

Med rätt att välja

– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp

*Delbetänkande av Utredningen om en flexibel
specialskola*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23565-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 april 2010 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas. Ann-Marie Begler, generaldirektör, Skolinspektionen förordnades som särskild utredare den 29 april 2010.

Som experter förordnades fr.o.m. den 11 oktober 2010 departementssekreteraren Andreas Hermansson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Leo Gumpert, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Marie Törn, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Lars Nilsson, Socialdepartementet, departementssekreteraren Anders Widholm, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Ulrika Åkerdahl, Utbildningsdepartementet.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 19 maj 2010 Karin Flemström, föredragande, Kammarrätten i Stockholm, och fr.o.m. den 1 juni 2010 Gabriel Brandström, undervisningsråd, Skolverket. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om en flexibel specialskola, överlämnar härmed delbetänkandet *Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp* (SOU 2011:30).

Utredningens uppdrag i denna del är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2011

Ann-Marie Begler

/Karin Flemström
Gabriel Brandström

Innehåll

Sammanfattning	13
Sammanfattning på lättläst svenska	19
Författningsförslag	27
1 Inledning	55
1.1 Uppdraget	55
1.2 Utredningens arbete	55
1.3 Betänkandets disposition	57
1.4 Principiella utgångspunkter	58
1.4.1 Barnets bästa och vårdnadshavarens valfrihet	58
1.4.2 Möjlighet att gå i skola i närheten av hemmet	58
1.4.3 Utbildningen ska vara av hög kvalitet	59
1.4.4 Elever med behov av tvåspråkighet ska erbjudas en sådan miljö	59
1.4.5 Hemkommunen har ett särskilt ansvar	59
1.4.6 Ekonomi ska inte avgöra valet av skolform	60
1.5 Deklarationer och konventioner av betydelse inom området för specialpedagogik	60
2 Bakgrund	61
2.1 Elever som är döva eller hörselskadade	61
2.1.1 Få elever är döva eller hörselskadade	62
2.1.2 Cochleaimplantat – ett hjälpmedel för barn med grav hörselskada	63

2.1.3	Det finns få särskilt anpassade undervisningsmiljöer.....	64
2.1.4	Elevgruppen mår sämre än sina jämnåriga kamrater.....	66
2.1.5	Eleverna har låg måluppfyllelse	67
2.1.6	I specialskolan blir eleverna färre och undervisningens kvalitet ifrågasätts	68
2.2	Elever med grav språkstörning	74
2.2.1	20 000 elever beräknas ha en grav språkstörning	75
2.2.2	De flesta eleverna går i grundskolan	75
2.2.3	Elevantalet ökar i Hällsboskolan.....	76
2.3	Specialpedagogiskt stöd till elever som tillhör specialskolans målgrupp.....	76
2.3.1	Staten stödjer brett	77
2.3.2	Huvudmännen har strukturer, men kompetensen når inte fram till eleven	80
2.3.3	Landstingen stödjer individerna genom habilitering.....	85
2.4	Skandinavisk utblick.....	86
2.4.1	I Norge är det en rättighet att lära sig teckenspråk.....	86
2.4.2	I Danmark har hemkommunen hela ansvaret	91
3	Målgruppen – i förändring	97
3.1	Specialskolans nuvarande målgrupp enligt aktuell författning.....	98
3.2	Den förändrade målgruppen – en utveckling som skett i praktiken	99
3.3	En tvåspråkig miljö som verksamhetsmål i specialskolan....	101
3.4	Behov av ändring i skollagen och annan författning.....	102
3.4.1	Elever som är döva eller hörselskadade och som har behov av en ”anpassad undervisningsmiljö”	102
3.4.2	Elever som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning eller har en grav språkstörning.....	104

3.4.3	Hörande elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation.....	106
3.5	Processen för inskrivning och mottagande enligt aktuell författning och i praktiken	107
3.5.1	Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.....	107
3.5.2	Ansökan med underlag.....	108
3.6	Behov av att förändra inskrivningsprocessen.....	109
3.7	Möjligheten att överklaga	110
3.7.1	Hemkommunen ska inte kunna överklaga ett beslut om mottagande i specialskolan	111
3.7.2	Möjligheten att överklaga elevens placering vid en viss skolenhet inom specialskolan	112
4	Anpassning av styrdokument efter en förändrad målgrupp.....	115
4.1	Nya kursplaner för de obligatoriska skolformerna.....	115
4.1.1	Elever som är döva eller hörselskadade	115
4.1.2	De nya elevgrupperna.....	116
4.1.3	Undantagsbestämmelsens användningsområde.....	117
4.2	Behov av ytterligare anpassning	119
5	En nioårig specialskola	121
5.1	Skolplikt och rätt till utbildning	121
5.1.1	Grundskolan	122
5.1.2	Grundsärskolan.....	122
5.1.3	Specialskolan.....	123
5.1.4	Särskilt om när skolplikten upphör samt rätten att därefter slutföra skolgången.....	123
5.1.5	Skillnader mellan skolformerna som är relaterade till skolplikten	125
5.2	En tioårig eller nioårig specialskola	127
5.2.1	Argument för en fortsatt tioårig specialskola.....	128
5.2.2	Argument för en nioårig specialskola.....	131
5.2.3	Specialskolan ska ha nio årskurser.....	137

5.3	Utformningen av en flexibel nioårig specialskola	140
5.3.1	Rätt till utökad undervisningstid för teckenspråk	140
5.3.2	Rätt till garanterade undervisningstimmar vid förlängd skolgång.....	143
5.3.3	Behov av översyn av specialskolans läroplan m.m. ...	145
5.4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	146
6	Deltidsutbildning – utbildning i två skolformer.....	147
6.1	En rätt till deltidstudning i de obligatoriska skolformerna.....	148
6.1.1	Samarbete mellan skolformer enligt aktuell författning	148
6.1.2	Tidigare möjligheter och förslag till deltidsutbildning	149
6.1.3	Deltidsutbildning ska erbjudas som en rättighet i en permanent lösning.....	151
6.1.4	Syftet med deltidstudning – valfrihet för eleven	152
6.1.5	Vem är deltidselev / vad är att betrakta som deltidstudning	153
6.1.6	Den planerade tidsperioden och möjligheten att avbryta deltidstudningen	156
6.1.7	Information om deltidstudning	157
6.2	Ansvarsfördelningen	158
6.2.1	Huvudmannaskap – huvudansvaret för deltidseleven	158
6.2.2	Särskilt om ansvarsfördelningen	160
6.3	Skyldigheten att samverka och utformningen av utbildningen	162
6.3.1	Planering av elevens utbildning – en gemensam plan.....	163
6.3.2	Om begränsningar i undervisningstid i den andra skolformen krävs.....	163
6.3.3	Val av kursplaner.....	165
6.3.4	Kunskapskraven och när de ska vara uppfyllda.....	165
6.3.5	Vårdnadshavarnas möjlighet att påverka utformningen av utbildningen.....	166

6.4	Fördelningen av det ekonomiska ansvaret och ersättningens storlek.....	166
6.4.1	Vissa kostnader i samband med deltidstuderingen.....	167
6.4.2	Kostnader för resor och eventuellt boende för en deltids elev.....	168
6.4.3	Enskild huvudman som har en elev som deltids elev.....	168
6.5	Övriga frågor.....	169
6.5.1	Bemyndiganden	169
6.5.2	Möjlighet att överklaga beslutet om målgrupps tillhörighet och att avbryta utbildningen	170
6.5.3	Tillsyn och statlig kvalitetsgranskning av deltids elevs utbildning.....	170
7	Tillämpning av grundsärskolans kursplaner i specialskolan	171
7.1	Elevgruppen.....	172
7.2	Beslut om att tillämpa grundsärskolans kursplaner	173
7.2.1	Beslut om mottagande i skolformen grundsärskola.....	173
7.2.2	Utredning och beslut i specialskolan.....	174
7.2.3	Behov av reglering av övergången till grundsärskolans kursplaner.....	175
7.3	Mottagande i specialskolan av elever med utvecklingsstörning.....	178
7.4	Undervisning för elever som följer grundsärskolans kursplaner i specialskolan	179
7.4.1	Behov av förändring	180
8	Teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan	183
8.1	En rätt till undervisning i teckenspråk i de obligatoriska skolformerna	184
8.1.1	Teckenspråkets ställning och status	185

8.1.2	Behov av stärkt skydd för rätt till utbildning i teckenspråk.....	187
8.2	En möjlighet att erbjuda specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk i de obligatoriska skolformerna	189
8.2.1	Kursplaner i teckenspråk i de olika skolformerna	190
8.2.2	Behov av en mer kvalificerad kursplan i teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan	191
8.2.3	Översyn av kursplanerna i teckenspråk.....	193
8.2.4	Särskilt om val av kursplan	194
8.2.5	Distansundervisning – ytterligare en möjlighet	194
8.3	Teckenspråksundervisning på entreprenad.....	194
9	Specialskolans kursplaner i grundskolan och grundsärskolan	199
9.1	Behov av anpassning av regleringen	199
9.2	En möjlighet att erbjuda undervisning enligt specialskolans kursplaner.....	201
10	Ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner.....	203
10.1	Kostnader för elever som är döva eller hörselskadade	204
10.1.1	Hemkommuners ersättning för elever i specialskolan.....	204
10.1.2	Ersättningen för elever i kommunala eller fristående hörselklasser med regionalt upptagningsområde.....	205
10.1.3	Kostnaden för integrerade elever i grundskolan	206
10.1.4	En jämförelse av utbildningskostnader.....	207
10.1.5	Tidigare utredningar	208
10.2	Ett tydligare ansvar för hemkommuner.....	209
10.2.1	Principen för ersättningssystemet bör förändras.....	210
10.2.2	Nya ersättningsnivåer	212
10.2.3	Kostnader som ska ingå i ett nytt system.....	213
10.2.4	Beräkningen av den nya ersättningen	215
10.2.5	Riksskolorna har särskilda förutsättningar.....	216
10.2.6	Ikraftträdande.....	217

10.3	Alla kommuner ska betala samma ersättning	217
10.3.1	Elevantalet i specialskolan minskar	218
10.3.2	Få kommunala alternativ där staten bedriver utbildning	219
10.3.3	Kommuner med regionala hörselklasser har andra förutsättningar	220
10.3.4	Tidigare motiv till nedsatt ersättning	220
10.4	Ett nytt system kräver en översyn av specialskolans kostnader	221
10.4.1	Lärartäthet och undervisningskostnader.....	222
10.4.2	Lokalkostnader	223
10.4.3	Skolmältider och övriga kostnader	224
10.4.4	Utrymme för verksamhet utan författningsstöd.....	225
11	Förstärkt statligt stöd för bättre resultat och ökad kvalitet.....	227
11.1	En tidsbegränsad förstärkning av stödet	230
11.1.1	En nationell samordnare.....	231
11.1.2	Organisation och finansiering.....	236
11.2	Det statliga stödet på lång sikt	239
11.2.1	Förstärk statens specialpedagogiska stöd.....	239
11.2.2	Säkerställ tillgången till utbildad personal.....	241
12	Ekonomiska konsekvenser och finansiering m.m.....	243
12.1	En nioårig specialskola.....	244
12.1.1	Tre scenarier.....	246
12.2	Deltidsutbildning – utbildning i två skolformer	248
12.2.1	Kommunala skolhuvudmän	249
12.2.2	Specialpedagogiska skolmyndigheten	250
12.3	Teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan.....	251
12.3.1	Kommunala skolhuvudmän	254
12.3.2	Enskilda skolhuvudmän	255
12.3.3	Huvudmän som kan sälja teckenspråkskompetens	256

12.4	Ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner	256
12.4.1	Steg 1 – höjd ersättning för alla kommuner	257
12.4.2	Steg 2 – ett nytt ersättningssystem	257
12.5	Förstärkt statligt stöd för bättre resultat och ökad kvalitet.....	258
12.6	Kommentarer till vissa övriga förslag	258
12.6.1	Målgruppen – i förändring	258
12.6.2	Tillämpning av grundsärskolans kursplaner i specialskolan.....	259
12.7	Finansiering	259
13	Övriga konsekvenser.....	263
13.1	Konsekvenser för barnet.....	263
13.2	Den kommunala självstyrelsen.....	264
13.3	Sysselsättning och offentlig service.....	264
13.4	Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen	265
14	Författningskommentar	267
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	291
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	301
<i>Bilaga 3</i>	Deklarationer och konventioner av betydelse inom området för specialpedagogik	307
<i>Bilaga 4</i>	Specialskolor	313
<i>Bilaga 5</i>	Deltidsutbildning vid specialskolorna under läsåret 2009/10.....	317
<i>Bilaga 6</i>	Utredningens enkät.....	321
<i>Bilaga 7</i>	Beräkningar av vissa ekonomiska konsekvenser.....	323

Sammanfattning

Alla barn och unga har lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Barn med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter att välja skolform och skola som andra barn har.

Specialskolans målgrupp har förändrats. Allt fler barn med grav hörselnedsättning får med ny teknik andra möjligheter att lära och utvecklas. Elever som är döva eller hörselskadade har därför andra behov i dag. Föräldrar till barn med funktionsnedsättning väljer också i allt högre utsträckning en skola nära hemmet. Detta har lett till att antalet elever i de statliga specialskolorna har minskat.

Denna utredning ska enligt direktiven utreda och föreslå hur en flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp ska kunna införas.

Eleverna får inte den utbildning de har rätt till

Hemkommunen har det övergripande utbildningsansvaret för sina barn och unga. Samtidigt klarar kommunala och enskilda huvudmän i flera fall inte av att ge eleverna det stöd de har rätt till. Det har visat sig i olika studier att elever som är döva eller hörselskadade har en svår skolsituation och att elevgruppen når de nationella målen i lägre utsträckning än sina hörande kamrater. Utredningen konstaterar att föräldrars och elevers valfrihet är starkt begränsad. Det finns få möjligheter för elever som är döva eller hörselskadade att läsa teckenspråk i grundskolan och det finns få särskilt anpassade undervisningsmiljöer.

Föräldrar som vill ge sina barn tillgång till en tvåspråkig miljö med teckenspråk och svenska är i princip hänvisade till den statliga specialskolan. Trots goda resurser är dock måluppfyllelsen för elever i specialskolan lägre än i grundskolan. Granskningar har visat att det finns stora brister i undervisningens kvalitet.

Eleverna ges således inte förutsättningar att lyckas varken i grundskolan eller i den statliga skolan. Mot denna bakgrund lämnar utredningen förslag som syftar till att öka valfriheten, höja kvaliteten i undervisningen och förbättra resultaten. Utredningens förslag ska möjliggöra en mer flexibel utbildning för eleverna.

Hemkommunen får ett ökat ansvar

Det ska inte vara mer ekonomiskt fördelaktigt för en kommun att ha en elev i specialskolan i stället för i ett kommunalt eller fristående alternativ. Föräldrars val av skola ska inte medföra att kommunerna kan få en lägre kostnad för utbildningen än vad de hade haft om eleven gått kvar i hemkommunen. Att staten subventionerar kommuner som har elever som väljer specialskolan bidrar inte till likvärdiga förutsättningar för olika huvudmän.

Utredningen föreslår att principen för ersättningssystemet ska förändras så att det i framtiden baseras på specialskolans faktiska kostnader. Det innebär att ersättningsnivåerna för en elev i specialskolan höjs. Höjningen ska ske i två steg för att kommunala huvudmän ska få tid att anpassa sina verksamheter. Från och med den 1 januari 2012 föreslås ersättningen för samtliga kommuner med elever i specialskolan vara 300 000 kronor per elev och läsår. Enligt utredningens förslag ska det nya ersättningssystemet införas från och med den 1 januari 2013. Det kommer att innebära att ersättningsnivån höjs ytterligare till cirka 550 000 kronor per elev och läsår. I samband med att ett nytt system införs föreslår utredningen också att en översyn av kostnadseffektiviteten i specialskolan genomförs.

Det krävs en satsning på ökad kvalitet och valfrihet

Samtliga skolhuvudmän bör ges bättre förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning för de berörda elevgrupperna. Den redovisade problembilden visar att det behövs en samordnad satsning för att öka måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörsel-skadade och elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk. Staten bör därför, utöver det specialpedagogiska stöd som i dag ges genom Specialpedagogiska skolmyndigheten till kommunala och enskilda huvudmän, genomföra en tidsbegränsad satsning under

åren 2012 till 2014. Satsningen kommer att komma såväl elever som potentiellt kan tillhöra specialskolans målgrupp som andra elever som är döva eller hörselskadade till godo.

Utredningen föreslår att en nationell samordnare får i uppdrag att leda satsningen, vilken består av tre delar: statsbidrag för kvalitetshöjande insatser, fortbildning i teckenspråk och stimulansbidrag för att få fler huvudmän att erbjuda anpassade undervisningsmiljöer.

Utredningen bedömer också att statens stöd genom Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att förstärkas genom att resurser omfördelas från skolverksamhet till rådgivande och stödjande verksamhet. Resurser ska omfördelas genom att skolverksamheten bedrivs mer kostnadseffektivt.

Tillgång till undervisning i teckenspråk och en tvåspråkig miljö ska öka

Alla elever som har behov av teckenspråk ska ha rätt att få undervisning i ämnet. Enligt språklagen ska alla döva, hörselskadade eller personer med språkstörning som har behov av svenskt teckenspråk ha möjlighet att lära sig, utveckla och använda det. Utredningen föreslår att teckenspråk jämställs med de nationella minoritetsspråken i skollagen och i skolförordningen. Det innebär att samma bestämmelser ska gälla för elever som väljer teckenspråk som språkval eller modersmål som för elever som på samma sätt väljer ett nationellt minoritetsspråk.

Utredningen föreslår även en möjlighet för grundskolan eller grundsärskolan att erbjuda sina elever att följa specialskolans kursplaner i ämnena teckenspråk, svenska, engelska samt rörelse och drama. I grundskolan ska specialskolans kursplan i moderna språk också kunna erbjudas. Som en följd av detta bör även distansundervisning få erbjudas enligt kursplanerna i teckenspråk. Det ges därmed goda möjligheter för huvudmän att fullgöra sin skyldighet att undervisa elever i teckenspråk. Utredningen föreslår även att kommuner ska få köpa denna kompetens från en annan skolhuvudman.

En nioårig specialskola ska införas

Utredningen föreslår att specialskolan ska ha nio årskurser. Alla skolformer ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering. Utredningen anser att regleringen av specialskolan kan och bör anpassas ytterligare till regleringen av grundskolan. En nioårig specialskola är mer likvärdig för elever som väljer mellan kommunala, fristående och statliga skolor för döva eller hörsel-skadade. En undervisning som är anpassad och planerad utifrån nio år skapar förutsättningar för att fler elever ges möjligheten att uppnå målen inom den tiden. Skolinspektionens tillsyn har visat att undervisningen i flera fall inte är anpassad efter elevernas behov och att förväntningarna på elevernas förmåga är för låga. Att det finns elever som har behov av extra skolgång kan inte motivera en längre skolplikt för alla elever i specialskolan. En förändring av skolplikten underlättar också möjligheter för elever att byta skolform utifrån behov.

Specialskolans målgrupp bör anpassas till verkligheten

Skollagens reglering av specialskolans målgrupp skiljer sig från hur inskrivningen går till. Utredningen föreslår att målgruppen för specialskolan ska omformuleras för att bättre stämma överens med hur mottagandet faktiskt går till. Elever och deras vårdnadshavare ska ha större möjlighet att välja den skolform de anser bäst tillgodoser elevens behov av en anpassad undervisningsmiljö. I begreppet anpassad undervisningsmiljö ryms bl.a. behov av anpassningar i den fysiska miljön, i pedagogik och språklig miljö.

Utbildning delvis i specialskola och delvis i grundskola eller grundsärskola ska vara en rättighet

Valfriheten för elever som tillhör specialskolans målgrupp bör öka. Utredningen föreslår därför att en elev i grundskolan eller grundsärskolan som tillhör specialskolans målgrupp ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan. En elev i specialskolan ska också ha rätt att få sin utbildning delvis i grundskolan eller grundsärskolan. Det är elevens vårdnadshavare som har rätt att välja om eleven ska vara deltidselev eller heltidselev vid specialskolan. Eleven har alltid rätt att ansöka om att bli heltidselev.

Ett syfte med deltidsutbildning är att eleven ska kunna välja att inte flytta från sina föräldrar och kamrater på heltid. Elever som är döva eller hörselskadade ges på detta sätt en möjlighet att ta del av den tvåspråkiga undervisningen i en teckenspråkig miljö som specialskolan ska erbjuda. För en elev i specialskolan kan deltidsutbildning i grundskolan eller grundsärskolan möjliggöra en övergång tillbaka till hemskolan.

Utbildning för elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan ska vara rättssäker och anpassad

Elever med utvecklingsstörning har sedan år 2000 haft möjlighet att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Utredningen har identifierat två förhållanden där förändringar i styrdokument behöver genomföras. Beslutet om att en elev har rätt att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan är inte reglerat i författning och det är därför inte möjligt att överklaga ett sådant beslut. Det förhållandet är inte rättssäkert för eleverna. Vidare finns det inte anpassade kursplaner för elever som är döva eller hörselskadade som läser enligt grundsärskolans kursplaner. Eftersom Skolverket har påbörjat ett arbete för att anpassa kursplanerna finns ingen anledning för utredningen att lämna förslag i denna del.

När det gäller regleringen av beslutet att ha rätt att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan föreslår utredningen att detta regleras på samma sätt som vid mottagande i skolformen grundsärskola. Utredningen föreslår också att det ska vara Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning som ska fatta beslutet.

Undantagsbestämmelsen vid betygssättning i specialskolan ska ändras

Lärare i specialskolan får i dag inte ta hänsyn till om en elev har en synskada eller en grav språkstörning vid betygssättningen. Dessa elevgrupper har inte anpassade kursplaner i likhet med elever som är döva eller hörselskadade. När de nya kursplanerna för grundskolan utarbetades av Skolverket strävade myndigheten efter att i största möjliga mån undvika moment som skulle kunna medföra svårigheter för elever med olika typer av funktionsnedsättningar.

Det finns trots detta behov av att anpassa specialskolans styrdokument ytterligare.

Utredningen föreslår att lärare vid betygssättningen ska få möjlighet att bortse från enstaka mål som eleven ska ha uppnått. Denna möjlighet ska avse elever som har andra funktionsned-sättningar än dövhet eller hörselskada.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag får huvudsakligen konsekvenser för elever som är döva eller hörselskadade. Flera av utredningens förslag ger dessa elever ökade möjligheter till en flexibel utbildning. De får ökade möjligheter att läsa teckenspråk i grundskolan och samtidigt även möjlighet att delvis få sin utbildning vid en specialskola. De ökade kostnaderna för kommuner med elever i specialskolan markerar tydligt att alla kommuner är skyldiga att erbjuda en anpassad utbildning för elevgruppen. Detta kommer att leda till att fler elever får en bättre skolsituation på hemmaplan. En nioårig specialskola möjliggör för eleverna att gå i en skola på samma villkor som sina hörande kamrater. De elever som kommer att ha behov av att läsa längre kommer också att få det.

Kommunala huvudmän blir med utredningens förslag skyldiga att erbjuda teckenspråksundervisning och att finansiera deltid-utbildning. De två skyldigheterna bedöms medföra marginella ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. Utredningens förslag om att höja ersättningsnivåerna kommer att leda till ökade kostnader med cirka 200 miljoner kronor för kommunala huvudmän. De ökade statliga intäkterna ska till viss del finansiera den nationella samordnaren. Den största delen av de ökade intäkterna ska återföras till kommunerna via det generella statsbidraget. Förslagen blir därför kostnadsneutrala för kommunsektorn.

Specialpedagogiska skolmyndigheten påverkas huvudsakligen av förslaget om en nioårig skolplikt. Det innebär att myndigheten måste förändra undervisningens organisering. Förslaget kan på sikt också innebära färre elever i specialskolan. En skyldighet att erbjuda deltidutbildning kommer också att ställa andra krav på specialskolorna. Övriga förslag förväntas ge endast marginella effekter på ekonomi och organisation.

Sammanfattning på lättläst svenska

Utredning om specialskolan

Svenska staten har specialskolor för barn med dövhet eller hörselnedsättning. Men ny teknik gör att allt fler barn med grav hörselnedsättning kan lära sig på andra sätt än förut. Föräldrar till barn med funktionsnedsättning väljer också oftare en skola nära hemmet. Detta har gjort att färre elever går i de statliga specialskolorna. Denna utredning ska utreda och föreslå hur utbildning till dessa elever ska kunna bli bättre i framtiden.

Eleverna får inte den utbildning som de har rätt till

Kommunen har ansvar för de barn och unga som bor i kommunen. Men kommunerna kan inte alltid ge eleverna det stöd som alla elever har rätt till.

Flera undersökningar visar att elever med dövhet eller hörselnedsättning har det svårt i skolan och att de inte lär sig lika mycket som sina hörande klasskamrater.

Vår utredning visar att föräldrarna till dessa barn och eleverna själva inte kan välja skola som alla andra.

Få elever får lära sig
att läsa teckenspråk i grundskolan
och skolorna är inte anpassade för elevernas behov.
Föräldrar som vill att barnen ska lära sig
både teckenspråk och svenska
kan i dag bara välja den statliga specialskolan.

Men eleverna i specialskolan
får inte lära sig lika mycket
som eleverna i grundskolan.
Elever med dövhet och hörselskada
får inte samma chans till utbildning i grundskolan
och inte heller i specialskolan.

Därför lämnar utredningen förslag
till att ge dessa elever större chans att välja skolform,
förslag på hur undervisningen ska bli bättre,
och hur dessa elever ska kunna lära sig mer i skolan.

Kommunerna ska få mer ansvar

Kommunerna ska se till att det finns skolor
för alla barn i kommunen.
Men när en kommun inte kan
ge undervisning i kommunens egna skolor
för barn med särskilda behov
säger kommunen att barnen istället
kan gå i statlig specialskola,
som staten betalar.

Utredningen tycker det är fel
att kommuner kan spara pengar på
att ha en elev i statens specialskola
i stället för att ordna undervisning
i kommunernas egna skolor eller friskolor.

Därför föreslår utredningen nya regler
för vad kommunerna ska betala
för att ha barn i statliga specialskolor.

Staten ska sluta att betala
en del av undervisningen

och istället låta kommunerna betala vad det egentligen kostar att ha barn i specialskola.

Vi föreslår att man höjer kostnaden två gånger med lite tid emellan.

Då hinner kommunerna se till att deras egna skolor kan ta emot elever med särskilda behov.

Från och med 1 januari år 2012 föreslår vi att alla kommuner med elever i specialskolan ska betala 300 000 kronor för varje elev och varje år eleven går i specialskolan.

Utredningen föreslår också att de nya reglerna för betalning ska börja gälla 1 januari år 2013. Då ska staten också höja priset till ungefär 550 000 kronor för varje elev och år.

Mer pengar till bättre undervisning och fler skolor att välja på

Alla som äger skolor, både kommuner, företag och staten ska lättare kunna ge elever med dövhet eller hörselnedsättning lika bra utbildning som andra elever får. De problem som vi sett visar att man behöver satsa mer på alla skolor.

Utredningen föreslår att en nationell samordnare ska ge stödet. Stödet ska bland annat vara statsbidrag för utbildning i teckenspråk och bidrag till dem som äger skolor så att de kan anpassa sina skolor.

Staten ger i dag stöd till kommunala skolor och fristående skolor genom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det ska staten fortsätta med.

**Det ska bli lättare
att få undervisning i teckenspråk
och vara i en klass med hörande elever**

Språklagen säger

att alla personer med funktionsnedsättning
som behöver svenskt teckenspråk
ska få lära sig svenskt teckenspråk.

Utredningen föreslår att teckenspråk
ska ha samma rätt

som de nationella minoritetsspråken har
i skollagen och i skolförordningen.

Det betyder att reglerna ska vara samma
för elever som väljer teckenspråk som språkval eller modersmål
som reglerna för elever som väljer ett nationellt minoritetsspråk.

Utredningen föreslår också

att grundskolan och grundsärskolan

ska kunna låta sina elever följa specialskolans kursplaner
i ämnena teckenspråk, svenska, engelska och rörelse och drama.

Grundskolan ska också kunna

ge specialskolans kursplan i moderna språk.

En elev ska också kunna få distansundervisning
enligt kursplaner i teckenspråk.

På så sätt kan alla skolor se till att

att det finns undervisning i teckenspråk.

Utredningen föreslår också

att kommunerna ska få köpa in utbildade lärare i teckenspråk
från en annan kommun eller från staten.

Det ska finnas en nioårig specialskola

Utredningen tycker att specialskolan

ska följa samma regler som grundskolan.

Därför föreslår utredningen

att specialskolan ska ha nio årskurser.

En nioårig specialskola liknar mer

den utbildning som elever får i kommunala
och fristående skolor.

Bara för att vissa elever behöver gå längre tid i skolan
ska inte alla elever i specialskolan
gå längre tid i skolan.
Om man ändrar till nioårig specialskola
blir det också lättare för eleverna att byta skolform.

Specialskolan ska vara för dem som går där

Elever och deras föräldrar
ska kunna välja den skolform
som de tycker är bäst anpassad för deras barn.
När vi skriver anpassad menar vi
att både klassrummen, sätten att lära ut
och språket som man lär ut på,
ska vara anpassade efter vad eleven behöver.

Skollagen har regler
för vilka elever som ska gå i specialskola.
Men de reglerna stämmer inte med
vilka elever som börjar specialskola.
Utredningen föreslår
att man skriver nya regler för vilka elever
som specialskolan är till för.

Elever ska kunna gå delvis i specialskola och delvis i grundskola eller grundsärskola

Alla elever ska ha rätt att välja
i vilken form av skola de ska få gå i.
Därför föreslår utredningen
att en elev i grundskolan eller i grundsärskolan
som tillhör dem som får gå i specialskolan
ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan.

En elev i specialskolan ska också ha rätt
att få sin utbildning delvis
i grundskolan eller grundsärskolan.
Elevens vårdnadshavare har rätt att välja
om eleven ska vara deltids elev
eller heltids elev vid specialskolan.
Eleven har alltid rätt att ansöka
om att bli heltids elev.

Det som är bra med utbildning på deltid
är att eleven ska kunna välja
att inte flytta från sina föräldrar och kamrater på heltid.

Elever med dövhet eller hörselnedsättning
får då en chans att vara med
i tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö
som specialskolan ska erbjuda.
För en elev i specialskolan
kan deltidsutbildning i grundskolan
eller grundsärskolan
göra det lättare att sedan gå tillbaka
till den skola som ligger nära hemmet.

Det saknas vissa regler om utbildning för elever med utvecklingsstörning i specialskolan

Elever med utvecklingsstörning har sedan år 2000
kunnat få undervisning efter grundsärskolans kursplaner
i specialskolan.

Det finns regler om detta.

Men det finns inga regler om hur man beslutar
om en elev ska få undervisningen efter grundsärskolans läroplaner.
När det inte finns regler
blir det otryggt för eleven.

Det finns heller inga anpassade kursplaner
för elever med dövhet eller hörselnedsättning
som läser enligt grundsärskolans kursplaner.
Eftersom ett arbete har påbörjats för att anpassa kursplanerna
tänker den här utredningen inte lämna förslag på det.

När det gäller regler
för vem som ska ha rätt
att följa grundsärskolans kursplaner i specialskolan
föreslår utredningen
att reglerna ska likna de som grundsärskolan har.

Utredningen föreslår också
att Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad
utbildning ska fatta beslut

om vilka elever som ska följa grundskolans kursplaner.

Ändra på reglerna för betyg i specialskolan

Utredningen tycker att specialskolan borde följa nya regler för betyg.

När lärare i specialskolan sätter betyg får de inte tänka på om en elev har synnedsättning eller en grav språkstörning.

Utredningen föreslår att lärarna ska kunna låta bli att räkna in sådant som eleven ska ha lärt sig. Detta ska bara vara för elever som har andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselnedsättning.

Vad kommer utredningens förslag att leda till?

Den här utredningens förslag handlar mest om elever med dövhet eller hörselnedsättning.

Flera av utredningens förslag gör det lättare för dessa elever att kunna välja var och hur de vill ha sin utbildning. Eleverna får större chans att läsa teckenspråk i grundskolan och samtidigt kunna få delar av sin utbildning i en specialskola.

Det kommer att bli dyrare för kommunerna eftersom alla kommuner måste kunna ge anpassad utbildning för dessa elever. Det kommer att ge fler elever bättre undervisning i en skola nära hemmet.

En nioårig specialskola kommer att ge eleverna en chans att gå i en skola på samma villkor som sina hörande kamrater. De elever som kommer att ha behov av att ha undervisning längre tid än nio år, kommer också att få det.

Utredningens förslag säger att kommunala skolor måste ha teckenspråksundervisning

och kunna betala för deltidsutbildning.
Det kommer inte att bli särskilt dyrt för kommunerna.

Utredningen föreslår att höja kostnaden med
ungefär 200 miljoner kronor för kommunerna.
De pengar som staten får för detta
ska staten betala den nationella samordnaren med.
Men den största delen av de pengar som staten får
ska staten betala tillbaka till kommunerna med statsbidrag.
Därför kommer utredningens förslag
inte att kosta kommunerna något.

Specialpedagogiska skolmyndighetens arbete
kommer att förändras
om specialskolan blir nioårig.
Förslaget kan också leda till
att det blir färre elever i specialskolan i framtiden.
Om specialskolorna ska kunna ha deltidsutbildning
måste de förändra sitt arbete.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 7 kap. 6, 12 och 15 §§, 10 kap. 6–7 §§, 11 kap. 9–10 §§, 12 kap. 3, 5, 7–8, 14, 16, 19, 21 och 24–25 §§, 23 kap. 1, 4 och 6 §§ och 28 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 2 kap. 8 a §, 7 kap. 6 a och 9 a §§, 10 kap. 4 a §, 11 kap. 6 a § och 12 kap. 5 a och 8 a §§, samt närmast före 2 kap. 8 a §, 7 kap. 9 a § och 12 kap. 5 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning Huvudmän inom skolväsendet

Huvudman för deltidsutbildning

8 a §

Kommuner är huvudmän för utbildning för elever i dess grundskola eller grundsärskola som, enligt 7 kap. 9 a §, även är deltids elever i specialskolan.

Staten är huvudman för utbildning för elever i specialskolan som, enligt 7 kap. 9 a §, även är deltids elever i grundskolan eller grundsärskolan.

Enskilda huvudmän för en

grundskola eller en grundsärskola är på motsvarande sätt som i första stycket huvudman för utbildningen för elever som även är deltidselever i specialskolan.

Det som anges om huvudmannen i denna lag ska för deltidutbildning avse den huvudman som utses enligt ovan.

7 kap. Skolplikt och rätt till utbildning

Hur skolplikten ska fullgöras

Specialskolan

6 §

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de

1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,
2. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade, eller
3. har en grav språkstörning.

Barn eller elever ska tas emot i specialskolan om deras behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan om de

1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, eller
2. har en grav språkstörning.

Härutöver ska barn eller elever som är döva eller hörselskadade tas emot i specialskolan om de har behov av en anpassad undervisningsmiljö.

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs.

6 a §

Frågan om mottagande i specialskolan och om en elev omfattas av 6 § prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Besluten ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs.

Hemkommunen ska på begäran av Specialpedagogiska skolmyndigheten lämna ett särskilt yttrande.

*Deltidselever**9 a §*

En elev i grundskolan eller grundsärskolan som omfattas av 6 § har rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan (deltidselev), efter önskemål av elevens vårdnadshavare. En elev i specialskolan har rätt att under samma förutsättningar få sin utbildning delvis inom grundskolan eller grundsärskolan.

För en elev som på detta sätt får sin utbildning inom två skolformer gäller de bestämmelser som avser den ursprungliga skolformen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om deltidstudning. I sådana föreskrifter får undantag göras från organisatoriska bestämmelser i denna lag.

När skolplikten upphör och rätten att därefter slutföra
skolgången
Skolpliktens upphörande

12 §

Om inte annat följer av 13 eller 14 § upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det nionde året *eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året* efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

Om inte annat följer av 13 eller 14 § upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det nionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

Rätt att slutföra skolgången

15 §

En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har rätt att slutföra den högsta årskursen, även om skolplikten upphör dessförinnan.

En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har också rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i grundsärskolan har under denna tid rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den i 11 kap. 7 § första stycket garanterade undervisningstiden, om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven.

En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har också rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i grundsärskolan har under denna tid rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den i 11 kap. 7 § första stycket garanterade undervisningstiden, om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven. *En elev i specialskolan har under denna tid motsvarande rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den i 12 kap. 5–5 a §§ garanterade undervisningstiden, om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven.*

En elev som har tagits emot i specialskolan enligt 6 § första stycket 1 och som på grund av sina funktionsnedsättningar inte kan få tillfredsställande förhållanden i gymnasiesärskolan eller gymnasieskolan, får efter det att skolplikten har upphört och i mån av plats genomgå ytterligare utbildning i specialskolan till och med vårterminen det kalenderår eleven fyller 21 år, om eleven inte bedöms ha förmåga att fullfölja utbildningen enligt andra stycket.

10 kap. Grundskolan Allmänna bestämmelser

Ämnen

4 a §

För en elev som är döv, hörselskadad eller som av andra skäl har behov av teckenspråk ska undervisning i teckenspråk erbjudas.

Rektorn beslutar om vem som kan anses ha behov av sådan undervisning.

Bemyndiganden

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undervisningstid utöver vad som följer av 5 § ,
2. avvikelser från 4 § och från timplanen för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning och för särskilda utbildningar,
3. andra begränsade avvikelser från 4 § och från timplanen utöver vad som följer av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång) eller 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad undervisning), om det finns särskilda skäl, och
3. andra begränsade avvikelser från 4 § och från timplanen utöver vad som följer av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång), 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad undervisning) eller 7 kap 9 a § tredje stycket (del-tidsundervisning), om det finns särskilda skäl, och
4. undantag från skyldigheten att tillämpa timplanen.

*Modersmålsundervisning***7 §**

En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om

1. språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och
2. eleven har grundläggande kunskaper i språket.

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket.

11 kap. Grundsärskolan
Allmänna bestämmelser
Ämnen och ämnesområden

6 a §

För en elev som är döv, hörselskadad eller som av andra skäl har behov av teckenspråk ska undervisning i teckenspråk erbjudas.

Rektorn beslutar om vem som kan anses ha behov av sådan undervisning.

*Bemyndiganden***9 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undervisningstid utöver vad som följer av 7 § ,
2. avvikelser från 6 § och från timplanen utöver vad som följer
2. avvikelser från 6 § och från timplanen utöver vad som följer

av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång) eller 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad undervisning), om det behövs med hänsyn till elevernas förmåga, och

av 3 kap. 12 § (anpassad studiegång), 7 kap. 9 § andra stycket (integrerad undervisning) eller 7 kap. 9 a § tredje stycket (del-tidsundervisning), om det behövs med hänsyn till elevernas förmåga, och

3. andra begränsade avvikelser från 6 § och från timplanen.

Modersmålsundervisning

10 §

En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om

1. språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och
2. eleven har grundläggande kunskaper i språket.

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket.

12 kap. Specialskolan

Allmänna bestämmelser

Årskurser, läsår och terminer

3 §

Specialskolan ska ha *tio* årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

Specialskolan ska ha *nio* årskurser. Utbildningen i varje årskurs ska bedrivas under ett läsår, som består av en hösttermin och en vårtermin.

*Undervisningstid***5 §**

Den totala undervisningstiden för varje elev i specialskolan ska vara minst 7 845 timmar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om fördelning av undervisningstiden (timplan).

Den totala undervisningstiden för varje elev i specialskolan ska vara minst 6 665 timmar.

*Undervisningstid för vissa elever**5 a §*

En elev som är döv, hörsel-skadad eller som av andra skäl har behov av teckenspråk har rätt att få undervisningstid utöver vad som följer av 5 §. Den utökade undervisningstiden ska vara minst 800 timmar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fördelning av undervisningstiden.

*Modersmålsundervisning***7 §**

En elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska ska erbjudas modersmålsundervisning i detta språk om

1. språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet, och
2. eleven har grundläggande kunskaper i språket.

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk ska erbjudas även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om modersmålsundervisning. Sådana föreskrifter får innebära att modersmålsundervisning ska erbjudas i ett språk bara om ett visst antal elever önskar sådan undervisning i det språket.

Kursplaner

8 §

För varje ämne ska gälla en kursplan.

För elever med utvecklingsstörning får grundsärskolans kursplaner tillämpas om elevens vårdnadshavare lämnar sitt samtycke. Om elevens vårdnadshavare inte lämnar sitt samtycke ska eleven läsa enligt specialskolans kursplaner. Grundsärskolans kursplaner får dock tillämpas för en elev utan elevens vårdnadshavares samtycke om det finns synnerliga skäl med hänsyn till elevens bästa. I den utsträckning som grundsärskolans kursplaner inte kan användas får särskilda kursplaner upprättas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om kursplaner.

8 a §

För elever med utvecklingsstörning får grundsärskolans kursplaner tillämpas.

Frågan om att tillämpa grundsärskolans kursplaner ska prövas särskilt av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Beslutet ska föregås av en utredning som omfattar de bedömningar som följer av 7 kap. 5 § andra stycket. Samråd med elevens vårdnads-

havare ska ske när utredningen genomförs.

Om elevens vårdnadshavare inte lämnar sitt medgivande till att eleven ska tillämpa grundskolans kursplaner ska eleven läsa enligt specialskolans kursplaner. Grundskolans kursplaner får dock tillämpas för en elev utan elevens vårdnadshavares medgivande om det finns synnerliga skäl med hänsyn till elevens bästa. I den utsträckning som grundskolans kursplaner inte kan användas får särskilda kursplaner upprättas.

Betyg

Tillämpliga bestämmelser

14 §

Allmänna bestämmelser om betyg och betygssättning finns i 3 kap. 13–21 §§.

För elever som läser enligt specialskolans kursplaner gäller utöver 3 kap. bestämmelserna om betygssättning i 15–22 §§.

För elever som läser enligt grundskolans kursplaner gäller utöver 3 kap. bestämmelserna om intyg, studieomdöme och betyg i 11 kap. 17–23 §§. *Betyg innan ett ämne har avslutats ska dock sättas vid de tidpunkter som anges i 16 § 1.*

För elever som läser enligt grundskolans kursplaner gäller utöver 3 kap. bestämmelserna om intyg, studieomdöme och betyg i 11 kap. 17–23 §§.

Betygssättning

16 §

Betyg ska sättas

1. i slutet av varje termin i årskurs 9 och i slutet av höstterminen i årskurs 10 i ämnen

1. i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen

som inte har avslutats, och som inte har avslutats, och
2. när ett ämne har avslutats.

Betyg innan ett ämne har avslutats

19 §

När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygs-sättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen. Vid bedömningen ska elevens kunskaper ställas i relation till de kunskaper en elev ska ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 10.

När betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygs-sättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen. Vid bedömningen ska elevens kunskaper ställas i relation till de kunskaper en elev ska ha uppnått vid betygstillfället i förhållande till kunskapskraven i årskurs 9.

Betyg

Betyg när ett ämne har avslutats

21 §

Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ bortses från enstaka delar av kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs 10. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning, *utöver de som anges i 7 kap. 6 §*, eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav.

Om det finns särskilda skäl får det vid betygssättningen enligt 19 och 20 §§ bortses från enstaka delar av kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs 9. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning, *utöver dövhet eller hörselskada*, eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav.

Huvudmannens skyldigheter i särskilda fall

Ersättning från elevens hemkommun

24 §

Hemkommunen ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.

Hemkommunen ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev *eller deltidselev* i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.

Resor och boende

25 §

En elev i specialskolan har rätt till de resor som krävs för utbildningen. Staten ska stå för kostnaderna.

En elev *eller en deltidselev* i specialskolan har rätt till de resor som krävs för utbildningen. Staten ska stå för kostnaderna.

En elev i specialskolan som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten ska svara för detta utan extra kostnader för eleven.

En elev *eller en deltidselev* i specialskolan som till följd av skolgången måste bo utanför det egna hemmet har rätt till tillfredsställande förhållanden. Staten ska svara för detta utan extra kostnader för eleven.

23 kap. Entreprenader och samverkan

Entreprenader

1 §

Kommuner, landsting och enskilda huvudmän får enligt bestämmelserna i detta kapitel med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad).

Med avvikelser från vad som sägs i första stycket finns särskilda

*bestämmelser om entreprenader
vid undervisning i teckenspråk i
4 § tredje stycket.*

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag ska med de undantag som anges i detta kapitel gälla även vid entreprenad.

4 §

Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en enskild huvudman överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

Inom grundskolan, grundsärskolan och specialskolan får en huvudman för en av dessa skolformer med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en annan sådan huvudman om att utföra undervisning i teckenspråk.

6 §

Om en *kommun, ett landsting eller en enskild* huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får *kommunen, landstinget eller den enskilde* huvudmannen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Om en huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får huvudmannen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter. Kommunen får också överlämna sådan myndighetsutövning när det gäller utbildning i svenska för invandrare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller överlämnande av rektorsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

28 kap. Överklagande
Överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd
Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten

14 §

Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

- | | |
|---|---|
| <p>1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §,</p> <p style="padding-left: 20px;">2. en elev omfattas av 7 kap. 6 §,</p> <p style="padding-left: 20px;">3. en elev ska tillämpa grundskolans kursplaner enligt 12 kap. 8 §,</p> <p>2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,</p> <p>3. åtgärder enligt 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller</p> <p>4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.</p> <p>Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.</p> | <p style="padding-left: 20px;">2. en elev omfattas av 7 kap. 6 §,</p> <p style="padding-left: 20px;">3. en elev ska tillämpa grundskolans kursplaner enligt 12 kap. 8 §,</p> <p>4. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,</p> <p>5. åtgärder enligt 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller</p> <p>6. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.</p> <p>Beslut som avses i första stycket 1–3 får överklagas endast av barnet.</p> |
|---|---|

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012.

2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) dels att 5 kap. 10–11 §§, 6 kap. 5 §, 9 kap. 7 §, 11 kap. 11–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas nya bestämmelser, 5 kap. 1 a, 2 a–2 c och 13 a–b §§, samt närmast före 5 kap. 1 a, 2 a, 2 b, 2 c och 13 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. Utbildningen

Deltidsutbildning

1 a §

För deltidsutbildning som ges med stöd av 7 kap. 9 a § skollagen finns bestämmelser i förordningen (XXXX:XX) om deltidsutbildning inom två skolformer.

Kursplaner i teckenspråk

2 a §

Föreskrifter om kursplaner för teckenspråk meddelas med stöd av 10 kap. 8 § (grundskolans kursplaner) och 12 kap. 8 § skollagen (specialskolans kursplaner). Dessa får användas vid undervisning i teckenspråk.

Rektorn beslutar om vilken kursplan som ska användas.

*Kursplaner för elever som är döva eller hörselskadade**2 b §*

En huvudman för en grundskola eller en grundsärskola får i undervisningen i svenska och engelska använda specialskolans kursplaner för elever som är döva eller hörselskadade. En huvudman för en grundskola får under samma förutsättningar använda specialskolans kursplan inom språkelet.

Rektorn beslutar om vilka kursplaner som ska användas.

*Undantag från ämnesindelning i grundskolan och grundsärskolan**2 c §*

För en elev som är döv eller hörselskadad gäller att undervisningen i ämnet musik får ersättas med undervisning i ämnet rörelse och drama, enligt specialskolans kursplan.

Rektorn beslutar om val av ämne och kursplan.

Modersmålsundervisning**10 §**

En huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i ett språk endast om

1. minst fem elever som ska erbjudas modersmålsundervisning i språket önskar sådan undervisning, och
2. det finns en lämplig lärare.

Första stycket 1 gäller inte nationella minoritetsspråk. Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

Första stycket 1 gäller inte nationella minoritetsspråk *eller teckenspråk*. Enligt 7 § språklagen (2009:600) är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

11 §

Om en elev ges modersmålsundervisning utanför den garanterade undervisningstiden, är huvudmannen skyldig att erbjuda eleven sådan undervisning sammanlagt högst sju läsår under elevens skoltid. Eleven ska dock erbjudas modersmålsundervisning under längre tid, om eleven har ett särskilt behov av sådan undervisning.

Begränsningen enligt första stycket gäller inte nationella minoritetsspråk *eller* ett nordiskt språk.

Begränsningen enligt första stycket gäller inte nationella minoritetsspråk, ett nordiskt språk *eller teckenspråk*.

13 a §

Vid modersmålsundervisning i teckenspråk får de kursplaner som gäller för ämnet teckenspråk enligt 2 a § användas.

Rektorn beslutar om vilken kursplan som ska användas.

Undervisning i teckenspråk

13 b §

Undervisning i teckenspråk får anordnas

- 1. som modersmål,*
- 2. som språkval i grundskolan och specialskolan,*
- 2. som elevens val,*
- 3. inom ramen för skolans val,*
- 4. utanför den garanterade undervisningstiden, eller*

5. under utökad undervisningstid i specialskolan enligt 12 kap. 5 a § skollagen.

6 kap. Betyg *Terminsbetyg*

5 §

Terminsbetyg ska utfärdas vid slutet av

- | | |
|--|---|
| <p>1. varje termin i årskurs 8 i grundskolan och i förekommande fall i grundsärskolan och årskurs 9 i specialskolan, och</p> <p>2. höstterminen i årskurs 9 i grundskolan och i förekommande fall i grundsärskolan och årskurs 10 i specialskolan.</p> | <p>1. varje termin i årskurs 8 i grundskolan och specialskolan och i förekommande fall i grundsärskolan, och</p> <p>2. höstterminen i årskurs 9 i grundskolan och specialskolan och i förekommande fall i grundsärskolan.</p> |
|--|---|

Terminsbetyg ska inte utfärdas om eleven ska få ett slutbetyg enligt 9 §.

9 kap. Grundskolan **Utbildningens innehåll och omfattning** *Språkval*

7 §

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 5 § andra stycket eller 6 § om färre än fem elever väljer språket. Detta gäller dock inte om det språk som avses i 6 § 1 är ett nationellt minoritetsspråk.

Huvudmannen är inte skyldig att anordna undervisning i ett språk som erbjudits som språkval enligt 5 § andra stycket eller 6 § om färre än fem elever väljer språket. Detta gäller dock inte om det språk som avses i 6 § 1 är ett nationellt minoritetsspråk eller om det är teckenspråk som har erbjudits enligt 10 kap. 4 a § skollagen.

11 kap. Specialskolan Nationella ämnesprov

11 §

Ämnesprov ska användas i

- | | |
|--|---|
| 1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 4, 7 och 10, | 1. matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, 6 och 9, |
| 2. engelska i årskurs 7 och 10, och | 2. engelska i årskurs 6 och 9, och |
| 3. biologi, fysik eller kemi i årskurs 10. | 3. biologi, fysik eller kemi i årskurs 9. |

Ämnesprov som avses i första stycket 3 ska fördelas så att varje elev deltar i endast ett ämnesprov.

12 §

Ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen. Statens skolverk får dock meddela föreskrifter om att ämnesprov i årskurs 10 får genomföras vid en annan tidpunkt.	Ämnesprov ska genomföras i slutet av årskursen. Statens skolverk får dock meddela föreskrifter om att ämnesprov i årskurs 9 får genomföras vid en annan tidpunkt.
--	---

Skolverket får meddela närmare föreskrifter om ämnesprov.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 10 och 20 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Specialskolan

10 §

Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna.

Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna. *Regionskolorna är även avsedda för elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation.*

Regionskolor ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner.

Myndigheten får meddela föreskrifter om regionskolornas upptagningsområden.

Beslutande organ

20 §

Inom myndigheten finns det ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rhanpassad utbildning. Nämnden ska pröva frågor om

1. mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen (2010:800), *och*

1. mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen (2010:800),

2. *en elev omfattas av 7 kap. 6 § skollagen,*

3. *avbrytande av deltidstudning enligt 7 kap. 9 a § skollagen,*

4. *en elev ska tillämpa grundskolans kursplaner enligt 12 kap.*

8 § skollagen, och

2. antagning till Rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor och andra frågor om rätt till sådan utbildning enligt 15 kap. 36 § skollagen.

5. antagning till Rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor och andra frågor om rätt till sådan utbildning enligt 15 kap. 36 § skollagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012.

4 Förslag till förordning (XXXX:XX) om deltidsutbildning inom två skolformer

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna föreskrifter

1 § I 7 kap. 9 a § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om deltids elever. Denna förordning innehåller ytterligare föreskrifter om sådan utbildning.

Bestämmelser om deltids elever

2 § Utöver bestämmelser i skollagen (2010:800) ska bestämmelserna i skolförordningen (2011:185) tillämpas för en deltids elevs utbildning, om inte annat följer av denna förordning.

3 § I skollagen finns bestämmelser som särskilt avser deltidsutbildning

- huvudman för deltidsutbildning (2 kap. 8 a §)
- bestämmelser om deltids elever (7 kap. 9 a §)
- ersättning från elevens hemkommun (12 kap. 24 §)
- resor och boende (12 kap. 25 §)

Definitioner

4 § Termer och uttryck som används i skollagen har samma betydelse när de används i denna förordning.

Därutöver avses i denna förordning med

- *deltids elev*: en elev som omfattas av 7 kap. 6 § skollagen och som deltar i utbildning delvis inom en annan skolform än i den skolform som eleven är inskriven.

5 § Deltids elever ska tas emot vid alla skolenheter inom grundskolan, grundsärskolan och specialskolan.

Deltidsutbildningens syfte

6 § Deltidsutbildningens syfte är att ge elever som omfattas av 7 kap. 6 § skollagen en ökad valfrihet inom skolväsendet. Utbildningen ska ligga till grund för fortsatt utbildning och ge eleven en utbildning som är anpassad till elevens särskilda förutsättningar och behov.

Rektorns ansvar

7 § De skyldigheter som en rektor vid en skolenhet har enligt 2 kap. 10 § skollagen avser den rektor vid den skolenhet där en deltidselev ursprungligen får sin utbildning.

Ansökan och beslut

8 § För en elev i grundskolan eller grundsärskolan, som önskar bli deltidselev i specialskolan, får elevens vårdnadshavare ansöka om ett beslut om att eleven omfattas av 7 kap. 6 § skollagen. En sådan ansökan ska lämnas till hemkommunen som omedelbart ska sända ansökan till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

9 § I 7 kap. 6 a § skollagen finns bestämmelser om prövning av om en elev i grundskolan eller grundsärskolan omfattas av 7 kap. 6 § skollagen. Beslut i sådana ärenden fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.

10 § Vårdnadshavare för en elev i specialskolan ska lämna en begäran till Specialpedagogiska skolmyndigheten om att eleven önskar bli deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska omedelbart inleda planering med elevens hemkommun i syfte att eleven ska påbörja deltidstudning.

Samverkan

11 § Huvudmännen ska samverka i frågor som rör deltidseleven och ska gemensamt planera elevens utbildning.

Utbildningen ska utformas efter deltidselevens speciella förutsättningar och behov. Utbildningen ska förläggas på sådant sätt att elevens förutsättningar att nå utbildningens mål tillgodoses.

Eleven och elevens vårdnadshavare ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen.

12 § Deltidsutbildningens utformning ska utvärderas av huvudmannen för utbildningen minst en gång per termin.

Gemensam plan

13 § Huvudmännen ska upprätta en gemensam plan över utformningen av deltidselevens utbildning enligt 11 §. I planen ska framgå utbildningens syfte, mål, tidsperiod, val av kursplaner, den planerade utformningen och när planen träder i kraft. Även andra särskilda förutsättningar får ingå i planen.

Tidsperiod och möjlighet att avbryta utbildningen

14 § Deltidsutbildningen ska fortgå så länge eleven och elevens vårdnadshavare önskar det och ska planeras för en tidsperiod om minst sex månader.

Om det finns särskilda skäl får deltidsubildningen avbrytas på initiativ av huvudmännen.

Beslut i sådana ärenden fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning.

Särskilt om undervisningstimmar som deltidselev

15 § Om en elev i grundskolan eller grundsärskolan följer en kursplan i ett ämne som deltidselev i specialskolan som eleven inte följer i sin ursprungliga skolform får undervisningstiden i specialskolan högst vara 100 timmar per läsår.

16 § Deltidseleverna ska fördelas på klasser och grupper i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan.

Utvecklingssamtal, individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram

17 § För en deltidselev avses med lärare i 3 kap. 16 § skollagen de lärare som undervisar eleven vid de olika skolenheterna.

Elevens lärare vid de olika skolenheterna ska samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Utvecklingssamtalet ska genomföras av den lärare som ansvarar för undervisningen vid den skolenhet där deltidseleven ursprungligen undervisas.

Inför en utredning enligt 3 kap. 8 § skollagen ska rektor vid de olika skolenheterna samråda.

Åtgärdsprogrammet som avses i 3 kap. 9 § skollagen ska beslutas av rektorn vid den skolenhet där deltidseleven ursprungligen får sin undervisning.

Betyg och betygssättning

18 § För en deltidselev gäller att elevens lärare vid de olika skolenheterna ska samråda inför betygssättningen. Betyg ska beslutas av den lärare som ansvarar för undervisningen vid den skolenhet där deltidseleven ursprungligen undervisas.

Om ett betyg är beroende av två eller flera lärares bedömning och dessa inte kan enas, ska betyget fattas av rektorn vid den skolenhet där eleven ursprungligen undervisas.

Övrigt

19 § Beslut som rektorn eller en lärare har meddelat enligt denna förordning får inte överklagas.

20 § Beslut om att avbryta deltidsutbildningen får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslutet får endast överklagas av barnet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012.

5 Förslag till förordning (XXXX:XX) om beräkning av ersättning för elever i specialskolan

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna föreskrifter

1 § I 12 kap. 24 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om den ersättning som en hemkommun ska betala till staten för den som är elev eller deltidselev i specialskolan. Denna förordning innehåller föreskrifter om hur ersättningen ska beräknas.

Beräkningsgrund för en elev i specialskolan

2 § För beräkning av ersättningen ska den genomsnittliga kostnaden för en elev i en regionskola bestämmas. Med *genomsnittlig kostnad* avses den totala kostnaden för utbildningen i samtliga regionskolor delat med det totala antalet elever.

Beloppet ska årligen framräknas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

3 § Ersättningen som en hemkommun ska betala till staten ska motsvara medelvärdet av den genomsnittliga kostnaden för en elev i en regionskola, uppräknad med index för kostnadsutvecklingen, under de tre närmast föregående avslutade budgetåren.

4 § Regeringen beslutar om ersättningen. Ersättningen ska omräknas inför varje budgetår och fastställas per elev och termin.

Beräkningsgrund för en deltidselev

5 § För den elev som är deltidselev enligt 7 kap. 9 a § skollagen ska ersättningen beräknas enligt följande

1. Den ersättning som hemkommunen ska betala beräknas med utgångspunkt i 4 § och för de dagar som eleven deltar i undervisning i specialskolan.

2. Den fastställda ersättningen ska på motsvarande sätt reduceras för den som är elev i specialskolan och som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Ersättningen enligt 4 § ska reduceras för de dagar som eleven deltar i undervisning i grundskolan eller grundsärskolan.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012.

2. Bestämmelserna i 2–3 §§ ska tillämpas första gången för beräkning av ersättningen från och med den 1 januari 2013.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningen ska föreslå hur en flexibel utbildning för elever i specialskolans målgrupp ska kunna införas. Utredaren ska därför lämna förslag på hur en elev ska kunna genomföra olika delar av sin utbildning i skolformerna specialskola respektive grundskola eller grundsärskola. Vidare ska utredaren bedöma om styrningen av specialskolan behöver ändras för att möjliggöra ökad samverkan med grundskolan och grundsärskolan. Dessutom ska utredaren ta ställning till hur staten bäst kan stödja kommunala och enskilda 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 grundsärskolans kursplaner. Slutligen ska förslag lämnas på hur elever i grundskolan och grundsärskolan i behov av undervisning i teckenspråk kan få sådan undervisning och se över behovet i övrigt av att anpassa undervisningen för dessa elever. Utredaren ska lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att genomföra förslagen, se vidare utredningens direktiv bilaga 1.

Regeringen beslutade den 22 december 2010 att utvidga utredarens uppdrag och att förlänga utredningstiden. I det utvidgade uppdraget, som ska redovisas senast den 30 mars 2012, ingår att se över ansvarsfördelning för och finansiering av gymnasieutbildning för vissa elever med funktionsnedsättning, se bilaga 2.

1.2 Utredningens arbete

En väsentlig del av arbetet med utredningen och de förslag som här läggs fram har varit alla samtal med berörda organisationer, skolhuvudmän och myndigheter. När det gäller intresseorganisationer

för barn och elever med funktionsnedsättning har utredningen haft samråd genom två seminarier. Till seminarierna bjöds medlemsorganisationer i Handikappförbunden samt andra intresseorganisationer inom området in. Representanter från följande organisationer har deltagit: Barnplantorna, Förbundet Sveriges Dövblinda, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Dövas Ungdomsförbund, Hörselskadades Riksförbund, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Unga Hörselskadade, Afasiförbundet/Talknuten samt Synskadades Riksförbund. Organisationerna har också beretts möjlighet att inkomma med skrivelser under utredningens gång.

Utredningen har besökt samtliga åtta statliga specialskolor för att ta del av deras verksamhet. Utöver detta har utredningen även besökt de kommunala och fristående hörselklasserna med regionalt upptagningsområde: Pilskolan i Uppsala, Alviksskolan och Nya Broskolan i Stockholm, Silviaskolan i Hässleholm och Kannebäcksskolan i Göteborg. Utredningen har även fört samtal med Elinebergsskolan i Helsingborg och Solanderskolan i Piteå. På skolorna har utredningen träffat skolledning, lärare och vid ett flertal tillfällen elever.

För att ta del av kommunala huvudmäns erfarenheter har utredningen intervjuat ett urval av kommuner från hela landet. De intervjuade kommunerna är Örebro, Härnösand, Stockholm, Lund, Vänersborg, Hässleholm, Göteborg, Umeå, Linköping, Hedemora, Kävlinge och Malå. I urvalet finns kommuner där en statlig specialskola är belägen, kommuner som har egen hörselklassverksamhet och de som inte har särskilda lösningar. Vidare finns kommuner representerade från Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner. Vid intervjuerna har förvaltningschef och/eller ansvarig chef för elevhälsa eller liknande stödfunktion närvarat. Utredningen och Sveriges kommuner och landsting bjöd även in kommunala företrädare till en referensgrupp. Intresset var dock för svalt från kommunernas sida för att ett möte skulle kunna genomföras.

Utredningen har också haft samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det har skett på ledningsnivå samt genom intervjuer med berörda funktioner inom myndigheten. I de delar som har berört skolans styrdokument har samråd med Statens skolverk skett vid flera tillfällen. Utredningen har även träffat företrädare för Skolinspektionen samt för Sveriges Kommuner och Landsting.

Institutionen för beteendevetenskap och lärande vid Linköpings universitet, CI-sektionen vid Karolinska Universitetssjukhuset, Avdelningen för svenska som andraspråk för döva vid Stockholms Universitet, Språkrådet samt Akademin för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap vid Örebro universitet har bidragit med information, material och synpunkter.

För att ta del av andra länders erfarenheter har besök gjorts i Norge där utredningen träffade företrädare för Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Statped och for Vetland skole og ressursenter for horselhemmede. I Danmark besöktes Undervisningsministeriet samt Nyboder Skole för barn med grav språkstörning och Rugvængets Skole för elever med hörselnedsättning.

Utredningen har också genomfört tre sammanträden med de experter som regeringen har utsett.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med detta kapitel som, förutom en beskrivning av uppdraget och hur arbetet bedrivits, redovisar utredningens principiella utgångspunkter (kapitel 1). Därefter följer ett kapitel som ger en bakgrund till de förslag som utredningen lämnar. I bakgrunden ges en bild av de berörda elevgrupperna, vilket specialpedagogiskt stöd de får och en skandinavisk utblick (kapitel 2). I de följande nio kapitlen redovisas utredningens förslag (kapitel 3–11). Betänkandet avslutas med två kapitel om konsekvenser av förslagen (kapitel 12 och 13). Därefter följer en författningskommentar (kapitel 14) och bilagor med viktiga deklARATIONER och konventioner, redovisning av enkätresultat, och vissa konsekvensberäkningar.

Regeringen beslutade den 24 februari 2011 om en ny skolförordning (2011:185). I betänkandet benämns den endast som skolförordningen. Utredningen har försökt att vara så aktuell som möjligt, t.ex. lämnas förslagen till ändrade författningar i relation till de bestämmelser som ska tillämpas från och med den 1 juli 2011.

1.4 Principiella utgångspunkter

1.4.1 Barnets bästa och vårdnadshavarens valfrihet

En självklar utgångspunkt för utredningens förslag är att hänsyn ska tas till barnets bästa vid valet av all utbildning. Detta gäller alla barn oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte. Utredningen utgår i förslagen från de rättigheter som barn tillförsäkras enligt konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.¹

Vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning som tillhör specialskolans målgrupp ska, i likhet med vad som gäller vårdnadshavare till övriga barn, ha långtgående möjligheter att välja skola för sina barn. En elev bör så långt det är möjligt placeras i den skolform och skola som vårdnadshavaren önskar att eleven ska gå.

1.4.2 Möjlighet att gå i skola i närheten av hemmet

Närhetsprincipen, som är en grundläggande princip i skollagen, gäller även elever som tillhör specialskolans målgrupp. I vissa fall kan det vara svårt att upprätthålla denna princip för att en elev samtidigt ska få det stöd som just den eleven behöver. Det finns därför behov av olika alternativ och möjligheter vid val av skola. Utredningen har av det skälet utformat förslag som ska ge elever som tillhör specialskolans målgrupp en ökad möjlighet att välja en specialskola alternativt en grundskola eller grundsärskola med möjlighet till teckenspråksutbildning i sin närhet. Utgångspunkten bör vara att ingen elev ska ha oberättigat långt till skolan och att elever med funktionsnedsättning på samma sätt som övriga barn och ungdomar ska kunna bo hemma tillsammans med sina föräldrar eller i deras närhet.² Det är inte rimligt att barn i skolåldern ska tvingas att flytta från sina föräldrar för att kunna få tillgång till en individ- och specialanpassad utbildning av god kvalitet.

¹ Artikel 7 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

² Jfr 10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen (2010:800).

1.4.3 Utbildningen ska vara av hög kvalitet

Alla elever har rätt till en utbildning och undervisning av hög kvalitet oavsett skolform. Utbildningen i specialskolan ska vara anpassad till varje elevs förutsättningar och så långt det är möjligt motsvara den utbildning som ges i grundskolan. Utbildningen ska även ligga till grund för fortsatt utbildning.³ För att upprätthålla en hög kvalitet på undervisningen krävs pedagoger med hög kompetens i varje ämne så att eleverna ges fullgoda förutsättningar att nå utbildningens mål. Utredningen anser att det är viktigt att elever i specialskolan får en likvärdig möjlighet att söka sig till fortsatt utbildning efter den obligatoriska skolan. Det måste poängteras att specialskolan tydligt ska fokusera på skolans kunskapsuppdrag.

1.4.4 Elever med behov av tvåspråkighet ska erbjudas en sådan miljö

Det är viktigt att elever med behov av tvåspråkighet erbjuds en sådan undervisningsmiljö. Häri avses en undervisningsmiljö med talad eller skriven svenska och teckenspråk där eleven lär sig att använda språken och därigenom ges möjlighet till fortsatta studier och delaktighet i samhället. En elev som har behov av en tvåspråkig miljö ska tas emot i specialskolan. För att stärka rätten till teckenspråk och utöka valfriheten för vårdnadshavare och elever bör rätten till teckenspråk stärkas i skollagen.

1.4.5 Hemkommunen har ett särskilt ansvar

Hemkommunen har det övergripande ansvaret för barn och ungas utbildning. Hemkommunen har, enligt skollagen, ansvaret för att se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.⁴ Statens ansvar för utbildning för elever i specialskolans målgrupp bör därför ses i relation till denna grundprincip.

Det statliga ansvaret för specialskolan motiveras i förarbetena till den nya skollagen med att specialskolan har en specialistkompetens och särskilda hjälpmedel som elevernas hemkommuner

³ 12 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁴ 7 kap. 21 § skollagen (2010:800).

i allmänhet inte har möjlighet att tillhandahålla. Specialskolan är således en skolform med specifika särdrag, där ett statligt huvudmannaskap hittills har ansetts motiverat.⁵ Utredningen utgår ifrån denna ansvarsfördelning i sina förslag.

1.4.6 Ekonomi ska inte avgöra valet av skolform

Ekonomiska drivkrafter bör inte vara den avgörande faktorn för hemkommunen då det gäller att erbjuda utbildning av hög kvalitet för elever i den berörda målgruppen. Den finansiella styrningen av specialskolan bör därför vara kostnadsneutral för hemkommunerna. Med det menas att det inte ska vara mer förmånligt för en kommun att en elev går i specialskolan än att eleven går i en alternativ lösning i hemkommunen eller hos annan huvudman.

1.5 Deklarationer och konventioner av betydelse inom området för specialpedagogik

Utredningen kan konstatera att det genomgående i såväl deklara-tioner som konventioner talas om inkludering och integrering av barn med funktionsnedsättning i det ordinarie skolsystemet. Det talas även om att skolsystemet ska tillåtas vara flexibelt och anpassas efter individens förutsättningar. Utgångspunkten ska vara barnets bästa och först när det ordinarie skolsystemet inte kan ta tillvara barnets behov kan specialskola eller speciella enheter vid ordinarie skola vara aktuellt. Detta kan särskilt vara aktuellt vid undervisning av hörselskadade, döva och dövblinda elever som har särskilda behov av fysisk inlärningsmiljö, inläring av teckenspråk och en tvåspråkig miljö. Vikten av kommunikation och utveckling av bl.a. punktskrift och teckenspråk är central. Personer med funktionsnedsättning ska få en ändamålsenlig utbildning med individanpassade åtgärder som i sin tur ger möjlighet till likvärdigt deltagande i utbildning och som samhällsmedlemmar, se bilaga 3 för en utförligare genomgång.

⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 234.

2 Bakgrund

I detta kapitel ger utredningen en bild av skolsituationen för elever som tillhör specialskolans målgrupp. Utredningen redogör översiktligt för de två elevgrupper som huvudsakligen berörs av förslagen om en flexibel utbildning; elever som är döva eller hörselskadade och elever med grav språkstörning. Det huvudsakliga fokuset riktas mot elever som är döva eller hörselskadade eftersom det är den elevgrupp som främst berörs av förslagen. Avsnittet behandlar faktorer som har betydelse för antalet elever i specialskolan, såsom exempelvis antalet födda barn som är döva eller hörselskadade. Vidare behandlas elevgruppens sammansättning och vilka utbildningsalternativ som finns för dem.

I kapitlet ges också en översikt över det specialpedagogiska stödet från stat, kommun och landsting till målgruppen. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur våra grannländer Norge och Danmark erbjuder utbildning för elevgruppen.

Specialskolan består av olika elevgrupper. Där alla elevgrupper avses använder utredningen begreppet specialskolans målgrupp. Annars framgår av texten vilken eller vilka elevgrupper som avses.

2.1 Elever som är döva eller hörselskadade

Syftet med detta avsnitt är att ge en bild av skolsituationen för barn och unga i grundskoleåldern som är döva eller hörselskadade. Det finns begränsad nationell statistik över elevgruppen. Utredningen kan utifrån uppgifter om förväntad förekomst av hörselskada och utifrån ett antal nationella och regionala kartläggningar visa elevgruppens omfattning.

Hörselskador kan vara av varierande i grad och det finns olika orsaker till varför de har uppstått. Det finns en stor variation, exempelvis beroende på om nedsättningen är medfödd eller förvär-

vad, om den upptäcktes i tidig ålder eller i senare ålder. Nedsättningen kan också förekomma i ett eller i båda öronen. Effekterna av hörselskador varierar också mellan individer, men det kan röra sig om nedsatt förmåga att fånga upp, omvandla och/eller tolka vibrationsmönster till meningsfulla ljudupplevelser. Graden av nedsättning och dess typ beror på vilket eller vilka steg i processen att omvandla vibrationer till ljud som har påverkats. En hörselskada kan också ge effekter som överkänslighet för ljud och tinnitus.¹

En elev med hörselskada har ofta behov en anpassad skolmiljö. Det innebär exempelvis en god akustisk miljö, mindre undervisningsgrupper, personal med kompetens om funktionsnedsättningen och tekniska hjälpmedel.² Behov av undervisning i och på teckenspråk kan variera beroende på grad av hörselskada och individens behov.

2.1.1 Få elever är döva eller hörselskadade

Av de barn som föds varje år är cirka 1–4 promille i behov av hörselhabiliterande insatser. Vid skolstarten har antalet fördubblats, vilket innebär att 2–8 promille av barn i grundskoleålder har behov av hörselhabiliterande insatser.³ Utifrån dessa siffror finns det cirka 5 000 barn som är döva eller hörselskadade i behov av habiliterande insatser i åldern 7–16 år.⁴ Detta antal stämmer väl överens med det antal som har framkommit i ett par nationella och ett antal regionala kartläggningar genomförda av Specialpedagogiska skolmyndigheten, landsting och Hörselskadades riksförbund. Kartläggningarna har i stor utsträckning utgått ifrån uppgifter från landstingens hörselvård. De barn och unga som fångas i undersökningarna är huvudsakligen de som är i kontakt med habiliteringen. Det bör därför påpekas att det finns ett visst mörkertal som främst utgörs av barn och unga med lättare hörselskada, eftersom de inte finns registrerade hos landstingen.⁵

¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Att höra i skolan – om hörteknik i undervisningen. Förutsättningar och möjligheter*, s. 22.

² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010), *Behov för elever med hörselnedsättning*, www.horselboken.se, sidan hämtad: 2010-12-03.

³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, s. 12.

⁴ Utredningens beräkning baserad på underlag från Statistiska centralbyrån – Befolkningsmängd i åldern 7–16 år 2009.

⁵ Se exempelvis Örebro läns landsting (2009), *Att höra eller nästan inte höra – Liv och hälsa ung 2005 och 2007*, Samhällsmedicinska enheten, s. 27.

2.1.2 Cochleaimplantat – ett hjälpmedel för barn med grav hörselskada

Det föds varje år cirka 100 000 barn och av dessa blir 50–60 barn varje år aktuella för ett cochleaimplantat (CI).⁶ Det är alltså en liten del av barn i behov av hörselhabiliterande åtgärder som kan ha behov av ett CI.

Det totala antalet barn med CI i grundskoleålder ökar varje år eftersom i princip alla barn som är aktuella för ett implantat numera opereras. Uppgifter från Socialstyrelsen visar att 55 barn per år fick sitt första CI under åren 2004 till 2008. Att i princip alla barn opereras i dag beror bl.a. på att det är obligatoriskt med tidig hörselscreening på nyfödda och att det också i högre utsträckning är accepterat att operera döva. Barn med medfödd dövhet opereras tidigare och helst före ett års ålder och det är en trend att de får bilaterala implantat, dvs. ett implantat för varje inneröra. Antalet barn som föds med hörselskada eller drabbas av hörselskada kommer sannolikt inte att öka i framtiden.⁷

I framtiden, när barn i årskullar där i princip alla har opererats har uppnått grundskoleålder, kommer det varje år att finnas cirka 500 barn med CI i grundskoleålder. Det skulle betyda att antalet barn med CI i åldern 6–15 år kommer att dubblas från år 2007, då Hörselskadades riksförbund i en kartläggning konstaterade att det fanns cirka 240 barn.⁸

Ett CI består av en yttre ljudprocessor och ett inopererat implantat. Ljudprocessorn ser ut som en hörapparat och är via en sladd kopplad till en liten sändare. Sändaren sitter fast mot huvudet med en magnet. Det inopererade implantatet utgörs av en mottagare med en magnet och en elektronisk krets. Från mottagaren utgår ett knippe elektroder inbäddade i en tunn silikontråd som är införd i innerörat (cochlea). Ljudprocessorns mikrofon tar upp ljud som omvandlas till elektriska signaler. Signalerna förs vidare från sändaren till mottagaren. Elektroderna stimulerar hörselnerven i innerörat med svaga elektriska impulser motsvarande de ljud som mikrofonen fångat upp. På detta sätt får hjärnan ljudinformation trots att innerörats hörceller inte fungerar.⁹

⁶ Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006), *Bilaterala cochleaimplantat (CI) hos barn*, SBU Alert-rapport nr 2006-01.

⁷ Socialstyrelsen (2009), *Behandling av barn med cochleaimplantat som rikssjukvård*.

⁸ Hörselskadades riksförbund (2007), *Åh, det var ingenting*, Årsrapport 2007, s. 42.

⁹ Karolinska Universitetssjukhuset (2010), *Hur fungerar ett Cochleaimplantat*, www.karolinska.se/ci, sidan hämtad: 2010-08-12.

Förändringar i specialskolans målgrupp är starkt kopplade till denna utveckling. Utvecklingen innebär att det på sikt kommer att finnas färre barn som är döva eller har en grav hörselskada som inte har hjälpmedel för att höra.

2.1.3 Det finns få särskilt anpassade undervisningsmiljöer

Elever som är döva eller hörselskadade kan välja olika skolalternativ. De kan läsa integrerat tillsammans med hörande barn, gå i ett särskilt hörselspår i en grundskola, i en särskild hörselklass eller i en statlig regional eller nationell specialskola.

Statliga, kommunala och fristående skolor för elever som är döva eller hörselskadade med regionalt upptagningsområde är koncentrerade till vissa delar av landet. Det finns fem regionala statliga specialskolor för elever som är döva eller hörselskadade och en nationell specialskola för elever som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola.¹⁰ Det finns 13 kommunala och fristående hörselklasser med regionalt upptagningsområde som fick statliga bidrag läsåret 2010/11.¹¹ Enligt uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten har sjuotton olika skolhuvudmän tilldelats medel för regionala undervisningsinsatser under åren 2006–2010. Enbart verksamhet riktad specifikt till grundskola eller grundsärskola är inkluderad i uppgifterna. Under perioden är det elva kommuner som har bedrivit regionala undervisningsinsatser under alla de tre senaste åren. Av dessa är det fem kommuner och en enskild huvudman som har hörselklassverksamhet: Stockholm, Göteborg, Hässleholm, Piteå, Uppsala samt Intresseföreningen för Nya Broskolan. Övriga kommuner har verksamhet för mindre grupper i form av exempelvis regelbundna träffar för elever som är döva eller hörselskadade eller någon form av integrerad verksamhet.¹² Under år 2010 omfattade verksamheten som fick statliga bidrag 471 elever. Utöver dessa verksamheter tilldelades Kalmar (55 elever) och Karlskrona (77 elever) bidrag för hörselverksamhet för elever i både grund- och gymnasieskolan för år 2010.

En studie från 2007 visade att det fanns särskilda undervisningsgrupper för elever som är döva eller hörselskadade i cirka

¹⁰ En beskrivning av specialskolorna ges i bilaga 4.

¹¹ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-08-18.

¹² Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-08-18.

20 procent av landets kommuner.¹³ Hörselklasser med regionalt upptagningsområde finns i cirka tre procent av landets kommuner.

Det finns få studier om varför barn och unga som är döva eller hörselskadade väljer en viss skolform. I en rapport från Specialpedagogiska skolmyndigheten finns däremot vissa uppgifter om detta.¹⁴ Där framkom att föräldrar till barn som går integrerat anser att närheten till bostad är viktigast för valet av skolform. Föräldrar till barn i specialskolan anser däremot att tillgång till teckenspråk och en tvåspråkig miljö är viktigast. Det framkom även att det finns skillnader i vilken betydelse graden av barnets hörselskada har. För barn som enligt föräldrarna är döva, har tillgång till teckenspråk och tvåspråkig miljö stor betydelse för valet av skolform. För föräldrar till barn som bedöms ha en lätt eller medelsvår hörselskada är däremot närheten till bostad av störst betydelse för valet.

Olika undersökningar¹⁵ har visat att 80 till 90 procent av eleverna går integrerat och den övriga delen går i en statlig specialskola eller i kommunala eller fristående hörselklasser. Elevernas val av skolalternativ följs dock inte upp i den officiella statistiken eftersom uppgifter om individens funktionsnedsättning inte samlas in. Det finns därför inga andra jämförelsetal över tid vad gäller elevernas val av skola än antalet elever i specialskolan. Utvecklingen mot att allt fler barn och vårdnadshavare väljer en skola nära hemmet har bekräftats av samtliga aktörer som utredningen har träffat.

¹³ Nilholm, C. m.fl. (2007), *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd – En enkätundersökning*, INSIKT 2007:2, Högskolans för lärande och kommunikation, Högskolans i Jönköping, s. 31.

¹⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, s. 45 f.

¹⁵ Se exempelvis Hörselskadades riksförbund (2007), *Äb, det var ingenting*, Årsrapport 2007; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Om elever med hörselskada i skolan*; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC), 2007–2009, projektrapport*, september 2009; Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset (2010), *Kartläggning av kommunernas hörselpedagogiska stöd till barn och elever med hörselnedsättning i Stockholms län*, projektrapport, april 2010.

Tillgången till teckenspråksundervisning är begränsad

Undervisning *på* teckenspråk ges i dag vid de sex specialskolorna¹⁶ samt på Kannebäcksskolan i Göteborg, Nya Broskolan i Stockholm och Talavidskolan i Jönköping. De övriga hörselklasserna i landet erbjuder undervisning *i* teckenspråk inom ramen för skolans och elevens val. Det finns således begränsade möjligheter för elever i behov av teckenspråk för sin kommunikation att få sådan undervisning på sin hemskola.

De kommunala huvudmän och hörselklasser som utredningen har fört samtal med har haft olika syn på tillgången till teckenspråkskompetens. De kommuner som har en specialskola belägen i sin närhet har inte uttryckt problem med att rekrytera teckenspråkskunnig personal. Svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens har däremot framhållits av de huvudmän som inte har en specialskola eller ett universitet med den inriktningen i närheten. Tillgången till lärare med teckenspråkskompetens är beroende av möjligheterna till utbildning. Utbudet av teckenspråksutbildning på akademisk nivå är mycket begränsad. Det är möjligt att läsa teckenspråk på akademisk nivå vid Malmö högskola, Örebro universitet och Stockholms universitet. Örebro och Stockholms universitet har kurser både för nybörjare och teckenspråkskunniga. Malmö högskola erbjuder enbart kurser i teckenspråk som främmande språk. Det är också möjligt för lärare att läsa teckenspråk på folkhögskolor. Enligt Folkhögskolornas informationsservice¹⁷ erbjuder sammanlagt nio folkhögskolor olika utbildningar i teckenspråk läsåret 2010.

2.1.4 Elevgruppen mår sämre än sina jämnåriga kamrater

Det finns flera indikationer på att barn och unga som är döva eller hörselskadade har en svår skolsituation i jämförelse med normalhörande barn. Utredningen väljer här att kortfattat återge resultaten från två studier om hur denna målgrupp mår i skolan.

Specialpedagogiska skolmyndigheten intervjuade i en studie från år 2008 cirka 600 barn och ungdomar med hörapparat/CI i grundskole- och gymnasieskoleålder om hur de uppfattade situationen i

¹⁶ Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan, Vänerskolan, Östervångsskolan och Åsbackaskolan.

¹⁷ www.folkhogskola.nu

skolan.¹⁸ Studien visade att en majoritet av de intervjuade uppfattade att situationen i skolan präglades av en god tillgänglighet, delaktighet och likvärdighet. Det framkom också att det fanns en stor grupp elever som upplevde stora brister. Gruppen elever med hörselskada och ytterligare funktionsnedsättning utmärkte sig som en grupp som upplevde svårigheter i sin skolsituation.

En jämförande studie om livsvillkor, levnadsvanor och hälsa för hörselskadade ungdomar och hörande ungdomar genomförd i Örebro län visar på liknande förhållanden.¹⁹ Studien baserades på två enkätundersökningar som riktades till samtliga elever i årskurs 7 och 9 samt år 2 på gymnasiet i Örebro län under år 2005 och år 2007. Majoriteten av de intervjuade ungdomarna med en hörselskada hade en lätt eller måttlig sådan och de gick integrerat i grund- eller gymnasieskolan. Studiens slutsatser var att hörselskadade ungdomar är ”en högriskgrupp när det gäller mobbning, kränkning och stress, men också när det gäller användning av alkohol, tobak och narkotika”. Elevgruppen har även enligt studien en mängd hälso-relaterade problem.

2.1.5 Eleverna har låg måluppfyllelse

Elever som är döva eller hörselskadade når i lägre utsträckning än hörande elever de nationella målen i skolan. Elevgruppen är också i lägre utsträckning behörig till gymnasieskolans nationella program. Dessa systematiska skillnader i skolresultat för elevgruppen fortsätter på högskolenivå och följer dem ut i arbetslivet.

Det finns få studier som systematiskt har undersökt måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade i grundskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten genomförde, på uppdrag av regeringen, en sådan studie under år 2007.²⁰ I studien jämfördes meritvärdet för de fyra grupperna: elever i specialskolan, elever i hörselklasskolor, individplacerade elever i grundskolor och en genomsnittlig elev i grundskolan år 2006. Skillnaderna igenomsnittliga meritvärden mellan de olika grupperna framgår av tabell 2.1.

¹⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Om elever med hörselskada i skolan*, s. 8.

¹⁹ Örebro läns landsting (2009), *Att höra eller nästan inte höra – Liv och hälsa ung 2005 och 2007*, Samhällsmedicinska enheten.

²⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*.

Tabell 2.1 Genomsnittligt meritvärde för elever i olika skolalternativ

	Grundskolan 2006	Individ- placerade	Hörselklasser	Specialskolan
Meritvärde	210	190	185	145

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*.

Enligt studien är således måluppfyllelsen lägre i den statliga specialskolan och högre för de elever som är hörselskadade som går integrerat. Studien visade också att andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan är lägre i specialskolan och att andelen elever som inte når målen i ett eller flera ämnen är väsentligt högre i den skolformen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten lyfte i studien fram vissa tänkbara förklaringar till dessa stora och systematiska skillnader. Exempelvis menade myndigheten att andelen elever i specialskolan med ytterligare funktionsnedsättning och andelen elever som var födda utomlands var högre i specialskolan än i övriga skolalternativ. Noterbart är att de förklaringar som fördes fram utgick ifrån elevgruppens sammansättning och inte från skillnader i undervisningens kvalitet.

En liknande undersökning genomfördes under år 2010 i Norge.²¹ Den visade att elever som är döva eller hörselskadade generellt har lägre måluppfyllelse än hörande elever. Undersökningen visade att det finns ett statistiskt samband mellan faktorerna grad av hörselskada, förekomst av ytterligare funktionsnedsättning, kön, utländsk bakgrund, föräldrars bakgrund och uppnådda skolresultat. Den bakgrundsfaktor som hade störst betydelse var, precis som för hörande barn, föräldrarnas utbildningsnivå. Resultaten överensstämde med fynden i den ovan nämnda svenska studien.

2.1.6 I specialskolan blir eleverna färre och undervisningens kvalitet ifrågasätts

Antalet elever i specialskolan har minskat under en lång tid. Förklaringar till denna trend varierar. Allt fler barn som är döva eller hörselskadade väljer andra skolalternativ än specialskolan. Samtidigt visar Skolinspektionens granskning av den statliga skol-

²¹ Statped Skådalen kompetanscenter (2010), *Elever med hörselsbemning i skolen – En kartleggningsundersökelse om läringens utbytte*, Del en: Kortrapport.

formen att det finns brister i undervisningens kvalitet. I detta avsnitt ger utredningen en beskrivning av granskningen av specialskolan och en översiktlig bild av hur elevgruppen i regionskolorna har utvecklats och kan komma att utvecklas.

Brister i undervisningens kvalitet

Skolinspektionen har nyligen genomfört en riktad tillsyn av specialskolan.²² Myndigheten har riktat kritik mot samtliga specialskolor. Den samlade bilden av den riktade tillsynen visar att specialskolan har ett omfattande utvecklingsarbete framför sig vad gäller måluppfyllelse och resultat, den pedagogiska ledningen och i flera fall skolans lärandemiljö. Här bör framhållas att tillsynen även har identifierat goda exempel på en väl utformad undervisning. Den samlade bilden förändras dock inte av de positiva undantagen. Kritiken är i flera fall densamma som den som framfördes vid Skolverkets tillsyn av verksamheten under år 1998. Nedan beskrivs huvudsakligen läget i de fem regionskolorna.

Samtliga regionskolor får kritik för att eleverna inte ges förutsättningar att nå målen. Det framkommer av tillsynen att det på flera skolor saknas en gemensam diskussion och en fördjupad analys av den låga måluppfyllelsen.

Kritik riktas mot samtliga skolor avseende den pedagogiska ledningen och utvecklingen av skolan. På fyra av fem regionskolor framgår att rektorn inte är närvarande i den pedagogiska verksamheten och således inte tar sitt ansvar som pedagogisk ledare. Skolinspektionen bedömer att det på, i stort sett, samtliga specialskolor saknas en gemensam vision för skolans uppdrag. Vidare framkommer att det vid ett antal skolor i princip saknas gemensamma diskussioner om betyg och bedömning. Detta bedöms påverka elevernas möjligheter att få en likvärdig bedömning av sin kunskapsutveckling. Inga skolor har ett systematiskt utbyte av erfarenheter med kommunala grundskolor. Vid fyra av de sex skolor som har döva eller hörselskadade elever visar inspektionen att lärarnas kompetens i teckenspråk behöver förstärkas.

Tre av fem regionskolor får kritik vad gäller skolans lärandemiljö. Det handlar om skolornas fokus på lärande, tilliten till

²² Tillsynen genomfördes under åren 2010 och 2011. Utredningens sammanfattande beskrivning har kvalitetsgranskats av Skolinspektionen. Beskrivningen baseras på de enskilda skolbesluten eftersom myndighetens sammanfattande beslut om specialskolan inte fanns att tillgå vid tidpunkten för utredningens avlämnande.

elevens förmåga och trygghet och studiero. Det framgår att eleverna på flera skolor inte upplever undervisningen som stimulerande. Elever har i tillsynen uttryckt att undervisningen har varit på för låg nivå och att de inte får de utmaningar de har behov av. Vid tre regionskolor riktas kritik mot att skolan inte har höga och tydliggjorda förväntningar på eleverna. Detta har uttryckts av såväl lärare som föräldrar. I flera fall har lärare och rektorer förklarat elevernas skolresultat med exempelvis elevernas funktionsnedsättning och förutsättningar i övrigt. Tillsynen visar att rektorer och lärare i flera fall saknar ett självkritiskt förhållningssätt; vilket är en förutsättning för att utveckla kvalitet i undervisningen. Det framkommer att undervisningen på vissa skolor inte främjar elevernas möjligheter att kommunicera och utbyta information. Undervisningen bedrivs vanligen i små grupper där lärare och elev kommunicerar i relationen en till en, vilket också lämnar för litet utrymme för autentisk språkanvändning. Skolinspektionen påpekar också att skolorna inte arbetar tillräckligt aktivt med elevernas ansvar och inflytande. Kritik framkommer mot vissa skolors arbete mot kränkande behandling. Sju av åtta specialskolor har brister när det gäller arbetet för elever i behov av särskilt stöd, framför allt när det gäller utformning av åtgärdsprogram.

Elevantalet minskar

Tidigare utredningar och utvärderingar har konstaterat att elevminskningen i specialskolan har varit större än elevminskningen i grundskolan under 2000-talet.²³ Om läsåret 1999/2000 används som basår har antalet elever i regionskolorna minskat med cirka 20 elever per år fram till läsåret 2010/11. Om skolornas elevantal hade följt elevantalet i grundskolan skulle elevminskningen däremot ha varit cirka 10 elever per år. I alla dessa jämförelser bör påpekas att elevantalet i specialskolan är lågt vilket gör att det är svårt att fastställa trender och utvecklingstendenser eftersom skillnader på ett fåtal elever mellan åren kan vara en tillfällighet.

Det finns flera faktorer som påverkar hur många elever som går i de statliga regionskolorna. Antalet födda barn i landet bidrar, precis som i grundskolan, till en naturlig variation. Föräldrars

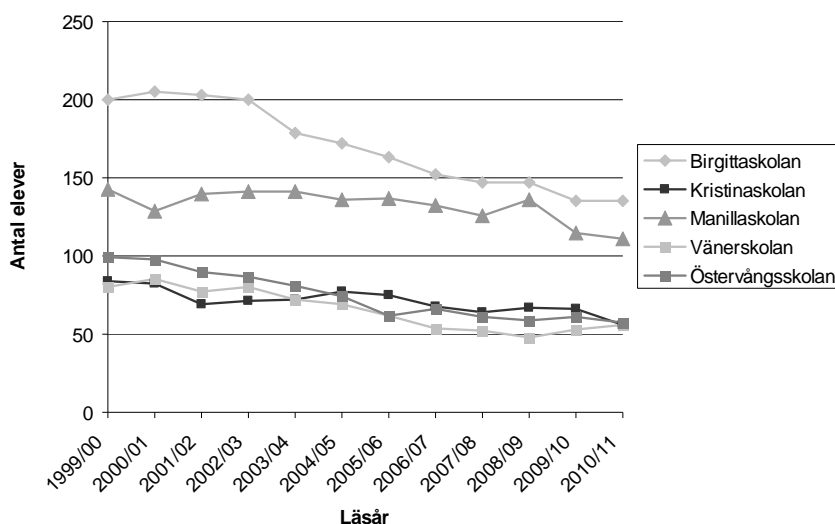
²³ Se exempelvis Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:01 och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008) *Specialskola på deltid? – Utvärdering av deltidsundervisning vid Åsbackaskolan*, dnr ALL-2008/80.

inställning har också betydelse för vilket skolalternativ som väljs. Utöver dessa grundläggande faktorer påverkar också landstingens och huvudmännens informationsinsatser samt den hörseltekniska utvecklingen.²⁴ Den kanske mest avgörande faktorn som påverkar elevantalet är tillgången till kommunala och fristående alternativ, det vill säga hur väl grundskolan och grundsärskolan förmår att utforma en bra undervisning för barn som är döva eller hörselskadade.

Elevminskningen är störst i Birgittaskolan

Antalet elever i de regionala specialskolorna har, som ovan nämnts, minskat under en följd av år. Utredningen visar här hur minskningen fördelar sig mellan regionskolorna.

Diagram 2.1 Antal elever i regionskolor läsåren 1999/00 till 2010/11



Källa: Officiell statistik, Skolverket och underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

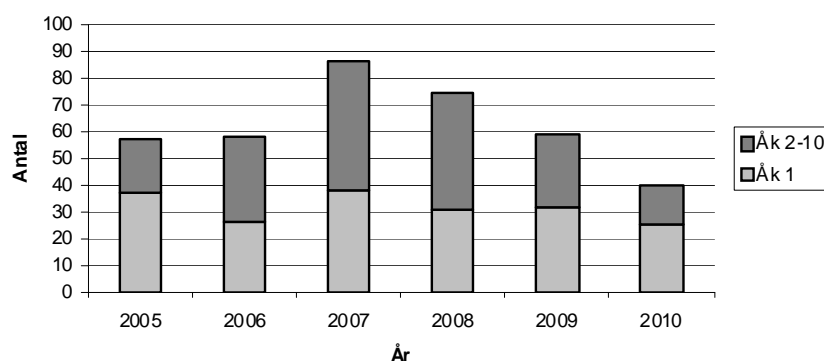
Alla regionskolor har ett lägre elevantal i dag än i början av 2000-talet. Som framgår av figuren har den största minskningen skett på Birgittaskolan i Örebro, från ett högsta antal på 205 elever läsåret 2000/01 till 135 elever läsåret 2010/11.

²⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, s. 14.

Antalet ”insneddare” minskar

Specialpedagogiska skolmyndigheten har under en lång period pekat på att antalet elever som börjar i specialskolan i högre årskurser ökar. Dessa s.k. insneddare har, enligt myndigheten, särskilda svårigheter. Motivet för dem att börja i specialskolan är ofta att hemkommunen inte har klarat av att ge adekvat stöd. Trenden att antalet insneddare ökar verkar vara på väg att brytas. I diagram 2.2 framgår antalet nyinskrivna elever för åren 2005 till 2010 uppdelade på de som börjar i årskurs 1 och de som börjar i högre årskurser.

Diagram 2.2 Nyinskrivna elever vid de regionala specialskolorna 2005–2010



Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning för skolor, 2007–2009*, och skrivelse, ALL 2010/558.

Fler elever har talad svenska som förstaspråk

De regionala specialskolorna erbjuder en tvåspråkig miljö för elever som är döva eller hörselskadade. Det pågår en utveckling mot att allt fler elever vill ha undervisning på talad svenska även i specialskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten har redovisat elevernas egen bedömning av sitt förstaspråk för åren 2008 till 2010. Statistiken visar på en försiktig trend att fler elever har talad svenska eller både talad svenska och teckenspråk som sitt förstaspråk.

Tabell 2.2 Elevernas förstaspråk – regionskolor (2008–2010)

Antal elever med följande undervisningsspråk:	2008	%	2009	%	2010	%
Huvudsakligen teckenspråk	245	55	218	51	204	49
Huvudsakligen talad svenska	119	26	121	28	118	28
Både teckenspråk och talad svenska	84	19	91	21	93	23
Alternativt kommunikationssätt	1	0	0	0	0	0
Summa	449	100	430	100	415	100

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning för skolor, 2007–2009* och underlag från myndigheten.

Den framtida elevutvecklingen i regionskolorna

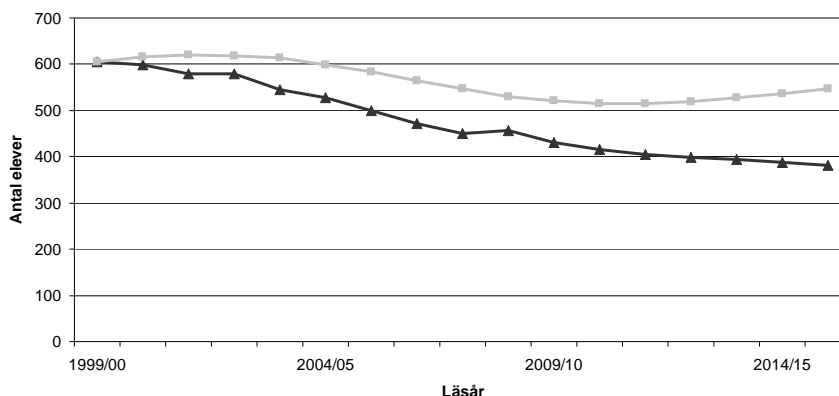
Det är många faktorer som påverkar det framtida elevantalet, exempelvis den medicinsk-tekniska utvecklingen och tillgången till anpassade undervisningsmiljöer nära hemmet. Detta påverkar säkerheten i prognoser. Utredningen anser det ändå relevant att utifrån historiska data diskutera hur elevantalet kan utvecklas i framtiden.

Elevantalet i grundskolan kommer enligt Skolverkets prognoser att öka igen på grund av förändringar i födelsetalen.²⁵ I diagram 2.3 har utredningen gjort antagandet att antalet elever som väljer specialskolan kommer att minska i en något högre takt än under hela 2000-talet. Antagandet bygger på att fler barn opereras med CI, jämfört med tidigare.²⁶ Föräldrarna förväntas därför i första hand välja en annan skolform än specialskolan. Den övre linjen i diagrammet representerar en utveckling i elevantal som följer grundskolans utveckling och prognos. Den undre linjen representerar den faktiska utvecklingen fram till och med läsåret 2010/11 och därefter förväntad utveckling.

²⁵ Skolverket, *Antal elever läsåren 1982/83–2009/10 och beräknat antal elever 2010/11–2016/17*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-08-25.

²⁶ Socialstyrelsen (2009), *Behandling av barn med cochleaimplantat som rikessjukvård*, s. 14.

Diagram 2.3 Elevutvecklingen i regionskolorna



Källa: Officiell statistik, Skolverket, underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten och utredningens beräkningar.

Korrigeringar i prognosen har gjorts för det ökande elevantalet i grundskoleålder de kommande åren. Givet dessa antaganden kommer det totala antalet elever i de regionala specialskolorna att vara cirka 400 de kommande åren då allt fler barn med CI kommer upp i grundskoleålder. Detta motsvarar en minskning med cirka 35 procent sedan början av 2000-talet. I prognosen har hänsyn inte tagits till eventuella effekter av utredningens förslag, bl.a. avseende ökad tillgång till teckenspråksutbildning i grundskola och grundsärskola. En följd av utredningens förslag kan bli att elevantalet i regionsskolorna kommer att minska i en snabbare takt och följa den utveckling som har skett i Norge, se avsnitt 2.4.1.

2.2 Elever med grav språkstörning

Syftet med detta avsnitt är att ge en bild av målgruppen barn och unga med grav språkstörning i grundskolan eller i motsvarande skolformer. Det finns mycket begränsad nationell statistik om elevgruppen.

Barn med språkstörning har svårigheter med språkproduktion och/eller språkförståelse. Det innebär för barn med måttlig, grav eller mycket grav språkstörning ett behov av stöd inom fonologi (språkljud), grammatik, semantik (språkets innehåll) och prag-

matik (hur språket används). Denna funktionsnedsättning kan se mycket olika ut hos olika individer.²⁷

En språkstörning kan ge konsekvenser för elevens läsförmåga. Den kan också påverka tidsuppfattning, elevens prestationsförmåga och förmågan att planera och att minnas. Eleven kan också ha svårigheter kopplade till uppfattningsförmågan, både ljud- och synmässigt.²⁸

2.2.1 20 000 elever beräknas ha en grav språkstörning

Uppskattningsvis har cirka en till två procent av alla barn i förskoleåldern en grav eller mycket grav språkstörning. En grav språkstörning innebär att svårigheten ofta finns kvar i vuxen ålder. En beräkning utifrån dessa uppgifter skulle innebära att cirka 10 000 till 20 000 elever i grundskoleåldern har en grav språkstörning. Det finns dock ingen kartläggning av det faktiska antalet barn med denna funktionsnedsättning i grundskoleåldern i Sverige.²⁹ Bland barn med grav språkstörning finns också en mycket liten grupp elever som kan ha behov av teckenspråk för sin kommunikation. En utredning har visat att denna grupp omfattar cirka 20 barn per årskull.³⁰

2.2.2 De flesta eleverna går i grundskolan

De allra flesta barn i grundskoleåldern med grav eller mycket grav språkstörning går i kommunala eller fristående grundskolor. Det finns särskilda skolalternativ i form av exempelvis kommunala tal- och språkklasser. En kartläggning har visat att det finns särskilda undervisningsgrupper för elever med språkstörning i cirka 40 procent av landets kommuner.³¹ Ett fåtal av dessa kommuner anordnar språkklasser med regionalt upptagningsområde och får statliga bidrag för detta. År 2010 gick totalt 157 elever i grundskolan eller grundsärskolan i sju olika kommunala tal- och språkklasser med

²⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Språkstörning – en pedagogisk utmaning*, s. 13.

²⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Språkstörning – en pedagogisk utmaning*, s. 29 ff.

²⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Språkstörning – en pedagogisk utmaning*, s. 13 f.

³⁰ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning*, s. 56.

³¹ Nilholm, C. m.fl. (2007), *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd – En enkätundersökning*, INSIKT 2007:2, Högskolan för lärande och kommunikation, Högskolan i Jönköping, s. 31.

regionalt upptagningsområde. Av de 157 eleverna kom 17 från andra kommuner.³²

2.2.3 Elevantalet ökar i Hällsboskolan

För elever med grav eller mycket grav språkstörning finns specialskolan Hällsboskolan, som är en riksskola. Den finns i Sigtuna och i Umeå. De båda skolenheterna är lokalintegrerade i kommunala grundskolor. Under 1990-talet innan Hällsboskolan avvecklades varierade antalet elever mellan 100 och 130 per läsår.³³ Skolan återetablerades år 2008 och sedan dess har antalet elever ökat varje år. Läsåret 2010/11 gick 28 elever i Hällsboskolan. Det senaste året har myndigheten noterat en betydande ökning i antalet ansökningar.³⁴

Det förekommer också att ett mycket litet antal barn med språkstörning som har behov av teckenspråk, går i de regionala specialskolorna. Från läsåret 2007/08 till läsåret 2009/10 har antalet elever med språkstörning i de regionala skolorna ökat från en till nio stycken.³⁵

2.3 Specialpedagogiskt stöd till elever som tillhör specialskolans målgrupp

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär att hemkommunen har ett långtgående utbildningsansvar för sina barn och ungdomar, ett ansvar som även inkluderar det specialpedagogiska stödet till elever i behov av stöd. Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser samt har ansvar för lärarutbildning och bidrar till viss kompetensutveckling. Genom Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar också staten för stöd i specialpedagogiska frågor där huvudmännen inte kan förväntas inneha kompetens. Landstingen ansvarar i sin tur för hälso- och sjukvård, i detta sammanhang huvudsakligen habilitering.

³² Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-08-18.

³³ Skolverket, *Skolor och elever läsåren 1992/93 till 2000/01*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-12-10.

³⁴ Utredningens samtal med Hällsboskolan, 2010-08-27.

³⁵ Skolverket, *Skolor och elever läsåret 2006/07, 2008/09 och 2009/10*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-12-10.

2.3.1 Staten stödjer brett

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska enligt dess instruktion ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, till huvudmän med ansvar för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt utbildning inom det offentliga skolväsendet och fristående skolor. Det specialpedagogiska stödet innebär enligt instruktionen att anordna och medverka i kompetensutveckling och att bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet. Myndigheten ska också erbjuda specialpedagogisk utredning inom resurscenter för bland annat barn och ungdomar med grav språkstörning och döva eller hörselskadade barn och ungdomar som också har en utvecklingsstörning.³⁶

Specialpedagogiska skolmyndigheten ger i dag specialpedagogiskt stöd till kommunala och enskilda huvudmän genom rådgivnings- och utredningsinsatser, strategisk huvudmannasamverkan, kompetensutveckling och nätverk. Målgruppen för insatserna är bred, från förvaltningschefer till pedagoger. I myndighetens fem regioner finns enheter för råd och stöd och varje enhet har 30–35 rådgivare. Varje region har team som arbetar med rådgivningsuppdrag och huvudmannasamverkan. I teamen finns spetskompetens för olika funktionsnedsättningar.³⁷ Myndigheten har totalt cirka 230 rådgivare/specialpedagoger, i regionala avdelningar och nationella resurscenter, och av dessa har cirka 70 procent specialpedagogisk utbildning på högskolenivå.³⁸ Det finns omkring 20 rådgivare med särskild kompetens kring döv/ hörselfrågor fördelat på de fem regionerna.³⁹ Utöver detta finns det sju specialpedagoger vid myndighetens resurscenter döv/hörsel.

Huvudmannasamverkan

Huvudmannasamverkan innebär att myndigheten för en dialog med respektive huvudman om utvecklingsbehov och hur huvudmannen och Specialpedagogiska skolmyndigheten kan arbeta för att möta dessa. Arbetssättet är en strategi för att arbeta långsiktigt

³⁶ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

³⁷ Utredningens samtal med regionchefer, Specialpedagogiska skolmyndigheten, september, 2010.

³⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2009*, s. 107.

³⁹ Utredningens samtal med regionchefer, Specialpedagogiska skolmyndigheten, september, 2010.

och förebyggande med kommunala och enskilda huvudmän. Myndighetens ambition är att utveckla den strategiska huvudmannasamverkan och i framtiden kanalisera fler stödjande uppdrag via denna metod.⁴⁰

Rådgivning

Myndighetens rådgivningsuppdrag innebär ofta direkta förfrågningar från kommuner. Förfrågningarna ska kanaliseras genom ansvarig rektor, men det förekommer också att enskilda lärare kontaktar myndigheten direkt. Regionerna har olika tyngdpunkt vad gäller vilken typ av verksamhet som är dominerande, huvudmannasamverkan eller rådgivningsinsatser. Under år 2010 genomförde myndigheten 2 358 rådgivningsuppdrag inom barn- och ungdomsutbildningen samt skolbarnsomsorgen exklusive gymnasieutbildning.⁴¹ Av dessa utgjorde cirka 4 procent uppdrag inom döv/hörselområdet och cirka 10 procent uppdrag inom området tal- och språksvårigheter. Insatser som avsåg synskada utgjorde cirka 11 procent av uppdragen. Den senare elevgruppen är färre till antalet än elever som är döva eller hörselskadade. Specialpedagogiska skolmyndigheten menar att det relativt låga antalet uppdrag inom döv/hörsel kan bero på att kommunerna inte har kompetens att se det faktiska behovet av stöd, så kallad beställarkompetens.

Trenden i myndighetens rådgivande verksamhet är att frågeställningarna i uppdragen är mer komplexa i dag än tidigare och att detta är ett tecken på att kommunerna själva klarar det grundläggande specialpedagogiska stödet.⁴²

Kompetensutveckling

Parallellt med huvudmannasamverkan och rådgivningsuppdrag erbjuder också regionerna olika former av kompetensutveckling till kommunala och enskilda huvudmän. Alla regioner har kurser för personal som arbetar med elever som är döva eller hörselskadade. Vissa regioner erbjuder generella kurser som riktar sig till alla kom-

⁴⁰ Utredningens samtal med regionchefer, Specialpedagogiska skolmyndigheten, september, 2010.

⁴¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2010*, s. 14 ff.

⁴² Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2009*, s. 13.

muner inom regionen och andra regioner har särskilda kurser som anordnas efter huvudmäns behov. Kurser inom området dövhet/hörselskada hade flest deltagare av de kurser som behandlade en specifik funktionsnedsättning under år 2009. Totalt deltog 925 personer i olika personalkategorier i dessa kurser. Under samma period deltog 334 personer i kurser om tal- och språksvårigheter och 1 710 personer i övergripande kurser om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar. Målgruppen för kurserna är olika. De kan vända sig till en eller flera skolformer och till flera yrkeskategorier som skolledare, förskollärare, pedagoger, specialpedagoger, resursteam/elevhälsopersonal, hörselpedagoger, elevassistenter, fritidspedagoger, personliga assistenter och landstingspersonal.⁴³

Nätverk

De fem regionerna anordnar nätverk för personal som arbetar med elever som är döva eller hörselskadade. Syftet med nätverken är att möjliggöra erfarenhetsutbyten mellan professionella. Nätverken är i flera regioner till för kommunala kontaktpersoner inom området. Personal från landstingens hörselhabilitering är också med i flera nätverk. Inom en region finns det nätverk för förskolor och skolor som har elever som är hörselskadade.

Projekt för bättre stöd till elever som är döva eller hörselskadade

Specialpedagogiska skolmyndigheten har två pågående projekt som båda syftar till att utveckla former för det statliga stödet till huvudmän. De pågår i myndighetens östra och södra region och nedan följer en redovisning av dessa.

I Specialpedagogiska skolmyndighetens södra region har det sedan 2000-talets första hälft genomförts utredningar och projekt som syftar till att förbättra det statliga stödet till målgruppen elever som är döva eller hörselskadade. De tidigare utredningarna och projekten har resulterat i projektet *Morgondagens skola*. Projektet har i en delrapport föreslagit att Östervångsskolan bör samlokaliseras med en kommunal grundskola i Lunds kommun.⁴⁴ Vidare

⁴³ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-11-26.

⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010), *Morgondagens skola för elever som är döva eller har en hörselnedsättning*, Södra regionen, projektrapport, s. 4.

föreslogs att samverkan mellan Silviaskolan, en kommunal hörselklass med regionalt upptagningsområde, och Östervångsskolan skulle stärkas och vidareutvecklas genom en regional resursenhet. Staten föreslogs ta det övergripande ansvaret för denna resursenhet som skulle syfta till att ge stöd i utbildningsfrågor till målgruppens elever och föräldrar, kommuner och andra berörda ansvariga samt stödja ökad regional samverkan och utveckling inom området. Slutligen föreslogs att staten borde prioritera riktade stödinsatser till södra regionens nordöstra del. Kartläggningar har visat att utbudet av utbildning för och stöd till elever som är döva eller hörselskadade har varit eftersatt i denna del av landet.

Specialpedagogiska skolmyndighetens östra region arbetar med ett projekt där stat, landsting och kommun samverkar. Verksamheten bedrivs i projektform, i det s.k. *Hörsel-dövförum* i Stockholms län. Det är ett samarbete mellan Östra regionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset, Stockholms läns landsting.⁴⁵ Projektet påbörjades med anledning av att föräldrar hade uttryckt att det fanns en otydlighet kring olika aktörers uppdrag i stödet till elever som är döva eller hörselskadade.⁴⁶ Syftet med projektet har varit att professionella ska samverka och utveckla arbetssätt för att målgruppen ska få en bättre helhet och tydlighet i det stöd som stat, landsting och kommun ger. Enligt preliminära slutsatser från projektets inledande arbete har samverkansrutiner mellan stat, kommun och landsting utvecklats och blivit tydligare.⁴⁷ Vidare har samarbetet resulterat i nya arbetssätt och arbetsformer och förutsättningarna för informations- och erfarenhetsutbyte inom döv/hörselområdet har, genom de nya nätverk som bildats, blivit bättre i länet.

2.3.2 Huvudmännen har strukturer, men kompetensen når inte fram till eleven

Kommunala huvudmän har ofta övergripande stödorganisationer för elever i behov av särskilt stöd. Trots goda organisatoriska förutsättningar visar Specialpedagogiska skolmyndighetens kart-

⁴⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset (2010), *Kartläggning av kommunernas hörselpedagogiska stöd till barn och elever med hörselnedsättning i Stockholms län*, projektrapport, april 2010.

⁴⁶ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, Östra regionen, 2010-08-31.

⁴⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset (2011), *Slutrapport Hörsel-dövförum i Stockholms län*, projektrapport, januari 2011.

läggningar, Skolinspektionens granskning och utredningens samtal med berörda aktörer att det finns brister i skolhuvudmännens stöd till enskilda individer. Bristerna kan ofta hänföras till personalens kompetens att undervisa elever med funktionsnedsättningar. Skolverket har också nyligen konstaterat att det på flera nivåer i skolsystemet saknas kunskap om vilka konsekvenser olika funktionsnedsättningar har för elevers kunskapsutveckling och delaktighet och om hur man vid behov anpassar undervisningen.⁴⁸

I detta avsnitt redovisar utredningen hur skolhuvudmän organiserar stödet till gruppen elever som är döva eller hörselskadade, vilka behov huvudmännen anser de har av statligt stöd samt tillgången till kompetens inom området. Avsnittet baseras på utredningens intervjuer med huvudmän samt på tidigare utredningar och utvärderingar.

Kommuner har strukturer för att ge specialpedagogiskt stöd

Det urval av kommuner⁴⁹ som utredningen har intervjuat har övergripande strukturer för att ge stöd till barn som är döva eller hörselskadade. De har vanligtvis någon form av centralt placerad stödorganisation, elevhälsoteam eller resurscentrum, med specialpedagoger med inriktning mot hörselskada eller hörselpedagoger. De har alla rutiner för att identifiera och kartlägga barn med hörselskada. Kommunerna påbörjar ofta planering för kommande anpassningar av skolmiljön i samband med att barnets behov har identifierats. Sådan planering sker för det mesta i dialog med föräldrar. Det finns i alla intervjuade kommuner ett fungerande samarbete med landstingens habiliterande verksamheter. Landstingen ses som den viktigaste samverkansparten för att ge stöd till elevgruppen. Samarbetet är ofta av konkret karaktär och berör situationen för enskilda barn. De kommuner som inte har en central överblick över vilka barn som finns i målgruppen har överlåtit ansvaret till stadsdelsnämnder eller till rektorer.⁵⁰ Utredningens bild av kommunernas övergripande organisation överensstämmer med vad som framkommit i Skolinspektionens gransk-

⁴⁸ Skolverket (2010), *Förslag på delmål samt struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi – redovisning av regeringsuppdrag*, dnr. 2010:420, s. 11.

⁴⁹ Se avsnitt 1.2.

⁵⁰ Göteborg, Stockholm och Vänersborg.

ning⁵¹ och i en studie⁵² av Skolverket. I Skolinspektionens granskning framkom att samtliga granskade verksamheter hade en väl fungerande stödorganisation, med kommunövergripande elevhälso-team som hade kompetens om olika funktionsnedsättningar. Huvudmännen hade också rutiner för att informera personal och klasskamrater om elever med funktionsnedsättning, om vad det kan innebära att ha en funktionsnedsättning och hur det kan påverka inläringen.

Kompetensen når inte eleverna

Skolinspektionens granskning, som nämns ovan, omfattade nio kommunala och fem enskilda huvudmän, totalt tjugofyra grundskolor.⁵³ Myndigheten bedömde att samtliga granskade huvudmän hade en ambition att skapa en skola för alla där eleven får utbildning i sin hemskola och att varje skola anpassas efter elevens behov.

Den kritik som fördes fram var att trots huvudmännens höga ambitioner att ge alla elever en likvärdig utbildning så hade ambitionerna svårt att nå ut i skolverksamheterna. Det framkom att personalen inte alltid följde råd och anvisningar, från exempelvis kommunala hörselpedagoger, om undervisningens utformning och genomförande. Granskningen pekade också på att personalens kompetens om funktionsnedsättningar var mycket varierande. Vidare framkom att de granskade skolornas lokaler inte var anpassade fullt ut efter elevernas behov. Exempelvis fanns hörselslingor och ljuddämpande insatser i en elevs hemklassrum, men inte i andra lokaler. Slutligen pekade granskningen på att huvudmännen saknade en samlad uppföljning och utvärdering av insatser och resultat för elever med funktionsnedsättning.

⁵¹ Skolinspektionen (2009), *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, rapport 2009:6.

⁵² Skolverket (2006), *På andras villkor – skolans möte med elever med funktionsbinder*, rapport 06:946.

⁵³ Skolinspektionen (2009), *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, rapport 2009:6.

Behovet av statens stöd varierar

I de samtal utredningen har haft med kommuner har de betonat att de själva måste ha kompetens att ge stöd till elevgruppen. Huvudmännen har inte uttryckt ett stort behov av stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Däremot har de pekat på behov av stödjande insatser i form av statliga bidrag för verksamheter som bedrivs inom kommunens gränser. Det handlar då inte enbart om regionala undervisningsinsatser utan också om ett behov av spetskompetens och fortbildning i områden där kommunens egen kompetens inte räcker till. Det kan exempelvis vara stöd kring elever med flerfunktionsnedsättning eller elever med särskilt komplexa behov. Kommunerna har uttryckt att staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, har andra förutsättningar att bygga upp hög kompetens inom dessa områden än vad en enskild kommun kan ha. Det har också framgått att Specialpedagogiska skolmyndigheten är en bland flera aktörer som kommunerna vänder sig till vad gäller fortbildning; universitet och högskolor och landsting är exempel på andra aktörer.

I en studie som har genomförts av Specialpedagogiska skolmyndigheten om elever med hörselskada i skolan tillfrågades 2 000 lärare i grundskola, grundsärskola och gymnasieskola om deras kompetens och behov av stöd till elever som är döva eller hörselskadade.⁵⁴ Studien visade att mer än hälften av de tillfrågade lärarna ansåg att de behövde mer utbildning kring huvudsakligen pedagogiska strategier och kunskap om elever som är döva eller hörselskadade och har ytterligare funktionsnedsättning. Specialpedagogiska skolmyndigheten har utifrån sina erfarenheter pekat på att pedagoger som undervisar elever med hörselskada behöver grundläggande kunskaper i audiologi, hörselteknik och pedagogik. De skolor som har döva elever behöver också enligt myndigheten en akademisk nivå på undervisning i teckenspråk.⁵⁵

Utredningen vill här också lyfta fram de behov som den personal inom Specialpedagogiska skolmyndigheten som arbetar med stöd till skolhuvudmän har betonat.⁵⁶ Myndighetens rådgivare pekade på att det statliga stödet till skolhuvudmän bör stärkas eftersom allt fler elever som är döva eller hörselskadade väljer att gå

⁵⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Om elever med hörselskada i skolan*.

⁵⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, s. 54.

⁵⁶ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndighetens personal vid intern kompetensutvecklingsdag, Hörseldagarna, 2010-10-28.

integrerat i grundskolan. De poängterade också att det inte finns ett samlat ansvar för målgruppen i dag och att kommunernas kompetens varierar. De viktigaste frågorna för det framtida statliga stödet som betonades av gruppen var teckenspråksutbildning för huvudmännens personal, pedagogiskt ämnesstöd till kommunala lärare som undervisar elever med hörselskada, stärkt samverkan med universitet och högskolor, en satsning på distansutbildning i teckenspråk för pedagoger och elever samt att staten bör ta ansvar för utbildning av pedagoger med särskild kompetens inom döv/hörselområdet.

Det finns en brist på hörselpedagogisk kompetens

Specialpedagogiska skolmyndigheten har genomfört kartläggningar av kommunernas hörselpedagogiska stöd i myndighetens östra och södra region.⁵⁷ Kartläggningarna har visat att det hörselpedagogiska stödet i kommunerna varierar stort och att det på sikt kommer att uppstå en brist på personal med specialpedagogisk utbildning med inriktning mot dövhet eller hörselskada. I den södra regionen visade kartläggningen att det i 44 av regionens 58 kommuner fanns ambulerande hörsellärare, med varierande erfarenhet och kompetens. Av personalen i kommunala verksamheter hade 51 procent av de som arbetade med barn och unga som är hörselskadade antingen specialpedagog-döv/hörselutbildning eller en påbyggnadskurs om minst 15 högskolepoäng utöver sin pedagogiska grundutbildning.⁵⁸ Den resterande andelen hade lägre utbildning. Den kartläggning som har genomförts i Stockholms län i Specialpedagogiska skolmyndighetens östra region visade att sexton av länets tjugosex kommuner uppgav att de hade en hörselpedagog. Hörselpedagogerna i de sexton kommunerna gav stöd till 26 procent av de integrerade eleverna. Tio av de sexton hörselpedagogerna var äldre än femtiofem år och flera av dem skulle uppnå pensionsålder inom fem år. Myndigheten konstaterade att det saknas utbildningar som leder till hörselpedagogexamen eller speciallärarexamen inom hörsel/dövområdet.⁵⁹

⁵⁷ Kartläggningarna är genomförda vid olika tidpunkter och med olika metoder.

⁵⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC), 2007–2009*, projektrapport, september 2009, s. 8.

⁵⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset (2010), *Kartläggning av kommunernas hörselpedagogiska stöd till barn och elever med hörselnedsättning i Stockholms län*, projektrapport, april 2010, s. 20.

Utredningen har även tagit del av Sveriges kommuner och landstings årliga befattningsstatistik för att ge en bild av förekomsten av hörselpedagogisk kompetens hos kommunala skolhuvudmän. I tabell 2.3 redovisas även förekomsten av talpedagoger för att möjliggöra en jämförelse. Utredningen vill påpeka att statistiken bör tolkas med viss försiktighet. I Specialpedagogiska skolmyndighetens kartläggningar och i utredningens samtal med kommuner har det framkommit att antalet hörselpedagoger eller specialpedagoger med inriktning mot döv/hörsel är större än vad som framgår nedan. Den mycket låga siffran beror troligtvis på att många kommunala specialpedagoger arbetar under en del av sin tjänst med stöd till elever som är döva eller hörselskadade. Det är ett rimligt antagande att sådana tjänster i liten utsträckning har inrapporterats till befattningsstatistiken. Trots dessa reservationer underlaget indikationer på att kommunala huvudmän har mycket få specialpedagoger med inriktning döv/hörsel. Det är betydligt vanligare med talpedagoger, eller specialpedagoger med inriktning mot tal- och språk. Det finns också fler hörselpedagoger i landsting än i kommuner enligt befattningsstatistiken, vilket framgår av avsnitt 2.3.3.

Tabell 2.3 Antal hörselpedagoger i kommuner 2005, 2008 och 2009

(årsarbetare)	2005	2008	2009
Hörselpedagoger	23	21	22
Talpedagoger	297	328	296

Källa: Sveriges kommuner och landsting (2010).

2.3.3 Landstingen stödjer individerna genom habilitering

Landstingen har ett tydligt uppdrag riktat mot enskilda individer. Både kommuner och landsting har långtgående skyldigheter att samordna habiliterande insatser för barn som är döva eller hörselskadade. Staten har inte något ansvar för samordning av insatser riktade mot enskilda individer.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar landstingen för medicinsk, pedagogisk, teknisk och psykosocial habilitering till de som är bosatta i landstinget. Landstingen ansvarar också till viss del för hjälpmedel för individer med funktionsnedsättning samt tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Landstingen är skyldiga att planera

habilitering, rehabilitering och tillhandahållande av hjälpmedel i samverkan med den enskilde.⁶⁰ Landsting och kommuner ska också utforma och genomföra vård och behandling så långt det är möjligt i samråd med patienten. Olika insatser för patienten ska samordnas på ett ändamålsenligt sätt.⁶¹

Landstingen erbjuder i dag ett visst specialpedagogiskt stöd till barn som är döva eller hörselskadade. Av Sveriges kommuner och landstings årliga befattningsstatistik framgår att antalet hörselpedagoger i landstingen har ökat under de senaste åren. I tabell 2.4 redovisas det totala antalet årsarbetskrafter för tjänsterna som hörselpedagog och hörsel/talpedagog i landstingen.

Tabell 2.4 Antal hörselpedagoger i landsting 2005, 2008 och 2009

(årsarbetare)	2005	2008	2009
Hörselpedagoger	29	38	37

Källa: Sveriges kommuner och landsting (2010).

Som framgår av statistiken har antalet ökat under de senaste åren.

2.4 Skandinavisk utblick

I detta avsnitt ger utredningen en bild av hur undervisningen för elever som är döva eller hörselskadade utformas i grannländerna Norge och Danmark.

2.4.1 I Norge är det en rättighet att lära sig teckenspråk

Utredningen har valt att belysa exemplet Norge eftersom det där pågår en översyn av utbildning för elever i behov av särskilt stöd, vilken även omfattar hur staten bör organisera sitt specialpedagogiska stöd. Nedanstående beskrivning redogör för hur specialundervisning generellt är utformad i Norge, hur tillgången till teckenspråk är reglerad och hur statens stöd är utformat.

Det finns ett antal områden som utredningen finner relevanta att peka på vad gäller det norska systemet.

⁶⁰ 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

⁶¹ 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

- Undervisning i och på teckenspråk är en rättighet för elever i den kommunala grund- och gymnasieskolan. Någon sådan motsvarande rättighet finns inte i Sverige i dag.
- Den statliga stödorganisationen påminner om den svenska. Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag en regional organisation med kompetens för flera olika funktionsnedsättningar samlade i varje region. I Norge planeras för denna typ av organisation.
- Den norska regeringen har fattat beslut om att lägga ned tre av fyra statliga skolor för elever som är döva eller hörselskadade.⁶² Motivet är att föräldrarna inte längre efterfrågar verksamheten.
- De norska statliga skolorna för elever som är döva eller hörselskadade erbjuder i dag deltid undervisning och är resurscenter för kommunerna. Denna utveckling har diskuterats länge i Sverige.
- De norska kommunerna ansvarar för cirka 50 procent av kostnaderna för de statliga skolorna. I Sverige är motsvarande andel i dag cirka 30 procent.

Utbildningssystemet – grundskolan

Den norska grundskolan är tioårig och då inkluderas förskoleklassen. Eleverna börjar i skolan det år de fyller sex år. Grundskolan bygger på en likvärdig och anpassad utbildning för alla, i ett skolsystem med en samlad läroplan. Det finns cirka 3 200 skolor och cirka 620 000 elever i grundskolan. Cirka fem procent av grundskolorna är privata och här går cirka två procent av eleverna.⁶³

Staten har det övergripande ansvaret för lagar, föreskrifter och finansieringen av grundskolan. Fylkesmännen är länken mellan staten och kommunerna. De ansvarar för tillsyn, överklaganden, kvalitetsutveckling, information, vägledning och vissa förvalt-

⁶² Utdanningsdirektoratet, *Inntaksstopp ved tre statlige grunnskoler for hørselshemmede*, www.udir.no/Artikler/_Tjenester/Statped---direktoratets-spesialpedagogiske-verktoy/Inntaksstopp-ved-tre-statlige-grunnskoler-for-horselshemmede, sidan hämtad: 2011-02-01.

⁶³ Kunnskapsdepartementet (2007), *Utdanning – fra barnehage til voksenopplering*, s. 9.

ningsfrågor. Kommunerna har ansvar för drift och administration av grundskolorna.⁶⁴

Specialundervisning

Utgångspunkten är att elever i behov av särskilt stöd så långt som möjligt ska erbjudas stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen. Undervisningen i skolan ska anpassas efter den enskilde elevens behov och förutsättningar.⁶⁵ Elever som inte har eller som inte kan få tillfredsställande stöd i ordinarie undervisning har rätt till specialundervisning.⁶⁶ Utformningen av undervisningen ska så långt som möjligt bestämmas i samråd med eleven och föräldrarna. Ett beslut om specialundervisning ska föregås av en pedagogisk-psykologisk utredning.⁶⁷ Denna ska genomföras av kommunens pedagogisk-psykologiska tjänst, en tjänst som varje kommun är skyldig att ha. Tjänsten ska arbeta med utredning och kompetensutveckling.

Teckenspråk

I Norge har elever som har teckenspråk som förstaspråk eller som efter utredning bedöms ha behov av det rätt att få undervisning i ämnet och även *på* teckenspråk. Kommunen kan bestämma att denna undervisning ska vara på en annan skola än den eleven söker till.⁶⁸ Denna rätt gäller också i gymnasieskolan.⁶⁹ Undervisning i och på teckenspråk anses inte vara specialundervisning. Den garanterade undervisningstiden för elever som har behov av teckenspråk är högre än för hörande elever, 8 767 undervisningstimmar. Eleverna har rätt till totalt 2 737 undervisningstimmar i ämnet norska och norskt teckenspråk fördelat på grundskolans årskurser.⁷⁰ I övriga ämnen ska eleverna ha samma garanterade undervisningstid som hörande elever. Det innebär att elever i behov av teckenspråk har mer undervisningstid, 967 tim-

⁶⁴ Kunnskapsdepartementet (2007), *Utdanning – fra barnehage til voksenopplering*, s. 9.

⁶⁵ 1 kap. 1–3 §§ Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa, LOV-1998-07-17-61.

⁶⁶ 5 kap. Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa, LOV-1998-07-17-61.

⁶⁷ 5 kap. 5–3 §§ Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa, LOV-1998-07-17-61.

⁶⁸ 2 kap. 2–6 §§ Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa, LOV-1998-07-17-61.

⁶⁹ 3 kap. 3–9 §§ Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa, LOV-1998-07-17-61.

⁷⁰ Utdanningsdirektoratet, *Fag- og timefordelingen i grunnsopplæringen – Kunnskapsløftet*, Vedlegg 1 til rundskriv Udir-08-2010, s. 7 och 12.

mar, än hörande elever. Varje skola väljer hur undervisningstiden ska fördelas lokalt. Det finns särskilda laereplaner/kursplaner i ämnena norskt teckenspråk, norska, engelska och drama och rytmik.

Statligt stöd

I Norge ansvarar det Statliga specialpedagogiska stödsystemet (Statped) för statens stöd till kommuner. Statped är ett nätverk av specialpedagogiska kompetenscenter som styrs av Utdanningsdirektoratet. Statped har i uppdrag att erbjuda tjänster till kommuner i arbetet med att uppnå skollagens mål om likvärdig, anpassad och inkluderande utbildning för barn, unga och vuxna i behov av särskilt stöd. Kompetenscentren ska utveckla kompetens och förmedla kunskap om specialundervisning och likvärdig, anpassad och inkluderande utbildning till sina målgrupper. Insatserna ska utgå ifrån de nationella styrdokumenterna.

Statped ansvarar för statens stöd till kommuner som har elever som är döva eller hörselskadade. Organisationen har följande mål för verksamheten:

- att erbjuda specialpedagogiska tjänster av god kvalitet i rätt tid på individ- och systemnivå på områden där man inte kan förvänta sig att kommunen har kompetensen
- att säkerställa förskole- och skolalternativ för barn som är döva eller hörselskadade i för-, grund- och gymnasieskola genom avtal med uppdragsgivare
- att eftersträva lika tillgång till myndighetens tjänster i hela landet
- att utveckla hög specialpedagogisk kompetens och att förmedla dokumenterad kunskap.

Statped omfattar i dag tolv statliga kompetenscenter spridda över hela landet. I nätverket ingår också två privata center från vilka staten upphandlar tjänster och därutöver ingår två resurscenter vid Universitetet i Stavanger. Statped arbetar uppdragsbaserat. Uppdragen kommer från företrädare för kommuner, företrädesvis från kommunens pedagogisk-psykologiska tjänst. En offentlig utredning har nyligen sett över Statpeds uppdrag och föreslagit en ny

organisation med fyra regioner i landet.⁷¹ Förslaget innebär att ett stort antal kompetenscenter ska slås ihop. I Stortingets behandling av statsbudgeten för år 2011 beslutades det att Statped ska organiseras i regioncenter med tvärvetenskaplig kompetens. Kunnskapsdepartementet arbetar med att föreslå utformningen av den nya organisationen under våren år 2011. Syftet med omorganisationen är att Statpeds resurser ska utnyttjas mer effektivt genom att kunskaper om flera funktionsnedsättningar samlas inom färre kompetenscenter och att stärka helheten i kompetensen och tjänsteutbudet så att centren kan utvecklas till att ge bästa möjliga service till brukarna.⁷²

Fyra statliga skolor för elever som är döva eller hörselskadade ska bli en

Den norska staten, genom Statped, driver i dag fyra skolor för elever som är döva eller hörselskadade. Beslut har fattats om att avveckla tre av dessa fyra skolor. Staten kommer att fortsätta ansvara för en skola med rikstäckande intag. Motivet till avvecklingen är att elevutvecklingen i de statliga skolorna har varit konstant nedåtgående de senaste åren, dvs. föräldrar och elever efterfrågar inte verksamheten längre; vilket framgår av tabell 2.5.

Tabell 2.5 Antalet elever i de statliga skolorna för döva och hörselskadade i Norge (1997–2010)

År	Hunstad	AC Möller	Nedre Gausen	Skådalen	Totalt
1997	52	47	21	58	178
2002	31	42	18	44	135
2006	27	35	11	34	107
2008	19	22	10	29	80
2009	22	18	15	27	86
2010	18	16	14	21	69

Källa: Statped Vest (2010).

Elevutvecklingen kan huvudsakligen förklaras av det ökade antalet barn med cochleaimplantat och de lagstadgade rättigheterna till

⁷¹ NOU 2009:18 *Rett till læring*, s. 182 ff.

⁷² Utredningens samtal med företrädare för Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet och Statped Vest, Norge, 2010-10-07.

teckenspråk i grund- och gymnasieskolan som infördes år 1997. En elev i den statliga skolan kostar cirka 510 000 svenska kronor per år och kommunen betalar cirka 260 000 svenska kronor av dessa, det vill säga cirka femtio procent av den totala kostnaden. Kommunernas ersättningar till staten går dock inte till Statped, utan de omfördelas tillbaka till kommunerna i det allmänna bidraget för grundskolan.⁷³

Vid de statliga skolorna har elever möjlighet att läsa under en viss tid, s.k. deltidsovervakning. Antalet deltidselever har under samma period som ovan varierat mellan cirka 110 till 250 elever, utöver ovanstående heltidselever. Sedan år 2006 har antalet deltidselever minskat varje år.⁷⁴

2.4.2 I Danmark har hemkommunen hela ansvaret

I Danmark genomfördes under år 2007 en omfattande reformering av kommunsektorn. Landets landsting (amter) lades ner och 260 kommuner blev 98. I samband med denna reform överfördes också ansvaret för viss specialundervisning från landstingen till kommunerna. Utredningen har valt att belysa exemplet Danmark eftersom där nyligen har genomförts denna omfattande förändring av styrningen av kommunsektorn. Förändringarna har även påverkat specialundervisningen och därmed undervisningen för elever som är döva eller hörselskadade. Nedanstående beskrivning behandlar huvudsakligen hur specialundervisning generellt är utformad i Danmark efter kommunreformen. Utredningen redogör även kortfattat för vissa aspekter av undervisningen för döva och hörselskadade, bland annat om undervisning i teckenspråk.

Det finns ett antal områden som utredningen finner relevanta att peka på vad gäller hur utbildning för elever i målgruppen som motsvarar den svenska specialskolans är utformad i Danmark.

- Den danska regeringen har ett tydligt uttalat politiskt mål att barn i behov av särskilt stöd bör få stöd i sin hemmiljö. Antalet elever som går i specialklasser och specialskolor bör minska.

⁷³ Utredningens samtal med företrädare för Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet och Statped Vest, Norge, 2010-10-07.

⁷⁴ Utredningens samtal med företrädare för Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet och Statped Vest, Norge, 2010-10-07.

- I Danmark har kommunerna hela ansvaret för specialundervisning. Det är hemkommunen som beslutar om en elev ska få specialundervisning eller gå i specialskola. Det är också hemkommunen som står för kostnaden för eleven, oavsett vilken kommun eleven går i. I Sverige beslutar hemkommunen om en elev som vill gå i kommunala hörselklasser i eller utanför hemkommunen. Däremot är det staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, som formellt beslutar om en elev ska tas emot i den statliga specialskolan.
- Tillgången till undervisning på teckenspråk är mycket begränsad i Danmark. Det finns ett fåtal skolor som erbjuder undervisning i teckenspråk som ämne och enligt vad utredningen erfar finns inte någon skola som erbjuder undervisning på teckenspråk.
- I likhet med det svenska systemet finns det flera huvudmän för specialskolor i Danmark. I Danmark är det dock kommuner och regioner som är anordnare och inte kommuner och staten. De danska regionala specialskolorna kan liknas vid de svenska statliga specialskolorna.
- Det finns ingen motsvarighet till den svenska Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det danska Videns- og specialrådgivningsorganisation kan närmast likna de svenska nationella resurscentren inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Utbildningssystemet – grundskolan

Den danska grundskolan (folkeskolen) består av en ettårig förskoleklass (børnehaveklasse), en grundskola för årskurserna 1–9 och därutöver ett frivilligt tionde skolår. Undervisningsplikten, som inleds med förskoleklassen, gäller från augusti det år barnet fyller sex år. Kommunerna ansvarar för utbildningen i grundskolan. Undervisningsplikten är ingen skolplikt, vilket innebär att elever kan välja att läsa vid en fristående grundskola eller välja hemundervisning. Det finns cirka 700 000 elever i den danska grundskolan. Av dessa går huvuddelen, cirka 84 procent, i den kommunalt finansierade folkeskolen. Cirka 13 procent går i

fristående skolor och resterande del i den s.k. "efterskolen", det frivilliga tionde året.⁷⁵

Specialundervisning

Barn i behov av särskilt stöd har enligt den danska folkeskoleloven rätt till specialundervisning eller annat specialpedagogiskt stöd.⁷⁶ Specialundervisning ska ges till de elever som inte kan få stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁷⁷

Beslutet om att en elev ska få specialundervisning fattas av hemskolans rektor om det specialpedagogiska stödet kan ges i hemskolan. Kommunstyrelsen fattar beslut om specialundervisning om eleven ska få ta del av denna vid en annan skola än hemskolan, exempelvis specialklass eller i specialskola i kommunen. Kommunstyrelsen kan också, efter överenskommelse med annan kommun besluta om att eleven ska få specialundervisning i specialklass eller i specialskola i en annan kommun. Styrelsen har också möjlighet att besluta att eleven ska hänvisas till en regional specialskola.⁷⁸ Beslut om specialundervisning ska föregås av en pedagogisk-psykologisk utredning och det ska ske efter samråd med föräldrarna och eleven.⁷⁹

Skolalternativ för barn i behov av särskilt stöd

Specialundervisning kan ske i olika former:

- eleven får särskilt stöd några eller alla timmar i sin hemklass
- eleven tillhör sin hemklass, men får särskilt stöd i ett eller flera ämnen utanför ordinarie skoltid
- eleven får all undervisning i en specialklass vid en kommunal grundskola eller på en kommunal eller regional specialskola, och tillhör inte längre hemskolan

⁷⁵ Undervisningsministeriet, Danmark, www.uvm.dk, sidan hämtad: 2010-10-05.

⁷⁶ §3 stk. 2 Folkeskoleloven, lovbekendtgørelse nr. 593 af 24 juni 2009.

⁷⁷ Kapitel 1, §1, Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpedagogisk bistand, Bekendtgørelse nr. 885 af 7 juli 2010.

⁷⁸ §5, Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpedagogisk bistand, Bekendtgørelse nr. 885 af 7 juli 2010.

⁷⁹ §3, Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpedagogisk bistand, Bekendtgørelse nr. 885 af 7 juli 2010.

- eleven får delvis undervisning i hemskolan och delvis i en specialklass.⁸⁰

Av de ovanstående undervisningsformerna ansvarar kommuner för alla utom för de regionala specialskolorna. De regionala specialskolorna drivs av någon av de fem regionerna⁸¹: Huvudstaden (Köpenhamn), Sjaelland, Syddanmark, Midtjylland och Nordjylland. Skolorna finansieras dock helt av kommunerna i regionen eller av de hemkommuner som har elever i en regional specialskola.⁸² Det finns i dag följande specialskolor med regional huvudman i Danmark⁸³:

- Ålborgskolan – Center för dövblindhet och hörselskada (Nordjylland), ett rikstäckande undervisningscenter för dövblinda, döva och hörselskadade barn, unga och vuxna.
- Fredericiaskolan – Centrum för hörselskada (Syddanmark), ett regionstäckande undervisningscenter för döva och hörselskadade barn.
- Geelsgårdsskolen (Köpenhamn), ett rikstäckande undervisningscenter för barn och unga med svåra motoriska funktionsnedsättningar, hjärnskada eller dövblinda elever.
- Refsnaesskolen/Syncenter Refsnaes (Vestsjaelland), ett rikstäckande undervisningscenter för barn, unga och vuxna med synnedsättning.

Läsåret 2009/10 hade de regionala skolorna 436 elever, vilket motsvarar 0,06 procent av eleverna i den danska folkeskolan samma läsår.⁸⁴

⁸⁰ §10, Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpedagogisk bistand, Bekendtgørelse nr. 885 af 7 juli 2010.

⁸¹ Regionernas huvudsakliga uppdrag är inom hälso- och sjukvårdsområdet.

⁸² Utredningens samtal med företrädare för Undervisningsministeriet, Danmark, 2010-09-30.

⁸³ Undervisningsministeriet m.fl. (2010), *Specialundervisning i folkeskolen – veje till en bedre organisering og styrning*, s. 48.

⁸⁴ Undervisningsministeriet m.fl. (2010), *Specialundervisning i folkeskolen – veje till en bedre organisering og styrning*, s. 48.

Teckenspråk

Undervisning i teckenspråk erbjuds alla elever i folkeskolen som har en så grav hörselskada, oavsett tekniska hjälpmedel, att de inte kan eller har mycket stora svårigheter att utveckla en säker kommunikation med hjälp av talet.⁸⁵ Syftet med undervisningen är att öka elevernas förståelse för och förmåga att använda teckenspråket så att eleverna kan kommunicera med andra teckenspråkiga eller med hörande genom tolk. Undervisningen ska bidra till den enskilda elevens allsidiga utveckling och till att folkeskolens mål uppnås för elever som är döva eller hörselskadade. Undervisning i teckenspråk är ett komplement till folkeskolens ämnen och den kan ges integrerat eller utöver ordinarie undervisning. Undervisningstiden för barn i förskoleklass eller elever i år 1–3 kan med föräldrarnas samtycke överskrida den maximala dagliga undervisningstiden på sex timmar. Det är rektor som beslutar om att erbjuda en elev undervisning i teckenspråk. Beslutet ska baseras på en pedagogisk-psykologisk utredning.

Enligt vad utredningen erfar finns det få möjligheter för elever att läsa teckenspråk i en specialklass eller i en specialskola. Det är exempelvis möjligt vid de två regionala specialskolorna med rikstäckande upptagningsområde, Fredericiaskolan och Ålborgsskolan. Det finns även en kommunal specialskola för döva och hörselskadade elever, Skolen på Kastelsvej i Köpenhamn, som erbjuder undervisning i teckenspråk. Den senare skolan erbjuder undervisning i teckenspråk som ett ämne utöver ordinarie undervisning. Utvecklingen i Danmark har under de senaste åren alltmer gått mot att utbildning för barn som är döva eller hörselskadade ska vara inriktad på talspråksutveckling och den auditiva miljön.⁸⁶

Statligt stöd

Kommuner kan i samband med den pedagogisk-psykologiska rådgivningen (PPR) ansöka om hjälp av den statliga Videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO). VISO ska ge kommunerna stöd med att utreda elever med komplexa behov. Kommunerna kan också vända sig till VISO om de inte har expertis i en specifik

⁸⁵ Undervisningsministeriet, Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i tegnsprog, Offentliggørelsesdato: 23-12-2005.

⁸⁶ Utredningens samtal med skolledningen för Rugvaengets Skole, 2010-09-29.

fråga.⁸⁷ VISO kan, förutom att bistå i rådgivningen med egna experter, också hjälpa den sökande kommunen att få kontakt med experter i andra kommuner.⁸⁸ De fungerar då som en mäklarfunktion. Beslut om att inhämta råd från VISO fattas av kommunen efter samråd med föräldrarna. VISO ska inte fatta beslut om placering i en viss skolenhet, utan enbart vara rådgivande. Organisationen finns på fem orter i landet.⁸⁹ VISO inrättades i samband med kommunreformen då kommunerna övertog allt ansvar för specialundervisning. Kommunerna har inte utnyttjat VISO i särskilt stor utsträckning. Som en följd av den låga efterfrågan har därför resurser överförts från VISO till kommunerna.⁹⁰

⁸⁷ §21 *Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpedagogisk bistand*, Bekendtgørelse nr. 885 af 7 juli 2010.

⁸⁸ Utredningens samtal med företrädare för Undervisningsministeriet, Danmark, 2010-09-30.

⁸⁹ www.servicestyrelsen.dk/viso, sidan hämtad: 2010-10-06.

⁹⁰ Utredningens samtal med företrädare för Undervisningsministeriet, Danmark, 2010-09-30.

3 Målgruppen – i förändring

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur specialskolans målgrupp kan formuleras för att bättre svara mot den elevgrupp som i dag har behov av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda. Utredningen ska också bedöma om den föreslagna förändringen föranleder andra ändringar i regleringen för mottagande i specialskolan och i så fall lämna nödvändiga förslag. Enligt direktiven finns även behov av att göra en heltäckande översyn av specialskolan.

Av den utveckling som har skett i praktiken framgår att elever som är döva eller hörselskadade tas emot i specialskolan utifrån ett önskemål om en tvåspråkig undervisningsmiljö, trots att eleven faktiskt ”kan” gå i grundskolan eller grundsärskolan. Utredningen konstaterar att det i samtliga styrdokument, som avser specialskolan, tydligt anges att målet för specialskolan är att elever som är döva eller hörselskadade ska bli tvåspråkiga. Svensk språkforskning ger stöd för att elever som har ett behov av en tvåspråkig miljö ska erbjudas en sådan. Det är därför rimligt att mottagandet i specialskolan formuleras så att elever som är döva eller hörselskadade ska tas emot i specialskolan om de har behov av en anpassad undervisningsmiljö. Här inryms såväl behov av tvåspråkighet i en teckenspråkig miljö som andra anpassningar som eleven kan ha behov av.

Utredningen har även kommit fram till att elever som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning eller har en grav språkstörning ska tas emot i specialskolan om de har behov av en anpassad undervisningsmiljö om inte hemkommunen tillgodoser deras behov. Syftet med denna formulering är att lyfta fokus från vad eleven inte klarar av / inte kan göra till att i stället lyfta fram elevens behov och vad hemkommunen tillgodoser eller inte. Synsättet tydliggör hemkommunens ansvar och skyldigheter för sina elever samtidigt som eleven

har en rätt att tas emot i specialskolan om inte kommunen tillgodoser behoven.

Det saknas i dag författningsstöd för att ta emot elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation i regionskolorna. Det har framkommit att det finns ett behov av att säkra möjligheten för eleverna att fortsätta att gå i regionskolorna och därför föreslår utredningen att även elever med grav språkstörning kan, under vissa förutsättningar, tas emot i regionskolorna.

De förändringar som krävs i inskrivningsprocessen är, enligt utredningen, att det i vissa fall inhämtas ett särskilt yttrande från hemkommunen inför mottagande i specialskolan. I de fall där ett yttrande behövs ska kommunen vara skyldig att inkomma med detta på begäran av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

3.1 Specialskolans nuvarande målgrupp enligt aktuell författning

Enligt skollagen,¹ är specialskolan till för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. De ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning.

Specialskolorna ska ha skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor). Riksskolorna ska finnas för elever som är dövblinda, eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, döva eller hörselskadade som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola och elever som har en grav språkstörning. Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna. Regionskolorna ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner. Specialpedagogiska skolmyndigheten får meddela föreskrifter om regionskolornas upptagningsområden.²

¹ 7 kap. 6 § skollagen (2010:800), jfr 3 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

² Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Se även en kort beskrivning om skolorna i bilaga 4.

3.2 Den förändrade målgruppen – en utveckling som skett i praktiken

Elever som är döva eller hörselskadade

Enligt den formulering som finns i skollagen i dag ska en elev tas emot i specialskolan om eleven på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte *kan* gå i grundskolan eller grundsärskolan.

I praktiken har det visat sig att det i hög grad är andra faktorer än att eleven på grund av sin funktionsnedsättning inte *kan* gå i grundskolan eller grundsärskolan som styr inskrivningen i specialskolan. I betänkandet ”Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder”³ samt i Statskontorets rapport⁴ konstateras bland annat att gränsdragningen mellan målgrupperna för specialskolan, i första hand regionskolorna, å ena sidan, och grundskolan och grundsärskolan å andra sidan blivit alltmer otydlig. Detta är fallet t.ex. när eleven och vårdnadshavare väljer att söka sig till en tvåspråkig undervisningsmiljö, trots att eleven har förutsättningar att följa undervisningen i sin kommunala eller fristående hemskola. Det har således blivit så att det är elevens vårdnadshavares önskemål om skolform som är av stor betydelse och som i princip styr inskrivningen.

Grunden för mottagande i specialskolan är då inte, som lagstiftaren avsett, beroende av om eleven egentligen *kan* gå i grundskolan eller grundsärskolan utan grundar sig på en *bedömning av behovet* av en tvåspråkig undervisningsmiljö. Tolkningen av specialskolans uppdrag har därmed förändrats i förhållande till skollagen. Enligt direktiven bör elever och elevers vårdnadshavare 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.

Att inskrivningen sker efter en behovsprövning, efter vårdnadshavares önskemål om att eleven ska vistas i en tvåspråkig undervisningsmiljö, har framkommit vid utredningens studiebesök vid specialskolorna och i samtal med ledamöter i Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning. Eleverna som tas emot i specialskolan i dag har, utöver ett behov av en

³ SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

⁴ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

tvåspråkig miljö, även behov av andra anpassningar i pedagogik och teknik.

Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten⁵ finns det inte någon uttalad gräns för hur grav en hörselnedsättning ska vara för att en elev ska tas emot i specialskolan. Är eleven döv eller har en grav hörselnedsättning, vilket framgår av ett audiogram, tillhör eleven specialskolans målgrupp. Är hörselnedsättningen inte lika uttalad görs en individuell bedömning utifrån elevens behov, där behovet av en fungerande kommunikation och behovet av tvåspråkighet kommer in. Inför inskrivning i specialskolan är medelvärdet av hörselnedsättningen avgörande tillsammans med var i frekvensfältet hörselnedsättningen ligger. Det kan också finnas en risk för att hörselnedsättningen är progredierande,⁶ vilket också vägs in i beslutet om inskrivning. I specialskolan finns det elever med medelmåttiga och grava hörselnedsättningar samt elever som är döva. Det finns inte någon statistik från specialskolan över elevernas grad av hörselnedsättning. Efter en CI-operation kan ett audiogram inte tas, utan här är det den språkliga situationen tillsammans med värdet av att utveckla verklig tvåspråkighet som är av betydelse vid nämndens bedömning.

Elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk

Ytterligare en utveckling som har skett i praktiken och utan författningsstöd, är att hörande elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation tas emot i region-skolorna. Elever med grav språkstörning ska tas emot i en riksskola.⁷ Generellt sett har inte elever med grav språkstörning behov av teckenspråk för sin kommunikation. Det handlar om en mycket liten grupp och eftersom regionsskolorna har undervisning i och på teckenspråk har eleverna tagits emot där för att få del av ämnet.

⁵ Skrivelse från Specialpedagogiska skolmyndigheten, ALL 2010/558.

⁶ Progredierande hörselnedsättning = hörseln blir gradvis sämre.

⁷ Riksskola för elever med grav språkstörning finns i dag i Sigtuna och i Umeå (Hällsbo-skolan), se 9 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Elever som är dövblinda eller annars är synskadade med ytterligare funktionsnedsättning eller som har en grav språkstörning

Även för de övriga elevgrupperna i specialskolans målgrupp gör nämnden i praktiken en behovsbedömning inför mottagande i specialskolan. Vikten i prövningen ligger på behovet av en viss undervisningsmiljö med anledning av funktionsnedsättningen. Det görs härutöver en sammanvägd bedömning av situationen i hemskolan.

3.3 En tvåspråkig miljö som verksamhetsmål i specialskolan

År 1981 erkändes det svenska teckenspråket officiellt som ett språk i Sverige och sedan dess har döva elever i Sverige ansetts ha behov av att vara tvåspråkiga för att fungera sinsemellan och ute i samhället. Det uttalades att

[...]de dels måste behärska sitt visuella / manuella teckenspråk, dels det språk som samhället omger dem med, svenskan.⁸

Enligt den läroplan som utarbetades år 1983 skulle eleverna i specialskolan ”tillförsäkras en utveckling mot tvåspråkighet” i teckenspråk och svenska, primärt i dess skrivna form.⁹ I den därefter följande läroplanen¹⁰ är det tvåspråkiga målet för elever som är döva eller hörselskadade i specialskolan tydligt. Här uttalas att specialskolan ska ansvara för att varje döv eller hörselskadad elev efter genomgången specialskola är tvåspråkig, dvs. kan avläsa teckenspråk och läsa svenska samt uttrycka tankar och idéer på teckenspråk och i skrift och kan kommunicera i skrift på engelska.

I den nya läroplanen¹¹ och i de nya kursplanerna för specialskolan har verksamhetsmålet för specialskolan än mer förtydligats; att eleverna ska utveckla sin tvåspråkighet. Med tvåspråkighet avses en undervisningsmiljö med talad / skriven svenska och teckenspråk där eleven lär sig att använda språken. Genom denna tvåspråkighet ökar elevens möjligheter till fortsatta studier och delaktighet i

⁸ Se prop. 1980/81:100, *Budgetpropositionen 1981, bilaga 12*, s. 297.

⁹ Läroplan för specialskolan, kompletterande föreskrifter till LGr 80, s. 15 f.

¹⁰ Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94 s. 11.

¹¹ Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall. Läroplanen träder i kraft den 1 juli 2011.

samhället. I de nya kursplanerna för ämnena svenska och teckenspråk beskrivs detta så här;

Genom språket utvecklar människor sin identitet, uttrycker känslor och tankar och förstår hur andra känner och tänker. [...] Att som döv och hörselskadad behärska både teckenspråk och svenska är värdefullt för att kunna delta aktivt i samhälls- och arbetslivet. [...] Genom undervisningen ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sitt teckenspråk och sin svenska parallellt, så att de får tilltro till sin språkförmåga och kan uttrycka sig med båda språken i olika sammanhang och för olika syften. Det innebär att eleverna genom undervisningen ska ges möjlighet att utveckla språken för att tänka, kommunicera och lära.

Enligt förarbetena till den nya skollagen som ska tillämpas från och med juli 2011 ska specialskolan erbjuda döva eller hörselskadade elever en tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö.¹²

3.4 Behov av ändring i skollagen och annan författning

Utredningens förslag: Barn eller elever som är döva eller hörselskadade och som har behov av en anpassad undervisningsmiljö ska tas emot i specialskolan.

Barn eller elever som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning eller har en grav språkstörning ska tas emot i specialskolan om deras behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan.

Hörande elever med grav språkstörning som inte kan tillgodogöra sig talat språk och som är i behov av teckenspråk ska tas emot i regionskolorna.

3.4.1 Elever som är döva eller hörselskadade och som har behov av en "anpassad undervisningsmiljö"

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att den utveckling som har skett i praktiken, avseende mottagandet i specialskolan av elever med ett uttalat behov av tvåspråkighet, är en naturlig följd av

¹² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 396.

de verksamhetsmål som specialskolan har enligt läroplanen och kursplanerna. Stöd för elevernas behov av en tvåspråkig undervisningsmiljö finns även inom svensk språkforskning. Det är dock inte acceptabelt att mottagande i specialskolan sker utan stöd i skollagen.

Elever som är döva eller hörselskadade har ofta även andra behov av anpassning i undervisningsmiljön utöver behovet av en tvåspråkig miljö. Det skulle därför vara olämpligt att föra in en formulering i skollagen som lyder att ”elever med behov av en tvåspråkig undervisningsmiljö” ska tas emot i specialskolan när det egentligen är fråga om att eleven har ett behov av en ”anpassad undervisningsmiljö”. I stället föreslår utredningen att en elev som är döv eller hörselskadad som har *behov av en anpassad undervisningsmiljö* ska tas emot i specialskolan. I uttrycket anpassad undervisningsmiljö inryms, enligt utredningen, alla individuella behov av anpassningar som eleven har med anledning av sin funktionsnedsättning. Det kan vara fråga om anpassningar i den fysiska miljön, i pedagogik, teknik och tvåspråkighet i en teckenspråkig miljö. Eftersom denna grupp av elever *har ett särskilt uttalat kommunikativt behov* bör det endast göras en individuell behovsbedömning i samband med mottagandet i specialskolan. Nämnden ska således inte pröva om hemkommunen tillgodoser elevens behov. Utredningens förslag överensstämmer med hur eleverna, som tidigare har beskrivit, bedöms vid inskrivningen i dag. Nämnden bedömer bland annat elevens kommunikativa behov och om det är hörselmässigt motiverat att eleven tas emot i specialskolan. Stöd för att särskilja elever som är döva eller hörselskadade finns i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, FN:s standardregler för funktionshindrade och Salamancadeklarationen. Grunden för detta är framförallt det kommunikativa behovet – teckenspråket – som denna elevgrupp har.

Med utredningens föreslagna ändring i skollagen stöds den prövning vid mottagandet i specialskolan som har utvecklats i praktiken för ovanstående elever.

3.4.2 Elever som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning eller har en grav språkstörning

Utredningen föreslår att en elev som är dövblind eller annars är synskadad och har ytterligare funktionsnedsättning eller har en grav språkstörning ska tas emot i specialskolan om *deras behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan*.

Utgångspunkten för att tas emot i specialskolan är, för dessa elever, inte ett behov av att utveckla tvåspråkighet. Grunden för mottagande är svårigheten för en enskild kommun att tillgodose en anpassad undervisningsmiljö för elever med så komplex funktionsnedsättning. När det gäller elever med språkstörning är det inte rimligt att alla elever med grav språkstörning har behov av att tas emot i specialskolan. Dessa elever bör i mycket stor utsträckning kunna gå i grundskolan eller grundsärskolan i sin hemkommun. Det bedöms vara en mycket liten andel elever med grav språkstörning som bör tas emot i specialskolan.

Vid en bedömning av om en elev ska tas emot i specialskolan är i dag grunden, utöver att eleven har en funktionsnedsättning, att en elev inte *kan* gå i kommunens grundskola eller grundsärskola. Vid en sådan bedömning fokuseras endast på vad *eleven* klarar av eller inte. Bland annat berörda intresseorganisationer och Specialpedagogiska skolmyndigheten har efterlyst en mer positiv formulering i skollagen där fokus tas bort från vad eleven "kan".

Utredningen anser att det är rimligt att tyngdpunkten i bedömningen vid en prövning av mottagande i specialskolan ska vara elevens individuella behov av att anpassa undervisningsmiljön utifrån dess funktionsnedsättning. En individuell behovsbedömning måste därför göras med detta som utgångspunkt. Särskilda skäl som en "säkerhetsventil" för att tas emot i specialskolan behövs då inte eftersom nämnden ska göra en helhetsbedömning som täcker elevens alla tänkbara behov.

Motiveringen till det nuvarande uttrycket "särskilda skäl" var följande. Genom att införa "särskilda skäl", som en möjlighet att tas emot i specialskolan, menade regeringen att det gav elever och elevens vårdnadshavare en ökad möjlighet att välja skolform. Man nämner t.ex. barnets möjligheter till en social samverkan som bättre kan tillgodoses

vid en specialskola som ett sådant skäl. Detta är dock avsett att tillämpas som ett undantagsfall.¹³

Elever i dessa elevgrupper har ofta ett relativt *stort* behov av en speciellt anpassad undervisningsmiljö. Med uttrycket en *anpassad undervisningsmiljö* avser utredningen bland annat anpassningar i den fysiska miljön, i pedagogik och språklig miljö. Det ska således vara en anpassad undervisningsmiljö enligt det speciella behov som en viss elev har.

Utredningen föreslår vidare att *om elevens behov inte tillgodoses* i grundskolan eller grundsärskolan ska eleven tas emot i specialskolan. Det innebär att om elevens behov faktiskt inte tillgodoses i hemkommunens skolor ska eleven tas emot i specialskolan. Det saknas således betydelse om hemkommunen ”kan” tillgodose behovet. Denna formulering är enligt utredningen lämpligare än att bedöma om hemkommunen *kan* tillgodose elevens behov. Vid den senare formuleringen är det till fyllest att behovet ”kan” tillgodoses i hemkommunen. Konsekvensen av en sådan formulering skulle bli att det vid mottagandet skulle ställas för höga krav och färre elever skulle ha rätt att tas emot i specialskolan. Utredningens avsikt är inte att försvåra för eleven och därför föreslås att eleven ska tas emot om behovet inte tillgodoses i hemkommunens skolor. Avsikten med utredningens formulering är att lyfta fokus från vad eleven inte klarar av / inte kan göra till att i stället lyfta fram elevens behov och vad hemkommunen tillgodoser eller inte.¹⁴

Den föreslagna formuleringen överensstämmer i princip med den prövning som nämnden gör i dag. Nämnden har fokus på elevens behov i sin bedömning och tar viss hänsyn till hur det tillgodoses i hemkommunens skolor.

Tyngdpunkten ska, som utredningen tidigare påpekat, vara elevens behov. Hemkommunen ska dock ta sitt ansvar och en av utredningens principiella utgångspunkter är elevens rätt att gå i en skola i närheten till sitt hem. Detta bör gälla alla elever och oavsett om eleven har en funktionsnedsättning. För att synliggöra hemkommunens ansvar för eleven anser utredningen att hemkommunen i vissa fall, på begäran av Specialpedagogiska skolmyndigheten, ska yttra sig över elevens aktuella situation. Det är dock

¹³ Se prop. 2007/08:112 *Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp*, s. 11 och s. 16.

¹⁴ Jfr ”inte kan tillgodoses” i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och ”inte tillgodoses” i 7 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

nämnden som, i sitt beslut om mottagande i specialskolan, avgör om hemkommunen tillgodoser elevens behov.

3.4.3 Hörande elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation

Utredningen bedömer, efter vad som framkommit under utredningens arbete, att hörande elever som inte kan tillgodogöra sig talat språk kan behöva samma stöd som andra teckenspråkiga. Dessa elever föreslås kunna tas emot av regionskolorna.

Teckenspråkig” benämns personer som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation; döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och språkstörda.¹⁵

För elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation, och som inte är i behov av sådana särskilda insatser som erbjuds vid riksskolan, är det viktigt att få del av sådan undervisning. Elever som är hörande men som inte kan tillgodogöra sig talat språk och som därför är beroende av teckenspråk återfinns bland annat bland elever med diagnoser som dysartri, laryngektomi och afasi. Funktionsnedsättningen kan i varierande grad avse såväl förmågan att förstå språket som förmågan att kunna uttrycka sig språkligt. Beroende på arten och omfattningen av denna typ av funktionsnedsättning finns personer som trots att de är hörande är beroende av teckenspråk. Dessa personer kan vara i behov av insatser av samma slag som andra teckenspråkiga.¹⁶

Regionskolorna tar redan i dag emot elever med grav språkstörning som är i behov av teckenspråk för sin kommunikation trots att det saknas författningsstöd. Det är en mycket liten grupp elever som har behov av att gå på regionskolorna med anledning av sitt kommunikationsbehov och det är önskvärt att eleverna även fortsättningsvis kan tas emot i regionskolorna. Det är dock inte lämpligt att inskrivningen av eleverna saknar författningsstöd och därför föreslår utredningen här en ändring i förordningen.¹⁷

I den nya skollagen anges att även elever med grav språkstörning kan följa specialskolans kursplan i teckenspråk.¹⁸

¹⁵ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning*, s. 47.

¹⁶ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning*, s. 153 f.

¹⁷ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸ 12 kap. 4 § skollagen (2010:800). Se även förslag i regeringens PM (U2011/726/S) som gäller elever som är dövblinda och elever med grav språkstörning i specialskolan.

Språkstörda elever kan ha behov av teckenspråk och även av en tvåspråkig miljö. Ett språk kan ”trigga” igång ett annat språk.¹⁹

Vid Hällsboskolan, som är en riksskola, tas elever med grav språkstörning emot. Eleverna läser svenska och undervisas inte enligt specialskolans kursplan i teckenspråk. Den stora gruppen av elever med grav språkstörning har inte behov av teckenspråk och inte heller av en tvåspråkig miljö. Vid behov används TAKK – alternativ och kompletterande kommunikation med tecken – i undervisningen. Integration av eleverna i en grundskola är, enligt skolan, ett måste. Elever med grav språkstörning är beroende av att möta andra barn med typisk språkutveckling att ta efter.²⁰

3.5 Processen för inskrivning och mottagande enligt aktuell författning och i praktiken

3.5.1 Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.²¹ Inom myndigheten finns det ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning (nämnden).²² Nämnden prövar om ett barn ska tas emot i specialskolan under sin skolpliktstid. Nämnden består av en ordförande samt minst sex och högst tio andra ledamöter. I nämnden ska det finnas företrädare för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för personer med rörelsehinder. Ordföranden och övriga ledamöter i nämnden utses av myndigheten för en bestämd tid.

Beslut om mottagande i specialskolan fattas i protokollsform och skrivs under av ordföranden eller signeras elektroniskt. Nämnden ansvarar för sina beslut och sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att nämnden och verksamheten i övrigt bedrivs författningens enligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

¹⁹ Möte med professorn Katarina Svartholm, Stockholms universitet, 2010-10-02.

²⁰ Studiebesök Hällsboskolan i Umeå 2010-08-23 och i Sigtuna 2010-08-27.

²¹ 7 kap. 6 § skollagen (2010:800).

²² Nämndens arbete regleras i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten och även i myndighetens interna arbetsordning.

Ärendena i nämnden ska avgöras efter föredragning. Rektorer på specialskolorna är föredragande inför nämnden i ärenden som rör ansökan om mottagande i specialskolan. På sammanträdet ska rektorerna kunna förklara och motivera sina förslag samt meddela att beslutsgrundande handlingar finns. Innan förslag om mottagande i specialskolan läggs ansvarar rektorerna för att alla beslutsgrundande handlingar finns. Rektorerna ska i varje ansökningsärende skriva en sammanfattning av de ingående handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget. Syftet är att tydliggöra de underlag som finns.

Enligt uppgift från en ledamot i nämnden förekommer det att nämnden begär att rektor ska komplettera utredningen med uppgifter innan beslut kan fattas. Nämnden tar inte del av de underliggande handlingarna till ansökan i alla ärenden. I vissa speciella fall t.ex. där det är osäkert om eleven tillhör specialskolans målgrupp begär nämnden att få ta del av de underliggande handlingarna inför beslut.²³

3.5.2 Ansökan med underlag

Det är elevens vårdnadshavare som ansöker om inskrivning i specialskolan. Det finns ett antal olika ansökningsblanketter och ansökan om inskrivning sänds till respektive specialskola, vilken namnges på ansökan. Uppgifter som ska fyllas i är bl.a. personuppgifter, eventuella tekniska hjälpmedel, funktionsnedsättningar, medicinering och var barnet har utretts. Till ansökan ska bland annat bifogas pedagogisk bedömning, synutredning och aktuellt audiogram (alternativt handling som styrker funktionsnedsättning).

I den nya skollagen, vilket saknar motsvarighet i 1985 års skollag, anges att beslutet om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs.²⁴ Detta utredningskrav finns redan i dag inför mottagande i specialskolan, men har inte tidigare varit lagstadgat. Lagstiftaren har alltså inte avsett att en ändring i utredningens innehåll ska göras.

²³ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-09-03.

²⁴ 7 kap. 6 § skollagen (2010:800).

Under läsåret 2009/10 föredrogs 103 specialskoleärenden för nämnden. Under samma läsår avslog nämnden sju ansökningar med motiveringen att eleven inte bedömdes tillhöra specialskolans målgrupp.²⁵

3.6 Behov av att förändra inskrivningsprocessen

Utredningens förslag: I beslutsunderlaget, inför mottagande i specialskolan, bör det i vissa fall ingå ett särskilt yttrande från elevens hemkommun. En kommun ska inkomma med ett sådant yttrande om Specialpedagogiska skolmyndigheten begär detta.

Yttrande från elevens hemkommun vid inskrivning i specialskolan

I det beslutsunderlag som föredras för nämnden ingår således en utredning omfattande pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Frågan är om det härutöver ska inhämtas ett särskilt yttrande från elevens hemkommun i samband med inskrivning i specialskolan. Den frågan har förts fram av flera kommuner och även av ledamöter i nämnden. Enligt nämnden förekommer i dag inte något formellt yttrande från hemkommunen. Däremot etableras en kontakt med hemkommunen då den ska bidra med en pedagogisk bedömning och andra relevanta dokument inför beslutet om inskrivning.²⁶

Av Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för år 2010 framgår att kontakt med hemkommunen vanligtvis sker när eleven väl är inskriven vid specialskolan genom olika former av uppföljnings- och återrapporteringsamtal samt besök på skolan av kommunala tjänstemän ansvariga för skolplaceringar eller andra kommunala kontaktpersoner. Ledamöter i nämnden uppger att det kan vara av vikt att hemkommunen inkommer med ett yttrande inför inskrivningen. I yttrandet, som bör vara från förvaltningsnivå i kommunen, kan det anges hur kommunen har stöttat eleven och vilket behov denne har av att tas emot i specialskolan.

De kommuner som utredningen har besökt och samtalat med har liknande önskemål. Av de remissvar över Statskontorets

²⁵ Skrivelse från Specialpedagogiska skolmyndigheten, ALL 2010/558.

²⁶ Skrivelse från Specialpedagogiska skolmyndigheten, ALL 2010/558.

rapport,²⁷ som utredningen har tagit del av, framgår att flera kommuner anser att hemkommunens roll vid inskrivning i specialskolan bör stärkas. Detta föreslås kunna ske genom att kommunen inkommer med ett yttrande inför en inskrivning i specialskolan. Det uttalas att det är viktigt att kommunerna tar sitt ansvar och gör sitt för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd i hemskolan samtidigt som beslutet av val av skola i sista hand vilar på eleven och elevens vårdnadshavare.

Utredningen kan av ovanstående konstatera att det finns anledning för nämnden att *vid vissa prövningar* utöver den övriga utredningen även ta del av ett särskilt yttrande från hemkommunen. Nämnden kan vid prövningen behöva kunskap om hur elevens behov av en anpassad undervisningsmiljö tillgodoses i hemkommunen. Det saknas dock, enligt utredningen, grund för att regelmässigt begära in ett yttrande eftersom det i vissa fall inte fyller någon funktion. Ett sådant fall kan exempelvis vara när det är helt klart att eleven ska tas emot i specialskolan och detta framgår av övrig utredning. Nämnden kan redan i dag inhämta ett yttrande, om behov finns, utan författningsstöd. Det krävs inte heller en sådan reglering för att ett yttrande ska kunna inhämtas. Däremot bör det förtydligas att *om* Specialpedagogiska skolmyndigheten begär ett särskilt yttrande från hemkommunen, ska de vara skyldiga att inkomma med detta.

3.7 Möjligheten att överklaga

De två frågor utredningen har att bedöma är dels vem som ska kunna överklaga ett beslut om mottagande i specialskolan, dels om det ska vara möjligt att överklaga en placering vid en viss skolenhet.

²⁷ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

3.7.1 Hemkommunen ska inte kunna överklaga ett beslut om mottagande i specialskolan

Enligt aktuell författning gäller att beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten om barns mottagande i specialskolan endast får överklagas av barnet till Skolväsendets överklagandenämnd. En liknande begränsning fanns redan tidigare i 1985 års skollag.²⁸

En motsvarande begränsning av överklaganderätten finns för beslut av en kommun eller ett landsting när det bland annat gäller överklagande av beslut om mottagande i grundsärskolan.²⁹

Ett beslut av Skolväsendets överklagandenämnd får inte överklagas.³⁰

Bestämmelsen om att endast beslutet kan överklagas av barnet innebär en begränsning i förhållande till förvaltningslagens allmänna regler om vem som får överklaga ett beslut. I förvaltningslagen³¹ anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Denna föreskrift gäller dock endast om inte annat särskilt anges i lag eller förordning. Bestämmelsen medför att det aktuella beslutet, i enlighet med vad som gäller för motsvarande beslut enligt 1985 års skollag, inte kan överklagas av t.ex. hemkommunen.³²

Utredningen har övervägt om även hemkommunen ska ha möjlighet att överklaga ett beslut om mottagande i specialskolan, men har kommit fram till att det inte är lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Om en hemkommun skulle ha möjlighet att överklaga riskeras dessutom elevens och dess vårdnadshavares valfrihet och möjlighet att välja skolform. Utredningen har visserligen föreslagit att nämnden, inför ett beslut om att en elev ska tas emot i specialskolan, i vissa fall bör inhämta ett särskilt yttrande från hemkommunen. Den omständigheten att hemkommunen avger ett yttrande ger dock inte kommunen en sådan avgörande roll i inskrivningsprocessen att den bör få talerätt. Hemkommunens yttrande är endast en del av nämndens beslutsunderlag.

²⁸ 28 kap. 14 § skollagen (2010:800), jfr tidigare 3 kap. 5 § andra stycket skollagen (1985:1100).

²⁹ 28 kap. 12 § skollagen (2010:800).

³⁰ 28 kap. 18 § skollagen (2010:800).

³¹ 22 § förvaltningslagen (1986:223).

³² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 919.

3.7.2 Möjligheten att överklaga elevens placering vid en viss skolenhet inom specialskolan

I dag finns det således en möjlighet för barnet att överklaga beslutet om mottagande i specialskolan såsom skolform.³³ Frågan är om det ska vara möjligt att överklaga elevens placering vid en viss skolenhet inom specialskolan. Den här frågan har endast aktualiserats vid valet om en elev ska placeras vid en regionskola eller en riksskola (Åsbackaskolan).³⁴

Eftersom det i dag är möjligt att även i regionskolorna läsa enligt grundsärskolans kursplaner så har det, enligt direktiven, inte varit helt tydligt om en elev med utvecklingsstörning ska tas emot i Åsbackaskolan i stället för i en regionskola eller vice versa. Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten är dock denna uppdelning mycket tydlig. På regionskolorna kan *grundsärskolans* kursplaner följas, medan Åsbackaskolan följer *träningsskolans* kursplaner.³⁵ Inriktningen träningsskola är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. Elever som följer träningsskolans kursplaner bedöms ha en gravare utvecklingsstörning. Skolenheterna har således olika målgrupper med skilda behov, vilket också framgår av förordningen.³⁶

Skolväsendets överklagandenämnd har i remissvar inför den nya skollagen yttrat att de handlagt ett ärende rörande mottagande i specialskolan där nämnden konstaterade att det saknas regler om överklagande av elevens placering vid en viss skolenhet inom specialskolan. Nämnden anser att det med hänsyn till de motstående intressen som kan finnas inför skolplaceringen kan finnas skäl att överväga en sådan reglering.³⁷

Frågan om mottagande i specialskolan regleras i 7 kap. 6 § skollagen (2010:800). Det beslut som fattas, efter ansökan om mottagande, enligt denna paragraf *avser endast i vilken skolform som barnet ska fullgöra sin skolplikt*. Beslutet omfattar således inte placering vid en viss skolenhet. Hur mottagande till en särskild

³³ 28 kap. 14 § skollagen (2010:800).

³⁴ Här efter skrivs Åsbackaskolan, eftersom det är den enda riksskolan som tar emot elever som är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola.

³⁵ Inom *grundsärskolan* följs kursplaner i ämnen eller i ämnesområden. Elever som läser ämnen följer "grundsärskolans kursplan" och elever som läser ämnesområden följer "träningsskolans kursplan".

³⁶ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

³⁷ Remissyttrande 2009-09-29 över Departementspromemorian (Ds 2009:25) *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

skolenhet ska gå till framgång i stället av de bestämmelser som avser just skolformen specialskola.³⁸ Det finns inte någon regel som gör det möjligt att klaga på placeringen vid en viss skolenhet inom statens specialskola.

En kommuns beslut om placering vid en annan skolenhet i sin grundskola än den som vårdnadshavarna har önskat kan däremot överklagas.³⁹ Till skillnad från när det gäller en ansökan till specialskolan ansöker inte en elevs vårdnadshavare till grundskolan såsom skolform. Ett beslut om placering vid en skolenhet föregås av ett önskemål från elevens vårdnadshavare om skolenhet och det är när kommunen frångår det önskemålet som det är möjligt att överklaga.

För att ett barn som har ansökt till specialskolan, utöver beslut om skolform, även ska kunna överklaga placering vid en skolenhet krävs en reglering om att ansökan gäller ett specifikt önskemål om skolenhet och att prövningen och beslutet även omfattar valet av skolenhet. Så är det inte i dag. Ansökan är visserligen utformad på så sätt att vårdnadshavaren ska ange en skolenhet, men detta saknar rättslig betydelse.

I förordningen⁴⁰ anges vilken målgrupp som ska tas emot vid regionsskolorna respektive riksskolorna och det är relativt stor skillnad mellan målgrupperna när det gäller bland annat graden av utvecklingsstörning. Det är således målgruppsstillhörighet som är avgörande inför placeringen vid en viss skolenhet och inte vårdnadshavarnas önskemål om skolenhet. Det bör också, enligt utredningen, vara nämnden som avgör vilken målgrupp eleven tillhör och som avgör lämplig placering vid en skolenhet och inte elevens vårdnadshavare. Det saknas anledning att möjliggöra för en vårdnadshavare att bestämma vilken skolenhet eleven ska placeras vid och därmed saknas behov av att kunna överklaga placeringen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett beslut om mottagande i specialskolan endast avser ett beslut om i vilken skolform som eleven ska fullgöra sin skolplikt. Det senare valet av / placeringen vid en viss skolenhet, som nämnden gör, omfattas inte av beslutet och kan liknas vid en verkställighetsåtgärd,⁴¹ som inte

³⁸ Bestämmelserna finns nu i 8–10 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten, jfr tidigare 1 kap. 6–9 §§ specialskoleförordningen (1995:401).

³⁹ 10 kap. 30 § och 28 kap. 12 § p. 6 skollagen (2010:800).

⁴⁰ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁴¹ Se Ragnemalm, H. (1970), *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 582 och s. 588 ff och Hellners, T. (2010), *Förvaltningslagen – med kommentar*, s. 285.

bör vara möjlig att överklaga. De skilda skolenheterna har även skilda målgrupper och är därmed inte likvärdiga val och kan därför inte liknas det val av skolenhet som elevens vårdnadshavare gör inom grundskolan.

4 Anpassning av styrdokument efter en förändrad målgrupp

4.1 Nya kursplaner för de obligatoriska skolformerna

Det har skett stora förändringar i målgruppen för specialskolan. När det gäller elever som är döva eller hörselskadade har en stor del av eleverna i dag talad svenska som första språk. Från den 1 juli 2008 återetablerades riksskolorna Ekeskolan och Hällsboskolan och målgruppen utvidgades till att även omfatta elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning och elever med grav språkstörning. Skolverket har under år 2010 utarbetat nya kursplaner för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Kursplanerna ska tillämpas från höstterminen 2011.

Enligt direktiven ska utredningen bedöma i vilken utsträckning specialskolans styrdokument behöver anpassas för den nuvarande målgruppens behov.

Utredningen redovisar här Skolverkets arbete med utformningen av kursplanerna och diskuterar därefter om specialskolans styrdokument i form av kursplaner och i övrigt är tillräckligt anpassade efter den förändrade målgruppen.

4.1.1 Elever som är döva eller hörselskadade

Som nämnts ovan har allt fler elever som är döva eller hörselskadade talad svenska som första språk. I kursplanerna för specialskolan har hänsyn tagits till detta. Kursplanerna i teckenspråk och svenska ska följas parallellt och är formulerade så att de kan följas antingen som förstaspråk eller som andraspråk och målet om tvåspråkighet är mer tydligt än tidigare. I denna del anser utredningen att det inte finns behov av ytterligare översyn. Skolverket har utarbetat särskilda kursplaner i specialskolan som är anpassade

för elever som är döva och hörselskadade i ämnena teckenspråk, svenska, engelska, moderna språk och rörelse och drama.

4.1.2 De nya elevgrupperna

De nya elevgrupperna sedan den 1 juli 2008 är elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning och elever med grav språkstörning.

Elever med grav språkstörning

Elever med grav språkstörning tas emot vid Hällsboskolan som finns i Sigtuna och i Umeå. Eleverna följer grundskolans kursplaner, men har möjlighet att även följa grundsärskolans kursplaner. Eleverna läser inte ämnet teckenspråk. Skolans nuvarande elevgrupp har allt större behov av individuellt stöd jämfört med tidigare. Skolans elever har i dag en gravare språkstörning men också fler elever som, utöver sin språkstörning, även har en utvecklingsstörning eller andra ytterligare funktionsnedsättningar.¹

Elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning

Elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning tas emot vid Ekeskolan. Elevgruppen vid Ekeskolan har successivt förändrats under den senaste tioårsperioden. Elevernas funktionsnedsättningar har blivit allt mer komplexa och antalet elever med rörelsehinder har ökat. Likaså har antalet elever med utvecklingsstörning ökat. Detta har medfört att antalet elever som följer grundskolans kursplan har minskat till att under läsåret 2010/11 omfatta fyra elever. Det innebär att resterande elever följer någon av grundsärskolans kursplaner. Merparten av dessa elever följer träningskolans kursplan.²

¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning 2009-01-01–2009-12-31 för Hällsboskolan*.

² Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning 2009-01-01–2009-12-31 för Ekeskolan* och samtal med rektorn vid Ekeskolan 2011-02-01.

Skolverkets arbete med att utforma de nya kursplanerna

För de nya elevgrupperna på Ekeskolan och Hällsboskolan finns det inte särskilda kursplaner. Eleverna följer som ovan beskrivs grundskolans eller grundsärskolans kursplaner.

Vid utformningen av de nya *kursplanerna för grundskolan* har Skolverket strävat efter att i största möjliga mån undvika moment som skulle kunna medföra svårigheter för elever med olika typer av funktionsnedsättningar. Denna ambition beskrivs även tidigare av Skolverket i arbetet med att utarbeta kursplaner.

När kursplanerna utarbetades granskades målens och kriteriernas utformning särskilt med tanke på elever som har någon form av funktionsnedsättning. Det fanns en stark ambition att undvika formuleringar som uteslöt vissa elever från möjligheterna att klara kraven. Att helt undvika detta var dock inte möjligt. Kursplanerna skulle då ha blivit alltför utslätade och intetsägande. Förmågan att analysera bilder, tala, skriva och hantera redskap av olika slag behöver lyftas fram som värdefulla kvaliteter i kunnandet.³

I en kursplan är det dock inte möjligt att ta hänsyn till alla funktionsnedsättningar som skilda elever kan ha. Det är exempelvis svårt att ta fram en kursplan i idrott och hälsa eller bild som fungerar för en elev utan funktionsnedsättning och även för en elev som är rullstolsburen eller för en elev med synskada.

Ett alternativ är att det utarbetas flera särskilda kursplaner som tar hänsyn till olika funktionsnedsättningar. En nackdel med detta är att det skulle leda till ett stort antal skilda kursplaner för samma ämne, vilka skulle bli svåra att vårda och uppdatera. Elevgruppen och dess specifika funktionsnedsättningar varierar över tid och även det talar emot ett sådant alternativ. Skolverket har framfört att det inte är lämpligt att utarbeta kursplaner för varje funktionsnedsättning på detta sätt.

4.1.3 Undantagsbestämmelsens användningsområde

Undantagsbestämmelsen eller den s.k. pysparagrafen ger en möjlighet för läraren att ta hänsyn till en elevs funktionsnedsättning i samband med betygssättningen. Genom att kompensera för elevernas funktionsnedsättning, med stöd i bland annat undantagsbestämmelsen, blir en rättvis och likvärdig bedömning möjlig.

³ Skolverket (2009), *Författningskommentarer för likvärdig bedömning och betygssättning*, s. 9.

Undantagsbestämmelsens tillämpning skiljer sig mellan elever i grundskolan och elever i specialskolan.

Lärares möjlighet att bortse från enstaka mål i grundskolan

Om det finns särskilda skäl kan läraren vid betygssättningen bortse från enstaka delar av de kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs nio. Med *särskilda skäl* avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav.⁴

Denna möjlighet ska tillämpas mycket restriktivt och i förarbetena till nya skollagen understryks att särskilda skäl att bortse från enstaka delar av kunskapskrav bara finns när elevens funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden av permanent natur utgör ett *direkt hinder* för eleven att nå ett visst kunskapskrav. Detta innebär att det i princip ska vara omöjligt för eleven att nå kravet oavsett i vilka former och i vilken omfattning särskilt stöd ges. Om elevens svårigheter kan avhjälpas genom särskilt stöd är denna paragraf inte tillämplig. Syftet med bestämmelsen är att skapa lika förutsättningar för elever som annars inte haft någon möjlighet att nå ett visst betyg. Bestämmelsen medger endast att man vid betygssättningen bortser från *enstaka delar* av kunskapskraven. Den ger inte möjlighet att vid betygssättningen bortse från större delar av kunskapskraven.

Lärares möjlighet att bortse från enstaka mål i specialskolan

Undantagsbestämmelsen är utformad på i princip samma sätt i specialskolan som i grundskolan. Vid tillämpningen ska dock bortses från de funktionsnedsättningar som specialskolan är anpassad för och riktar sig till.⁵

Denna begränsning för elever i specialskolan kan ställa till problem. Innan målgruppen utvidgades att avse elevgrupperna vid Ekeskolan och Hällsboskolan avsågs med särskilda skäl andra

⁴ 10 kap. 21 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 735.

⁵ 12 kap. 21 § skollagen (2010:800), prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 766, jfr tidigare lydelse i 8 kap. 8 § tredje stycket specialskoleförordningen (1995:401) och i SFS 2007:55.

funktionsnedsättningar än *dövhet eller hörselskada*. När målgruppen utvidgades ändrades detta till att det med särskilda skäl avsågs *andra funktionsnedsättningar än de som var grund för mottagande i specialskolan*.

Det innebär att det inte får tas någon hänsyn till att en elev har en synskada, har ett rörelsehinder eller har en grav språkstörning och därför är direkt förhindrad att uppnå vissa kunskapskrav i grundskolans kursplaner. När en elev med grav språkstörning går i en grundskola får en lärare ta hänsyn till detta vid betygssättningen, men när eleven tas emot i specialskolan får inte längre en lärare ta sådana hänsyn vid betygssättningen.

4.2 Behov av ytterligare anpassning

Utredningens förslag: Om det finns särskilda skäl får en lärare i specialskolan vid betygssättningen bortse från enstaka delar av de kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs nio. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning. Med funktionsnedsättning avses andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselskada.

Kursplanerna kan inte anpassas mer

Utredningen kan utifrån ovanstående konstatera att elever som är döva eller hörselskadade har särskilda kursplaner som är anpassade för deras behov. För övriga elevgrupper i specialskolan finns inte särskilda kursplaner. Precis som det har framhållits av Skolverket ser utredningen att det inte är möjligt att ha kursplaner utformade för alla tänkbara funktionsnedsättningar.

Behov av ändring i undantagsbestämmelsen

Det är således inte möjligt att anpassa kursplanerna mer. Det finns dock behov av anpassning av regleringen för vissa elevgrupper *som följer grundskolans kursplaner*. Denna anpassning bör kunna ske genom att undantagsbestämmelsen ändras till att inte undanta samtliga funktionsnedsättningar som varit grund till mottagande i specialskolan.

Elever som är döva eller hörselskadade har haft och har särskilda kursplaner med kunskapskrav som är speciellt anpassade efter deras funktionsnedsättning. Det är därför motiverat att en lärare vid betygssättningen inte får bortse från enstaka delar av kunskapskraven med hänvisning till elevens dövhet eller hörselskada.

Däremot när det gäller specialskolans *övriga elevgrupper*⁶, som inte har särskilt utarbetade kursplaner som tar hänsyn till dess specifika funktionsnedsättning, är det motiverat att en lärare vid betygssättningen får bortse från enstaka delar av kunskapskraven som eleven ska nå.

Undervisningen i specialskolan ska vara anpassad för de elevgrupper som specialskolan är till för. Det kan dock oavsett anpassning vara omöjligt att undanröja alla hinder för att en elev med en viss funktionsnedsättning ska kunna uppnå uppställda kunskapskrav. Utredningen vill särskilt påminna om att specialskolan har en långtgående skyldighet att individanpassa utbildningen för eleverna. Viktigt är att läraren vid bedömning endast får bortse från sådana kriterier som är *omöjliga* för eleven att uppnå, vilket innebär att innehållet i undantagsbestämmelsen endast får åberopas i samband med de kriterier som är direkt påverkade av elevens funktionsnedsättning.

⁶ Här avses elever som är dövblinda eller annars är synskadade med ytterligare funktionsnedsättning och elever med grav språkstörning.

5 En nioårig specialskola

5.1 Skolplikt och rätt till utbildning

Utredningen ska enligt direktiven bedöma i vilken utsträckning regleringen av specialskolan kan och bör anpassas till regleringen av grundskolan och grundsärskolan. Inledningsvis följer en beskrivning av de olika skolformerna med utgångspunkt i aktuell författning och vad som särskilt gäller skolplikten.

I den obligatoriska utbildningen inom skolväsendet finns skolformerna grundskola, grundsärskola och specialskola. Alla skolformer ska i så stor utsträckning som möjligt ha en gemensam reglering oavsett huvudman. Grundsärskolans och specialskolans utbildning ska så långt det är möjligt motsvara den utbildning som ges i grundskolan. Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning inom skolväsendet oavsett skolform och var i landet den anordnas.¹ Alla barn ska också ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål.

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt² vilken motsvaras av en rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Rätten till utbildning är en grundläggande fri- och rättighet som är skyddad av grundlag.³ Skolplikten inträder i regel den hösttermin det kalenderår då barnet fyller sju år.⁴

¹ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

² Skolplikten regleras i 7 kap. skollagen (2010:800).

³ Rätten till utbildning är även skyddad i FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴ 7 kap. 10 § skollagen (2010:800).

5.1.1 Grundskolan

I första hand ska skolplikten fullgöras i grundskolan,⁵ om inte barnet tillhör grundsärskolans eller specialskolans målgrupp. Grundskolan ska ha nio årskurser med en garanterad undervisningstid om 6 665 timmar. I skollagen anges bland annat vilka ämnen som ska ingå i undervisningen. För varje ämne ska det finnas en kursplan.

5.1.2 Grundsärskolan

Utbildningen i grundsärskolan⁶ ska ge elever med utvecklingsstörning en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar och som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan. Grundsärskolan har liksom grundskolan nio årskurser och en garanterad undervisningstid om 6 665 timmar.

Inom grundsärskolan finns en särskild inriktning som benämns träningsskola. Den är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. För varje ämne och ämnesområde ska det finnas en kursplan.

Grundsärskolan har tidigare haft tio årskurser varav den sista årskursen var frivillig. Timplanen var utlagd för en skolgång på tio år. En stor del av eleverna i särskolan slutade dock efter årskurs nio och tillgodogjorde sig inte hela den garanterade undervisningstiden. I den nya skollagen har därför undervisningstiden anpassats till grundskolans. Timplanen var tidigare 7 400 timmar och har efter anpassningen minskats med 735 timmar. För att kompensera minskningen ges eleverna i grundsärskolan en garanterad undervisningstid om 800 timmar under två års förlängd skolgång. Det innebär att en elev i grundsärskolan kan erhålla utbildning i samma omfattning som tidigare.⁷

⁵ Grundskolan regleras i 10 kap. skollagen (2010:800).

⁶ Grundsärskolan regleras i 11 kap. skollagen (2010:800), se även tidigare lydelse i 6 kap. 3 § skollagen (1985:1100). Enligt 7 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning tas emot i grundsärskolan.

⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 338 och s. 705 och SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 432 f.

5.1.3 Specialskolan

Utbildningen i specialskolan⁸ ska vara anpassad till varje elevs förutsättningar och ska så långt som det är möjligt motsvara den utbildning som ges i grundskolan och ska ligga till grund för fortsatt utbildning.

Specialskolan ska enligt skollagen ha tio årskurser med en garanterad undervisningstid om 7 845 timmar.

Kursplaner som fastställts för grundskolan och grundsärskolan ska också tillämpas i specialskolan. Där dessa kursplaner inte kan användas får Skolverket fastställa särskilda kursplaner för specialskolan. Av skollagen framgår vilka ämnen som undervisningen i specialskolan ska omfatta. Ett ämne som i dag endast finns inom specialskolan är teckenspråk.

5.1.4 Särskilt om när skolplikten upphör samt rätten att därefter slutföra skolgången

I skollagen regleras dels när skolplikten upphör, dels rätten till förlängd skolgång.

När skolplikten upphör

Utgångspunkten är att skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.⁹ I den nya skollagen är inte skolplikten knuten till elevens ålder utan till antalet skolår. Det betonas i förarbetena att skolpliktens upphörande huvudsakligen bör knytas till elevernas uppnående av de kunskapskrav som finns för utbildningen.¹⁰

För en elev som inte har gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört (dvs. efter nionde respektive tionde året efter det att eleven har börjat fullgöra skolplikten), *upphör skolplikten i stället ett år senare*, dock senast när eleven fyller 18 år. Med ”inte gått ut högsta årskursen” avses i detta sammanhang att eleven under sitt nionde skolår (eller tionde i specialskolan) *inte påbörjat*

⁸ Specialskolan regleras i 12 kap. och målgruppen formuleras i 7 kap. 6 § skollagen (2010:800).

⁹ 7 kap. 12 § skollagen (2010:800).

¹⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 335 ff.

den högsta årskursen. Det gäller elever som gått samma årskurs två gånger någon gång under grundskoletiden samt elever som kommit till Sverige sent under sin skolgång och därför placerats i en årskurs som inte motsvarar deras ålder. Förutsättningen för att skolplikten ska förlängas är att eleven inte nått de kunskapskrav som minst ska uppnås, när skolplikten normalt skulle ha upphört.¹¹ Skälet till att införa en förlängd skolplikt är, enligt förarbetena, att markera vikten av att grundskolan fullföljer sitt uppdrag, innan eleven går vidare till nästa nivå – gymnasieskolan.

Om en elev *före* den tidpunkt som skolplikten skulle ha upphört uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt, upphör skolplikten.¹²

Förlängd skolgång

Enligt den nya skollagen har en elev i samtliga skolformer *rätt* att *slutföra den högsta årskursen* även om skolplikten upphör dessförinnan. Med detta avses att en elev alltid ska ha en rätt att *gå* årskurs nio (eller årskurs tio i specialskolan). Det innebär dock ingen rätt att få fullfölja sista årskursen med godkända betyg. Denna rätt blir aktuell bl.a. för elever som har fått sin skolplikt uppskjuten eller som har behövt fler år än normalt för att ta sig igenom utbildningen. Det finns inte någon begränsning av hur många läsår som ska kvarstå för att eleven ska ha rätt att slutföra den högsta årskursen.¹³

En elev har också *rätt* att *under ytterligare två år* efter skolpliktens upphörande slutföra sin utbildning *om* eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i grundsärskolan har under denna tid rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den garanterade undervisningstiden om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven.

I de tidigare bestämmelserna i 1985 års skollag¹⁴ fanns kravet att eleven skulle ha förmåga att fullfölja utbildningen under högst två år efter det att skolplikten upphört. Detta krav är numera borttaget

¹¹ 7 kap. 13 § skollagen (2010:800), se prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 337.

¹² 7 kap. 14 § skollagen (2010:800).

¹³ Bestämmelser om förlängd skolgång finns i 7 kap. 15 § skollagen (2010:800), se prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 704.

¹⁴ Jfr 4 kap. 10 § och 7 kap. 6 § skollagen (1985:1100).

i den nya skollagen, vilket innebär att *alla elever som inte har uppnått målen har en absolut rätt till förlängd skolgång.*

Frågan om skolpliktens upphörande eller förlängning samt frågan om rätten att slutföra skolgången prövas av hemkommunen och för en elev i specialskolan av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

5.1.5 Skillnader mellan skolformerna som är relaterade till skolplikten

Det finns ett antal skillnader mellan skolformerna som är direkt relaterade till skolplikten. Kursplaner och timplaner är fördelade efter det antal år under vilka skolplikten gäller. Därmed uppstår skillnader bland annat då det gäller årskurs för när de nationella ämnesproven ska användas, när kunskapskraven ska uppnås och betygssättningen.

Den garanterade undervisningstiden

Den *garanterade undervisningstiden* är i grundskolan och grundskolskolan 6 665 timmar och i specialskolan 7 845 timmar. I de olika skolformerna skiljer sig antalet undervisningstimmar för varje ämne (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Jämförelse mellan grund- och specialskolans timplaner

Ämne	Antal timmar under 9 år för grundskolan	Antal timmar under 10 år för specialskolan
Bild	230	250
Hem- och konsumentkunskap	118	130
Idrott och hälsa	500	540
Musik	230	-
Rörelse och drama	-	245
Slöjd	330	350
Svenska	1490	1560
Teckenspråk	-	725
Engelska	480	515
Matematik	900	1 040
Geografi, Historia, Religionskunskap, Samhällskunskap (sammanlagt)	885	940
Biologi, Fysik, Kemi, Teknik (sammanlagt)	800	850
Språkval	320	320
Elevers val	382	380
Totalt garanterad undervisningstid	6 665	7 845
Därav skolans val	600	600

De nationella ämnesproven

De *nationella ämnesproven* ska bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven i ämnen i olika årskurser. I grundskolan ska ämnesprov användas i matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, 6, och 9, i ämnet engelska i årskurs 6 och 9 och i biologi, fysik eller kemi i årskurs 9. I specialskolan ska ämnesproven användas i ämnena matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 4, 7 och 10, i engelska i årskurs 7 och 10 och biologi, fysik eller kemi i årskurs 10.

Kunskapskraven

I grundskolans kursplaner anges de *kunskapskrav* som ska finnas för de skilda ämnena i olika årskurser. Detsamma gäller för specialskolans kunskapskrav. Det som skiljer är i vilken årskurs som kunskapskraven ska uppnås.

Betygssättningen

När det gäller *betyg* ska de sättas i olika årskurser i de skilda skolformerna.¹⁵ I december 2010 beslutade riksdagen om att betyg ska sättas vid varje terminsslut i alla ämnen utom språkval. Detta gäller från och med höstterminen i årskurs 6 i grundskolan, grundskolskolan (när betyg sätts) och sameskolan samt från och med höstterminen i årskurs 7 i specialskolan. I ämnet språkval ska betyg sättas från och med höstterminen i årskurs 7 i grundskolan och från och med höstterminen i årskurs 8 i specialskolan. Rektorn får besluta om att det ska sättas ett sammanfattande betyg för samhällsorienterande respektive naturorienterande ämnen i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 7 i specialskolan.

De nya bestämmelserna om betygssättning träder i kraft den 1 juli 2011 och ska tillämpas första gången på utbildning från och med höstterminen 2012.¹⁶

5.2 En tioårig eller nioårig specialskola

Utredningens förslag: Specialskolan ska ha nio årskurser med en total undervisningstid om minst 6 665 timmar. Skolplikten för en elev i specialskolan ska upphöra efter det nionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

En av utredningens principiella utgångspunkter är att varje barn ska ha rätt till en likvärdig och god utbildning. Det är självklart också utgångspunkten när det gäller frågan om specialskolan ska vara fortsatt tioårig eller om specialskolan, likt övriga skolformer, ska

¹⁵ Enligt ny lydelse i SFS 2010:2022; 10 kap. 15 – 19 §§, 11 kap. 19 och 22 §§ och 12 kap. 15 – 19 §§ skollagen (2010:800), se prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*.

¹⁶ I utredningens författningsförslag föreslås ändringar i grundförfattningen eftersom utredningens föreslagna ändringar ska träda i kraft senare än den beslutade ändringen i SFS 2010:2022.

vara nioårig. Här nedan redovisas argumenten för såväl en nioårig som en tioårig specialskola. Därefter redogör utredningen för motiven för förslaget om en nioårig specialskola.

5.2.1 Argument för en fortsatt tioårig specialskola

Utredningen redovisar här olika argument som har förts fram för att specialskolan fortsatt ska vara tio år.

Motiven för en tioårig skolplikt från år 1950 och fram till i dag

Motiven för en tioårig skolplikt har varierat sedan införandet på 1950-talet. Både undervisningsmetoder i specialskolan och motiven för en tioårig skolplikt har sedan dess varierat.¹⁷ Motivet vid införandet av det extra året var att döva elever behövde mer tid för att lära sig talad svenska. Den dåvarande skolideologin för döva var den orala metoden. Under 1970-talet ändrades undervisningens inriktning för döva från den orala metoden till total kommunikation. Den senare metoden innebar att undervisningen bedrevs med tal och tecken som simultant stöd. Det tionde skolåret kvarstod även under denna period. Skolplikten var fortsatt tioårig även under 1980- och 1990-talen då svenskt teckenspråk fick en betydande ställning i specialskolan, vilket också återspeglades i styrdokumentet. Motiven som i dag förs fram för ett tionde skolår är att elever i specialskolan läser ett extra språk, teckenspråk och att de ska utveckla en tvåspråkighet.

Eleverna läser ett extra ämne – teckenspråk

Specialskolans mål för elever vid regionskolorna och till viss del riksskolan Åsbackaskolan¹⁸ är att de ska utveckla en tvåspråkighet i svenska och teckenspråk. De flesta eleverna vid regionskolorna följer grundskolans kursplaner och kravnivåer. I vissa ämnen finns särskilda kursplaner för specialskolan där kravnivåerna är anpassade efter elevernas funktionsnedsättning. Härutöver har specialskolan

¹⁷ Bagga-Gupta, S. (2007), Aspects of Diversity, Inclusion and Democracy Within Education and Research, *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 51, No. 1, February 2007, s. 11.

¹⁸ Ämnet teckenspråk är till för elever som är döva eller hörselskadade och vissa elever med grav språkstörning som har behov av teckenspråk.

kursplaner i ytterligare ett ämne – teckenspråk. Timplanen för ämnet är 725 timmar och undervisningstiden motsvarar i princip ett läsår.

Specialpedagogiska skolmyndigheten uttalar att det skulle vara svårt för eleverna att hinna läsa ämnet inom en nioårig skolplikt och att det kan upplevas som diskriminerande om eleverna måste läsa ämnet teckenspråk utöver den garanterade undervisningstiden. Att förlägga ämnet teckenspråk inom skolans val anses inte vara en lösning utifrån ämnets karaktär och de krav som ställs inom både teckenspråk och andra ämnen. Att använda elevens val för att få loss undervisningstid för teckenspråk inom ramen för de 6 665 timmarna ses inte som en likvärdig lösning.

Komplex funktionsnedsättning

Utöver regionskolorna och riksskolan Åsbackaskolan finns även riksskolorna Ekeskolan och Hällsboskolan. Målgruppen för Ekeskolan är elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning och målgruppen för Hällsboskolan är elever med grav språkstörning. Eleverna vid dessa skolor läser inte ämnet teckenspråk.

På Ekeskolan följer den största delen av eleverna grundskolans kursplaner.¹⁹ Det har inte från Specialpedagogiska skolmyndigheten framkommit något motiv till varför Ekeskolan ska vara tioårig annat än att situationen för eleverna är komplex.

Behov av mer tid för inläring

Rektorn vid Hällsboskolan uttalar att elever med grav språkstörning troligtvis behöver tio års undervisning i specialskolan, eftersom eleverna behöver mer tid för sin inläring jämfört med elever som följer en typisk språkutveckling.²⁰ Av Hällsboskolans kvalitetsredovisning²¹ framgår att få elever når de nationella målen. Det anges att elever med grav språkstörning har svårt att nå målen i kärnämnen och även i flera andra teoretiska ämnen. En orsak till

¹⁹ En majoritet av dessa eleverna följer träningskolans kursplaner och enstaka elever (4 elever under läsåret 2010/11) följer grundskolans kursplaner.

²⁰ Uppgift från Hällsboskolan 2010-08-23.

²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning 2009-01-01 – 2009-12-31 för Hällsboskolan*.

detta är elevernas förmåga att ta in texter (via läsning, lyssning, med bilder, m.m.), att komma ihåg och att kunna tolka. Flera elever har även koncentrationssvårigheter. Det uttalas vidare att trots individualisering och anpassningar i lärandemiljön är graden av måluppfyllelse inte tillräcklig. Detta innebär att skolan måste fortsätta att vidareutveckla lärandemiljö och lärarkompetens.

Specialskolans bristande måluppfyllelse

Elever som är döva eller hörselskadade har i specialskolan en mycket lägre måluppfyllelse än elever i de övriga skolformerna. Det framgår bland annat av en rapport från Specialpedagogiska skolmyndigheten.²² Till detta ges flera olika förklaringar. Bland annat uppges att specialskolan har en ökande andel elever med grav hörselskada och dövhet, det finns en hög andel elever med ytterligare funktionsnedsättningar och tilläggs svårigheter, de har en större andel av elever som är födda i annat land och en högre grad av individuell anpassning av undervisningen.

Det uttalas att en förändring av skolplikten i specialskolan skulle innebära att eleverna förväntas lära sig samma saker som i nuläget men på ett år kortare tid, om inte den garanterade undervisningstiden utökas.²³

Eleverna kan sluta efter nio år om de då uppnått kunskapskraven

I propositionen till den nya skollagen motiverar regeringen att specialskolan ska vara fortsatt tioårig med utgångspunkt i Skollagskommitténs²⁴ resonemang; elevens skolplikt upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då eleven fyller 17 år, dvs. ett år senare än för elever i grundskolan. I och med att en elev i specialskolan liksom i grundskolan, har rätt att avsluta sin skolgång innan skolplikten upphör, förutsatt att eleven uppnått kunskapskraven,

²² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, se även avsnitt 2.1.5.

²³ Seminarium om skolplikten i specialskolan 2010-12-01.

²⁴ Se SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, s. 436 ff och s. 633. Förslaget lämnades av kommittén i december 2002 och målgruppen omfattade vid denna tidpunkt endast barn som är dövblinda och barn som är döva eller hörselskadade.

kan elevens önskemål att gå i skolan under nio år i stället för tio anses vara tillgodosett.²⁵

Specialpedagogiska skolmyndigheten²⁶ föreslår att man öppnar upp möjligheten för eleverna att avsluta specialskolan efter nio år om kunskapskraven är uppnådda. Möjligheten att på så sätt individanpassa undervisningen finns redan i dag.

Olika skolplikt är inte hinder för samverkan

Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten påverkas inte möjligheten till samverkan mellan skolformer av olika skolplikt. Exempelvis kan en deltidselev från grundskolan placeras in i en grupp som passar eleven och då saknar det betydelse i vilken årskurs eleven går i sin hemskola.

5.2.2 Argument för en nioårig specialskola

Här redogör utredningen för de argument som motiverar att specialskolan bör vara nioårig.

Målgruppen har genomgått en förändring

Målgruppen vid regionskolorna har under ett flertal år genomgått en förändring. Specialskolan för elever som är döva eller hörselskadade är i praktiken inte längre en skolform enbart för elever som inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. Eleverna tas emot för att de har önskemål om och bedöms ha ett behov av en tvåspråkig undervisning i teckenspråk och svenska, trots att de *kan* gå i grundskolan eller grundsärskolan. Regionskolorna har utvecklats till ett alternativ som elever och vårdnadshavare ofta väljer i konkurrens med kommunala eller fristående alternativ. Hur mottagande i specialskolan sker i praktiken skiljer sig således mycket från hur mottagande i specialskolan formuleras i skollagen. Enligt skollagens formulering skulle inte dessa elever tas emot i specialskolan eftersom de *faktiskt kan* gå i grundskolan. Utredningen anser dock att eleverna och deras vårdnadshavare ska ges

²⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 395 och s. 703 f.

²⁶ Seminarium om skolplikten i specialskolan 2010-12-01.

valfriheten att söka sig till specialskolan för att utveckla tvåspråkighet eller gå kvar i hemkommunens skola om det skulle passa dem bättre.²⁷ I linje med detta är det rimligt att undervisningen i specialskolan i grunden läggs upp för nio årskurser. Eleverna ges då ett mer likvärdigt val.

När riksskolorna Ekeskolan och Hällsboskolan återetablerades i juli 2008 utvidgades målgruppen till att även avse elever med synskada med ytterligare funktionsnedsättning och elever med grav språkstörning. Dessa elever har delvis andra behov än de elever som undervisas vid regionskolorna och vid riksskolan Åsbackaskolan. När Skollagskommittén²⁸ diskuterade specialskolans tioåriga skolplikt rörde denna diskussion ämnet teckenspråk eftersom Ekeskolan och Hällsboskolan var nedlagda.

De nya elevgrupperna som har tillkommit genom återetableringen av dessa skolor, läser inte teckenspråk och har inte heller som mål att utveckla tvåspråkighet. En tioårig skolplikt med hänvisning till detta är således inte relevant för dessa elevgrupper.

Synskadades riksförbund uttalar,²⁹ med Ekeskolans målgrupp³⁰ som utgångspunkt, att specialskolan också ska vara nioårig för att eftersträva att de olika skolformerna blir så lika som möjligt. De flesta elever vid Ekeskolan följer grundsärskolans kursplaner och den skolformen blir nu nio år med möjlighet till ytterligare tid vid behov.

Hällsboskolans elever³¹ går integrerade i en grundskola i Sigtuna och i Umeå. Hällsboskolan har som yttersta mål att eleverna ska kunna återgå till grundskolan i sin hemkommun. Detta talar, enligt utredningen, för att eleverna i likhet med sina klasskamrater bör ha en nioårig skolplikt.

En timplan fördelad på nio år ger ökade möjligheter att sluta efter årskurs nio

Om skolplikten i specialskolan är nioårig är också undervisningen anpassad och planerad efter att målen ska uppnås under nio årskurser. Då skulle rimligtvis fler elever än i dag uppnå målen inom nio år. Utredningen anser att de elever som egentligen kan gå i en

²⁷ Utredningen föreslår en ny formulering av målgruppen, se kapitel 3.

²⁸ Skollagskommittén redovisade sina förslag år 2002.

²⁹ Mail från Synskadades riksförbund 2010-12-20.

³⁰ Elever som är synskadade med ytterligare funktionsnedsättning.

³¹ Elever med grav språkstörning.

grundskola, men som söker den speciella tvåspråkiga miljön i specialskolan, då skulle ges en mer rimlig möjlighet att klara skolgången inom nio år.

I specialskolan har cirka 40 procent av eleverna någon form av ytterligare funktionsnedsättning, vilket samtidigt innebär att 60 procent av eleverna inte har det. Utredningen bedömer att fler elever i specialskolan skulle, med de anpassade kursplaner som specialskolan har, uppnå målen efter nio år. Detta förutsätter dock att timplanen i specialskolan är fördelad på nio år. Det torde krävas extremt mycket av en elev i specialskolan för att eleven ska kunna uppnå de fastställda kunskapskraven i samtliga ämnen i årskurs nio om timplanen är utlagd på tio år.³²

Av Skolinspektionens skolbeslut³³ framgår, som nämns nedan, att duktiga elever i specialskolan inte följs upp och ges möjlighet att utvecklas vidare och att studietakten anses vara för låg.

Låga förväntningar hämmar studietakten och måluppfyllelsen

Från de berörda intresseorganisationerna³⁴ har det framkommit att förväntningarna på specialskolans elever är för låga. Förväntningarna måste höjas så att de motsvarar de kunskapskrav som anges i kursplanerna. Enligt intresseorganisationerna upplever eleverna i specialskolan att studietakten är långsam och att skolan inte tror på deras förmåga att lära. Intresseorganisationerna anser att det är viktigt att eleverna i specialskolan har lika rätt till samma skolsystem och utbildning som andra elever.

Skolinspektionen har i skolbeslut³⁵ kritiserat specialskolan. Av skolbeslutet framgår att eleverna inte upplever alla delar av undervisningen som stimulerande och att skolan inte har höga och tydliggjorda förväntningar på elevernas förmåga. Såväl föräldrar som lärare uttrycker i intervjuer tvivel på att de yngre eleverna utmanas i tillräcklig grad. Det framgår att skolan inte alltid vid

³² Enligt uppgift från Specialpedagogiska skolmyndigheten har 24 elever vid regionskolorna slutat efter nio år med fullständiga betyg (läsåret 2005/06 – läsåret 2009/10). En av eleverna saknade betyg i ett ämne.

³³ Skolinspektionen (2011), *Riktad tillsyn av specialskolan*. Se mer om Skolinspektionens riktade tillsyn av specialskolorna under 2010–2011 i avsnitt 2.1.6.

³⁴ Framkom bland annat vid seminarium om skolplikten i specialskolan 2010-12-01.

³⁵ Skolbeslut för specialskola efter tillsyn av regionskolan Birgittaskolan inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, dnr 40-2010:406. Det finns fler skolbeslut från Skolinspektionens tillsyn med likartat innehåll för de övriga specialskolorna, se avsnitt 2.1.6.

bedömning och betygssättning utgår från de nationella målen och från betygskriterierna.

I intervjuerna med elever framkommer exempel på att elever som blir klara med sina uppgifter passivt måste vänta på att hela gruppen blir klar. Lärare bekräftar i intervjun att de elever som nått längst inte alltid ges nya utmaningar som skulle ge dem möjlighet att utvecklas vidare. Rektorn kan samtidigt ge exempel på att två elever nått alla mål redan i slutet av skolår nio och då kunnat gå vidare till gymnasiet.³⁶

Vid ett seminarium har det från Skolinspektionen framförts³⁷ att om kunskapskraven i realiteten höjs och om tydliga förväntningar finns på elevernas förmåga skulle många elever klara av att nå målen inom nio år.

Synpunkter på den tioåriga skolplikten har även tidigare förts fram i en studie om döva elevers måluppfyllelse.³⁸ Studien pekar bland annat på skillnaden mellan de regionala specialskolorna som omfattar tio år och de kommunala skolorna för döva och elever med hörselskada som omfattar nio år. Enligt studien förefaller det vara oklart hur ett extra år gagnar samtliga elever i specialskolan, särskilt med hänsyn till den stora spridning som finns i klasser. I studien reflekterades också över lärarnas förväntningar på eleverna.

Utöver detta kan man i sammanhanget ställa några, i mitt tycke, mer bekymmersamma frågor. Det finns, som antytts tidigare, kanske en accepterad och icke-problematiserande attityd, där tempot i "döv" klasserna kanske är långsammare än t.ex. i "hörsel" klasserna. Det finns också tecken på att lärarna "sänker ribban och skjuter problemet framför sig".³⁹

Motverka onödig diskriminering

Det upplevs från vissa håll som diskriminerande att specialskolan är tio år och inte likt grundskolan och grundsärskolan är nio år. De berörda intresseorganisationerna uttalar samstämmigt att alla skolformer bör ha lika skolplikt med möjlighet till förlängning vid behov.

³⁶ Skolbeslut för specialskola efter tillsyn av regionskolan Birgittaskolan inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, dnr 40-2010:406.

³⁷ Seminarium om skolplikten i specialskolan 2010-12-01.

³⁸ Skolverket (2002), *Vardagskommunikation, lärande och måluppfyllelse i tvåspråkiga regionala specialskolor*. Sangeeta Bagga-Gupta, professor i pedagogik, har genomfört studien.

³⁹ Skolverket (2002), *Vardagskommunikation, lärande och måluppfyllelse i tvåspråkiga regionala specialskolor*, s. 39 f.

Flera remissinstanser⁴⁰ avstyrkte regeringens förslag om fortsatt tioårig skolplikt i specialskolan. Bland andra påpekar Barnombudsmannen att skolplikten bör upphöra vid samma ålder för alla elever för att undvika diskriminering enligt artikel 2 i barnkonventionen.⁴¹ Handikappförbunden anser att alla elever ska ha samma skolplikt och samma möjlighet till förlängning i särskilda fall. Att elever behöver extra skolgång för att uppnå målen och kan behöva extra tid för att tillgodogöra sig utbildningen kan inte motivera en längre skolplikt i specialskolan.

En mer flexibel specialskola

Specialskolan blir mer flexibel om grunden är en nioårig skolplikt, där timplanen fördelas på nio år, tillsammans med en rätt till förlängning vid behov med garanterade undervisningstimmar.⁴²

De elever som vill och kan ges då en ökad möjlighet att uppnå målen inom nio år och de elever som har särskilda behov får rätt att gå tio år eller mer. Den förlängda tiden efter det att skolplikten har upphört är en rättighet för elever i samtliga skolformer. Det bör tydliggöras att det är en positiv möjlighet / rättighet för eleven för att det inte ska upplevas som att eleven "sitter kvar".⁴³

Vissa praktiska hinder för full samverkan

Utredningen konstaterar att det finns stora skillnader som är relaterade till skolplikten och som kan utgöra vissa hinder för full samverkan mellan skolformerna. Den samverkan som utredningen avser är deltidselever och elever i s.k. gemensamma skolorganisationer som utbildas i två skolformer. Hindren kan vara skillnader mellan skolformerna vad gäller bl.a. betygssättning, kunskapskrav och när nationella ämnesprov ska användas.

En deltidselev ska, enligt utredningens förslag, följa bestämmelserna i sin ursprungliga skolform och därmed är inte möjligheten till samverkan speciellt beroende av skillnader i skolplikten.

⁴⁰ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 395 och s. 703 f.

⁴¹ I artikel 2 slås fast att alla barn har samma rättigheter och lika värde och att ingen får diskrimineras.

⁴² Se utredningens förslag om garanterade undervisningstimmar i avsnitt 5.3.2.

⁴³ Framkom bland annat under seminarium om skolplikten i specialskolan 2010-12-01. Rätten till förlängd skolgång regleras i 7 kap. 15 § skollagen (2010:800).

Däremot kan det uppkomma problem när eleven efter en tid som deltidselev övergår till att undervisas till en mycket stor del i "den andra" skolformen eller väljer att byta skolform. Då får skillnaderna som nämnts ovan större betydelse. Det kan bli svårt vid betygssättningen när eleven läser parallella kursplaner, som t.ex. vilken årskurs eleven anses följa.⁴⁴

För en elev i specialskolan som ska vara deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan kan svårigheter uppkomma när det gäller placering i årskurs i hemskolan.

Det kan därmed konstateras att olika skolplikt inte utgör ett absolut hinder för full samverkan även om vissa praktiska problem uppstår. Det är möjligt att ha en fungerande deltidsverksamhet med bestämmelser som överbryggat de eventuella hinder som finns.

Specialskolans kursplaner i grundskolan och grundsärskolan

Utredningen har redovisat förslag om att ämnet teckenspråk och även andra ämnen enligt specialskolans kursplaner ska kunna erbjudas i grundskolan och grundsärskolan.⁴⁵ Möjligheten att även dessa skolformer ska kunna följa specialskolans kursplaner har länge efterlysts av specialskolan⁴⁶ och av skolor som anordnar kommunala teckenspråks- och hörselklasser.

Utredningen ställer sig frågande till om det är logiskt att specialskolan ska vara fortsatt tioårig med anledning av omfattningen i specialskolans timplan och kursplaner, samtidigt som samma kursplaner ska kunna användas i en nioårig grundskola respektive grundsärskola. Detta särskilt med hänsyn till att målgruppen i grundskolans hörselklasser och i specialskolan numera i stor utsträckning är densamma.

⁴⁴ Även om en elev, som deltidselev, kan placeras in i en lämplig grupp så ska betyg ändå sättas i en viss årskurs.

⁴⁵ Se kapitel 8 och 9.

⁴⁶ Se bl.a. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörsel-skadade i skolan*, s. 50.

5.2.3 Specialskolan ska ha nio årskurser

Enligt utredningen väger de skäl, som redovisats ovan, som talar för en nioårig specialskola tyngre än de skäl som anförs för en tioårig skolplikt. Sammantaget talar dessa skäl för att specialskolan ska ha nio årskurser med en total undervisningstid om minst 6 665 timmar.

Teckenspråk i en nioårig specialskola utan att det är diskriminerande

Som det har beskrivits inledningsvis har motiven till att specialskolan ska vara tioårig varierat genom åren. Det främsta skälet som förs fram i dag är att eleverna läser ett extra ämne – teckenspråk – och att eleverna ska utveckla tvåspråkighet. Diskussionen rör till största delen praktiska frågor som att ämnet inte ryms inom en nioårig specialskola. Det talas samtidigt om diskriminering och likvärdighet. Dvs. att det skulle vara diskriminerande för eleverna att läsa under tid utöver den garanterade undervisningstiden,⁴⁷ att det inte skulle vara likvärdigt om eleverna var tvungna att använda tiden för elevens val för ämnet.

När det gäller elevens val instämmer utredningen i de argument som förs. Utredningen ser även att det skulle få negativa pedagogiska konsekvenser för eleven om skolans val skulle användas till ämnet teckenspråk. Däremot ser inte utredningen något hinder mot att lägga till extra undervisningstid för ämnet.⁴⁸ Utredningen anser att det är mer diskriminerande att ha en tioårig skolplikt för samtliga elever i specialskolan än att de elever som har rätt till undervisning i ämnet teckenspråk får fler undervisningstimmar per läsår. Det är, enligt utredningen, ett större problem att samtliga elever i specialskolan ska ha en längre skolplikt än att vissa elever går i skolan cirka 30 minuter längre per dag. Även våra grannländer har detta synsätt.⁴⁹

I Norge läser alla elever enligt samma läroplan i den obligatoriska skolan förutom i musik (drama och rytmik) och engelska. De elever som har behov av teckenspråk har rätt till 2 737 undervisningstimmar i ämnena norska och teckenspråk. Detta är ett extra tillägg om 967 timmar utöver den ordinarie läroplanen. Det är skolorna som fördelar

⁴⁷ Garanterad undervisningstid = den minsta totala undervisningstiden för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan enligt skollagens bestämmelser enligt definition i 1 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

⁴⁸ Se diskussion om alternativ i avsnitt 5.3.1.

⁴⁹ Se även avsnitt 2.4.

den extra undervisningstiden. I Danmark kan undervisning i teckenspråk läsas som ett komplement till folkeskolens ämnen för elever som är beroende av teckenspråk. Det finns möjlighet att läsa ämnet integrerat i en klass, utanför timplanebunden tid samt enskilt om särskilda skäl finns. Undervisningstiden för elever som går i förskoleklass och i årskurs 1–3, som får undervisning i teckenspråk, kan med vårdnadshavarnas samtycke få överstiga den i folkeskolan stadgade maximala undervisningstiden.

Det bör även i detta sammanhang påminnas om elevens rätt att komma vidare och rätten till ett vuxenliv. Eleven förlorar värdefull tid genom att skolplikten är tioårig och kommer senare ut i arbetslivet. Det bör även påpekas att det är målgruppen vid regionsskolorna som mest troligt har störst andel elever som skulle kunna uppnå målen i en nioårig specialskola.

Nio årskurser på Ekeskolan och Hällsboskolan för likvärdighet

När det gäller Ekeskolan konstaterar utredningen att eleverna vid skolan å ena sidan har ett större och mer komplext behov än eleverna vid regionsskolorna. Å andra sidan följer majoriteten av eleverna grundsärskolans och träningskolans kursplaner och skolformen grundsärskola kommer numera att vara nioårig. Eleverna har, under vissa förutsättningar, en möjlighet till en förlängd skolgång till de är 21 år. Ur ett likvärdighetsperspektiv bör även dessa elever ha en nioårig skolplikt.

Elever med grav språkstörning har sannolikt behov av mer tid för sin inläring. Utredningen anser ändå inte att det skulle motivera en tioårig skolplikt. Det har uttryckts en viss oro över att eleverna ”blir av med” ett år. Eleverna har dock en absolut rätt till en längre skolgång, om de inte har uppnått de kunskapskrav som minst ska uppnås, och därför bör det inte få negativa pedagogiska konsekvenser för eleverna om skolplikten ändras till att vara nioårig. Elever som behöver mer tid för inläring får det även i fortsättningen.⁵⁰

⁵⁰ Se även vad som gäller förlängning av skolplikten i 7 kap. 13 § och rätten till förlängd skolgång i 7 kap. 15 § skollagen (2010:800) i avsnitt 5.1.4.

Låg måluppfyllelse motiverar inte en tioårig skolplikt

Den låga måluppfyllelsen i specialskolan kan inte motivera att skolplikten ska vara tioårig. Detta bör analyseras närmare och i stället lösas genom åtgärder inom undervisningen. Av den studie av specialskolan som genomfördes år 2002 och vid Skolinspektionens riktade tillsyn år 2010 framgår att specialskolan har för låga förväntningar på eleverna och att även studietakten är för låg. Enligt Skolinspektionen är inte den låga måluppfyllelsen egentligen kopplad till tidsfaktorn utan snarare till själva undervisningen. Det finns således brister i undervisningen som kan leda till negativa konsekvenser för elevernas måluppfyllelse. Det kan inte finnas skäl för ett schablonmässigt extra år i specialskolan om inte tiden utnyttjas.

Svårt att uppnå kunskapskraven efter nio år om skolplikten är tio år

Det argument som förs för en tioårig skolplikt som grundar sig på att eleverna kan sluta efter nio år om de då uppnått kunskapskraven är inte realistiskt för eleverna. Utredningen vill vända på argumentet och menar att alla elever ska ges möjlighet att sluta efter nio år och att de elever som har behov av mer tid ska ha rätt till förlängning.

Olika skolplikt är inte hinder för samverkan

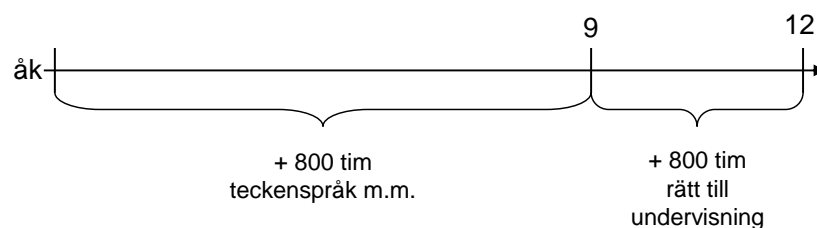
Utredningen konstaterar, liksom Specialpedagogiska skolmyndigheten, att eventuella hinder för samverkan inte ensamt motiverar en ändrad skolplikt i specialskolan. Däremot finns som nämnts ovan andra skäl till att även specialskolan ska ha nio årskurser.

5.3 Utformningen av en flexibel nioårig specialskola

Här redovisas hur en ny flexibel nioårig specialskola kan utformas. Förslaget består av två delar:

- rätt till en utökad undervisningstid inom skolplikten för elever som läser ämnet teckenspråk
- rätt till garanterade undervisningstimmar vid en förlängd skolgång.

Figur 1 – Utformningen av en nioårig specialskola



5.3.1 Rätt till utökad undervisningstid för teckenspråk

Utredningens förslag: Elever som är döva, hörselskadade eller som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ha rätt till en utökad undervisningstid. Den utökade undervisningstiden ska vara minst 800 timmar.

Elever som omfattas av förslaget om utökad undervisningstid

De elever som omfattas av utredningens förslag om utökad undervisningstid för ämnet teckenspråk är elever som är döva, hörselskadade eller som av andra skäl har behov av teckenspråk. Den elevgrupp som här avses "...som av andra skäl har behov av teckenspråk" är elever med grav språkstörning som har behov av teckenspråk, se avsnitt 3.4.3.⁵¹

Alla elever i specialskolan läser inte ämnet teckenspråk. Någon rätt till utökad undervisningstid inom den nioåriga skolplikten föreslås inte för dessa elever.

⁵¹ Regeringen föreslår i PM (U2011/726/S) att elever som är dövblinda och elever med grav språkstörning ska få läsa teckenspråk i specialskolan om de har behov av det.

Flera alternativa möjligheter

Utredningen har övervägt *flera alternativa möjligheter* när det gäller hur ämnet teckenspråk ska rymmas i en nioårig skolplikt.

Utredningens utgångspunkt är att den garanterade undervisningstiden ska vara 6 665 timmar även i specialskolan och att ämnet teckenspråk ska ha fortsatt 725 undervisningstimmar.

I tabell 5.2 visas en sammanställning över de olika alternativen. Först visas undervisningstiden i grundskolan, därefter visas alternativet att utnyttja tiden för elevens val till ämnet teckenspråk, alternativet att lägga till tid för endast teckenspråk och till slut utredningens förslag om tillägg i tid.

Tabell 5.2 Undervisningstid för teckenspråk i specialskolan

Alternativ	Tid 9 år (tim)	Tillägg 9 år (tim)	Tillägg per dag (min)	Tid per dag
Grundskolan	6 665	-	-	4 t 10 min
Om utnyttjande av tiden för elevens val	7 160	345 (725–380)	+ 13	4 t 23 min
Tillägg för tknspråk	7 390	725	+ 27	4 t 37 min
Utredningens förslag	7 465	800	+ 30	4 t 40 min

Kommentar: Alternativ om utnyttjande av tiden för elevens val: teckenspråk 725 timmar – elevens val 380 timmar = 345 timmar i tillägg av tid för teckenspråk.

Att frigöra timmar inom den garanterade undervisningstiden

Utredningen redovisar här olika alternativ för att frigöra timmar för ämnet teckenspråk inom ramen för den garanterade undervisningstiden; skolans val och elevens val.

Frigöra undervisningstimmar inom skolans val

I samtliga skolformer finns skolans val som enligt timplanen utgör 600 timmar av den garanterade undervisningstiden om 6 665 timmar. Skolans val är tänkt att användas för undervisning i ett eller flera ämnen. Skolans val får även användas till ett lokalt tillval. Undervisningen ska vara förenlig med kursplanen och med kunskapskraven.

Frågan är om det är möjligt att frigöra undervisningstimmar till ämnet teckenspråk genom att skolans val används till ämnet. Högst 20 procent av undervisningstiden för ett ämne eller en ämnesgrupp får tas i anspråk för skolans val. Skolans val är således inte ”extra timmar” utöver de 6 665 timmarna utan ingår i de övriga ämnenas undervisningstimmar.

Det innebär att om skolans val används till ämnet teckenspråk måste undervisningstid i andra ämnen minskas. Om 20 procent av undervisningstiden i andra ämnen dras bort för eleverna – utöver att den garanterade undervisningstiden minskas med anledning av att undervisningstimmar blir generellt färre vid en nioårig skolplikt – innebär det att specialskolans elever får mindre tid för alla ämnen och därmed sämre förutsättningar än elever i grundskolan. I detta alternativ får eleverna ingen extra tid för att läsa teckenspråk utan i stället mindre undervisningstid i alla ämnen.

Utredningen kan konstatera att detta alternativ kan få negativa pedagogiska konsekvenser och är därför inte ett lämpligt alternativ för att frigöra timmar för ämnet teckenspråk.

Frigöra undervisningstimmar inom elevens val

Elevens val är ett tillval för elever inom alla skolformer. Elevens val omfattar 195–382 timmar⁵² och ingår i den garanterade undervisningstiden. Huvudmannen ska erbjuda eleverna ett allsidigt urval av ämnen som elevens val. Som elevens val får erbjudas ett språk som eleven inte tidigare har fått undervisning i. Antalet undervisningstimmar för elevens val är inte densamma i alla skolformer. För specialskolan är undervisningstiden i dag 380 timmar fördelat på tio år. Elevens val fördelat på nio årskurser motsvarar cirka 14 minuter per dag.

Ett alternativ att frigöra undervisningstimmar är att elevens val tas bort i specialskolan och att timmarna i stället används till ämnet teckenspråk. Även om alla timmar för elevens val används behövs fortfarande ytterligare tid för ämnet teckenspråk.

Ett annat alternativ är att elevens val endast delvis tas bort för att frigöra timmar till ämnet teckenspråk, då har eleven fortfarande kvar elevens val. Dvs. elevens val skulle då omfatta ett mindre antal timmar än i dag.

⁵² Elevens val är i grundskolan 382 timmar, i specialskolan 380 timmar och i grundsärskolan 195–198 timmar beroende på om eleven läser ämnen eller ämnesgrupper.

Eleverna har dock få valmöjligheter i skolan och elevens val är ett av de få tillfällen då eleven har möjlighet att välja ett ämne. Att ta bort elevens val i specialskolan och i stället använda timmarna till ämnet teckenspråk anser utredningen, ur ett likvärdighetsperspektiv, vara olämpligt.⁵³ Att minska timmarna för elevens val för att frigöra timmar för teckenspråk ger endast ett marginellt utrymme, varför det inte är ett alternativ enligt utredningen.

Utökad undervisningstid för teckenspråk och tvåspråkighet

Utredningen konstaterar att det inte är lämpligt att frigöra undervisningstimmar genom att använda skolans val eller elevens val för ämnet teckenspråk. En rätt att läsa ämnet teckenspråk måste därför, enligt utredningen, ges under en utökad undervisningstid, dvs. genom att undervisningstimmar för ämnet läggs utöver den garanterade undervisningstiden om 6 665 timmar.

Eleverna bör erbjudas en rätt att läsa ämnet teckenspråk med ett tillägg av undervisningstimmar. Ett verksamhetsmål i specialskolan är att eleverna ska utveckla tvåspråkighet. Eleverna läser ämnena svenska och teckenspråk parallellt för att uppnå tvåspråkighet.⁵⁴ Därför ser utredningen att det kan vara lämpligt att lägga till extra tid, utöver tid för enbart ämnet teckenspråk, för att möjliggöra detta.

Utredningen bedömer att eleverna ska ha rätt till en utökad undervisningstid om minst 800 timmar. För eleven innebär detta i genomsnitt 30 minuter extra per dag. Tiden är schablonmässigt beräknad och ska täcka tid för ämnet teckenspråk och svenska för att utveckla tvåspråkighet.

5.3.2 Rätt till garanterade undervisningstimmar vid förlängd skolgång

Utredningens förslag: En elev i specialskolan som utnyttjar sin rätt att under ytterligare två år slutföra sin skolgång *efter skolpliktens upphörande*, ska ha rätt till minst 800 timmar undervisning utöver den garanterade undervisningstiden, om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven.

⁵³ Detta diskuteras i avsnitt 5.2.3.

⁵⁴ Se avsnitt 3.3.

Utredningen föreslår att specialskolan ska ha nio årskurser. Eleven ska också *vid behov* ges en rätt att förlänga skolgången med garanterade undervisningstimmar, efter skolpliktens upphörande. Detta ökar flexibiliteten för eleverna i specialskolan.

Inledningsvis vill utredningen förtydliga att förslaget i den här delen gäller för tid *efter skolpliktens upphörande*, dvs. om eleven härefter utnyttjar rätten till en förlängd skolgång.⁵⁵

Kompensation för de antal timmar som specialskolan minskas med

En anpassning av specialskolans timplan (7 845 timmar) till grundskolans timplan (6 665 timmar) innebär att den garanterade undervisningstiden i specialskolan ska minskas med 1 180 timmar.

En elev har, enligt skollagen, rätt att under två år efter skolpliktens upphörande slutföra sin utbildning om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i grundsärskolan ges under denna tid en garanterad undervisningstid om 800 timmar.⁵⁶

För att kompensera den minskning i tid som en anpassning av specialskolans timplan innebär, bör även elever i specialskolan ges en rätt till ytterligare garanterade undervisningstimmar under en förlängd skolgång. Det skulle innebära att en elev, som utnyttjar sin rätt till förlängd skolgång, kan erhålla utbildning i princip samma omfattning som i dag. På detta sätt kan även skolplikten i specialskolan upphöra det nionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. De extra garanterade undervisningstimmarerna bör ges dels som en kompensation för minskningen, dels för att öka flexibiliteten i specialskolan. Det ger utrymme för elever som har nått kunskapskraven att sluta efter nio år och ger dessutom elever som har behov av en längre tid i specialskolan rätt till mer undervisningstid.

Antal timmar under en förlängd skolgång

Elever som är döva, hörselskadade eller som av andra skäl har behov av teckenspråk ska, enligt utredningens förslag, ha rätt till en utökad undervisningstid om 800 timmar under skolpliktstiden. Det

⁵⁵ Se avsnitt 5.1.4 om när skolplikten upphör.

⁵⁶ 7 kap. 15 § skollagen (2010:800).

är dessa elever som har ett extra ämne; teckenspråk. Vid en anpassning till grundskolans timplan "förlorar" dessa elever endast 380 timmar.

Övriga elever i specialskolan läser inte ämnet teckenspråk. Undervisningstiden (725 timmar) är fördelad över andra ämnen om de läser enligt grundskolans kursplaner. De elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner följer den skolformens timplan, vilken i dag är fördelad över tio år.

Frågan är hur många timmar eleverna ska kompenseras med under en förlängd skolgång.

En övervägande del av de elever som inte läser teckenspråk följer grundsärskolans eller träningsskolans kursplaner. Det vore då rimligt om de kompenseras med motsvarande antal timmar som elever som går i skolformen grundsärskola kompenseras med, dvs. 800 timmar.

Om de elever, som får en utökad undervisningstid för ämnet teckenspråk, dessutom får rätt till dessa garanterade undervisningstimmar, kan de tyckas bli överkompenserade. Utredningen ser inte detta som ett problem då det snarare är opraktiskt att ha olika bestämmelser i denna del. Det är enklare att ha samma lösning för alla elever i specialskolan vid en förlängd skolgång. Det är heller inte troligt att elever som får en utökad undervisningstid för teckenspråk, har behov av att utnyttja den garanterade undervisningstiden fullt ut vid en eventuellt förlängd skolgång. Utredningen bedömer att det är dessa elever som har störst möjlighet att fullfölja sin skolgång inom nio år. Därför har utredningen stannat vid att alla elever i specialskolan, liksom elever i grundsärskolan, ska ha rätt till en garanterad undervisningstid om 800 timmar under en eventuellt "förlängd" skolgång.

5.3.3 Behov av översyn av specialskolans läroplan m.m.

Utredningens bedömning: Specialskolans läroplan, kursplaner och timplan bör anpassas efter en skolgång omfattande årskurs 1–9.

Med anledning av utredningens förslag om en nioårig skolplikt i specialskolan bedömer utredningen att specialskolans läroplan, kursplaner och timplan bör ses över för att anpassas till att

specialskolan ska ha nio årskurser. När det gäller läroplanen behövs det ändringar i den del som gäller bestämmelser om elever som tillämpar grundskolans kursplaner. Den anpassning av kursplanerna som här avses är bl.a. när kunskapskraven ska uppnås.

5.4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att bestämmelserna om en nioårig skolplikt ska träda i kraft den 1 januari 2012 och tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2012.

En viktig fråga är från vilken tidpunkt skolplikten i specialskolan ska vara nioårig. När det gäller grundsärskolan och de förändringar som nu görs i den skolformen finns det inga övergångsregler för de elever som nu går i den obligatoriska särskolan. För de elever i specialskolan som följer dessa kursplaner bör det inte heller behövas några övergångsbestämmelser.

Eftersom det finns en möjlighet att förlänga skolgången anser inte utredningen att det behövs övergångsbestämmelser för specialskolans övriga elever heller. Bestämmelserna om en nioårig skolplikt i specialskolan föreslås träda i kraft den 1 januari 2012 för att börja tillämpas från den 1 juli 2012.

6 Deltidsutbildning – utbildning i två skolformer

Det förekommer redan i dag att specialskolan tar emot elever från grundskolan och grundsärskolan som deltidselever. För denna verksamhet finns inget egentligt författningsstöd och ett flertal ansvars- och ersättningsfrågor är inte lösta. För att en verksamhet med deltidselever ska vara rättssäker och för att den ska kunna utvecklas till att bli permanent måste dessa frågor lösas.

Utredningen redovisar här ett förslag om undervisning delvis i olika skolformer med fokus på utbildning. Utredningen har anpassat förslaget så att det i möjligaste mån passar in i skolväsendet i övrigt. Förslaget utgår från att en elev har rätt att vara deltidselev genom alla årskurser i de obligatoriska skolformerna och att denna rätt är exklusiv för elever i specialskolans målgrupp. Deltidsutbildning är en lösning för en elev som annars skulle ha rätt att studera som heltidselev vid en specialskola. Det är elevens vårdnadshavare som har rätt att välja om eleven ska vara deltidselev eller heltidselev vid specialskolan. Eleven har alltid rätt att ansöka om att bli heltidselev i specialskolan. Förslaget likställer rätten att som elev i grundskolan eller grundsärskolan vara deltidselev i specialskolan och rätten för en elev i specialskolan att vara deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan.

Genom att en elev i specialskolans målgrupp får en rättighet att vara deltidselev följer en skyldighet för huvudmännen att samverka bland annat för att möjliggöra en individuell utformning av utbildningen för eleven i syfte att nå utbildningens mål.

Utredningens förslag om deltidsoutbildning ska tillämpas även för en elev som utbildas vid en skolenhet inom en s.k. gemensam skolorganisation som likt en deltidselev önskar undervisning inom en annan skolform än den eleven är inskriven.

För att möjliggöra deltidsoutbildning i olika skolformer föreslår utredningen ett antal ändringar i skollagen och i skolförordningen.

Vidare föreslår utredningen en ny förordning om deltidstudning där bland annat administration av verksamheten och nödvändiga avvikelser från organisatoriska bestämmelser i skollagen regleras.

6.1 En rätt till deltidstudning i de obligatoriska skolformerna

Utredningens förslag: En elev i *grundskolan* eller *grundsärskolan* ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan efter önskemål av elevens vårdnadshavare, om eleven tillhör specialskolans målgrupp. Frågan om en elev tillhör specialskolans målgrupp ska prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

En elev i *specialskolan* ska på samma sätt ha rätt att få sin utbildning delvis inom grundskolan eller grundsärskolan efter önskemål av elevens vårdnadshavare.

6.1.1 Samarbete mellan skolformer enligt aktuell författning

I skollagen ges ett fåtal möjligheter för en elev som tillhör en skolform att utbildas inom en annan. Det finns inte någon möjlighet enligt skollagen att utbildas parallellt inom två skolformer. Det finns ett antal möjligheter till utbildning i andra utbildningsformer vid sidan av skolväsendet bl.a. utbildning vid särskilda ungdomshem och utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution (särskilda utbildningsformer).¹ Nedan beskrivs i korthet de möjligheter till utbildning inom en annan skolform som finns i dag, nämligen mottagande på försök i annan skolform och integrerade elever.

¹ Särskilda utbildningsformer regleras i 24 kap. skollagen (2010:800).

Mottagande på försök i annan skolform

Enligt skollagen finns en möjlighet att i försöksperioder ta emot en elev i en annan skolform om de olika huvudmännen är överens.² Denna möjlighet fanns redan i 1985 års skollag och motsvarande lydelse finns kvar i dag men nu gäller den även för en fristående grundskola eller en fristående grundsärskola. Försöksverksamheten får pågå under högst sex månader. Syftet med verksamheten torde vara att elevens mål är att övergå till en annan skolform. Eleven får en möjlighet att pröva utbildning i en annan skolform utan att en formell prövning sker.

Integrerade elever

Från ovanstående försöksverksamhet ska skiljas det som benämns integrerade elever, som innebär att en elev är inskriven i en skolform och får sin undervisning i en klass i en annan skolform. Denna möjlighet ges en elev i grundskolan och i grundsärskolan.³ För en elev som får sin utbildning på detta sätt inom en annan skolform gäller de bestämmelser som avser den ursprungliga skolformen. Rektorn för den skolenhet där eleven får sin undervisning får dock besluta om de undantag från dessa bestämmelser som krävs med hänsyn till undervisningens uppläggning.

6.1.2 Tidigare möjligheter och förslag till deltidstudning

I delbetänkandet *Två nya statliga specialskolor*,⁴ som avlämnades år 2007, redovisades ett förslag till "deltidsundervisning". Elever som var inskrivna i specialskolan skulle enligt förslaget kunna få en del av sin utbildning i kommunens grundskola eller grundsärskola. I stora delar utgick förslaget från den visstidsutbildning i särskilda resurscenter som fanns från den 1 juli 2000 och fram till den 1 juli 2008.⁵ Utbildningen vid resurscentren syftade till att ge elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning och elever med grav språkstörning en utbildning som var anpassad till varje elevs förutsättningar. Dessutom skulle utbildningen syfta till att ge

² 7 kap. 8 § skollagen (2010:800), jfr tidigare 3 kap. 6 § skollagen (1985:1100).

³ 7 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁴ Se SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*.

⁵ Visstidsutbildningen reglerades i 10 kap. 3 a § skollagen (1985:1100) och förordningen (2004:203) om visstidsutbildning vid särskilda resurscenter.

eleven förutsättningar för fortsatt utbildning i hemskolan eller hemkommunen. Beslut om mottagande av elever fattades av Specialpedagogiska institutet och i beslutet skulle framgå under hur lång tid visstidsutbildningen skulle pågå. Delbetänkandet om ”Två nya statliga specialskolor” remissbehandlades men förslaget om ”deltidsundervisning” har inte genomförts.

Deltidsutbildning – en utveckling i praktiken under åren 2007–2010

Specialskolorna har under ett antal år tagit emot ”deltidselever” på eget initiativ, men utan egentligt författningsstöd.

Ett *projekt med ”deltidsundervisning”* pågick vid Åsbackaskolan i Specialskolemyndighetens regi under *läsåret 2007/08*.⁶ Projektet omfattade fem elever från kommunala sarskolor som deltagit med viss kontinuitet vid Åsbackaskolan. I samband med utvärderingen framkom att även Kristinaskolan under år 2008 haft tio deltidselever och att Vänerskolan haft sex deltidselever. Sammantaget deltog således totalt 21 elever i ”deltidsundervisning” vid specialskolorna under läsåret.

Av *Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för år 2009* framgår att antalet elever som vistas i specialskolan inte endast omfattar de elever som tas emot som inskrivna. Under år 2009 var 502 elever inskrivna vid specialskolan på heltid och 32 elever var inskrivna som deltidselever.

Utredningen har genom en *enkät, som sänts till samtliga specialskolor*, bland annat fått svar på om skolorna har haft deltidselever under *läsåret 2009/10* och hur skolorna ser på en verksamhet med deltidselever.⁷ Specialskolorna uppger att de under höstterminen 2009 tagit emot totalt 32 deltidselever och under vårterminen 2010 totalt 27 deltidselever. Antalet deltidselever i specialskolan är således få och förekommer inte heller på alla specialskolor. De specialskolor som i dag inte tar emot deltidselever uppger att de tar emot elever för studiebesök, besöksveckor och temaveckor. Specialskolorna har inte någon elev som är deltidselev i grundskolan eller grundsarskolan.

⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Specialskola på deltid? – Utvärdering av deltidundervisning vid Åsbackaskolan*, dnr ALL-2008/80.

⁷ En sammanfattning av specialskolornas svar redovisas i *bilaga 5*.

6.1.3 Deltidsutbildning ska erbjudas som en rättighet i en permanent lösning

Som framgår ovan saknas författningsstöd för att en elev som s.k. deltidselev ska kunna genomföra sin utbildning delvis i olika skolformer. För att en sådan verksamhet ska kunna permanentas och bli rättssäker krävs stöd i författning. Utredningen har inledningsvis tagit ställning till hur deltidstudning ska erbjudas; dvs. om den ska vara en möjlighet eller en rättighet för eleven.

En möjlighet att vara deltidselev

En möjlighet att vara deltidselev inom en annan skolform utgår från att huvudmännen är överens och genomförandet är helt beroende av denna överenskommelse.⁸ Nackdelen är att valfriheten och flexibiliteten riskeras att begränsas. Systemet blir inte rättssäkert och likvärdigt när det blir olikheter i överenskommelser och när deltidstudningen kanske inte ens blir av för vissa elever. Fördelen med att erbjuda deltidstudning som en möjlighet är att om huvudmännen är överens underlättas självklart möjligheten till samarbete, vilket är till gagn för eleven. Det krävs inte heller ett detaljerat författningsstöd utan de flesta praktiska frågor bör kunna lösas mellan huvudmännen i avtal. En avtalslösning är dock som redan nämnts även en nackdel då verksamheten inte blir likvärdig för alla elever.

En rättighet att vara deltidselev

En rättighet att tas emot som deltidselev innebär att eleven ska tas emot som deltidselev efter önskemål från eleven eller elevens vårdnadshavare. Med en rättighet för eleven bör det följa en skyldighet för huvudmännen. Huvudmännen kan t.ex. bli skyldiga att samarbeta. Det finns flera fördelar med att erbjuda deltidstudning som en rättighet. En elev kan vara säker på att tas emot som deltidselev om eleven önskar detta. Systemet blir både rättssäkert och likvärdigt eftersom genomförandet inte blir beroende av i vilken kommun eleven är bosatt då huvudmännen är skyldiga att

⁸ Jfr försöksverksamhet enligt 7 kap. 8 § skollagen (2010:800).

samarbeta. En nackdel är att det krävs en mer detaljreglerad utformning.

Slutsats – att vara deltidselev ska vara en rättighet för eleven

Efter övervägande har utredningen kommit fram till att deltid-utbildning ska erbjudas som en rättighet. Det är särskilt viktigt eftersom det bör ses som ett alternativ till rätten att vara heltidselev i specialskolan. Eleven och skolhuvudmännen får även klarhet i vad som ska gälla för genomförandet.

Deltidsutbildning ska inte vara en försöksverksamhet

Utredningen har härefter övervägt frågan om deltid-utbildning initialt ska utformas som en försöksverksamhet för att sedan utvärderas och därefter eventuellt permanentas. Det som enligt utredningen talar emot försöksverksamhet i detta sammanhang är att antalet deltidselever är litet och att specialskolans målgrupp är mycket heterogen, vilket gör att verksamheten skulle bli svår att utvärdera.

6.1.4 Syftet med deltid-utbildning – valfrihet för eleven

Huvudsyftet med deltid-utbildning är en ökad valfrihet för eleven.

Syftet för en elev i grundskolan eller grundsärskolan

För en elev i grundskolan eller grundsärskolan kan syftet med att delvis genomföra sin utbildning i specialskolan bl.a. vara att eleven ska kunna välja att inte flytta från hemorten och från sina föräldrar på heltid. För elever som är döva eller hörselskadade är det en möjlighet att ta del av den tvåspråkiga undervisningen i en tecken-språkig miljö som specialskolan ska erbjuda.⁹ Eleven kan också stärka sin självkänsla och identitet, vilket kan vara en viktig del i elevens utveckling.

⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 396.

Syftet för en elev i specialskolan

För en elev i specialskolan kan syftet med att delvis genomföra sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan bl.a. vara att möjliggöra en långsam utslussning tillbaka till hemskolan samtidigt som hemskolan och hemkommunen förbereder sådant stöd som behövs för att eleven ska klara av att gå i hemskolan. En elev kan genom sin skolgång vid specialskolan ha blivit så pass stärkt i sin identitet att eleven delvis vill studera i sin hemskola. Det kan också tänkas att en elev som i dag är heltidselev i specialskolan önskar att i stället bli deltidselev, när det blir en rättighet.

6.1.5 Vem är deltidselev / vad är att betrakta som deltidsubildning

Här beskriver utredningen bl.a. vilka elever som har rätt att vara deltidselever och vad som avses med deltidsubildning.

Målgruppen – vilka elever är aktuella för att tas emot som deltidselever?

För att en elev ska ha rätt att tas emot som deltidselev ska, enligt utredningen, eleven tillhöra specialskolans målgrupp.

För en elev i grundskolan eller grundsärskolan

För en elev i grundskolan eller grundsärskolan som önskar bli deltidselev vid specialskolan ska Specialpedagogiska skolmyndigheten fatta ett formellt beslut om att eleven tillhör specialskolans målgrupp. Detta är viktigt eftersom rättigheten att vara deltidselev endast ska erbjudas dessa elever. Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning har erfarenhet av att göra bedömningar i samband med mottagande i specialskolan och bör därför vara bäst lämpad för denna uppgift. En ytterligare anledning till att det är lämpligt att Specialpedagogiska skolmyndigheten prövar elevens målgruppstillhörighet är att det i ett senare skede kan bli aktuellt för eleven att ansöka om att bli mottagen som heltidselev i specialskolan.

För en elev i specialskolan

För en elev i specialskolan som önskar bli deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan krävs det inte att ett särskilt beslut om målgrupp fattas. Den frågan är redan utredd i samband med inskrivningen i specialskolan.

Ansökan om prövning av målgruppsstillhörighet

Nedan presenteras vad som särskilt gäller för elever i grundskolan och grundsärskolan respektive specialskolan.

En elev i grundskolan eller grundsärskolan måste ansöka om prövning

En elev i grundskolan eller grundsärskolan som önskar att bli deltidselev i specialskolan ska således inte ansöka om inskrivning i specialskolan utan endast ansöka om en formell prövning om eleven tillhör specialskolans målgrupp och därmed kan vara aktuell som deltidselev. En elev kan inte vara inskriven i två skolformer samtidigt.

Utredningen föreslår att elevens vårdnadshavare lämnar ansökan till hemkommunen för vidare befordran till Specialpedagogiska skolmyndigheten som prövar målgruppsstillhörighet. Syftet med att ansökan ska lämnas till hemkommunen är att den ska vara med i processen i ett tidigt skede. Det krävs samma underlag för att bedöma målgruppsstillhörighet som vid en sedvanlig prövning av mottagande i specialskolan.

En elev i specialskolan tillhör redan specialskolans målgrupp

En elev i specialskolan, som önskar bli deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan, är redan inskriven i specialskolan och ska vara det även som deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Utredningen föreslår att frågan om att bli deltidselev initieras av elevens vårdnadshavare och att en begäran om detta lämnas till Specialpedagogiska skolmyndigheten som då ska inleda samverkan med elevens hemkommun. Det krävs inte ett särskilt beslut om att "bli mottagen" som deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. En elev i specialskolan har, enligt utredningens förslag, rätt att vara

deltidselev i sin hemkommuns skolor. En elev i specialskolan kan formellt sett påbörja undervisning i sin hemkommun som heltidselev utan något särskilt förfarande och därmed bör det heller inte göras någon skillnad om och när eleven önskar bli deltidselev.

Definition av begreppet ”deltidselev”

Utredningen har, med stöd av specialskolornas enkätsvar, kommit fram till att med begreppet *deltidselev* bör avses en elev, som tillhör specialskolans målgrupp och som med viss kontinuitet får sin utbildning delvis inom en annan skolform än i den skolform som eleven är inskriven. Begreppet definieras i den föreslagna förordningen om deltidstudning, se författningsförslag.

Att vara deltidselev bör skiljas från en situation då en elev endast tillfälligt kommer någon vecka till en skolenhet inom en annan skolform. Detta bör betecknas som *besöks- eller informationsveckor* och ska inte omfattas av bestämmelserna om deltidstudning. Tidsperioden för besöket är då så kort att det inte kan betraktas som egentlig utbildning.

Elever som utbildas vid en skolenhet inom en s.k. gemensam skolorganisation

Specialpedagogiska skolmyndigheten har redan i dag börjat utforma vissa möjligheter till flexibla lösningar. Det gäller den gemensamma skolorganisation¹⁰ som planeras i Södra regionen där den regionala specialskolan Östervångskolan i Lund kommer att samlokaliseras med en kommunal grundskola och grundsärskola. Syftet med en sådan samlokalisering är bland annat att underlätta för en elev att få sin utbildning delvis i olika skolformer. Tanken är också att möjliggöra ett ökat utbyte mellan lärarna i de olika skolformerna. Sådan ”samverkan” som avses i skollagen,¹¹ dvs. där en skolhuvudman kan avtala med annan skolhuvudman att ta över ansvaret för en viss verksamhet, anses inte vara aktuell inom en sådan gemensam skolorganisation. Enligt utredningen utgör den samver-

¹⁰ Dvs. en regional samverkan mellan en specialskola och en grundskola / grundsärskola. Se Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010), *Morgondagens skola för elever som är döva eller har en hörselnedsättning*, Södra regionen, projektrapport.

¹¹ Se 23 kap. skollagen (2010:800) där samverkan innebär att ansvaret / huvudmannskapet flyttas över. Detta är i dag inte möjligt för staten när det gäller undervisning och pedagogisk verksamhet.

kan som här sker snarare ett möjliggörande av utbyte av erfarenheter och olika former av samarbete. Utredningen bedömer att det inte finns behov av särskilda bestämmelser för gemensamma skolorganisationer. De föreslagna bestämmelserna om deltidstudning kan tillämpas även för en elev som utbildas vid en skolenhet inom en gemensam skolorganisation och som önskar utbildning inom en annan skolform än den eleven är inskriven.

Om en elev som går i grundskolan eller grundsärskolan, som inte bedöms tillhöra specialskolans målgrupp, önskar undervisning inom specialskolan i ämnet teckenspråk kan de föreslagna reglerna om entreprenad utnyttjas.¹² Här avses en hörande elev som önskar läsa teckenspråk.

6.1.6 Den planerade tidsperioden och möjligheten att avbryta deltidstudningen

Utredningens förslag: Deltidstudningen ska *fortgå* så länge eleven och elevens vårdnadshavare önskar det. Utbildningen ska planeras för en tidsperiod om minst sex månader.

Deltidstudningen får *avbrytas* på initiativ av huvudmännen om det finns särskilda skäl till det. Ett beslut om att avbryta deltidstudningen ska fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning.

Den planerade tidsperioden

Den utbildning som planeras för en deltidselev ska, enligt utredningen, *pågå under en tidsperiod om minst sex månader*. Anledningen till detta är att det, enligt utredningen, ska finnas en viss varaktighet i utbildningen. Om en elev vill pröva en annan skolform under en kortare tidsperiod än sex månader, kan detta ske inom ramen för bestämmelserna om att tas emot på försök i en annan skolform.¹³ Självklart ska det finnas en möjlighet att avbryta deltidstudningen i förtid exempelvis på grund av att eleven i stället tas emot som heltidselev i specialskolan, grundskolan eller i grundsärskolan.

¹² Se avsnitt 8.3.

¹³ Se 7 kap. 8 § skollagen (2010:800).

Avbryta utbildningen

Utbildningen ska således fortgå så länge som eleven eller elevens vårdnadshavare önskar det. Utredningen anser att det härutöver måste finnas en säkerhetsventil för fall då utbildningen inte fungerar för en speciell elev och det visar sig vara olämpligt med deltidsutbildning. Därför föreslår utredningen att det ska vara möjligt att *avbryta deltidsutbildningen* om det finns sådana särskilda skäl. Detta kan ske på initiativ av någon av huvudmännen. Med anledning av att det är en för både Specialpedagogiska skolmyndigheten och hemkommunen påtvingad verksamhet bör ett sådant avbrytande *beslutas av Nämnden* för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning.

Utredningen har övervägt om det i ett fall där alla parter är överens ska vara möjligt att avbryta utbildningen utan beslut från nämnden, men har kommit fram till att det endast är lämpligt i fall då eleven eller elevens vårdnadshavare har initierat / önskar att avbryta deltidsutbildningen. Detta med hänsyn till att systemet ska vara rättssäkert.

6.1.7 Information om deltidsutbildning

Utredningens bedömning: Specialpedagogiska skolmyndigheten bör få i uppdrag att informera kommuner, vårdnadshavare m.fl. om rätten till deltidsutbildning vid införandet av de föreslagna bestämmelserna.

Kommunala och enskilda huvudmän och vårdnadshavare måste få kännedom om rätten till deltidsutbildning. I samband med att rätten till deltidsutbildning införs bör därför Specialpedagogiska skolmyndigheten få i uppdrag att särskilt informera om detta.

6.2 Ansvarsfördelningen

Utredningens förslag: För en deltidselev ska de bestämmelser gälla som avser den skolform som eleven formellt tillhör.

För en elev i grundskolan eller grundsärskolan som är deltidselev i specialskolan ansvarar hemkommunen/en enskild huvudman och för en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan ansvarar Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Den rektor som ska ansvara för och får fatta beslut om en elev som är deltidselev följer ovanstående princip.

6.2.1 Huvudmannaskap – huvudansvaret för deltidseleven

Utredningen har bland annat med utgångspunkt i hur utformningen av deltidselevs undervisning på specialskolorna ser ut i dag och bestämmelsen om integrerade elever¹⁴ i grundskolan och grundsärskolan, kommit fram till ett förslag om en fördelning av ansvaret för deltidseleven.

Vilken skolforms bestämmelser som ska gälla

Utredningen har övervägt vilken skolforms bestämmelser som ska gälla för deltidseleven. *Första alternativet* är att det ska vara de bestämmelser som avser den skolform som eleven formellt tillhör, dvs. den ursprungliga skolformens bestämmelser. *Andra alternativet* är att det ska vara de bestämmelser som avser den skolform som deltidseleven till övervägande del får sin utbildning.

Utredningen anser att det första alternativet har fler fördelar. En elev kan endast vara inskriven i en skolform. Eleven är enligt detta alternativ inskriven i samma skolform fram till dess att eleven övergår till att t.ex. skrivas in som heltidselev i specialskolan. Att byta bestämmelser med utgångspunkt i undervisningstid är inte en stabil lösning. Utbildningstiden i de skilda skolformerna kan teoretiskt sett skifta flera gånger under en elevs utbildning. Det kan leda till att det blir oklart vilka bestämmelser som ska gälla vid olika tidpunkter. Det skulle också leda till problem i tolkning av vad som

¹⁴ Jfr bestämmelsen om integrerade elever i 7 kap. 8 § skollagen (2010:800).

egentligen avses med ”till övervägande del”; hur lång tidsperiod avses, var går gränsen o.s.v.

Utredningen föreslår därför att för en deltidselev ska de bestämmelser gälla som avser den ursprungliga skolformen.

Huvudman och rektors ansvar för deltidstudning

En central utgångspunkt är att huvudmännen ska vara skyldiga att samverka,¹⁵ men att *en huvudman ska ha ansvar* för deltidstudningen. Ansvarsfördelningen ska utgå från vilken skolforms bestämmelser som gäller för deltidseleven. I skollagen nämns de som kan vara huvudmän för utbildning; kommuner, staten och enskilda. Samma förhållande gäller för deltidstudning. Av detta följer att för utbildningen för en elev i grundskolan eller grundsärskolan som är deltidselev i specialskolan ansvarar hemkommunen/en enskild huvudman och för utbildningen för en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan ansvarar Specialpedagogiska skolmyndigheten. Denna tydliga ansvarsfördelning underlättar för huvudmännen.

Av detta följer även vilken *rektor* som har ansvar för deltidseleven. Det är rektorn vid den skolenhet där eleven ursprungligen får sin utbildning som ansvarar för och får fatta beslut om deltidseleven.

Exempel:

För Emil, som är elev i en kommunal grundskola och som deltar som deltidselev ett par veckor varje termin i specialskolan är hemkommunen huvudman och det är rektorn vid hemskolan som ansvarar för och fattar beslut som gäller honom. Om Emil som deltidselev får sin utbildning till övervägande del i specialskolan är det fortsatt hemkommunen som är huvudman och rektorn vid hemskolan som ansvarar för och fattar beslut som gäller honom. Det saknas således betydelse att Emil undervisas vid två skolenheter eller att undervisningstiden ändras – det är endast en rektor som kan fatta beslut och en huvudman som har ansvaret för honom.

Det som sägs om huvudmannens ansvar och rektors ansvar i skollagen ska, enligt utredningens förslag, för en deltidselev avse den huvudman respektive rektor som utses enligt ovan.

¹⁵ Med begreppet ”samverka” avser utredningen ”samarbeta” och inte sådan samverkan som avses i 23 kap. skollagen (2010:800).

6.2.2 Särskilt om ansvarsfördelningen

Utredningens förslag: Elevens lärare vid de skilda skolenheterna ska samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Rektorn vid de olika skolenheterna ska samråda inför en eventuell utredning om särskilt stöd. Ett eventuellt åtgärdsprogram för eleven ska beslutas av rektorn vid den skolenhet där deltidseleven ursprungligen får sin undervisning.

Rektorn vid den skolenhet där eleven ursprungligen får sin undervisning ska se till att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar. Undervisande lärare vid denna skolenhet ska besluta om betyget efter samråd med lärare vid den andra skolenheten.

Det saknas anledning att gå igenom alla situationer där ansvarsfördelningen blir aktuell eftersom den ovannämnda principen ska gälla i samtliga fall. Nedan besvaras de viktigaste frågorna som specialskolorna har ställt när det gäller hur ansvaret ska fördelas i praktiken och fall där avvikelser görs från bestämmelserna i skollagen.

Kontroll närvaro – skolplikt

Enligt skollagen ska rektorn se till att vårdnadshavare informeras om att eleven varit frånvarande under obligatorisk undervisning.¹⁶ Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.¹⁷ Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.¹⁸

Vem ska då ansvara för en deltidselevs närvaro? Detta följer av ansvarsfördelningen enligt ovan nämnda princip. Något ytterligare tillägg i författning i denna del är inte nödvändig. Eftersom huvudmännen är skyldiga att samverka för att deltidsutbildningen ska fungera är det naturligt att den skolenhet där eleven undervisas

¹⁶ 7 kap. 17 § skollagen (2010:800).

¹⁷ 7 kap. 21 § skollagen (2010:800).

¹⁸ 7 kap. 22 § skollagen (2010:800).

noterar närvaron och utan dröjsmål meddelar ansvarande rektor eventuell frånvaro.

Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor.¹⁹ Läraren tillsammans med eleven och dess vårdnadshavare ska ha ett utvecklingssamtal minst en gång varje termin. Ett sådant utvecklingssamtal ska i vissa fall resultera i ett åtgärdsprogram. Det är rektorn som beslutar om åtgärdsprogram.²⁰

När det gäller deltidsutbildning föreslår utredningen att skolenheterna ska samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Det är elevens lärare vid de olika skolenheterna som ska samråda inför samtalet. Utvecklingssamtalet ska genomföras av den lärare som ansvarar för undervisningen vid den skolenhet där deltids eleven ursprungligen undervisas. Om det framkommer att eleven har ett behov av särskilt stöd ska detta utredas. Inför en sådan utredning ska rektorn vid de olika skolenheterna samråda. Om en utredning resulterar i att eleven har behov av särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas för eleven. Åtgärdsprogrammet ska beslutas av rektorn vid den skolenhet där deltids eleven ursprungligen får sin undervisning.

Betygsättning

Rektorn ska se till att betyg sätts *i enlighet med skollagen* och andra författningar.²¹ Det är den eller de lärare som ansvarar för undervisningen vid den tidpunkt då betyg ska sättas som beslutar om betyg. Om ett betyg är beroende av två eller flera lärares bedömning och dessa inte kan enas, ska betyget beslutas av rektorn.²²

Av de elever som i dag har tagits emot som deltids elever på specialskolorna har frågan om betyg inte varit aktuell. Detta med anledning dels av att eleverna har varit så kort tid på specialskolan, dels elevernas låga ålder. Det förslag som utredningen lämnar omfattar dock alla årskurser och därmed även årskurser där betyg

¹⁹ 2 kap. 9 § skollagen (2010:800).

²⁰ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

²¹ 3 kap. 14 § skollagen (2010:800).

²² 3 kap. 16 § skollagen (2010:800).

ska sättas. Utredningen föreslår att elevens lärare vid de olika skolenheterna ska samråda inför betygssättning och att det är elevens lärare vid den skolenhet där eleven ursprungligen undervisas som beslutar om betyget.

Det behöver tydliggöras att det är rektorn vid den skolenhet som eleven ursprungligen undervisas som ska sätta betyg i en situation då ett betyg är beroende av två eller flera lärares bedömning och dessa inte kan enas om ett betyg för eleven. Om olika kursplaner följs kan två betygsdokument utfärdas. Detta kan föras efter prövning av betyg.²³

6.3 Skyldigheten att samverka och utformningen av utbildningen

Utredningens förslag: Huvudmännen ska samverka i frågor som rör deltidseleven och ska gemensamt planera elevens utbildning.

Huvudmännen ska upprätta en gemensam plan över utformningen av deltidselevens utbildning. I planen ska syfte, mål, tidsperiod, val av kursplaner, omfattning och utformning av utbildningen klart framgå. Utformningen av deltidsutbildningen bör utvärderas kontinuerligt dock minst en gång per termin.

Om en elev i grundskolan eller grundsärskolan följer en kursplan i ett ämne som deltidselev i specialskolan som eleven inte läser i sin ursprungliga skolform får undervisningstiden i specialskolan högst vara 100 undervisningstimmar per läsår.

Utredningen anser att huvudmännen ska ges en relativt stor frihet att gemensamt utforma utbildningen för deltidseleven. För att möjliggöra för eleven att garanteras en utbildning som ska kunna ligga till grund för fortsatt utbildning måste dock bland annat frågan om undervisningstimmar regleras. Dvs. om och när begränsningar ska göras i hur stor del av utbildningen som får ges inom en annan skolform än den eleven är inskriven inom. Härutöver bör det regleras när kunskapsmålen ska vara uppfyllda och val av kursplaner.

²³ Jfr 10 kap. 23 §, 12 kap. 23 § skollagen (2010:800) och 6 kap. 16–19 §§ skolförordningen (2011:185).

6.3.1 Planering av elevens utbildning – en gemensam plan

När det gäller planeringen av elevens utbildning så är den centrala utgångspunkten att huvudmännen är skyldiga att samverka särskilt viktig. Det är dock inte lämpligt med ett delat ansvar. För att utformningen av utbildningen ska fungera måste huvudmännen samverka i frågor som rör eleven och de ska gemensamt planera elevens utbildning. Utformningen av utbildningen bör utvärderas regelbundet så att den kan anpassas till elevens eventuellt förändrade behov. Denna utvärdering bör, enligt utredningen, göras kontinuerligt dock minst en gång per termin.

Utredningen föreslår att Specialpedagogiska skolmyndigheten och hemkommunen (eller en enskild huvudman) ska upprätta *en gemensam plan* över utformningen av deltidselevens utbildning. Detta ska göras för att tydliggöra för alla parter vad som gäller. I planen ska syfte, mål, tidsperiod, val av kursplaner, omfattning och utformning av utbildningen klart framgå. Planen ska undertecknas av behöriga personer och datum för undertecknandet ska framgå. Det ska även framgå när planen ska börja gälla och hur länge den gäller. Härutöver kan även ansvars- och kostnadsfördelningen anges för att undvika missförstånd. Även tidpunkter för utvärdering och annat som huvudmännen kommer överens om och som inte regleras i skollagen eller i förordning bör framgå.

Att en gemensam plan ska upprättas framgår även i den föreslagna förordningen om deltidsubildning. Planen får inte innehålla begränsningar eller undantag från skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildning som kan finnas i andra författningar. I planen får inte heller myndighetsutövning lämnas över till annan än vad som anges i författning.

6.3.2 Om begränsningar i undervisningstid i den andra skolformen krävs

Utredningen redovisar först det fall där begränsning i antal undervisningstimmar krävs och därefter varför utredningen anser att det i övrigt saknas anledning till begränsningar i undervisningstimmar.

En begränsning i antal undervisningstimmar krävs

Utredningen bedömer att om en elev i grundskolan som följer grundskolans eller grundsärskolans kursplaner och som deltidselev i specialskolan *endast önskar läsa ett ämne enligt specialskolans kursplaner t.ex. teckenspråk eller rörelse och drama*, ska det totala antalet undervisningstimmar i specialskolan begränsas. Utredningen föreslår att den begränsning som anges i dagens timplaner bör vara vägledande. I timplanen anges att vid skolans val får antalet timmar för ett ämne eller en ämnesgrupp minskas med högst 20 procent. Dvs. det är den minskning i undervisningstid i ämnen som får göras till förmån för skolans val, utan att utbildningen som helhet blir lidande. På *liknande sätt* anser utredningen att en begränsning av antalet undervisningstimmar som får ges i specialskolan för en deltidselev kan beräknas.

Det skulle enligt denna princip vara fullt möjligt att utnyttja 100 timmar per läsår för att läsa ett ämne i specialskolan som eleven normalt sett inte läser i grundskolan eller grundsärskolan utan att elevens utbildning blir lidande. Detta är ett fiktivt sätt²⁴ att beräkna en begränsning av undervisningstimmar för en deltidselev som frångår de bestämmelser som normalt sett reglerar tiden i skolan. En bestämmelse med detta innehåll föreslås i den nya förordningen om deltidstudning.

Exempel:

Emil som är elev i grundskolan tas emot som deltidselev i specialskolan. Emil följer normalt sett grundskolans kursplaner. I specialskolan önskar Emil läsa ämnet teckenspråk. Han läser inte något ämne enligt grundskolans kursplaner när han är i specialskolan. Emil har då en möjlighet att maximalt läsa enligt specialskolans kursplaner 100 timmar per läsår.

I övrigt krävs inte begränsning i antal undervisningstimmar

Utredningen har kommit fram till att det endast är i fallet ovan som en begränsning i undervisningstimmar behövs. Teoretiskt sett skulle en elev i grundskolan eller grundsärskolan undervisas till övervägande del i specialskolan och vice versa om ingen begränsning finns. Utredningen ser dock inte detta som ett problem då det

²⁴ Schablonmässigt beräknad undervisningstid. Den ungefärliga tiden för skolans val fördelat på nio år är 70 timmar. Utredningen har valt att lägga till ytterligare tid.

för en elev i grundskolan eller grundsärskolan i en sådan situation kan ses som en långsam inskolning till att bli inskriven som heltidselev i specialskolan. För en elev i specialskolan kan det i samma situation ses som en långsam utslussning till hemkommunens skola. Utredningen har därför kommit fram till att det inte är nödvändigt att begränsa undervisningstiden för en deltidselev i andra fall än där eleven läser ett ämne som denne normalt sett inte läser i sin ursprungliga skolform. Huvudmannskapet går över då eleven skrivs in som heltidselev i specialskolan alternativt övergår att enbart undervisas i grundskolan eller grundsärskolan.

Det finns heller inte behov av att fastställa en nedre gräns för antalet undervisningstimmar i annan skolform.

6.3.3 Val av kursplaner

Specialskolorna har i sina enkätsvar redovisat olika lösningar i valet av vilken skolforms kursplaner som en deltidselev ska följa. I de flesta fall följer deltidseleven specialskolans kursplaner när eleven undervisas i specialskolan. Utredningen föreslår, i kapitel 8 och 9, att specialskolans kursplaner ska kunna användas även i grundskolan och i grundsärskolan. Det blir då, enligt utredningens förslag, formellt möjligt att betygssätta en elev i grundskolan eller i grundsärskolan som följer specialskolans kursplaner. Det bör därför finnas utrymme för huvudmännen att gemensamt bedöma vilken eller vilka kursplaner som eleven ska följa i deltidsubildningen. En elev får inte följa flera kursplaner i ett och samma ämne. Det måste dock göras en individuell lösning efter den enskilde elevens behov och förutsättningar.

6.3.4 Kunskapskraven och när de ska vara uppfyllda

Eleven är under hela sin deltidsubildning fortsatt inskriven i sin ursprungliga skolform. För deltidseleven är det därför den ursprungliga skolformens bestämmelser som reglerar tidpunkten för när ämnesproven ska användas och tidpunkten för när kunskapskraven ska vara uppfyllda.

För att deltidsubildning som samverkansform ska fungera på bästa sätt bör skolformerna närma sig varandra så att skolplikten även i specialskolan är nioårig. De kunskapskrav som ska vara

uppfyllda vid olika tidpunkter följer den skolform som eleven undervisas inom. Specialskolan har i dag en tioårig skolplikt och grundskolan och grundsärskolan har en nioårig skolplikt. Av detta följer att kunskapskraven ska vara uppfyllda i olika årskurser. Om skolformerna har enhetlig skolplikt är det lättare för en deltidselev att följa undervisningen i olika skolformer.²⁵

6.3.5 Vårdnadshavarnas möjlighet att påverka utformningen av utbildningen

Av skollagen framgår att vårdnadshavare för barn i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen. Detsamma bör gälla för deltidselevs utbildning; dock bör huvudmännen ha långtgående möjlighet att förlägga undervisningen så att den passar in i respektive verksamhet.

6.4 Fördelningen av det ekonomiska ansvaret och ersättnings storlek

Utredningens förslag: Hemkommunen ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är deltidselev i specialskolan. För en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan ska hemkommunens ersättning till staten reduceras i motsvarande mån. Staten ska stå för kostnaden för resor och eventuellt boende på specialskolans elevhem för en deltidselev.

Hemkommunen ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som från en fristående grundskola eller fristående grundsärskola är deltidselev i specialskolan. Avdrag för den ersättning som kommunen ska lämna till den enskilda huvudmannen ska då reduceras med kostnaden för deltidseleven.

Enligt skollagen ska hemkommunen betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är heltidselev i specialskolan.²⁶ Staten

²⁵ Se kapitel 5.

²⁶ 12 kap. 24 § skollagen (2010:800).

ska stå för kostnaden för de resor som krävs för utbildningen och även för ett eventuellt boende utanför det egna hemmet.²⁷

6.4.1 Vissa kostnader i samband med deltidsutbildningen

Utredningen föreslår att hemkommunen ska betala ersättning till staten för vissa kostnader *för en elev i grundskolan eller i grundsärskolan* som är deltidselev i specialskolan. För *en elev i specialskolan* som är deltidselev i grundskolan eller i grundsärskolan ska hemkommunens ersättning till staten reduceras.

Ersättningen föreslås beräknas med utgångspunkt i hemkommunens ersättning för en heltidselev i specialskolan i proportion till den tid som deltidseleven vistas i specialskolan. Motsvarande beräkning gäller för reducering av nämnda ersättning för en deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Tiden i deltidsutbildning ska beräknas i antal dagar.

Ersättningsnivåerna exemplifieras nedan. Exemplet baseras på att ersättningen för en heltidselev i specialskolan är 275 000 kronor per termin (550 000 kronor per läsår). Vidare utgår beräkningen från att ett läsår är 178 dagar.

Kommun med deltidselev i specialskolan

För en elev i grundskolan eller i grundsärskolan som är deltidselev i specialskolan fyra veckor per läsår får hemkommunen betala en ersättning på 62 000 kronor per läsår till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Specialskola med deltidselev i grundskolan

För en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller i grundsärskolan fyra veckor per läsår reduceras ersättningen för hemkommunen till Specialpedagogiska skolmyndigheten med 62 000 kronor per läsår.

²⁷ 12 kap. 25 § skollagen (2010:800).

6.4.2 Kostnader för resor och eventuellt boende för en deltidselev

Utredningen föreslår att det är staten som ska stå för kostnaden för resor och eventuellt boende för en deltidselev. Motivet är att det är en rättighet att vara deltidselev och att denna rätt endast gäller elever som tillhör specialskolans målgrupp. Denna kostnadsfördelning underlättar för hemkommunen, men är även en direkt följd av den höjda ersättning som utredningen föreslår att hemkommunen ska betala för en elev i specialskolan.²⁸

6.4.3 Enskild huvudman som har en elev som deltidselev

För en enskild huvudman som har en elev i sin fristående grundskola eller grundsärskola och som har en elev som är deltidselev i specialskolan blir ersättningsfrågan mer komplicerad. Det är fortfarande hemkommunen som ska ersätta staten för en deltidselev. Hemkommunen ersätter dock en enskild huvudman för elever som de har i sin fristående skola.

I dag får en enskild huvudman ett belopp beräknat på hemkommunens budgeterade kostnader.²⁹ Kommunen ska kompensera den fristående skolan för ekonomiska förändringar under året. Det innebär att om kommunen ger ett tillskott till sina skolor ska den enskilde huvudmannen få samma belopp och det motsvarande gäller vid en neddragning. Enligt utredningen ska hemkommunen ersätta Specialpedagogiska skolmyndigheten för deltidseleven och kommunen ska samtidigt sänka ersättningen till den enskilde huvudmannen med motsvarande summa. Ersättningen föreslås beräknas på samma sätt som när kommunen har en deltidselev i specialskolan. Sänkningen kan ske under förutsättning att den enskilde huvudmannen tilldelats ett tilläggsbelopp för eleven.

²⁸ Se kapitel 10.

²⁹ I dag regleras detta i förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. Bestämmelser om enskilda huvudmän kommer att regleras i 14 kap. skolförordningen (2011:185).

6.5 Övriga frågor

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om deltidstudning som även medger undantag från vissa organisatoriska bestämmelser i skollagen.

Ett beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten i frågan om en elev tillhör specialskolans målgrupp ska kunna överklagas. Överklagandet ska ske hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslutet ska endast få överklagas av barnet.

Ett beslut om att avbryta deltidstudningen ska kunna överklagas. Överklagandet ska ske hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslutet ska endast få överklagas av barnet.

Utredningens bedömning: Statens skolinspektion ska i sin regelbundna tillsyn granska utbildningen för deltidselever.

6.5.1 Bemyndiganden

För att ett system med deltidstudning i olika skolformer ska fungera krävs vissa undantag från de organisatoriska bestämmelser som finns i skollagen. I skollagen ges bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om möjligheter att inom skolväsendet bedriva utbildning som bygger på ”samverkan mellan olika skolformer”. I sådana föreskrifter får undantag göras från organisatoriska bestämmelser i skollagen.³⁰ Ett mera långtgående samarbete mellan olika former av utbildning innebär att olika regelsystem måste anpassas till varandra och förutsätter därför särskilda föreskrifter. Undantag från skollagens bestämmelser kan i vissa fall behövas och bemyndigandet ger utrymme för detta.³¹ Det kan när det gäller deltidstudning vara aktuellt att frånga bestämmelserna i den nationella timplanen, den garanterade undervisningstiden, betygssättning m.m. för att få en deltidverksamhet att fungera.

Det behövs även föreskrifter bland annat om ansökningsförfarandet, hur de skilda huvudmännen ska förhålla sig och närmare föreskrifter om hur verksamheten ska bedrivas. Utred-

³⁰ 29 kap. 22 § skollagen (2010:800).

³¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 935.

ningen ser därför att det bemyndigande som ges i skollagen inte är tillräckligt utan föreslår ett särskilt bemyndigande avseende föreskrifter om deltidstudning. Det är med stöd av detta bemyndigande som utredningen anser att det är möjligt att föreskriva om deltidstudning i en särskild förordning.

6.5.2 Möjlighet att överklaga beslutet om målgruppsstillhörighet och att avbryta utbildningen

Enligt skollagen kan mottagande i specialskolan överklagas av barnet.³² Det är enligt utredningens förslag en rättighet för en elev att vara deltidselev. Utredningen föreslår att ett beslut om att tillhöra specialskolans målgrupp ska kunna överklagas. Även ett beslut om att avbryta en deltidstudning bör, enligt utredningen, kunna överklagas. Överklagandet ska ske hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslutet ska endast få överklagas av barnet.

6.5.3 Tillsyn och statlig kvalitetsgranskning av deltidselevers utbildning

Statens skolinspektion utför regelbunden tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen.³³ Det bör som en särskild punkt i bedömningsunderlaget vid en tillsyn ingå att granska deltidstudning där sådan förekommer.

Utredningen ser att det kan finnas behov av att granska deltidselevers situation då det kan finnas svårigheter i ett samarbete mellan två skilda huvudmän. Deltidstudningen får inte påverka elevens möjligheter till fortsatt utbildning negativt.³⁴

³² 28 kap. 14 § skollagen (2010:800).

³³ 26 kap. 3 § punkten 1 skollagen (2010:800).

³⁴ Att deltidstudning kan få negativa pedagogiska konsekvenser har uppmärksammats bl.a. av de berörda intresseorganisationerna.

7 Tillämpning av grundsärskolans kursplaner i specialskolan

Sedan år 2000 kan, med stöd i författning, elever som är döva eller hörselskadade med utvecklingsstörning tas emot dels vid regionskolorna, dels vid riksskolan (Åsbackaskolan). Tidigare togs elever i denna målgrupp med utvecklingsstörning endast emot vid Åsbackaskolan. Efter författningsändringen har antalet elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan ökat. Ungefär tio procent av eleverna vid regionskolorna följer i dag grundsärskolans kursplaner.¹ Det finns därför anledning att se över regleringen av utbildningen för denna grupp.

Direktiven uppmärksammar att det saknas regler om övergång till grundsärskolans kursplaner i specialskolan, möjlighet att överklaga övergången, vilka elever som tas emot i regionskola respektive Åsbackaskolan m.m. Utredningen ska enligt direktiven se över hur Specialpedagogiska skolmyndigheten utformar utbildningen för elever i specialskolan som följer grundsärskolans kursplaner och bedöma behovet av ytterligare reglering i syfte att garantera eleverna rättssäkerhet och en likvärdig utbildning.

Inledningsvis kan som förtydligande nämnas att skolformen tidigare benämndes *obligatorisk särskola* och i den nya skollagen benämns skolformen *grundsärskola*. Utredningen använder sig genomgående av den nya benämningen oavsett om det är äldre förhållanden som beskrivs. Detta för att skapa en enhetlighet.

¹ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-03-04.

7.1 Elevgruppen

Det är cirka 100 elever som läser enligt grundsärskolans eller träningskolans kursplaner i specialskolan läsåret 2010/11. Det motsvarar cirka 20 procent av det totala antalet elever i specialskolan. I regionskolorna är andelen cirka 10 procent och i riksskolorna cirka 70 procent. Andelen elever i regionskolorna har varierat runt 10 procent sedan år 2006.

Tabell 7.1 Elever som följer grundsärskolans eller träningskolans kursplaner i specialskolan

	2002	2006	2007	2008	2009	2010
Specialskolan – totalt						
Antal elever	642	516	495	487	502	501
Andel som följer grundsärskolans eller träningskolans kursplaner (%)	11	17	17	13	22	22
Regionskolor						
Antal elever	584	472	451	449	430	415
Andel som följer grundsärskolans kursplaner (%)	2	9	9	6	11	11
Riksskolor						
Antal elever	58	44	44	38	72	86
Andel som följer grundsärskolans eller träningskolans kursplaner (%)	100	100	100	100	85	73

Källa: Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011) och utredningens beräkningar.

Som framgår av tabellen är det en stor skillnad i andelen elever som följer grundsärskolans kursplaner i de regionala specialskolorna mellan åren 2002 och 2010. Detta kan huvudsakligen förklaras med att det före den 1 juli år 2000 inte var möjligt för elever att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i regionskolorna. Att cirka tio procent av eleverna i regionskolorna följer grundsärskolans kursplaner kan jämföras med att cirka en procent av alla elever i grundskoleålder läser i skolformen grundsärskola.

Den minskande andelen elever i riksskolorna som läser enligt grundsärskolans eller träningskolans kursplaner kan förklaras av Hällsboskolans återetablering år 2008. Majoriteten av eleverna på Hällsboskolan läser enligt grundskolans kursplaner.

7.2 Beslut om att tillämpa grundsärskolans kursplaner

Det kan, efter en tid i specialskolan, framkomma att en elev har en utvecklingsstörning och således behov av en anpassad undervisning. Frågan om eleven ska följa grundsärskolans kursplaner uppkommer då. Nedan beskrivs inledningsvis hur mottagande i skolformen grundsärskola går till och vilka konsekvenser det kan få för eleven. Därefter följer en beskrivning av rutinerna för utredning och beslut i specialskolan. Avslutningsvis ger utredningen förslag på förändringar av regleringen i specialskolan.

7.2.1 Beslut om mottagande i skolformen grundsärskola

I den nya skollagen förtydligas och skärps förfarandet.² Det är barnets hemkommun som ska pröva frågan om mottagande i grundsärskolan. Ett beslut om mottagande ska föregås av en grundlig och gedigen utredning. Denna utredning ska omfatta en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs. Detta samråd har tidigare skett i en försöksverksamhet som nu permanentas och förfarandet formuleras i skollagen. Om inte vårdnadshavaren lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i grundsärskolan, ska barnet fullgöra sin skolplikt enligt vad som gäller i övrigt i skollagen. Om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa får ett barn tas emot i grundsärskolan utan vårdnadshavares samtycke.

Det är viktigt att elever, som har skolrelaterade svårigheter utan att ha en utvecklingsstörning, inte hänvisas till grundsärskolan i brist på lämpliga alternativ. En elev i grundsärskolan är inte behörig att söka till gymnasieskolans nationella program och fortsätter därför i regel i gymnasiesärskolan. Valmöjligheterna i gymnasiesärskolan är starkt begränsade i förhållande till gymnasieskolan och att ha gått i gymnasiesärskola kan också begränsa valmöjligheterna på arbetsmarknaden.³

Skolinspektionen har under åren 2010 och 2011 genomfört en granskning av ett stort antal utredningar och beslut om att ta emot

² 7 kap. 5 § skollagen (2010:800).

³ Förslag till en förändrad gymnasiesärskola har nyligen lämnats till regeringen. Se SOU 2011:8 *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning*.

elever till grundsärskolan.⁴ Resultatet av granskningen är mycket negativt. Skolinspektionens kritik beror på brister i kommunernas utredningar av enskilda elevers rätt till en plats i grundsärskolan. Detta ses som mycket allvarligt eftersom det ger långtgående konsekvenser för en elev som felaktigt har tagits emot i grundsärskolan. Granskningen visar tydligt vikten av en grundlig utredning så att ett korrekt beslut kan fattas.

7.2.2 Utredning och beslut i specialskolan

Det finns inte reglerat i författning hur det ska gå till när beslut ska fattas om att en elev har rätt att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Det är inte heller reglerat vem som ska fatta detta beslut och vilket underlag som krävs.

Specialskolemyndigheten har i en promemoria och ett beslut beskrivit hur denna process ska gå till. Skolinspektionen konstaterar vid sin tillsyn av specialskolorna att de i stort följer arbetsordningen i detta dokument.⁵ Av handlingarna, som baseras på Skolverkets allmänna råd⁶, framgår sammanfattningsvis följande arbetssätt.⁷

Elevers förutsättningar ska diskuteras vid ett möte mellan lärare och föräldrar, vid utvecklingssamtal eller annat liknande möte. Vid mötet inhämtas föräldrars tillåtelse att initiera en utredning av skolpsykolog. Skolpsykolog utreder därefter elevens mognadsnivå och aktuell prestationsnivå. I förekommande fall rekommenderar skolpsykolog vårdnadshavarna att ansöka om mottagande i grundsärskola. Skolpsykolog, lärare och föräldrar diskuterar därefter olika lämpliga skolalternativ. Skolan informerar om hur ansökan och övergång till att läsa enligt grundsärskolans kursplaner sker. Därefter kontaktar företrädare för elevvården, med föräldrars samtycke, hemkommunen för samråd kring utredning, ansökan och vidare handläggning. Elevvården ansvarar också för att pedagogisk, medicinsk och social utredning genomförs och biläggs ansökan i de fall endast psykologutredning är genomförd. Enligt myndighetens rutiner ska styrelsen för specialskolan besluta om att

⁴ Se bl.a. Skolinspektionen, *Särskolan – granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*, dnr 2010:2593.

⁵ Utredningens samtal med Skolinspektionen, 2011-01-26.

⁶ SKOLFS 2001:23, *Allmänna råd om rutiner för beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan*.

⁷ Specialskolemyndigheten (2004), *Mottagande av särskoleelever inom specialskolan* och beslut fattat av myndigheten den 2 april 2001.

en elev har rätt att läsa enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Den lokala skolan har därefter möjlighet att anpassa timplanen efter styrelsens beslut. Föräldrarna ska meddelas beslutet. Rutinerna har inte omarbetats efter myndighetsombildningen år 2008. Beslut om att följa grundsärskolans kursplaner har sedan Specialpedagogiska skolmyndigheten bildades fattats av respektive rektor på delegation från generaldirektören.⁸

Specialpedagogiska skolmyndighetens rutiner för beslut om att elever ska följa grundsärskolans kursplaner följer i stort bestämmelserna för mottagande i skolformen grundsärskola. I specialskolan föregås ett beslut om mottagande av en pedagogisk och psykologisk bedömning, kompletterat med en medicinsk och social bedömning. Beslut om övergång till grundsärskolans kursplaner och om mottagande i skolformen grundsärskola skiljer sig främst genom att reglering saknas i det förra fallet. I specialskolan är gällande praxis att det är rektor för respektive skola som fattar beslut och i grundskolan är det hemkommunen som ska fatta beslut om mottagande i grundsärskola. Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens rutiner ska samråd med vårdnadshavarna ske i hela processen, detsamma gäller vid mottagande i skolformen grundsärskola enligt den nya skollagen. Beslutet om mottagande är överklagbart avseende grundsärskolan. Någon motsvarande reglering finns inte för specialskolan.

7.2.3 Behov av reglering av övergången till grundsärskolans kursplaner

Utredningens förslag: Det är Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning vid Specialpedagogiska skolmyndigheten som ska pröva frågan om en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner för en elev i specialskolan. Ett beslut om att en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd ska alltid ske med vårdnadshavarna under hela utredningsprocessen.

Det ska vara möjligt att överklaga beslutet om att en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Överklagande ska göras av barnet hos Skolväsendets överklagandenämnd.

⁸ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-02-07.

Ett beslut om att en elev i specialskolan ska läsa enligt grundsärskolans kursplaner är av stor vikt för eleven och det får betydande konsekvenser. Konsekvenserna blir desamma som för en elev som tas emot i skolformen grundsärskola. Därför är det viktigt att beslutet fattas med stöd av en gedigen utredning och att det fattas på hög nivå och under medverkan av personal med särskild kompetens inom området.

Av Specialpedagogiska skolmyndighetens rutiner och av utredningens samtal med myndigheten framgår att förfarandet i princip är detsamma som det vid ett mottagande av en elev i skolformen grundsärskolan. Här bör nämnas att Skolinspektionen i sin tillsyn kommer att granska samtliga beslut och utredningar för de elever som i dag läser enligt grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Denna granskning var inte slutförd vid tidpunkten för utredningens avlämnande. Utredningen kan därför inte uttala sig om kvaliteten i utredningarna i specialskolan. Av den kritik som Skolinspektionen har framfört vad gäller kommunala huvudmäns handläggning och utredning inför beslut om mottagande i grundsärskolan framgår att det huvudsakligen finns brister i genomförandet och inte i regleringen. Utredningen bedömer därför att det, oavsett Skolinspektionens slutsatser gällande utredningar och beslut i specialskolan, inte finns anledning att förändra processen; dvs. krav på hur utredningen ska gå till och vilket underlag som ska finnas med. Däremot finns, av rättssäkerhetsskäl, behov av att förfarandet formuleras i skollagen.

Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning bör besluta

När det gäller vem som ska besluta om denna övergång finns det enligt utredningen behov av förändringar. I mottagande i grundsärskolan är det elevens hemkommun som fattar beslutet. Av Skolinspektionens tillsyn framgår att huvudmannen i de flesta kommuner har delegerat beslutet till chef för elevhälsan eller rektor för sarskolan. Det är endast i mycket små kommuner som beslutet är delegerat till rektor.⁹ Enligt utredningen bör det vara en centralt placerad funktion som fattar beslutet. I linje med detta bör det vara Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning vid Specialpedagogiska skolmyndigheten som prövar frågan

⁹ Se Skolinspektionens skolbeslut, *Riktad tillsyn av mottagande i sarskolan*, 2010-2011.

om övergång till grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Detta beslut är i dag delegerat till respektive rektor på specialskolorna.

Enligt Skolverkets allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan framgår följande om krav på beslutsfunktion och bedömning:¹⁰

Den eller de personer som bereder ärendet och ger förslag till beslut bör ha ingående kunskaper om särskolan och vilka barn som kan tas emot i skolformen. Förslag till beslut bör grunda sig på en helhetsbedömning av barnets behov och möjligheter utifrån genomförda utredningar. Bedömningen bör, om möjligt, göras av annan än den/de som bidragit med utredningsunderlag, för att så långt som möjligt säkerställa en objektiv bedömning.

Leder bedömningen till ett förslag om att barnet ska tas emot i särskolan bör det av beslutsunderlaget framgå att båda vårdnadshavarna skriftligt samtycker till placeringen.

Detta beslut har stor betydelse för den enskilde. Det är också relativt få beslut per år för varje rektor vid specialskolorna. Möjligheten för respektive rektor att bygga upp kompetens för att fatta korrekta och likvärdiga beslut är därför begränsad. Utredningen menar att det finns skäl att flytta ett så avgörande beslut från rektor till Nämnden för mottagande i specialskolan och Rhanpassad utbildning. Om det är nämnden som fattar beslutet ökar rättssäkerheten eftersom det då är nämnden som fattar samtliga sådana beslut för specialskolan. Nämnden har också en bred kompetens och ska ha representation från grundsärskola och övriga skolformer. Det gör att den har goda förutsättningar att fatta välgrundade och likvärdiga beslut.

Beslutet bör vara överklagbart

Hemkommunens beslut om mottagande av barn i grundsärskolan får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.¹¹ Ett beslut om mottagande i grundsärskolan är ett beslut som får stora konsekvenser för individen. Det är av stor vikt att även garantera elever i specialskolan en rättssäker beslutsprocess. Utredningen föreslår därför att ett beslut om att en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan ska vara överklagbart. I likhet

¹⁰ SKOLFS 2001:23, *Allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan.*

¹¹ 28 kap. 12 § skollagen (2010:800).

med regleringen för mottagande i grundsärskolan bör det vara till Skolväsendets överklagandenämnd ett överklagande ställs.

7.3 Mottagande i specialskolan av elever med utvecklingsstörning

Utredningens bedömning: Det ska framgå av utredningen inför beslut om mottagande i specialskolan om eleven ska läsa enligt grundsärskolans eller träningskolans kursplaner i specialskolan.

En förutsättning för att en elev ska tas emot till Åsbackaskolan är att eleven har en utvecklingsstörning. Det finns således redan i dag krav på utredning inför mottagande av dessa elever. Däremot finns inte samma krav vad gäller de elever med utvecklingsstörning som tas emot vid någon av regionskolorna. Specialpedagogiska skolmyndigheten gör bedömningen att de flesta elever i regionskolorna med utvecklingsstörning upptäcks och utreds i högre årskurser.¹² Det är enligt myndigheten få elever som tas emot till regionskolorna med konstaterad utvecklingsstörning. Om detta sker har myndigheten samma krav på utredning som grundsärskolan. Ställningstagandet att eleven ska följa grundsärskolans eller träningskolans kursplaner fattas för dessa elever i samband med mottagandet i specialskolan. Av myndighetens rutiner för beslut om övergång till grundsärskolans kursplaner framgår att specialskolorna ska genomföra de utredningar som krävs för att bedöma eleverna, om eleverna inte redan har diagnostiserats på annat sätt.¹³

Av utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten framgår att det inte tas ett separat beslut om att en elev ska läsa enligt grundsärskolans kursplaner i samband med mottagande i specialskolan.¹⁴ Enligt utredningen bör det tydligt framgå att ett sådant avgörande beslut har fattats. Detta bör därför tydligt framgå av nämndens beslut om att ta emot en elev till specialskolan.

Frågan om eventuella oklarheter i uppdelningen av elever som tas emot i regionskola eller riksskola och möjligheterna att överklaga detta har diskuterats i avsnitt 3.7.2.

¹² Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-02-07.

¹³ Specialskolemyndigheten, beslut 2001-04-02.

¹⁴ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-02-07.

7.4 Undervisning för elever som följer grundskolans kursplaner i specialskolan

Som har visats finns det möjlighet att i specialskolan följa grundskolans eller träningskolans kursplaner. Dessa kursplaner är inte särskilt anpassade för någon av specialskolans elevgrupper, vilket har framförts av Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁵

Skolinspektionen har i sin riktade tillsyn av specialskolan granskat hur skolorna utformar undervisningen för elever som läser enligt grundskolans kursplaner i specialskolan.¹⁶ Undervisningen för dessa elever bedrivs på vissa skolor i åldersblandade grupper medan andra skolor, med färre elever, har integrerad undervisning. Det finns i dag ingen särskild kursplan för elevgruppen i exempelvis svenska och teckenspråk. Skolorna har löst detta genom att i vissa fall tillämpa de utkast till kursplaner i svenska och teckenspråk som tidigare har utarbetats av Skolverket (se nedan). Vissa lärare använder också tillämpliga delar av specialskolans kursplaner i undervisningen.

Skolinspektionen har i tillsynen uppmärksammat att det förekommer att lärare inte känner till innehållet i grundskolans kursplaner trots att sådana elever finns i klassen. Vidare har det framkommit på flera skolor att det finns ett behov av ökad kompetens när det gäller elever med utvecklingsstörning och funktionsnedsättningens konsekvenser för inlärningen. Skolinspektionen har också konstaterat att det har förekommit vissa brister och otydligheter i individuella utvecklingsplaner för elever som följer grundskolans kursplaner. Enligt Skolinspektionen anpassas undervisningstiden väl utifrån elevernas behov.

Möjligheter att anpassa undervisningstiden

För elever med utvecklingsstörning ska undervisningstiden fördelas på grundskolans ämnen eller ämnesområden, elevens val samt i förekommande fall teckenspråk och skolans val. Avvikelse får göras från timplanen.¹⁷ Det finns ingen särskild timplan för elever som tillämpar grundskolans kursplaner i specialskolan.

¹⁵ Se exempelvis Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2009*, s. 66.

¹⁶ Beskrivningen bygger på denna tillsyn; Skolinspektionen (2011), *Riktad tillsyn av specialskolan* och utredningens samtal med Skolinspektionen, 2011-01-26.

¹⁷ I dag regleras detta i 2 kap. 6 § specialskoleförordningen (1995:401). Motsvarande bestämmelse kommer att finnas i den nya skolförordningen.

Utredningen kan konstatera, efter samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolinspektionen, att anpassningar av undervisningstiden för elever med utvecklingsstörning hanteras på olika sätt utifrån elevernas behov. Det finns ingen internt beslutad fördelning av undervisningstiden inom myndigheten. Behovet av en särskild timplan för elevgruppen har diskuterats. De motiv som har framförts har varit att undervisningstiden bör vara likformigt reglerad för de cirka 50 berörda eleverna vid regionskolorna. Behovet av en särskild timplan bör ställas i relation till de möjligheter till anpassning av undervisningstiden som finns i den nya skollagen och i skolförordningen. Det bör också påpekas att Specialpedagogiska skolmyndigheten i samtal med utredningen inte har framfört att frågan om en särskild timplan är ett stort behov. Utredningen konstaterar att det finns goda möjligheter att anpassa undervisningstiden för elevgruppen och att det i nuläget inte finns anledning att ta fram en särskild timplan.

7.4.1 Behov av förändring

Utredningen kan konstatera att det saknas särskilt anpassade kursplaner för elever med utvecklingsstörning i specialskolan. Samtidigt kan konstateras att Skolverket tidigare inte haft ett bemyndigande att utarbeta dessa kursplaner. Ett sådant bemyndigande finns nu och Skolverket har också påbörjat ett sådant arbete. Utredningen finner därför inte skäl att lägga förslag inom området. Arbetet med att ta fram särskilt anpassade kursplaner beskrivs nedan.

Anpassade kursplaner

De utkast till kursplaner som vissa specialskolor använder i dag har inte beslutats av Skolverket eftersom myndigheten vid den tidpunkten saknade ett bemyndigande att utarbeta sådana kursplaner. Arbetet lades därför åt sidan. I den nya skollagen infördes ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kursplaner för dessa elever.¹⁸ Bemyndigandet har möjliggjort för Skolverket att upprätta

¹⁸ 12 kap. 8 § tredje stycket skollagen (2010:800) och förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

särskilda kursplaner för elever i specialskolan med utvecklingsstörning i de fall det inte finns en kursplan för grundsärskolan, t.ex. för ämnet teckenspråk.¹⁹ Skolverket har med anledning av detta tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten påbörjat ett arbete med att ta fram sådana kursplaner.

De anpassade kursplanerna kommer bl.a. att ta hänsyn till elever med utvecklingsstörnings kognitiva förmåga. Behov av anpassningar har diskuterats för ämnena svenska, teckenspråk, rörelse och drama, engelska samt eventuellt ämnesområdet kommunikation i träningskolan.²⁰

¹⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 763.

²⁰ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-01-26.

8 Teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan

I kapitlet behandlas ämnet teckenspråk och de olika kursplaner i ämnet som kan tillämpas i de obligatoriska skolformerna. I språklagen används benämningen ”svenskt teckenspråk” för att förtydliga att det är svenskt teckenspråk som avses i lagen. Utredningen kommer för enkelhetens skull att använda sig av termen teckenspråk. I grundskolan benämns kursplanen i ämnet ”teckenspråk för hörande” och i de kursplaner som används i specialskolan benämns ämnet ”teckenspråk för nybörjare” och ”teckenspråk för döva och hörselskadade”. Kort om vad som skiljer kursplanerna beskrivs i avsnitt 8.2.1.

Enligt direktiven ska utredningen *se över situationen för elever i grundskola och grundsärskola i behov av teckenspråk* och lämna förslag på författningsändringar som möjliggör för eleverna att få sådan undervisning. Av direktiven framgår vidare att i specialskolan kan elever som är döva, hörselskadade eller har en grav språkstörning läsa ämnet teckenspråk. Skolverket har fastställt kursplaner för ämnet teckenspråk i specialskolan. En majoritet av eleverna får emellertid i dag sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan. Regleringen av skolformerna medför vissa problem för skolhuvudmännen då det gäller att anpassa undervisningen efter de behov som elever som är döva, hörselskadade eller har en grav språkstörning kan ha.¹ Skolverket konstaterade bland annat i lägesbedömningen för år 2008² att grundskolans reglering kan hindra att elever med teckenspråk som första språk får tillgång till undervisning i ämnet teckenspråk. I grundskolan finns endast ämnet ”teckenspråk för hörande”, som kan läsas inom ramen för språkvalet. Det innebär att elever som är döva, hörselskadade eller

¹ Se även kapitel 9.

² Skolverket (2008), *Skolverkets lägesbedömning 2008*, rapport 324.

har en grav språkstörning inte alltid har samma möjlighet att lära sig teckenspråk som elever i specialskolan.

Enligt språklagen ska alla döva, hörselskadade eller de med språkstörning som har behov av svenskt teckenspråk ha möjlighet att lära sig, utveckla och använda det.³ Utredningen föreslår att teckenspråk jämföras med de nationella minoritetsspråken i skollagen och i skolförordningen. Det innebär att samma bestämmelser ska gälla för elever som väljer teckenspråk som språkval eller modersmål som för elever som på samma sätt väljer ett nationellt minoritetsspråk. Alla elever som *har behov* av teckenspråk ska ha rätt att få undervisning i ämnet.

Utredningen redovisar även ett förslag som möjliggör för grundskolan eller grundsärskolan att erbjuda sina elever att följa specialskolans kursplaner. Som en följd av detta bör även distansundervisning få erbjudas enligt dessa kursplaner, under de förutsättningar som föreslås gälla för distansundervisning. Utredningen bedömer att det finns behov av att se över samtliga kursplaner i ämnet teckenspråk för en anpassning till en nioårig skolplikt. För att det ska vara möjligt för kommunerna att fullgöra sin skyldighet att undervisa sina elever i teckenspråk föreslår utredningen att kommunerna ska få köpa kompetens från en annan kommun eller från staten i form av huvudman för specialskolan.

8.1 En rätt till undervisning i teckenspråk i de obligatoriska skolformerna

Utredningens förslag: En elev i grundskolan och grundsärskolan som har behov av teckenspråk ska erbjudas ämnet teckenspråk vid språkval och modersmålsundervisning på lika villkor i skolförfattningarna som de nationella minoritetsspråken.

³ 14 § språklagen (2009:600).

8.1.1 Teckenspråkets ställning och status

Teckenspråket erkänns officiellt som ett språk i Sverige

Genom beslut av riksdagen år 1981 har Sverige officiellt erkänt teckenspråket som dövas modersmål och erkänt dövas rätt till tvåspråkighet avseende teckenspråket och svenska språket. I beslutet anges även att teckenspråk är undervisningsspråk i specialskolan.⁴ Teckenspråkets ställning och status var vid denna tidpunkt stark, men inte reglerad i lag.

Teckenspråkets ställning stärks i FN-konventioner

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling i december 2006 och undertecknades av bland andra Sverige i maj 2007. Sverige har ratificerat konventionen och den är därmed juridiskt bindande. Syftet med konventionen är att stärka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få del av de mänskliga rättigheter som omfattas av redan gällande konventioner om mänskliga rättigheter. Konventionen behandlar bland annat teckenspråkigas rättigheter och de dövas rätt till teckenspråk.⁵

De anslutna staterna ska främja och erkänna användningen av teckenspråk [...] underlätta inlärning av teckenspråk och främja dövsamhällets språkliga identitet.

Språklagens betydelse för det svenska teckenspråket

I och med språklagen⁶ som gäller sedan den 1 juli 2009 stärktes teckenspråkets ställning genom att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket.⁷ Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.

Språklagen är utformad som en *ramlag*, vilket innebär att bestämmelserna i språklagen inte ska gälla om någon annan lag eller

⁴ Prop. 1980/81:100 *Budgetpropositionen 1981, bilaga 12*, s. 291 ff.

⁵ Se artikel 21 och 24 (jfr FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 27 som värnar rätten till sin kultur och sitt språk för minoritetsgrupper).

⁶ Språklagen (2009:600).

⁷ 9 § språklagen (2009:600).

förordning innehåller bestämmelser som avviker från språklagen. Den är även en *skyldighetslag*, vilket innebär en skyldighet för det allmänna både att värna språk och att svara för att enskilda får tillgång till språk. Språklagen utgör inte en individuell möjlighet för en enskild att utkräva en rättighet med stöd av lagen. Det finns heller inte någon sanktionsmöjlighet med stöd av lagen. Det ska dock noteras att det är fråga om bestämmelser som gäller inom myndighetsverksamhet och att det därför finns andra medel än sanktioner, t.ex. Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns tillsyn, som kan trygga att bestämmelserna följs.⁸

I förarbetena till språklagen anges att teckenspråket ska ges motsvarande skydd som de nationella minoritetsspråken. Hur det allmännas ansvar för teckenspråket ska uppfyllas i praktiken bör framgå av särskilda bestämmelser inom t.ex. utbildningsområdet.⁹

Det svenska teckenspråket togs inte med som ett nationellt minoritetsspråk när Sverige år 2000 anslöt sig till Europarådets två konventioner som rör minoriteter.¹⁰ I den utredning som föregick undertecknandet konstaterades att teckenspråket mer var fråga om ett kommunikationsmedel för döva och skälet för att stödja teckenspråket ligger utanför konventionens syfte som en kulturkonvention.¹¹

Det svenska teckenspråket är därmed inte att betrakta som ett nationellt minoritetsspråk i svensk författning. Det särskilda ansvaret för de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket formuleras på samma sätt i språklagen, men tas upp i olika bestämmelser.¹²

När det gäller vem som ska ha möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket anges följande i förarbetena till språklagen.¹³

När det gäller att avgöra vem som ska ha möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket bör behovet vara avgörande. En självklar kategori är de personer som har behov av teckenspråk på grund av funktionsnedsättning. Till denna kategori hör

⁸ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 14.

⁹ Se prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 42, jfr 8 och 9 §§ språklagen (2009:600).

¹⁰ Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) och Europeiska stadgan om landsdels- och minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen), se även prop. 1998/99:143 *Nationella minoriteter i Sverige* som ledde till lagstiftning; lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹¹ SOU 1997:192 *Steg mot en minoritetspolitik – Europarådets konvention för skydd av nationella minoriteter*, s. 95.

¹² Jfr formulering i 8 och 9 §§ språklagen (2009:600).

¹³ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 50.

döva, dövblinda, hörselskadade, vuxendöva och personer med språkstörning. Det är den person som har en funktionsnedsättning av nu angett slag som avgör om han eller hon ska anses vara teckenspråkig eller inte. De närmast anhöriga till teckenspråkiga personer har ett sådant behov av teckenspråk att även de ska ges tillgång till teckenspråket. Till de närmast anhöriga hör givetvis föräldrar och syskon till teckenspråkiga barn. Till kategorin hör även barn till teckenspråkiga föräldrar. De som framför allt avses är minderåriga barn, vilket inte utesluter att den föreslagna rätten till språket även kan omfatta vuxna barn till den som drabbas av t.ex. hörselnedsättning som vuxen och blir beroende av teckenspråk. Därutöver kan det finnas andra personer som får anses ha ett sådant behov av teckenspråk att de ska ha tillgång till detta språk. Det ska vara fråga om personer som har en speciell personlig anknytning till den som är teckenspråkig och därmed är särskilt viktig för dennes behov av kommunikation. Ett exempel kan vara en mor- eller farförälder som har en särskild betydelse för det teckenspråkiga barnet. Ett annat exempel kan vara den som är gift eller sammanboende eller på annat sätt lever varaktigt tillsammans med en person som i vuxen ålder drabbas av dövhet eller allvarlig hörselnedsättning. Däremot faller den som för sin yrkesutövning är i behov av teckenspråk utanför regleringen.

8.1.2 Behov av stärkt skydd för rätt till utbildning i teckenspråk

Språklagen är således endast en ramlag och en skyldighetslag för det allmänna. En individuell rätt att lära sig och utveckla teckenspråk kan inte hävdas med stöd av språklagen. För att det ska vara möjligt att hävda en individuell rätt till teckenspråksutbildning inom skolväsendet krävs det att en sådan rättighet formuleras i skollagen och skolförordningen. De nationella minoritetsspråken och teckenspråk jämföras som språk i språklagen och det är rimligt att språken jämföras även när skolväsendet erbjuder undervisning i modersmål och inom språkvalet. För att möjliggöra detta krävs en ändring i skollagen och skolförordningen.

Behov av undervisning i teckenspråk

Utredningen anser att en elev som är döv eller hörselskadad och en elev som av andra skäl har behov av undervisning i teckenspråk ska erbjudas undervisning i ämnet teckenspråk. I författningskommentaren till språklagen anges vem som anses ha behov av teckenspråk, vilket bör vara vägledande även i förhållande till skolförfattning-

arna, se avsnitt 8.1.1.¹⁴ Dock med den begränsning att den föreslagna ändringen i skollagen och skolförordningen endast avser elever i de obligatoriska skolformerna. Undervisning i ämnet teckenspråk bör kunna anordnas som modersmål, inom språkvalet, som elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden (se även avsnitt 5.3.1). Det bör vara rektorn som beslutar om en elev kan anses ha behov av undervisning i ämnet.

Särskilt om modersmålsundervisning

I bestämmelsen om modersmålsundervisning i den nya skollagen anges särskilt att denna undervisning ska erbjudas i ett nationellt minoritetsspråk även om språket inte är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet. Motsvarande bestämmelse finns inte för teckenspråk. I skollagen jämföras således inte teckenspråk med ett nationellt minoritetsspråk.¹⁵ Om antalet elever som väljer modersmålet är mindre än fem, behöver inte skolan erbjuda undervisningen. Undantag görs för de nationella minoritetsspråken.

Tecknade språk överförs oftast inte från generation till generation på motsvarande sätt som talade språk. Trots detta benämns teckenspråk ofta och i olika sammanhang *dövas modersmål*, fastän begreppet är tillämpligt enbart för dem som tillägnat sig språket på grund av att de haft teckenspråkiga föräldrar. Antalet personer som har teckenspråk som modersmål är litet och omfattar egentligen enbart barn som har teckenspråkiga föräldrar.¹⁶

För att teckenspråket i detta avseende ska bli jämförbart de nationella minoritetsspråken ska en elevs rätt till modersmålsundervisning i dessa språk erbjudas på lika villkor. Utredningen föreslår därför författningsändringar så att språken jämföras och att elevens rätt till teckenspråk därmed stärks.

¹⁴ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 50.

¹⁵ 10 kap. 7 § skollagen (2010:800).

¹⁶ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – en översyn av teckenspråkets ställning*, s. 67.

Särskilt om elevens språkval

Huvudmannen för en grundskola ska, med vissa begränsningar, som språkval erbjuda minst två av språken franska, spanska och tyska. Som språkval utöver dessa språk får en elev även välja annat språk om eleven och elevens vårdnadshavare önskar det. Det kan vara modersmålsundervisning eller teckenspråk. I dag anges att minst fem elever måste välja språket för att en kommun ska vara skyldig att anordna undervisning i språken. Undantag görs för de nationella minoritetsspråken. Utredningen föreslår att även när det gäller språkvalet ska teckenspråk erbjudas under lika villkor som de nationella minoritetsspråken. Detta förutsatt att eleven bedöms ha behov av teckenspråk. En författningsändring i detta avseende föreslås därför.

8.2 En möjlighet att erbjuda specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk i de obligatoriska skolformerna

Utredningens förslag: Specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk ska kunna erbjudas elever i alla skolformer. Det är rektorn som beslutar om val av kursplan. Beslutet bör inte vara överklagbart.

Det bör på samma sätt vara möjligt att välja specialskolans kursplaner eller grundskolans kursplan i teckenspråk för elever som läser teckenspråk som modersmål.

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att se över kursplanerna i ämnet teckenspråk. I detta ingår en anpassning av ämnet till en nioårig skolplikt i specialskolan.

Det bör även vara möjligt att erbjuda distansundervisning enligt specialskolans kursplaner i grundskolan och grundsärskolan.

8.2.1 Kursplaner i teckenspråk i de olika skolformerna

Det finns i dag flera kursplaner för ämnet teckenspråk: i grundskolans kursplan finns ämnet ”teckenspråk för hörande” och i specialskolans kursplaner, som har två nivåer av ämnet, finns ”teckenspråk för nybörjare” och ”teckenspråk för döva och hörselskadade”.¹⁷ Det är betydande skillnader i innehåll och den språkliga nivå som eleven ska uppnå i kursplanerna. De skilda kursplanerna kan endast läsas inom respektive skolform.

I grundsärskolan finns inte någon särskild kursplan i teckenspråk. För modersmålsundervisning i ämnet finns den gemensamma kursplanen för modersmål som kan följas.

Grundskolans kursplan i teckenspråk

I grundskolan ges i dag möjlighet att läsa ämnet teckenspråk inom språkvalet för den elev som önskar detta eller inom ramen för modersmålsundervisning, vilket erbjuds hörande barn till döva föräldrar. Det finns även möjlighet att förlägga ämnet inom elevens val eller skolans val. Den kursplan som ska följas är grundskolans kursplan ”teckenspråk för hörande”.

Antal timmar att lära ämnet inom språkvalet är 320 och inom elevens val 382 fördelat på nio årskurser. Enligt kursplanen syftar undervisningen i teckenspråk för hörande till att eleverna utvecklar språk och omvärldskunskaper så att de vill, vågar och kan använda språket i olika situationer och för skilda syften. Det uppställs olika kunskapskrav beroende av om teckenspråk läses inom elevens val eller språkvalet. För elever som läser teckenspråk som modersmål finns en särskild kursplan som är gemensam för alla modersmål. Denna kursplan ger inte någon garanterad undervisningstid, men i genomsnitt ges undervisning i modersmål cirka en timme per vecka.¹⁸

¹⁷ Enligt de nya kursplanerna i specialskolan som gäller fr.o.m. juli 2011.

¹⁸ Skolverket (2008), *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*, rapport 321.

Specialskolans kursplaner i teckenspråk

Enligt de nya kursplanerna i specialskolan ska teckenspråk erbjudas i två nivåer: ”teckenspråk för nybörjare” och ”teckenspråk för döva och hörselskadade”. Antal undervisningstimmar i språken är desamma, men kunskapskraven skiljer. Anledningen till att Skolverket har sammanställt en kursplan i teckenspråk för nybörjare är det ökade antalet elever som tas emot i högre årskurser i specialskolan, de s.k. insneddarna. Dessa elever ska kunna läsa en nybörjarvariant av teckenspråk och på så sätt uppnå högre måluppfyllelse i ämnet.

De kursplaner i ämnet teckenspråk som erbjuds i specialskolan omfattar enligt timplanen 725 timmar fördelat på tio årskurser. Enligt kursplanen syftar undervisningen i teckenspråk till att eleverna utvecklar en språklig säkerhet och ett nyanserat teckenspråk så att de vill, vågar och kan uttrycka sig i olika sammanhang och för skilda syften (dvs. ungefär samma grundsyfte som grundskolans kursplan). Genom undervisningen ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sitt teckenspråk och sin svenska parallellt, så att båda språken fungerar för att tänka, kommunicera och lära. Därigenom ska undervisningen bidra till att eleverna utvecklar tilltro till den egna språkförmågan. Det som skiljer teckenspråk i grundskolan och specialskolan är även att ämnet teckenspråk inom specialskolan har en nyckelroll som förstaspråk. Förutsättningarna för de två ämnena är således olika.¹⁹

8.2.2 Behov av en mer kvalificerad kursplan i teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan

En majoritet av elever som är döva, hörselskadade eller har en grav språkstörning utbildas i grundskolan eller grundsärskolan. Eleverna har valt att gå kvar i hemkommunens skola av olika anledningar, som t.ex. att de vill gå i en skola i närheten av hemmet. I och med den positiva utvecklingen med CI har även hemkommunerna i större utsträckning kunnat stödja eleverna så att de har möjlighet att utbilda sig på hemorten. Eleverna kan dock ha lika stort behov av teckenspråk som de som valt att gå i specialskolan. Men det finns inte någon formell möjlighet för elever i grundskolan eller i

¹⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008), *Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan*, s. 18.

grundsärskolan att läsa ämnet teckenspråk enligt specialskolans kursplaner. Det saknas författningsstöd för detta. Det innebär att endast ett fåtal elever får möjlighet att ta del av specialskolans kursplaner i teckenspråk som är mer omfattande än den kursplan som grundskolan kan och får erbjuda.

Inte heller de hörselklasser som kommunala eller fristående grundskolor anordnar får erbjuda sina elever att följa specialskolans kursplaner i teckenspråk. De kommunala och fristående hörselklasserna är hänvisade till att undervisa i ämnet ”teckenspråk för hörande” enligt grundskolans kursplan. Särskilt Kannebäckskolan i Göteborg har uttalat önskemål om att kunna erbjuda sina elever, i teckenspråksklasserna, bland annat ämnet teckenspråk enligt specialskolans kursplaner. Skolan tar emot elever som är döva och elever som är hörselskadade.²⁰ För att eleverna ska få samma möjlighet att utveckla och lära sig teckenspråk, som motsvarande elever i specialskolan, bör grundskolan och grundsärskolan kunna erbjuda sina elever undervisning enligt specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk. Utredningen anser att detta är rimligt med tanke på hur den förändrade målgruppen för specialskolan ser ut i dag. Om större möjlighet ges att läsa en kvalificerad nivå av teckenspråk i hemkommunen ges eleven större flexibilitet i sitt val av skola och skolf orm.

Utredningen föreslår därför, som en ytterligare möjlighet för en elev att kunna utveckla och lära sig teckenspråk, att specialskolans kursplaner i teckenspråk ska kunna erbjudas även i grundskolan och grundsärskolan.

Erbjudandet om att välja specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk bör begränsas så att det är *skolan* och inte eleven som *ges en möjlighet att välja kursplan*. Det bör vara rektorn som beslutar om val av kursplan, vilket ligger i linje med en rektors behörighet i övrigt, enligt skolans styrdokument. Hänsyn ska därmed kunna tas till skolans möjligheter och behov av att erbjuda denna undervisning. Det kan t.ex. vara mer lämpligt att följa specialskolans kursplaner i en skola där ett flertal elever har behov av och har valt teckenspråk och även uttalat att de vill följa specialskolans kursplan. Utredningen tänker sig att denna möjlighet framförallt kan vara aktuell för skolor som erbjuder s.k. hörselklasser eller har en teckenspråkig profil. Utredningen anser att det saknas anledning att i övrigt begränsa erbjudandets omfattning

²⁰ Detta har framkommit vid utredningens besök och i samtal med skolledningen. Skolan har teckenspråks- och hörselklasser.

(som t.ex. en begränsning i antal elever), utan överlämnar till skolan att avgöra val av kursplan.

För en kommunal hörselklass som önskar undervisa sina elever i teckenspråk enligt specialskolans kursplaner bör det vara möjligt att förlägga ämnet som språkval, elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden.

Utredningen anser att det inte ska vara möjligt att överklaga rektorns beslut om val av kursplan.

8.2.3 Översyn av kursplanerna i teckenspråk

Utredningen har övervägt om det bör tas fram ytterligare en ”kvalificerad variant” av kursplan i ämnet teckenspråk för att användas i grundskolan eller i grundsärskolan i stället för att ge en möjlighet att följa specialskolans kursplaner. En nackdel med att ta fram fler kursplaner är att det blir för många kursplaner för samma ämne att förhålla sig till. Även med hänsyn till utredningens förslag om deltidsutbildning och att specialskolans målgrupp avseende elever som är döva, hörselskadade eller har en grav språkstörning utbildas inom samtliga skolformer, är det mer lämpligt att det är specialskolans kursplaner som ska kunna användas även i grundskolan och grundsärskolan.

En jämförelse kan göras med det norska skolsystemet. I Norge används samma läroplaner för ämnet teckenspråk för elever som har behov av teckenspråk oavsett vilken skola de går i. Norge har visserligen ett annat skolsystem med endast en skolform. De elever som har behov av specialundervisning får detta och de elever som har ett behov av teckenspråk har, under vissa förutsättningar, rätt att läsa detta i skolan.²¹

Specialskolans kursplan i teckenspråk är som ovan nämnts enligt timplanen 725 timmar. Utredningen föreslår i kapitel 5 att skolplikten i specialskolan ska anpassas till övriga skolformer. Detta innebär bl.a. att kursplanerna i teckenspråk kommer att behöva ses över vad gäller kunskapskrav m.m. för att anpassa ämnet till en nioårig skolplikt. Denna ytterligare anpassning kommer att möjliggöra kursplaner i teckenspråk som är lättare att erbjuda även inom ramen för grundskolan och grundsärskolan som är nio år.

²¹ Jfr 2 kap. 6 § lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

8.2.4 Särskilt om val av kursplan

Utredningen föreslår att skolorna ska kunna välja kursplan i ämnet teckenspråk. Det innebär att även grundskolans kursplan i ämnet ska kunna användas i grundsärskolan om det anses vara lämpligt. Den gemensamma kursplanen i modersmål som avser alla modersmål är inte speciellt anpassad för teckenspråk. Utredningen föreslår därför att skolan ska kunna välja en kursplan i ämnet teckenspråk även i modersmålsundervisningen. Det ska vara möjligt att välja grundskolans eller specialskolans kursplaner i ämnet.

8.2.5 Distansundervisning – ytterligare en möjlighet

Regeringen har i en promemoria redovisat ett förslag om distansundervisning i syfte att öka elevens tillgång till teckenspråksutbildning inom skolväsendet.²² Distansundervisningen ska erbjudas elever bosatta i Sverige som ett alternativ till reguljär undervisning och gäller alla de obligatoriska skolformerna. Distansundervisning ska vara ett undantag och erbjudas endast om det av rektorn bedöms lämpligt. Erbjudandet om distansundervisning ska vara frivillig för samtliga huvudmän.

Utredningen bedömer att den av regeringen föreslagna distansundervisningen bör ses som ett komplement till utredningens förslag då den ger en elev större möjlighet att utnyttja sin rätt till att lära sig teckenspråk. Det bör även vara möjligt att erbjuda distansundervisning enligt specialskolans kursplaner i alla skolformer.

8.3 Teckenspråksundervisning på entreprenad

Utredningens förslag: Kommunen bör få avtala med annan kommun eller staten, i form av huvudman för specialskolan, om köp av kompetens för att kunna fullgöra sin skyldighet att undervisa i ämnet teckenspråk.

²² PM (U2010/5616/G) *Distansundervisning för elever bosatta i Sverige*. Regeringen utarbetar f.n. förslag till riksdagen om författningsändringar.

Bristen på lärare i ämnet

Utredningen är medveten om att det råder brist på behöriga lärare som kan undervisa i ämnet teckenspråk. Det rör sig även om ett fåtal elever utspridda i landet som har behov av teckenspråk och det kan därför vara svårt för varje enskild kommun att upprätthålla kompetensen i ämnet.

För att en huvudman ska kunna fullgöra sin skyldighet att erbjuda teckenspråk föreslår utredningen att denna kompetens, via avtal, får köpas från annan kommunal huvudman eller från staten i form av huvudman för specialskolan.

Lokaliseringsprincipen

I kommunallagen fastslås den s.k. lokaliseringsprincipen. De intressen som kommunen vill tillgodose ska vara knutna – lokaliserade – till kommunen. Det är inte nödvändigt – och inte heller tillräckligt – att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser, utan det avgörande är, att intresset av den är knutet till kommunen.²³ Undantag från denna princip får göras i lag. För att möjliggöra för en kommun att köpa kompetens från annan krävs en ändring i skollagen.

Vad får lämnas på entreprenad i dag

Enligt skollagen²⁴ får kommuner, landsting och enskilda huvudmän sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person, med bibehållet huvudmannaskap, om att utföra uppgifter inom utbildning. Dock får inte uppgifter som är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad. Endast en enskild huvudman får överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad.

²³ 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

²⁴ Regler om entreprenad fanns tidigare i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan (entreprenadlagen) som trädde i kraft den 1 januari 1994 och upphävdes genom lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800). Den upphävda lagen ska fortsätta att gälla för utbildning och annan verksamhet till utgången av juni 2011.

Särskilda skäl för dispens att bedriva undervisning

Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman, medge dispens att få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Under den tid som entreprenadlagen har tillämpats har två ansökningar kommit in till regeringen som avser tillstånd att bedriva grundskoleundervisning på entreprenad. I bägge fallen avlog regeringen ansökningarna eftersom det inte ansågs föreligga sådana särskilda skäl som krävs för dispens.²⁵ Enligt förarbetena avses med särskilda skäl att sådana skäl kan föreligga om en entreprenör, som anlitas för vissa karaktärsämnen, också har särskild kompetens för undervisning i ämnen som har nära samband med karaktärsämnen men som är ämnen som inte får läggas ut på entreprenad enligt huvudregeln. Någon närmare ledning för vad som i övrigt kan anses utgöra särskilda skäl lämnas inte utan frågan får avgöras från fall till fall.²⁶

Vad får överlämnas vid entreprenad

Om undervisning överlämnas på entreprenad får den myndighetsutövning, t.ex. betygsättning, som hör till en lärars undervisningsuppgift överlämnas. De befogenheter avseende myndighetsutövning som tillkommer huvudmannen och rektorn genom bestämmelser i lagen ska däremot inte kunna överlämnas till entreprenören. Rektorns ansvar för att utfärda betygsdokument kvarstår således oförändrat när det gäller de flesta utbildningar. Staten kan inte enligt nuvarande regler om entreprenad i skollagen teckna avtal med annan huvudman om undervisning.²⁷ Enligt regeringsformen ska överlämnande av en förvaltningsuppgift som innefattar uppgiften myndighetsutövning ske med stöd av lag.²⁸ En ändring avseende avtalsförhållanden med annan kommunal huvudman eller staten måste därför göras i skollagen.

²⁵ U1999/3613/S och U2000/4229/S.

²⁶ Se prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan* s. 32 och s. 89 och prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 511.

²⁷ Jfr 23 kap. skollagen (2010:800).

²⁸ 12 kap. 4 § RF.

Entreprenad enligt utredningens förslag

Entreprenader innebär således att kommunen behåller huvudmannaskapet och därmed ansvaret för skolverksamheten, även om undervisningen helt eller delvis sker i annan regi. Ämnet teckenspråk är inte ett kärnämne i grundskolan eller grundsärskolan. Regeringen uttalar i förarbetena till nya skollagen att de är positiva till att lagstifta om att möjliggöra entreprenader i modersmålsundervisning.²⁹ Utredningen anser att en vidgad möjlighet till entreprenader särskilt skulle gagna utbildningen i teckenspråk. Att kommuner vid varje särskilt tillfälle ska ansöka hos regeringen om dispens för att medges möjlighet att avtala om undervisning i teckenspråk med annan huvudman, ser inte utredningen som ett godtagbart alternativ. Utredningen anser vidare att staten, som har särskild kompetens i ämnet, bör kunna utnyttjas som entreprenör. Förslaget innebär således att en huvudman för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan får utföra entreprenad i form av undervisning i ämnet teckenspråk åt andra skolhuvudmän.³⁰

Var finns kompetens som kan utnyttjas

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns kompetens i teckenspråk som bör kunna erbjudas de kommunala grundskolorna och grundsärskolorna. Även på skolor med regionala kommunala hörselklasser finns kompetens i teckenspråk som skulle kunna utnyttjas på entreprenad.

²⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 511.

³⁰ I regeringens PM (U2010/5616/G) lämnas ett antal förslag om ändringar i skollagen avseende entreprenad. Ändringarna begränsar sig till att gälla distansundervisning. Utredningen utgår till stor del från dessa förslag. Förslagen kan ha ändrats i regeringens ännu inte beslutade proposition.

9 Specialskolans kursplaner i grundskolan och grundsärskolan

Utredningen har i kapitlet om teckenspråk redovisat ett förslag som möjliggör för grundskolor och grundsärskolor att följa specialskolans kursplaner i teckenspråk. Utredningen ska härutöver bedöma behovet av att ytterligare anpassa regleringen av grundskolan och grundsärskolan för elever som är döva eller hörselskadade och i så fall lämna nödvändiga förslag. I utredningens direktiv anges att även *när det gäller andra ämnen än teckenspråk*, kan det finnas svårigheter att anpassa undervisningen för elever som är döva eller hörselskadade.

9.1 Behov av anpassning av regleringen

Som utredningen tidigare framhållit får en majoritet av elever som är döva eller hörselskadade sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan. Eleverna har olika behov av stöd med anledning av sin funktionsnedsättning och skolorna har ofta svårigheter att anpassa undervisningen. Funktionsnedsättningen kan bidra till att de inte når de uppsatta kunskapskraven som minst ska nås. I dag finns vissa möjligheter till anpassning av undervisningen i skollagen och frågan är om det finns behov av att ytterligare anpassa regleringen för grundskolan och grundsärskolan för elever som är döva eller hörselskadade.

Med stöd av en undantagsbestämmelse kan en lärare, om det finns särskilda skäl, vid betygssättningen bortse från enstaka delar av de kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs nio. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och

som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav.¹

Utredningen ser att det finns behov av ytterligare anpassning av regleringen i grundskolan och grundsärskolan. Det är inte tillräckligt att det finns en möjlighet för läraren att bortse från enstaka delar av kunskapskraven vid betygssättningen. Denna möjlighet ska tillämpas restriktivt och under vissa förutsättningar. Anpassningar bör även göras i undervisningen.

Utredningens utgångspunkt är att eleven ska ges en reell möjlighet att gå i en skola i sin hemkommun. Det ska ställas höga krav på kommunens skolor när det gäller att anpassa undervisningen *med hjälp av särskilt stöd*. Att anpassa undervisningen för det fåtal elever som det här är fråga om kan inte vara omöjligt. Härutöver kan det finnas behov av att bortse från vissa moment i undervisningen som eleven har svårt att utföra på grund av funktionsnedsättningen, exempelvis när det gäller att kunna tillgodogöra sig ämnet musik.

Specialskolans kursplaner² är i princip identiska med grundskolans kursplaner, men med den skillnad att de i beskrivningen av kunskapskraven är anpassade efter elevens funktionsnedsättning.

Utredningen har uppmärksammat ett behov av att även i grundskolan och i grundsärskolan ha möjlighet att följa specialskolans kursplaner. Eftersom det är små skillnader i kursplanerna vad gäller kunskapskraven så bedömer utredningen att det inte är tillräckligt att en elev enbart följer specialskolans kursplaner. Härutöver måste undervisningsmiljön anpassas. Att kunna följa specialskolans kursplaner i vissa ämnen *tillsammans* med andra nödvändiga anpassningar av t.ex. undervisningsmiljön ger fler elever som är döva eller hörselskadade möjlighet att nå en högre måluppfyllelse och att gå kvar i sin hemskola.

¹ Undantagsbestämmelsen (pysparagrafen) i 10 kap. 21 § skollagen (2010:800), prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 735, se även avsnitt 4.1.3 där undantagsbestämmelsen beskrivs närmare.

² Specialskolan har särskilda kursplaner i ämnena svenska, engelska och moderna språk. Härutöver finns en särskild kursplan i ämnet rörelse och drama (specialskolans kursplaner i teckenspråk behandlas i avsnitt 8.2).

9.2 En möjlighet att erbjuda undervisning enligt specialskolans kursplaner

Utredningens förslag: Specialskolans kursplaner i ämnena svenska, engelska och rörelse och drama ska kunna erbjudas elever i grundskolan och grundsärskolan. Specialskolans kursplan i moderna språk ska kunna erbjudas elever i grundskolan.

Det ska även vara möjligt att byta ut ämnet musik i grundskolan och grundsärskolan, för en elev som inte kan tillgodogöra sig ämnet, mot ämnet rörelse och drama enligt specialskolans kursplan.

Det är rektorn som beslutar om val av kursplan. Beslutet bör inte vara överklagbart.

Trots avsaknaden av författningsstöd har det under utredningsarbetet visat sig att vissa hörselklasser använder specialskolans kursplaner i flera ämnen i syfte att anpassa undervisningen för eleverna. Det är specialskolans kursplaner i ämnet teckenspråk och ämnet rörelse och drama som har använts. Ämnet rörelse och drama har ersatt ämnet musik. Enligt skollagen är musik ett ämne i grundskolan som eleven ska ha betyg i och ämnet rörelse och drama är inte ett ämne i grundskolan.³ Enligt dagens regler är det inte möjligt att byta ut ämnen i grundskolan mot ett annat ämne som finns i specialskolan. De skilda kursplanerna i ämnena kan endast läsas inom respektive skolform och det är inte möjligt att betygssätta elever i grundskolan om de har undervisats i ett ämne enligt specialskolans kursplaner.

Skolan får en möjlighet att erbjuda specialskolans kursplaner

För att elever som är döva eller hörselskadade som väljer att gå i grundskolan eller grundsärskolan ska få en mer anpassad undervisning föreslår utredningen att skolan ska få en möjlighet att erbjuda sina elever att följa specialskolans kursplaner i flera ämnen

³ Ämnen i grundskolan; 10 kap. 4 §, ämnen grundsärskolan; 11 kap. 6 § och ämnen i specialskolan; 12 kap. 4 § skollagen (2010:800). Vad som sägs om grundskolan i detta avsnitt gäller även grundsärskolan där inte annat anges.

utöver teckenspråk: svenska och engelska. Specialskolans kursplan i moderna språk bör kunna erbjudas elever i grundskolan.⁴

Det ska även vara möjligt att *byta ut ämnet musik* i grundskolan och grundsärskolan, för en elev som inte kan tillgodogöra sig ämnet, mot ämnet rörelse och drama enligt specialskolans kursplan.

Erbjudandet om att följa specialskolans kursplaner bör begränsas så att det är *skolan* och inte eleven som *ges en möjlighet att välja kursplan*. Det bör, likt när det gäller val av kursplan i ämnet teckenspråk, vara rektorn som avgör vilken kursplan som ska följas i de olika ämnena. Utredningen tänker sig även här att denna möjlighet i första hand kan vara aktuell för skolor som erbjuder s.k. hörselklasser eller har en teckenspråkig profil. Även för en elev som går integrerat i en grundskola eller i en grundsärskola ska denna möjlighet kunna ges efter beslut av rektorn.

Eftersom det är en möjlighet för skolan att erbjuda specialskolans kursplaner ska det inte vara möjligt att klaga på rektorns beslut.

Ingen ändring i undantagsbestämmelsen

Utredningen bedömer att undantagsbestämmelsen⁵ *inte* ska ändras till att undanta elever som är döva eller hörselskadade som följer specialskolans anpassade kursplaner i grundskolan. Detta undantag finns för specialskolans elever. Grundskolan är dock inte anpassad i lika hög grad efter elevernas funktionsnedsättning som specialskolan och därför bör inte någon ändring göras i grundskolans reglering av undantagsbestämmelsen.

⁴ Kursplanen för moderna språk är inte aktuell för grundsärskolan eftersom språkval inte finns inom skolformen.

⁵ 10 kap. 21 § skollagen (2010:800), se även avsnitt 4.1.3. En sådan undantagsbestämmelse finns inte för grundsärskolan i dag. I regeringens PM (U2010/7817/S) föreslås motsvarande undantagsbestämmelse i grundsärskolan. Regeringen utarbetar f.n. ett förslag till riksdagen om författningsändringar.

10 Ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner

Hemkommunen har ett utpekad ansvar för sina skolpliktiga barns utbildning. Detta ansvar bör enligt utredningen tydliggöras även för elever som på grund av dövhet eller hörselskada väljer specialskolan. Hemkommunernas ersättning för elever i specialskolan bör därför höjas. Den ekonomiska styrningen av specialskolan ska främja att hemkommunerna tar sitt ansvar.

En principiell utgångspunkt för utredningen är att det inte ska vara mer ekonomiskt fördelaktigt för en kommun att ha en elev i specialskolan än i ett kommunalt eller fristående alternativ. Föräldrars val ska inte medföra att kommunerna kan få en lägre kostnad för utbildningen än vad de hade haft om eleven hade gått kvar i hemkommunen, vilket förekommer i dag. Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till hur staten bäst kan stödja huvudmäns utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp, det vill säga föreslå hur staten bäst kan stödja likvärdiga förutsättningar för olika huvudmän. Utredningen har också enligt direktiven en möjlighet att göra en heltäckande översyn av specialskolan och av utbildning för elever i behov av teckenspråk. I sammanhanget kan konstateras att regeringen ännu inte har tagit ställning till Statskontorets förslag om att höja ersättningsnivåerna till specialskolan.¹ Finansieringsfrågan är en central del av styrningen av specialskolan och utredningen anser att förändringar i ersättningsnivåerna är nödvändiga för att skapa likvärdiga förutsättningar mellan huvudmännen och för att förtydliga ansvaret för de kommuner som har elever i specialskolan.

Utredningen föreslår i denna del att hemkommunernas ansvar för elever i specialskolan ska bli tydligare genom att ett nytt system för att beräkna ersättningsnivåer införs. Det medför ökade

¹ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:01.

kostnader för hemkommuner med elever i specialskolan. Vidare föreslår utredningen att alla kommuner ska betala samma ersättning för en elev i specialskolan. Den nuvarande nedsatta ersättningen för en kommun där en specialskola är belägen ska således tas bort. Slutligen föreslår utredningen att specialskolans kostnadseffektivitet bör utredas vidare med anledningen av att ett nytt ersättningssystem införs.

I statens ansvar för specialskolan ska ingå att erbjuda sådan spetskompetens och sådana hjälpmedel som det inte är rimligt att begära att kommuner eller fristående skolor kan erbjuda.² Som Skolinspektionens tillsyn har visat håller den nuvarande undervisningen i specialskolan inte tillräckligt hög kvalitet och erbjuder inte den spetskompetens som är syftet med skolformen. Det är också tveksamt om specialskolans verksamhet är kostnadseffektiv i förhållande till dess resultat. Utredningen menar att ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner måste åtföljas av kraftfulla insatser från staten för att höja kvaliteten i specialskolan och för att bedriva verksamheten mer kostnadseffektivt med fokus på elevernas kunskapsresultat. Givet att detta sker kommer kommunerna i framtiden att få betala mer, samtidigt kommer deras elever att få mer tillbaka.

10.1 Kostnader för elever som är döva eller hörselskadade

I detta avsnitt följer en redogörelse för de kostnader som en kommun kan ha för en elev som är döv eller hörselskadad i olika skolalternativ. Avsnittet avslutas med en återblick på förslag och slutsatser i denna fråga från tidigare utredningar.

10.1.1 Hemkommuners ersättning för elever i specialskolan

Kommunala huvudmäns ersättning till staten för elever i specialskolan regleras i skollagen och i förordningen om ersättning för elever i specialskolan. Av skollagen framgår att hemkommunen är skyldig att betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan. Regeringen eller den myndighet

² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 397.

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningens storlek.³ Staten ska stå för kostnader för resor och boende.⁴ Ersättningsnivåerna fastställs varje år av regeringen i förordning och de räknas årligen upp med skolindex.⁵ Det framgår också av förordningen att en kommun där en enhet av specialskolan är belägen, en så kallad värdkommun, ska betala en nedsatt ersättning.

Den totala genomsnittliga kostnaden för en elev i en regional specialskola var för år 2009 cirka 632 000 tusen kronor per elev och år.⁶ För samma år var ersättningen för en värdkommun 75 780 kronor per elev och år och för övriga kommuner 221 480 kronor per elev och år.

Ersättningen från de kommuner som inte är värdkommuner utgör år 2010 cirka 80 procent av de totala ersättningarna till Specialpedagogiska skolmyndigheten. Samtidigt kommer cirka 60 procent av eleverna från dessa kommuner. Under år 2010 betalade 126 hemkommuner ersättning för 503 elever. Endast sex kommuner hade fler än tio elever i specialskolan.⁷

10.1.2 Ersättningen för elever i kommunala eller fristående hörselklasser med regionalt upptagningsområde

Den genomsnittliga interkommunala ersättningen för kommuner som har elever i någon av landets sex kommunala hörselklasser och en fristående hörselklass med regionalt upptagningsområde har nyligen undersökts av Statskontoret.⁸ De skolor som omfattades av undersökningen var Alviksskolan, Kannebäcksskolan, Nya Broskolan, Parkskolan⁹, Silviaskolan, Söderskolan och Solanderskolan. Kartläggningen visade att hemkommunens genomsnittliga utbildningskostnad¹⁰ läsåret 2008/09 för en elev i någon av dessa

³ 12 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁴ 12 kap. 25 § skollagen (2010:800).

⁵ Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan samt prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*, s. 54 f.

⁶ Kostnader för 2010 var inte tillgängliga för utredningen vid tidpunkten för avlämnandet av delbetänkandet. Skolverket, *Specialskolan – Kostnader – Riksnivå – 2009*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-10-05.

⁷ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-10-03.

⁸ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

⁹ Numera Pilskolan.

¹⁰ Kostnader för lärare, lokaler, skolledning, lärarnas kompetensutveckling, läromedel, kapitalkostnader, administration, elever i behov av särskilt stöd, skolhälsovård och skolmåltider.

skolor var cirka 206 000 kronor. Den genomsnittliga interkommunala ersättningen inklusive kostnaden för resor var cirka 277 000 kronor per år.¹¹ Cirka 10 av de 60 kommunerna i undersökningen hade årliga kostnader för utbildning och resor som översteg 300 000 kr. Tre kommuner hade årliga kostnader på över 600 000 kronor för elever i någon av de kommunala hörselklasserna.¹²

10.1.3 Kostnaden för integrerade elever i grundskolan

Kommuner har generellt högre kostnader för elever som är döva eller hörselskadade än för andra elever i kommunen. Det finns en stor variation mellan huvudmännen. Från de lägsta kostnaderna i de kommuner som inte tar hänsyn till funktionsnedsättning i sina resursfördelningssystem till de högsta kostnaderna i de kommuner som har ett fördelningssystem utifrån elevernas behov. Kommunerna har också olika ambitionsnivåer.

Det finns inga nationella sammanställningar över huvudmännens genomsnittliga kostnader för integrerade elever som är döva, hörselskadade eller har en språkstörning. Däremot kan vissa jämförelser göras. Enbart inom den kommunala grundskolan varierar den genomsnittliga kostnaden för en elev mellan 66 400 kronor per år till 119 600 kronor per år för år 2009.¹³ Som jämförelse kan också nämnas att variationen mellan de tio procent kommuner som hade lägst genomsnittlig kostnad för en elev i den obligatoriska särskolan och de som hade högst var samma år mellan 231 600 kronor och 512 000 kronor.

Kommunala huvudmän har olika resursfördelningssystem för elever i behov av särskilt stöd. Skolverket har genomfört en studie av kommuners principer för resursfördelning. Av studien framgår att åtta av tio kommuner har tilläggsresurser baserade på socioekonomiska förutsättningar och barn i behov av särskilt stöd. En majoritet av dessa kommuner har också särskilt centralt avsatta medel för barn i behov av särskilt stöd, exempelvis genom centrala

¹¹ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1, s. 69.

¹² Statskontoret (2010), *Kartläggning av hemkommuners kostnader för elever i hörselklasser med regionalt upptagningsområde*, Bilaga till rapport 2010:1.

¹³ Skolverket, *Huvudmannens kostnader per elev 2009, spridningsmått*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-10-20.

resursteam som ger råd och stöd eller bidrar med särskilda personella resurser till enskilda individer.¹⁴

Samtliga kommuner¹⁵ som utredningen har intervjuat har resursfördelningssystem som tar hänsyn till elever som är döva, hörselskadade eller har en språkstörning. Det vanligaste systemet är en trappa med tre steg. Skolorna tilldelas en grundresurs, därutöver tillägsresurser för elever i behov av särskilt stöd och slutligen finns centralt placerade medel för elever i särskilt stort behov av stöd.

10.1.4 En jämförelse av utbildningskostnader

Kostnaden för en elev i specialskolan bör ställas i relation till andra utbildningskostnader. Nedan redovisas de genomsnittliga årskostnaderna för elever i olika kategorier. Det är de faktiska genomsnittliga kostnaderna för år 2008 som används eftersom det är från detta år det finns jämförbara uppgifter för kommunala hörselklasser. I tabellen finns också 2008 års ersättningsnivåer för elever i specialskolan. Tidigare i detta kapitel redovisades kostnaden för en elev i specialskolan år 2009. Syftet med sammanställningen är att visa den stora variation i kostnader som finns för kommuner både mellan de egna verksamheterna och för elever i specialskolan. Det bör observeras att det inte är exakt samma elevunderlag i samtliga hörselklasser som i specialskolan. Det kan dock diskuteras hur stor påverkan olikheterna har på kostnadsbilden.

Tabell 10.1 Utbildningskostnader och ersättningsnivåer (2008)

Verksamhet	kr/elev
Grundskola	81 000
Obligatorisk särskola	320 000
Kommunal hörselklass	206 000
Ersättning för elev i specialskola, värdkommun	74 000
Ersättning för elev i specialskola, övrig kommun	216 000
Specialskola - regionskola, faktisk kostnad	505 000
Specialskola – riksskola, faktisk kostnad	1 530 000

Beloppen inkluderar kostnader för undervisning, lokaler och inventarier, skolmåltider, läromedel, elevvård och övrigt (t.ex. elevassistenter). Kostnader för skolskjuts och elevhem är exkluderade.

Källa: Officiell statistik, Skolverket och Statskontoret (rapport 2010:1).

¹⁴ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, rapport 330, s. 47 f.

¹⁵ Se avsnitt 1.2.

10.1.5 Tidigare utredningar

I slutet av 1990-talet tillsattes utredningen om funktionshindrade barn i skolan, den s.k. FUNKIS-utredningen. Den föreslog att ersättningen från hemkommunen för en elev i de regionala specialskolorna skulle höjas. Utredningen motiverade förslaget till höjd interkommunal ersättning med att statens ekonomiska engagemang för dessa skolor var ”att skapa förutsättningar för skolorna att erbjuda god kompetens samt att skapa likartade förutsättningar för kommuner med elever som är beroende av att få sin utbildning vid dessa skolor, oberoende av var i landet de ligger”.¹⁶ Regeringen bedömde utifrån utredningens förslag att beloppet för hemkommunernas ersättning till specialskolan skulle höjas från 75 000 kronor per elev och läsår till 175 000 kronor. Vidare kunde regeringen då konstatera att den nya nivån på 175 000 kronor motsvarade cirka halva den dåvarande kostnaden för en elev i specialskolan.¹⁷ Därefter har ersättningen räknats upp årligen.

Utredningen om statliga specialskolor kom fram till att den genomsnittliga interkommunala ersättningen för utbildningskostnader år 2007 för en elev i specialskolan var cirka 167 000 kronor per elev och år.¹⁸ Motsvarande kostnad för en elev vid någon av de kommunala hörselklasserna med regionalt upptag var då 261 000 kronor. I syfte att skapa likvärdiga förutsättningar mellan huvudmännen föreslog denna utredning att det statliga bidraget till de kommunala skolorna skulle höjas till 94 000 kronor per elev från 23 000 kronor per elev. Regeringen genomförde inte utredningens förslag.

Statskontoret har nyligen, på regeringens uppdrag, utrett hur ersättningsnivån för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i specialskolan.¹⁹ I uppdraget ingick att föreslå en ny nivå för kommunernas ersättning för elever i specialskolan. I syfte att bättre spegla den faktiska kostnad som en kommun har för elever i hörselklasskolor och i andra kommunala lösningar ansåg Statskontoret att ersättningsnivån för en elevplats i specialskolan borde ligga runt 300 000 kronor per elev och år. Myndigheten föreslog också att ersättningsnivån årligen borde räknas upp med skolindex. Regeringen har ännu inte tagit ställning till Statskontorets förslag.

¹⁶ SOU 1998:66 *FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan*, s. 217 f.

¹⁷ Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*, s. 55.

¹⁸ SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*, s. 61.

¹⁹ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

10.2 Ett tydligare ansvar för hemkommuner

Utredningens förslag: Hemkommunens ersättning för en elev i specialskolan under budgetåret 2012 ska motsvara den genomsnittliga kostnaden för en elev i kommunal hörselklass med regionalt upptagningsområde. För budgetåret 2010 motsvarar det 300 000 kronor per elev.

Ett nytt system för beräkning av ersättningen för en elev i specialskolan ska införas från och med budgetåret 2013. Hemkommunens ersättning för en elev i specialskolan ska då motsvara den faktiska genomsnittliga kostnaden för utbildning för en elev i en regionskola.

Det nuvarande ersättningssystemet för specialskolan medför enligt utredningen orättvisa skillnader mellan olika hemkommuner. De flesta elever i specialskolan kommer från kommuner som ligger nära specialskolan.²⁰ Det innebär att kommuner som är belägna långt ifrån specialskolor och som har elever i målgruppen rimligen har högre kostnader för anpassningar för dessa elever. Närhet till en specialskola kan således motverka kommunernas incitament att erbjuda goda undervisningsmiljöer på hemmaplan för eleverna. Med det nuvarande ersättningssystemet riskerar staten också att ekonomiskt premiera de kommuner som inte själva erbjuder tillräckliga anpassningar eller fullgoda lösningar för elever som är döva eller hörselskadade. Utredningen menar att föräldrar och elever bör få en reell valmöjlighet att kunna välja mellan undervisning i en statlig specialskola eller en skola i den egna hemkommunen. Ju mer attraktivt hemkommunens alternativ är desto fler reella valalternativ får föräldrar och elever.

Enligt utredningens uppfattning är den ersättning som elevernas hemkommuner för närvarande betalar till specialskolorna för låg, bl.a. mot bakgrund av kommunernas åtagande för andra elever med funktionsnedsättning och för elever i kommunala alternativ. Därtill bör beaktas att kommunala huvudmän med utredningens förslag får nya möjligheter att erbjuda utbildning för elever som är döva eller hörselskadade och således ett annat ansvar för elevgruppen än i dag. Styrande principer för ersättningssystemet bör vara enkelhet och tydlighet samt ett fokus på likvärdighet och elevens bästa.

²⁰ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-10-03 samt Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:01, s. 43.

Specialskolan bör utmärkas av spetskompetens och en anpassad undervisningsmiljö och inte av låga kostnader för hemkommunerna.

Utredningen anser att förändringen av kommunernas finansiella ansvar bör ske i två steg. I ett första steg bör Statskontorets förslag om höjda ersättningsnivåer genomföras.²¹ Det kommer att innebära att skillnaderna mellan kommuners ersättning för elever i specialskolan och för elever i kommunala eller fristående hörselklasser till viss del utjämnas. I ett andra steg föreslår utredningen att staten bör förändra principen för ersättningssystemet så att kommunernas ersättning baseras på den faktiska kostnaden för elever i regionala specialskolor.²² Den ersättningsnivå utredningen föreslår ska gälla för år 2012 innebär att kommunsektorns andel av den totala kostnaden för elever i specialskolan ökar till cirka 35 procent. Med ett nytt ersättningssystem från och med år 2013 ökar kommunsektorns andel till cirka två tredjedelar av de totala kostnaderna. Staten tar med förslaget fortfarande en stor del av kostnaden för de tre riksskolorna samt kostnader för resor och boende. Med utredningens förslag kommer ingen kommun att få en lägre kostnad för en elev i specialskolan än om den hade gått i hemkommunens skola.

Motivet till att genomföra denna förändring i två steg är att kommunala huvudmän ska få tid att anpassa sina verksamheter i takt med att utredningens samtliga förslag om en flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp införs och möjligheterna för dessa elever att gå i skola nära hemmet ökar. Utredningen menar dock att det skulle kunna vara möjligt att genomföra det andra steget, det vill säga ersättning baserad på faktiska kostnader, direkt, men väljer ändå ett införande i två steg.

10.2.1 Principen för ersättningssystemet bör förändras

Den ersättning som hemkommuner är skyldiga att betala till specialskolan är en offentligrättslig avgift, det vill säga en avgift som styrs av bestämmelser i lag och förordning och som tas ut för en verksamhet som en myndighet bedriver med ensamrätt och

²¹ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

²² Med faktiska kostnader menas alla kostnader för utbildning förutom boende, resor och särskilda kostnader för assistans enligt avtal.

inbegriper någon form av myndighetsutövning. Det är vårdnadshavarna som väljer att ansöka om en plats i specialskolan och hemkommunerna kan i dag inte påverka ett beslut om intagning. Hemkommunen kan således inte heller påverka ersättningen till specialskolan. Eftersom denna ersättning är tvingande för kommunerna är det särskilt viktigt att principerna för fastställandet av den är tydliga.

Anledningen till att staten tar ut en avgift för elever i specialskolan är att kommunerna har ett grundläggande ansvar för dessa elevers utbildning. Statens finansiella ansvar för eleverna utgör skillnaden mellan den faktiska kostnaden för specialskolan och kommunernas finansiering.

Det finns två olika principer som kan utgöra grunden för fastställandet av hemkommunernas finansiella ansvar.

Den första principen bestämmer kommunernas finansiella ansvar utifrån en jämförelse med alternativkostnaden för elever vid kommunala eller fristående hörselklasser. Staten har hittills utgått ifrån denna princip, vilket framgår av tidigare utredningar och förslag.²³ Enligt denna princip bör en kommuns kostnad för en elev i specialskolan inte understiga kostnaden för en elev i en regional hörselklass. Ersättningen för en elev i specialskolan bestäms således av en verksamhet som inte är direkt beroende av specialskolan och de kommuner som har elever i denna. Kommunernas ansvar för elever i specialskolan blir inte tydligt med ett sådant system eftersom deras finansiella ansvar inte relaterar till den verksamhet där eleverna finns. Hemkommunerna blir med nuvarande ersättningsnivåer inte heller medvetna om den faktiska kostnaden för en anpassad utbildning. Systemet ger således inte incitament för kommunerna att utveckla sin verksamhet för elever som motsvarar specialskolans målgrupp.

En nackdel med den nuvarande principen är också att de kommunala och fristående hörselklasserna är mycket få och rättvisa jämförelser med deras kostnader kräver regelbundna och noggranna undersökningar. Det kommer också att finnas kommuner som fortfarande har betydligt högre kostnader för elever i kommunala och fristående alternativ än för en elev i specialskolan. Med denna princip kommer hemkommunernas andel av specialskolans kostnader också vara fortsatt låg. Kommunala avgifter stod för

²³ Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionsbinder – ansvar för utbildning och stöd*; SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionsbinder*; Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

enbart cirka 30 procent av de totala kostnaderna för de regionala specialskolorna år 2009.

Den andra principen utgår från att kommunernas kostnader för en elev i specialskolan i stället bör bestämmas i relation till den faktiska kostnaden för en elev i specialskolan. Med detta alternativ blir statens och kommuners del av ansvaret för elever i specialskolan tydligare än i dag. Kommunerna bör, genom att stå för en betydligt större del av elevens kostnader i specialskolan, ges bättre incitament att utveckla den egna verksamheten så att den blir ett reellt valalternativ för elever i målgruppen. En princip baserad på specialskolans faktiska kostnader blir också mer lik principen för interkommunal ersättning mellan kommuner, det vill säga ersättningsnivån baseras på den anordnande huvudmannens kostnader. En nackdel med principen är att specialskolans kostnader blir direkt styrande för ersättningsnivåerna. Den anordnande huvudmannen skulle med detta system direkt kunna påverka intäkterna till verksamheten.

Utredningen anser att ett ersättningssystem baserat på specialskolans faktiska kostnader bör införas i syfte att öka hemkommunernas finansiella ansvar och för att skapa ekonomiska incitament som främjar att hemkommunerna utvecklar sin verksamhet för elever i målgruppen. Att ersättningen bestäms utifrån specialskolans faktiska kostnader kan bidra till att kostnaderna synliggörs för hemkommunerna. Detta kan också leda till viktiga diskussioner om statens kostnader för utbildning för elever som motsvarar de regionala specialskolornas målgrupper.

10.2.2 Nya ersättningsnivåer

Utredningens förslag innebär att ersättningsnivåerna för elever i specialskolan höjs till beloppen enligt tabell 10.2. Beloppen är baserade på nuvarande kostnader för de regionala specialskolorna och när förslagen genomförs kan därför beloppen bli annorlunda.

Tabell 10.2 Ersättning för elever i specialskolan

Ersättning per år	Belopp (tkr)
Nuvarande – värdkommun (2011)	79 740
Nuvarande – övrig kommun (2011)	232 880
Utredningens förslag – steg 1, enl. Statskontoret (2012)	300 000
Utredningens förslag – steg 2, faktisk kostnad (2013)	550 000

Källa: SKOLFS 2010:54, Statskontoret (rapport 2010:01) och utredningens beräkning.

Utredningens föreslagna ersättningsnivå i steg ett är samma nivå som föreslogs av Statskontoret 2010.²⁴ Med utredningens förslag ska alla kommuner betala samma ersättning till specialskolan. Den bedömda ersättningsnivån i steg 2 är beräknat utifrån de regionala specialskolornas genomsnittliga kostnader för åren 2007–2009, se beräkning i avsnitt 10.2.4.²⁵

10.2.3 Kostnader som ska ingå i ett nytt system

Utredningens förslag: I beräkningen av ersättningen ska samtliga kostnader för utbildning för en elev i en regionskola, förutom kostnader för boende, resor och assistans enligt särskilda avtal, ingå.

Specialpedagogiska skolmyndigheten får i uppdrag att årligen ta fram underlag för beräkningen av hemkommuners ersättning för en elev i specialskolan.

De kostnader som ska ingå i beräkningen av ersättningen är kostnader för undervisning, lokaler och inventarier, skolmåltider, läromedel, utrustning och skolbibliotek, elevvård samt delar av övriga kostnader. De delar av de övriga kostnaderna som kan hänföras till utbildningen och som inte ska inkluderas är kostnader för assistans enligt avtal och för deltidselever. Beräkningen ska baseras på de kostnadsslag som Specialpedagogiska skolmyndigheten redovisar till Sveriges officiella statistik och som baseras på Statistiska centralbyråns anvisningar för kostnadsredovisning i räkenskapssammandraget. Det ska således finnas en samstäm-

²⁴ Statskontoret (2010), *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*, rapport 2010:1.

²⁵ Exklusive kostnader för boende, resor och assistans enligt avtal.

mighet mellan den officiella statistiken och den beräknade ersättningen.

Vissa av specialskolans kostnader bör inte ingå i beräkningen. Staten bör även fortsättningsvis stå för kostnader för resor och boende. Att staten står för dessa kostnader är motiverat eftersom det är särskilda kostnader som uppstår på grund av skolornas geografiska läge. Variationer i dessa kostnader ska inte belasta hemkommunerna.

Specialpedagogiska skolmyndigheten får efter avtal med en kommun ta ut avgift för assistans till elever i behov av särskilt stöd.²⁶ Inkomsterna disponeras av myndigheten och ska särredovisas i årsredovisningen. Rätten att ta ut en sådan avgift infördes i regleringsbrevet för den skolansvariga myndigheten från och med budgetåret 2006.²⁷ Dessa kostnader ska inte ingå i beräkningen av ersättningen eftersom de kan variera mycket beroende på enskilda elevers behov. Att fördela dem på samtliga hemkommuner är därför inte motiverat.

I Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande kostnadsredovisning ingår förutom ovanstående kostnader för assistans för elever i behov av särskilt stöd även kostnader för deltids elever. Med utredningens förslag kommer rätten till deltidsutbildning att bli reglerad. Kostnaden för deltids eleverna bör i framtiden särredovisas och inte utgöra en grund för beräkning av ersättningen för en elev i specialskolan. Specialpedagogiska skolmyndigheten har hittills inte särredovisat kostnaden för deltids elever i den officiella statistiken. De beräknade ersättningsnivåer som utredningen redovisar är därför marginellt högre än det belopp som kommer att gälla. Utredningen beräknar att deltidsverksamheten under år 2010 har kostat totalt 2–5 miljoner kronor för Specialpedagogiska skolmyndigheten.²⁸ I beräkningen inkluderas kostnader för kontaktlärare och deras resor till hemkommuner, elevernas resor, lokaler, undervisning, skollunch och övriga kostnader.

Det finns således kostnader i Specialpedagogiska skolmyndighetens årliga redovisning av kostnader för specialskolan som ska exkluderas vid beräkningen av nya ersättningsnivåer. Eftersom underlaget för beräkning av ersättningsnivån inte direkt kan utgå

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U2011/390/S, 2011-01-20.

²⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Specialskolemyndigheten, U2006/8140/S, 2006-11-16.

²⁸ Utredningens beräkning efter samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-01-26.

från uppgifter i den officiella statistiken föreslår utredningen att Specialpedagogiska skolmyndigheten årligen får i uppdrag att ta fram underlag till regeringen inför fastställandet av ersättningen.

10.2.4 Beräkningen av den nya ersättningen

Utredningens förslag: Ersättningen ska baseras på ett medelvärde av de tre närmast avslutade budgetårens genomsnittliga kostnad för utbildning för en elev i en regionskola. Kostnaderna för varje år ska uppräknas med skolindex till det aktuella budgetårets prisnivå.

Ett system baserat på ovanstående kostnader ska vara hållbart och förutsägbart. Alltför stora kostnadsvariationer mellan åren är inte önskvärt varken för Specialpedagogiska skolmyndigheten eller för kommunerna. Därför ska den genomsnittliga kostnaden inte enbart baseras på kostnader för ett år. Utredningen föreslår att ett system införs som baseras på de tre närmast avslutade budgetårens genomsnittliga utbildningskostnad för en elev i en regionskola. De tre årens kostnader ska vart och ett uppräknas med skolindex till det aktuella budgetårets prisnivå för att möjliggöra en rättvis beräkning. Med det aktuella budgetåret menas det år ersättningen ska tillämpas. Att de tre närmast avslutade budgetåren används ger en viss eftersläpning i kostnaderna. Lösningen bedöms ändå vara den bästa givet att ersättningen ska baseras på faktiska kostnader. Medelvärdet av de tre årens genomsnittliga kostnader i det aktuella budgetårets prisnivå blir den fastställda ersättningen.

Beräkningen visas nedan med ett exempel på hur ersättningen för år 2011 ska fastställas. För att det ska vara möjligt att beräkna ersättningen under det år som föregår det aktuella budgetåret, i detta fall under hösten år 2010, måste beräkningen baseras på kostnader för de tre år som föregår året då beräkningen görs. Det innebär i detta exempel att kostnader för åren 2007–2009 används. I tabell 10.3 framgår det underlag som utredningens beräknade ersättningsnivå för år 2011 är baserad på. Som nämnts i avsnitt 10.2.3 är kostnader för deltidselever inkluderade.

Tabell 10.3 Kostnader för en elev i en regional specialskola 2007–2009

(tkr)	2009	2008	2007
Antal elever	445	454	462
Kostnad per elev (samtliga kostnader)	632	598	619
Kostnad per elev (exkl. elevhem, skolskjuts, assistans)	511	487	513
Kostnad per elev uppräknad med skolindex	542	531	572
Beräknad ersättning för 2011 (medelvärde)	550		

Källa: Officiell statistik, Skolverket, underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten och utredningens beräkning.

Den genomsnittliga utbildningskostnaden, exklusive de tidigare nämnda kostnaderna, har beräknats för vart och ett av de tre åren. Varje enskilt år har därefter uppräknats med skolindex till 2011 års prisnivå. Slutligen har medelvärdet av de tre årens uppräknade genomsnittliga kostnader beräknats. Detta medelvärde blir den ersättning som ska fastställas; i detta exempel blir det 550 000 kronor per elev. Det är denna ersättning som utredningen föreslår och använder i beräkningar av konsekvenser.

Det elevantal som ska användas i beräkningen av varje års kostnader är det medeltal av antalet elever i regionskolorna som Specialpedagogiska skolmyndigheten årligen rapporterar till Sveriges officiella statistik. Det vill säga ett medeltal av antalet elever den 15 oktober eller närliggande vardag för det år kostnaderna avser och antalet elever vid samma tidpunkt året innan. Ett medeltal ska användas eftersom det bättre återspeglar antalet elever under året än om ett elevantal vid en enskild tidpunkt skulle ha använts.

10.2.5 Riksskolorna har särskilda förutsättningar

De genomsnittliga kostnaderna för elever vid någon av de tre statliga specialskolorna med riksintag, Åsbackaskolan, Ekaskolan och Hällsboskolan, är betydligt högre än för de regionala specialskolorna. Den genomsnittliga totala kostnaden var cirka 2,1 miljoner kronor per elev och år för år 2009.²⁹ Utredningen bedömer att det i dag inte är rimligt att övergå till ett ersättningsystem

²⁹ Skolverket, *Specialskolan – Kostnader – Riksnivå – 2009*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-10-05.

baserat på de faktiska kostnaderna för dessa elever. Staten bör därför fortsatt ta ett särskilt finansiellt ansvar för denna elevgrupp. Det är en mycket liten grupp med särskilda behov. Den lägsta ersättningsnivån för en elev i specialskolan föreslås därför bestämmas av den genomsnittliga faktiska kostnaden för en elev i en regionskola.

10.2.6 Ikraftträdande

En övergång till en ny princip för beräkningen av ersättningen kommer att innebära en ekonomisk omställning för kommuner med elever i specialskolan. Utredningens förslag om att förändra principen för hemkommunernas ersättning för elever i specialskolan bör därför införas i två steg.

Det *första steget*, en höjning av ersättningsnivån till motsvarande de 300 000 kronor som Statskontoret föreslog, bör införas från och med budgetåret 2012. Det innebär att regeringen kan fatta beslut om en höjning av ersättningsnivåer för alla hemkommuner i samband med den årliga ändringen av förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan. Den nya ersättningsnivån kommer då att gälla från och med den 1 januari 2012.

Det *andra steget*, det vill säga en övergång till principen om full kostnadstäckning för kostnader som inte avser boende, resor eller assistans enligt avtal, bör införas från och med den 1 januari 2013. Hemkommunerna får då en period att anpassa sig till de högre kostnaderna. Det ger också staten tid till förberedelser för en övergång till de nya principerna och för en grundlig genomgång av specialskolans kostnader.

10.3 Alla kommuner ska betala samma ersättning

Utredningens förslag: Alla kommuner ska betala samma ersättning för en elev i specialskolan.

I syfte att skapa likvärdiga villkor mellan huvudmännen anser utredningen att ersättningen för en elev i specialskolan ska vara densamma, oavsett om eleven kommer från en kommun där en specialskola är belägen eller inte. Den nedsatta ersättningen för de så kallade värdkommunerna bör därför avskaffas. Det är inte

rimligt att en värdkommun betalar en ersättning som motsvarar cirka 34 procent av övriga kommuners, eller cirka 14 procent av den faktiska kostnaden för utbildningen. Utredningen menar att frågan om värdkommunernas nedsatta ersättning motverkar principen om likvärdiga förutsättningar mellan olika huvudmän. Ingen kommun ska kunna ha en lägre kostnad för en elev i specialskolan än om eleven hade gått i hemkommunen. Lösningen för specialskolans värdkommuner är unik och utredningen kan inte finna liknande kostnadsreduktion för andra statliga verksamheter som är belägna i en viss kommun. Den nedsatta ersättningen bedöms också vara negativ för värdkommunernas vilja att ta sitt utbildningsansvar för elever som är döva eller hörselskadade.

Utredningen är medveten om att Statskontoret tidigare har lagt förslag om att värdkommunernas ersättning bör ses över. Utredningen väljer att också belysa denna fråga eftersom den är principiellt viktig för kommuners likvärdiga förutsättningar att anordna utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp. Utredningen vill här också påpeka att det rör sig om ett mycket litet antal elever för värdkommunerna. I Örebro kommun är det cirka 90 av kommunens cirka 11 000 elever i grundskolan läsåret 2010/11 och i Lund kommun är det ett tiotal av kommunens cirka 9 000 elever samma läsår.³⁰ Utredningen kan också konstatera utifrån remissvar på Statskontorets utredning att det enbart är Örebro och Härnösand kommun samt Specialpedagogiska skolmyndigheten som har stora invändningar mot ett system med lika ersättning för alla hemkommuner.

10.3.1 Elevantalet i specialskolan minskar

Utvecklingen av elevantalet i specialskolan och det faktum att allt fler elever som är döva eller hörselskadade väljer att gå i hemskolan gör att koncentrationen av elever till vissa värdkommuner troligtvis kommer att minska i framtiden. Denna bild bekräftas också av värdkommuner som i samtal med utredningen uppgett att inflyttningen inte längre sker i samma utsträckning som tidigare.³¹ Konsekvenserna av utredningens förslag om deltidstudier kan

³⁰ Skolverket, *Grundskolan – Elever – Kommunnivå – läsåret 2009/10*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-11-10.

³¹ Utredningens samtal med Härnösand, 2010-08-25, Vänersborg, 2010-08-30, och Örebro kommun, 2011-01-13.

också bli att allt färre elever och vårdnadshavare kommer att välja att flytta till kommuner med specialskolor i framtiden.³²

10.3.2 Få kommunala alternativ där staten bedriver utbildning

Utredningen kan också konstatera att endast en kommunal hörselklass med regionalt upptagningsområde finns i en kommun där en specialskola är belägen. Varken Örebro, Härnösand, Lund eller Vänersborg har någon motsvarande verksamhet. Det har dock tidigare funnits kommunala hörselklasser i både Örebro och Härnösand.³³ Utredningen bedömer att antalet elever i framförallt de statliga specialskolorna i Örebro och Härnösand skulle vara betydligt lägre om kommunernas hörselklasser hade funnits kvar.

I Härnösand bedrev kommunen hörselklasser tillsammans med den statliga specialskolan från 1980-talet fram till och med år 2007. Under ett antal år på 2000-talet var den kommunala verksamheten helt integrerad med den statliga verksamheten.³⁴ I den kommunala verksamheten gick elever med hörselnedsättning från andra kommuner. När kommunen upphörde med denna verksamhet sökte och antogs eleverna i stället till specialskolan.³⁵ Örebro kommun har också haft hörselklasser vars elever har övergått till den statliga specialskolan. I Örebro skedde detta långt tidigare, redan år 1976, genom en överenskommelse mellan regionens länskonsulenter om att det behövdes en gemensam organisation för hörselklasserna samlad inom specialskolans ram.³⁶ Kommunen har således inte haft en egen hörselklassverksamhet sedan dess. Det bör påpekas att kommunen har utrett frågan om att starta egna hörselklasser vid minst två tillfällen under 2000-talet. Inget beslut om att starta har tagits bl.a. med anledning av att de inväntat följderna av tidigare statliga utredningar.³⁷

³² Se kapitel 6.

³³ Utredningens samtal med Örebro, 2011-01-13, och Härnösand kommun, 2010-08-25.

³⁴ Se exempelvis, Härnösand kommun (2005), *Härnösands kommuns arbete med hörselklasser i samarbete med Kristinaskolan läsåret 2004/05*.

³⁵ Utredningens samtal med Härnösand kommun, 2010-08-25.

³⁶ Ahlström, M och Preisler G. (1998), *En studie om hörselklasser som flyttar in i dövskolan*, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet, s. 14.

³⁷ Utredningens samtal med Örebro kommun, 2011-01-13.

10.3.3 Kommuner med regionala hörselklasser har andra förutsättningar

Värdkommunernas nedsatta ersättning bör jämföras med förutsättningarna för de huvudmän som har regionala hörselklasser. De kommuner som anordnar hörselklasser med regionalt upptagningsområde har samma kostnader för sina egna elever som för de som kommer från andra kommuner. Dessa kommuner har, som visats, betydligt högre kostnader per elev än en värdkommun för en specialskola. Samtidigt får de endast begränsad statlig subventionering, cirka 20 000 kronor per elev, via bidraget för att anordna regionala undervisningsinsatser.³⁸ Huvudmän som tar ansvar för regionala hörselklasser får således statlig subventionering för att de utför en motprestation, det vill säga anordnar utbildning. Någon motsvarande utbildningsprestation utförs inte av värdkommunerna för statliga specialskolor och trots det får de en betydligt större subvention.

10.3.4 Tidigare motiv till nedsatt ersättning

Det historiska motivet till att värdkommunerna ska betala en lägre ersättning är att de bedöms ha en oproportionerligt stor andel elever med hörselnedsättning bosatta i kommunen och därmed oproportionerligt höga kostnader för dessa familjer.³⁹ De extra kostnader som har beskrivits av företrädare för värdkommuner⁴⁰ är ökade kostnader för tolktjänster, modersmåls lärare i teckenspråk, extra stödundervisning till barn med hörselnedsättning, ökade kostnader för förskoleverksamhet samt ökade kostnader för interkommunal ersättning för de elever som väljer att läsa vidare på Riksgymnasiet för döva och hörselskadade i Örebro.

En värdkommun får inte enbart ökade kostnader på grund av att en specialskola är belägen i kommunen utan även ökade intäkter. Antalet arbetstillfällen ökar och med det skatteintäkterna. Kommunen får också ett inflöde av kompetens. Enligt vad utredningen har erfarit i samtal med värdkommuner⁴¹ sker samarbete på pedagognivå mellan kommunala skolor och specialskolan.

³⁸ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-08-18.

³⁹ Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionsbinder – ansvar för utbildning och stöd*, s. 55.

⁴⁰ Remissvar på Statskontorets rapport 2010:1 från Härnösand, 2010-06-11, och Örebro kommun, 2010-05-10, samt utredningens samtal med Härnösand kommun, 2010-08-25.

⁴¹ Utredningens samtal med Härnösand, 2010-08-25, och Vänersborg kommun, 2010-08-30.

Det förekommer exempelvis att kommunens pedagoger deltar i utbildningar som anordnas av specialskolans personal och vice versa. Världkommunerna får således i mer eller mindre utvecklade former direkt ta del av specialskolans kompetens. Världkommunerna är inte heller de enda kommuner som har en oproportionerligt stor andel elever som är döva eller hörselskadade. Exempel på andra kommuner som har en oproportionerligt hög andel elever i specialskolan är Nora, Lindesberg, Sundbyberg och Uddevalla. Kommuner som alla ligger i närheten av specialskolor.

10.4 Ett nytt system kräver en översyn av specialskolans kostnader

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Statskontoret ges i uppdrag att analysera kostnadseffektiviteten i den statliga specialskolan.

Under utredningens arbete har frågan om behovet av en översyn av specialskolornas kostnader aktualiserats. Detta gäller främst de regionala specialskolorna. Som utredningen har visat finns det elever i specialskolans målgrupp som i dag likaväl väljer ett kommunalt eller fristående alternativ. De senare skolorna bedriver sin verksamhet till en betydligt lägre kostnad än de statliga specialskolorna.

Vissa av specialskolans höga kostnader är motiverade utifrån dess särskilda uppdrag och det låga elevantalet på varje skola. Det finns dock indikationer på att de höga kostnaderna inte alltid är motiverade. Därutöver är det rimligt att diskutera var den undre gränsen för elevantalet går utifrån möjligheterna att bedriva utbildning av hög kvalitet. En grundlig extern genomgång av specialskolans kostnader bör göras för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt. Detta blir särskilt viktigt med hänsyn till utredningens förslag att hemkommunernas ersättning ska baseras på specialskolans faktiska kostnader. Utredningen föreslår därför att Statskontoret får i uppdrag att analysera kostnadseffektiviteten i den statliga specialskolan.

Utredningen vill i avvaktan på en djupare analys peka på potentiella effektiviseringsområden. Nedan visas tre olika kostnadsslag där, i relation till andra skolformer, kostnaderna är höga i

specialskolan. Vidare ges ett exempel på att myndigheten i dag har resurser att bedriva verksamhet utan författningsstöd. Uppgifterna är hämtade från Skolverkets kostnadsstatistik och från kommunala hörselklasser. Det är enbart kostnader för regionskolor som finns med i jämförelserna.

10.4.1 Lärartäthet och undervisningskostnader

Lärartätheten i regionskolorna har ökat under 2000-talet, från cirka 34 lärare per 100 elever i början på årtiondet till cirka 40 lärare per 100 elever år 2009. I den obligatoriska särskolan har lärartätheten under samma period ökat från cirka 25 lärare per 100 elever till cirka 28 lärare per 100 elever. I grundskolan har dock lärartätheten under hela perioden varierat kring 8 lärare per 100 elever. Specialskolorna har således en mycket hög lärartäthet i jämförelse med andra skolformer, däremot är lärartätheten i nivå med andra hörselklasser, vilket framgår av tabell 10.4.

Uppgifterna i tabellen är beräknade på medelvärden för läsåren 2007/08 till 2009/10. Jämförelsen bör tolkas med viss försiktighet eftersom underlaget är baserat på ett fåtal regionala hörselklasser.

Tabell 10.4 Personalstrukturen i regionala specialskolor och vissa kommunala hörselklasser

Verksamhet	Lärare (heltid) per 100 elever	Andel (%) med pedagogisk högskoleexamen	Andel (%) med specialpedagogisk högskoleexamen
Specialskola – regionskola	40	79	35
Kommunal hörselklass ⁴²	39	90	66

Källa: Officiell statistik, Skolverket, underlag från kommunala hörselklasser och utredningens beräkningar.

Kommunala hörselklasser har i jämförelse med de statliga skolorna en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen samt med specialpedagogisk högskoleutbildning. De kommunala alternativen har samtidigt lägre genomsnittliga utbildningskostnader per elev än

⁴² Uppgifter till utredningen från Kannebäcksskolan, Pilskolan, Silviaskolan samt Solanderskolan.

de statliga skolorna, vilket har visats tidigare.⁴³ Utredningen är medveten om att det kan vara motiverat att specialskolan har hög lärartäthet, däremot finns det ändå anledning att kritiskt granska om kostnaden för undervisning är ändamålsenlig, särskilt med beaktande av kompetensprofilen i jämförelse med kommunala hörselklasser.

10.4.2 Lokalkostnader

Specialskolorna har höga lokalkostnader i jämförelse med andra skolformer. Detta kan till viss del förklaras av att skolorna har särskilda kostnader för att exempelvis anpassa lokaler ljudmässigt. Sådana kostnader är dock av engångskaraktär och de kan därför inte permanent förklara skillnaderna mot andra skolformer. Det är snarare lokalernas yta i förhållande till antalet elever som är en trolig förklaring. I tabell 10.5 jämförs lokalkostnader per elev med andra skolformer.

Tabell 10.5 Lokalkostnader

Verksamhet (2009)	tkr/elev
Specialskola – regionskola	110
Kommunal hörselklass – Kannebäcksskolan	42
Sameskola	35
Obligatorisk särskola	35
Kommunal grundskola	17

Källa: Officiell statistik, Skolverket, och underlag från Göteborg stad.

Utredningen menar att det bör finnas möjligheter att bättre utnyttja specialskolans resurser vad gäller lokaler. Det bör påpekas att både Östervångsskolan och Manillaskolan har beslutat om att flytta till nya lokaler; beslut som troligtvis kommer att leda till lägre kostnader.

⁴³ Det bör noteras att Kannebäcksskolans kostnader för undervisning är på samma nivå som regionskolornas. Skolan har dock i övrigt betydligt lägre kostnader per elev än regionsskolorna. Uppgifter till utredningen från Kannebäcksskolan, 2011-02-18.

10.4.3 Skolmåltider och övriga kostnader

Slutligen vill utredningen belysa en orimlig skillnad i kostnader mellan specialskolorna och övriga skolformer. Det är skillnaden i kostnaden för skolmåltider, vilken framgår av tabell 10.6. Kostnaden för skolmåltider per elev i specialskolan är fyra gånger så hög som i den kommunala grundskolan och dubbelt så hög som i sameskolan år 2009.

Tabell 10.6 Skolmåltider och övriga kostnader

Verksamhet (2009)	Skolmåltider (tkr/elev)	Övriga kostnader (tkr/elev)
Specialskola – regionskola	20	157
Kommunal hörselklass – Kannebäcksskolan	5	118
Sameskola	9,4	46
Obligatorisk särskola	5,9	98
Kommunal grundskola	5,2	14

Källa: Officiell statistik, Skolverket, och underlag från Göteborg stad.

Av tabellen framgår även att det finns stora skillnader i kostnads-posten övriga kostnader. I posten inkluderas specialskolans kostnader för exempelvis deltidselever, marknadsföring, elev-assistenter och skolans ledning. Utredningen kan notera att de statliga skolorna förefaller ha betydligt större resurser för exempelvis informationsinsatser än vad kommunala hörselklasser har. Det relativt höga beloppet för Kannebäcksskolans övriga kostnader kan till viss del förklaras av att kostnader för skolans ambuleraande hörselpedagoger är inkluderade. Hörselpedagogerna jobbar med stöd till kommunens skolor och inte med undervisning på Kannebäcksskolan.

Kostnader för skolmåltider och exempelvis marknadsföring kan jämföras med kommunal verksamhet utan att ta hänsyn till specialskolans särskilda uppdrag. Stora kostnadsskillnader är därför inte motiverade i dessa fall.

10.4.4 Utrymme för verksamhet utan författningsstöd

Specialskolorna bedriver redan i dag verksamhet med deltidselever. På vissa skolor bedrivs även teckenspråksundervisning som språkval eller modersmål för elever i kommunala skolor. Myndigheten har inte författningsstöd för någon av dessa verksamheter och således inga anslagna medel för dem. Trots detta klarar de av att finansiera verksamheten inom ram. Det bör påpekas att vissa avgifter för verksamheterna tas ut, men de motsvarar inte full kostnadstäckning.

11 Förstärkt statligt stöd för bättre resultat och ökad kvalitet

Kunskapsresultaten för elever som är döva eller hörselskadade behöver förbättras. Måluppfyllelsen för elever i specialskolan är låg och eleverna ges inte förutsättningar att nå målen i alla ämnen. Skolinspektionens tillsyn visar bl.a. att förväntningarna på eleverna i flera fall är för lågt ställda.¹ Allt fler barn och elever som är döva eller hörselskadade väljer att gå integrerat med hörande elever och detta ställer stora krav på huvudmännens förmåga att erbjuda en utbildning av hög kvalitet även för dessa elever. Det finns flera indikationer på att huvudmännen inte lyckas särskilt bra, vilket har visats i studier om elevernas måluppfyllelse och skolsituation.² Måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade som går i kommunala eller fristående skolor är således inte heller tillfredsställande.

Skolhuvudmännens kompetens vad gäller exempelvis kunskap om funktionsnedsättningens pedagogiska konsekvenser, teknik och anpassningar, den talspråkliga utvecklingen och behovet av och tillgången till teckenspråk behöver bli bättre. Eleverna har rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet de bor och de ska ha en reell möjlighet att välja goda utbildningsalternativ även nära hemmet. Samtliga huvudmän behöver agera kraftfullt för att ge eleverna förutsättningar att nå målen.

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till hur staten genom Specialpedagogiska skolmyndigheten bäst kan stödja kommunala och enskilda huvudmäns utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp. Utredningen ska i denna del av uppdraget utgå från den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

¹ Skolinspektionen (2011), *Riktad tillsyn av specialskolan*. Se också avsnitt 2.1.6.

² Se kapitel 2.

För den enskilde eleven finns det flera faktorer som avgör vilket pedagogiskt stöd den får från såväl kommunen, landstinget som staten. Det finns i dag en stor variation i detta stöd, vilket kan vara ett hinder för elevens möjligheter till måluppfyllelse. Stödet till eleven är också koncentrerat till vissa regioner i landet och föräldrars möjlighet att välja en anpassad undervisningsmiljö är starkt beroende av var man bor. Utredningen kan konstatera att valmöjligheterna inte är tillräckligt stora för elever som är döva eller hörselskadade. Det finns även indikationer på att tillgången till utbildad personal med kompetens att bedriva utbildning för målgruppen kommer att minska i framtiden. Vidare är tillgången till undervisning i teckenspråk i kommunala och fristående grund- och grundsärskolor begränsad. Tillgången till teckenspråk är enligt utredningens bedömning ofta ett skäl för föräldrar att välja specialskola för sina barn. Utredningen bedömer att det därför är viktigt att öka kommunala och enskilda huvudmäns möjligheter att erbjuda sådan undervisning.

En viktig utgångspunkt för utredningens förslag i denna del är de framgångsfaktorer för att ge elever med funktionsnedsättning en likvärdig utbildning som har identifierats genom forskning och beprövad erfarenhet. Det är bl.a. faktorer som personalens kompetens, anpassningar i lärandemiljön utifrån individens behov och elevernas delaktighet vid utformning av anpassningar.³

En samlad satsning behövs

Utredningen kan konstatera att det behövs en samlad satsning med det yttersta syftet att öka måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade och elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk. Deras skolresultat är helt enkelt inte tillfredsställande. Staten bör därför utöver det specialpedagogiska stöd som i dag ges genom Specialpedagogiska skolmyndigheten till kommunala och enskilda huvudmän genomföra en särskild satsning som leds av en nationell samordnare under åren 2012–2014. Den ska bestå av tre delar: kvalitetshöjande åtgärder, fortbildning i teckenspråk och stimulans för ett ökat utbud av anpassade undervisningsmiljöer. Utredningen föreslår en tillfällig förstärkt satsning för att ge samtliga skolhuvudmän bättre förutsättningar att erbjuda en

³ Se exempelvis Skolinspektionen (2009), *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, rapport 2009:6, s. 10.

likvärdig utbildning med god kvalitet för hela den berörda elevgruppen. Satsningen kommer att komma såväl elever som potentiellt kan tillhöra specialskolans målgrupp som andra elever som är döva eller hörselskadade till godo. Samtidigt bedömer utredningen att statens stöd genom Specialpedagogiska skolmyndigheten på lång sikt bör förstärkas genom att resurser omfördelas från skolverksamhet till utåtriktad stödverksamhet. Slutligen pekar också utredningen på behovet av att staten genom lärarutbildningen säkerställer tillgången till utbildade lärare.

Ett paket med insatser

Utredningens samtliga förslag som berör kommunala och enskilda skolhuvudmän bör ses som ett samlat åtgärds paket. Förslagen innebär dels ökade möjligheter för kommunala och enskilda skolhuvudmän att bedriva utbildning för elever som är döva eller hörselskadade, i form av exempelvis undervisning i teckenspråk och deltidsutbildning. Dels innebär de ett ökat finansiellt åtagande för kommuner med elever i specialskolan. Samtidigt som vissa kommuner får ökade kostnader ges alla kommuner en möjlighet att under tre år höja kvaliteten i den egna verksamheten genom kompetensutvecklande insatser och stimulansbidrag. Den tidsbegränsade satsningen ska finansieras med höjda ersättningar för kommuner med elever i specialskolan, se kapitel 10. De delar av de ökade statliga intäkterna som inte används till den tidsbegränsade satsningen ska återföras till kommunsektorn. När den särskilda satsningen avslutas kommer samtidigt det permanenta statliga specialpedagogiska stödet till kommunala och enskilda huvudmän att ha förstärkts jämfört med i dag. Förstärkningen har skett genom att resurser från en förväntad effektivisering av specialskolan då har förts till myndighetens rådgivande verksamhet. Efter den treåriga satsningen ska samtliga ökade intäkter återföras till kommunsektorn. Förslagen bedöms främja kommunala och enskilda huvudmäns verksamhet både på kort och lång sikt.

Staten bör inte få ett utökat ansvar för regionalt stöd

Utredningen anser vidare att det saknas skäl att permanent ändra Specialpedagogiska skolmyndighetens stödjande organisation genom inrättandet av regionala resurscenter. Utredningen bedömer att staten inte bör få ett förändrat ansvar för stöd till kommunala och enskilda huvudmän som bedriver utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp. Ett på sikt utökat statligt ansvar, för frågor som exempelvis regional samordning av elevers utbildning och skolinformation till föräldrar, är inte motiverat med nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det ligger inte heller i linje med det statliga stödets utveckling mot en samlad specialpedagogisk kompetens med både bredd och djup. Skolinspektionens tillsyn av specialskolan har också visat att skolorna i första hand måste prioritera sina egna elever och sin egen kvalitetsutveckling. Omfattande utåtriktade insatser från personal vid specialskolorna genom exempelvis resurscenter är därför inte motiverade.

11.1 En tidsbegränsad förstärkning av stödet

Statens insatser bör i relation till kommunernas ses som ett komplement som erbjuder sådan spetskompetens som kommunala och enskilda skolhuvudmän inte kan förväntas bygga upp på egen hand. Statens stöd bör också särskiljas från landstingens habiliterande ansvar, ett ansvar som har fokus på den enskilde individen. Det är också avgörande att statens stödjande insatser utformas så att de ger effekt på skolresultaten.⁴

Utredningen anser att kommuner och enskilda huvudmän bör innehålla en grundläggande kompetens för denna målgrupp, även om relevantalet för vissa kommuner är mycket lågt. Kommuner har goda förutsättningar att på ett tidigt skede identifiera barn i behov av stöd. Det bör därför vara möjligt för kommunen att tillförsäkra sig rätt kompetens i god tid innan barnet börjar i grundskolan. Utredningen kan dock konstatera att det finns tydliga signaler om

⁴ Se exempelvis McKinsey & Company (2007), *How the World's Best-performing School Systems Come Out on Top*, s. 32.

att huvudmännen inte har tillräcklig kunskap för att ge elever med funktionsnedsättning det individuella stöd de har rätt till.⁵

Utredningens förslag om en särskild satsning med fokus på ökad måluppfyllelse för den berörda målgruppen tar sin utgångspunkt i två förhållanden. Det finns för det första ett konstaterat behov av att stärka kvaliteten i kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmäns utbildning för elever i specialskolans målgrupp. För det andra är det centralt att kvalitetshöjande åtgärder utformas nära den berörda verksamheten och med elevens bästa i fokus. Utredningen anser att reell kvalitetsförbättring för majoriteten av elever som är döva eller hörselskadade förutsätter att huvudmannen är en aktiv part med stort friutrymme.

11.1.1 En nationell samordnare

Utredningens förslag: En tidsbegränsad nationell samordnare ska under åren 2012–2014 stärka förutsättningarna för samtliga skolhuvudmän att nå ökad måluppfyllelse för elever som är döva eller hörselskadade och elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk. Samordnarens uppdrag ska omfatta:

- statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder
- fortbildning i teckenspråk
- statsbidrag för att stimulera nya eller utvidga befintliga anpassade undervisningsmiljöer för elever som är döva eller hörselskadade.

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en tidsbegränsad nationell samordnare som ska stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för elever som är döva eller hörselskadade och elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk. En nationell samordnare är en viktig markering att kommuner och andra huvudmän bör förstärka sina insatser för ökad måluppfyllelse för denna målgrupp. En tidsbegränsad satsning, i stället för en permanent lösning, tydliggör också att det är hemkommunerna som har det primära ansvaret. Den föreslagna satsningen bör också enligt utredningen leda till en ökad kännedom

⁵ Se exempelvis Skolinspektionen (2009), *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, rapport 2009:6 och Skolverket (2010), *Förslag på delmål samt struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi – redovisning av regeringsuppdrag*, dnr. 2010:420.

om det statliga stöd som finns att tillgå hos Specialpedagogiska skolmyndigheten. En nationell aktör kan främja samverkan mellan de huvudmän som bedriver utbildning för specialskolans målgrupper och också bidra till införandet av en flexibel utbildning för målgruppen. En nationell samordnare bör tillsättas under åren 2012–2014.

Samordnaren bör genomföra sitt uppdrag i nära samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det är också viktigt att den nationella samordnaren knyter till sig intresseorganisationer, företrädare för universitet och högskolor från olika ämnesområden och andra berörda aktörer. I samordnarens uppgifter bör också ingå att informera kommunala och enskilda huvudmän om möjligheterna till flexibel utbildning för elever i målgruppen. Det är viktigt att staten sprider information om dessa möjligheter till berörda aktörer. Informationsspridningen syftar till att öka huvudmännens kännedom om den berörda elevgruppens behov och möjliga utbildningsalternativ. Det är viktigt att satsningens helhet och delar följs upp och utvärderas samt att information om lyckad verksamhet sprids.

Enligt vad utredningen har fått kännedom om är det systematiska erfarenhetsutbytet på nationell nivå mellan hörselklasser och specialskolor mycket begränsat. Det finns däremot olika regionala nätverk för kommunala aktörer. Det bör dock vara möjligt att inom ramen för denna satsning utveckla nationella kontaktnät för att sprida erfarenheter över hela landet.

Ett alternativ till att tillsätta en nationell samordnare är att regeringen i stället ger Specialpedagogiska skolmyndigheten motsvarande uppdrag. Fördelen med en sådan lösning är att uppdraget läggs på den myndighet som har det nuvarande ansvaret för frågorna. Till skillnad från en tidsbegränsad organisation kan en myndighet ha kortare tid för uppstart och system för att tillvarata kompetens vid projektavslut. Utredningen menar dock att det i detta fall ändå finns skäl att lägga ansvaret på en kommitté. Det huvudsakliga skälet är att Specialpedagogiska skolmyndigheten är en skolhuvudman, som liksom kommunala och enskilda huvudmän, bedriver utbildning för elevgruppen. En nationell samordnare i form av en kommitté blir därför en oberoende aktör som inte själv bedriver utbildning. Samordnaren får också nya uppgifter av tidsbegränsad karaktär. Uppdraget och dess organisation bedöms inte skapa otydlighet i ansvarsfördelning och styrning i relation till befintliga myndigheter.

1. Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder

Det främsta syftet med att införa ett tillfälligt statligt bidrag för kvalitetshöjande åtgärder är att öka måluppfyllelsen. Statsbidraget ska rikta sig till samtliga skolhuvudmän som har elever som är döva eller hörselskadade eller elever med grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation.

Barn och unga som är döva eller hörselskadade är en heterogen målgrupp som har olika behov. Utredningen har mött flera olika perspektiv på vilka behov elevgruppen har i sin undervisningsmiljö. En betydande skiljelinje som framkommit är exempelvis behovet av teckenspråk för kommunikation. Eftersom det finns olika perspektiv på dessa frågor anser utredningen att det är viktigt att ett kvalitetshöjande bidrag är utformat så att huvudmännen kan ansöka utifrån individernas behov. Utredningen anser att det därför är rimligt att bidraget utformas på ett liknande sätt som det statliga bidraget för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.⁶ Bidraget bör dock inte ha samma typ av ramfördelning, eftersom det inte är lika omfattande och det finns svårigheter att på förhand få uppgifter om antalet berörda elever. I stället för på förhand fastställda ramar bör den nationella samordnaren besluta om fördelning per huvudman utifrån särskilda kriterier (se nedan).

Ett bidrag för kvalitetshöjande åtgärder bör således kunna ges till åtgärder som avser personalförstärkningar i verksamheten, kompetenshöjande insatser för lärare som arbetar inom verksamheten och andra liknande stöd- och utvecklingsinsatser samt införskaffande av läromedel. Det kan innebära kompetenshöjande insatser för personal kring hörselpedagogiska frågor, men också insatser som syftar till att utveckla pedagogiska metoder för elever i målgruppen, eller för att förstärka organisationen med teckenspråkskunnig personal. Medel bör även kunna fördelas till merkostnader för anpassning av undervisningsmiljön.

Huvudmannen bör kunna ansöka om bidraget genom att inkomma med en plan som syftar till en långsiktig och stabil utveckling. Ansökan bör bedömas och fördelas av den nationella samordnaren utifrån särskilda kriterier. Bidraget bör fördelas utifrån kriterier om antalet elever i målgruppen, en bedömning av att insatserna främjar måluppfyllelse för berörda elever samt hur

⁶ Förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna.

huvudmannens insatser blir del av en pågående verksamhet. Det är viktigt att bidraget förstärker pågående verksamhet och inte leder till kortsiktig projektverksamhet. Av det skälet bör det även finnas krav på medfinansiering. Huvudmännens stöd till denna elevgrupp kräver ofta nära samverkan med framförallt landstingets habiliterande verksamhet. Hur huvudmannen ska verka för att utveckla samverkan med berörda aktörer i syfte att öka elevens förutsättningar att nå målen bör också framgå av planen.

En alternativ lösning skulle kunna vara att utnyttja det befintliga bidraget för särskilda insatser på skolområdet (SIS-bidraget). Specialpedagogiska skolmyndigheten fördelar inom ramen för bidraget medel till utvecklingsprojekt som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning.⁷ Inför år 2011 inkom 195 ansökningar om utvecklingsprojekt och av dessa beviljades 58 projekt totalt 12 miljoner kronor.⁸ Inga projekt berörde insatser för elever som är döva eller hörselskadade. Att låta ett särskilt statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder bli en del av bidraget för särskilda insatser på skolområdet har inte bedömts vara en rimlig lösning. Ett särskilt bidrag fyller en viktig funktion för att markera frågornas betydelse och för att stimulera huvudmännen till kvalitetshöjande åtgärder. Det är också viktigt att bidraget kan påverka en huvudmans verksamhet även om den inte är av regional art.

2. Fortbildning i teckenspråk

Utredningens förslag om en stärkt rättighet för elever i grundskolan att läsa ämnet teckenspråk innebär att kommunala och enskilda huvudmän kommer att ha behov av kompetensutvecklande insatser. Ett problem som utredningen noterat är den låga tillgången till teckenspråkskompetens i grundskolan. Skolinspektionens tillsyn av specialskolan visar att det även där finns ett behov av höjd kompetens i teckenspråk.⁹ Det finns därför anledning för staten att under en tid tillhandahålla och finansiera fortbildning i teckenspråk för pedagoger hos samtliga skolhuvudmän. Utredningen föreslår visserligen att kommunala huvudmän ska kunna köpa teckenspråkskompetens från annan kommunal huvudman

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U2011/390/S, 2011-01-20, s. 3.

⁸ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-11-03.

⁹ Skolinspektionen (2011), *Riktad tillsyn av specialskolan*. Se respektive skolbeslut.

eller från staten, se avsnitt 8.3, men detta bedöms inte vara tillräckligt för att säkerställa tillgången.

En fortbildningssatsning på akademisk nivå bör riktas till pedagoger med grundläggande kunskaper i teckenspråk. Satsningen bör vända sig till kommunala, enskilda eller statliga skolhuvudmän och omfatta minst 15 högskolepoäng.

I Norge genomfördes en liknande satsning år 1997 i samband med att det infördes en stärkt rättighet att läsa teckenspråk i grundskolan. Den norska staten finansierade då utbildning i teckenspråk motsvarande 15 högskolepoäng för cirka 100 lärare. Finansieringen avsåg högskolans kostnader, kommunens merkostnader för vikarier samt deltagarnas resa och uppehälle.¹⁰ Utredningen bedömer att denna omfattning per år är rimlig även i Sverige. Fortbildningen bör genomföras som en uppdragsutbildning i samarbete med de universitet och högskolor som erbjuder utbildning i teckenspråk. Staten bör stå för utbildningskostnader, deltagarnas eventuella resor och uppehälle samt halva kostnaden för vikarier. En medfinansiering av vikariekostnaden är motiverad för att stärka huvudmännens delaktighet i insatsen.

3. Statsbidrag för att stimulera nya verksamheter

De särskilda undervisningsmiljöer, i form av specialskola eller hörselklass, som finns att tillgå för elever som är döva eller hörselskadade är i dag starkt knutna till vissa regioner i landet. Som det har visats tidigare tar de statliga, kommunala och enskilda alternativen huvudsakligen upp elever från sina respektive närområden. Det finns "vita fläckar" i landet där det enligt utredningen borde finnas möjligheter att starta hörselklassverksamhet. Utredningen anser därför att kommunala och enskilda huvudmäns intresse för att starta ny eller utöka befintlig verksamhet bör stimuleras. Syftet är att stimulera ett större utbud av skolalternativ för elever som är döva eller hörselskadade. Bidraget kan ge kommunala och enskilda huvudmän möjlighet att exempelvis starta skolor med språkprofil med svenska och svenskt teckenspråk som inriktning och med mindre klasser och anpassade lokaler. Skolorna kan också vara öppna för hörande syskon eller barn som har döva föräldrar. Sådana initiativ är naturligtvis beroende av respektive

¹⁰ Det kongelige kirke-, utdannings og forskningsdepartement (1997), *Nasjonalt kompetansebeviingsprogram i tegnspråk – 1997*, dnr. 94/6209.

huvudmans ambitioner. Bidraget kan dock skapa möjligheter för detta.

Den nationella samordnaren, som utredningen föreslår, bör få till stånd samtal med kommunala och enskilda skolhuvudmän om att påbörja eller utöka den här typen av verksamhet. Samordnaren bör utifrån tydliga kriterier kunna fördela det särskilda stimulansbidraget. Kriterierna bör omfatta krav på tillgänglighet, personalens kompetens, tillgång till undervisning i teckenspråk och stöd för talspråksutveckling.

Utredningen har övervägt att förändra det befintliga bidraget för särskilda undervisningsinsatser¹¹ i stället för att införa en tidsbegränsad lösning. Det huvudsakliga skälet för att inte ändra i befintligt bidrag är att det i dag riktar sig till en mycket bredare målgrupp än elever som är döva eller hörselskadade. En förändring i villkoren för den senare målgruppen skulle således också kunna påverka andra regionala undervisningsinsatser negativt, exempelvis insatser för elever med autism. Vidare anser utredningen att det uttalade syftet att stimulera nya verksamheter är en tillfällig insats som inte lämpar sig i form av ett årligt statsbidrag. Det är inte heller syftet med statsbidraget för särskilda insatser på skolområdet. Utredningen väljer därför att inte lämna förslag om förändringar i det befintliga bidraget.

11.1.2 Organisation och finansiering

Utredningen bedömer att staten för den särskilda satsningen kan avsätta 32 miljoner kronor för år 2012 och därefter 54 miljoner kronor per år under de två åren 2013 och 2014.

¹¹ Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

Tabell 11.1 Föreslagen budget för nationell satsning 2012–2014

Verksamhet (mnkr)	2012	2013	2014	Summa
Nationell samordnare	2,8	3,1	3,1	9
Statsbidrag – kvalitetshöjande åtgärder	20	40	40	100
Fortbildning – teckenspråk	7	7	7	21
Stimulansbidrag – anpassade miljöer	2	4	4	10
Summa	31,8	54,1	54,1	140

Utredningen föreslår att verksamheten finansieras med delar av de ökade intäkter som staten får genom höjd kommunal ersättning för elever i specialskolan. Denna lösning innebär att resurser omfördelas från kommuner med elever i specialskolan till kommuner med integrerade elever eller elever i hörselklasser, det vill säga resurser förs från specialskolan till kommunala och enskilda skolor. För att säkerställa denna satsning behövs ett särskilt finansiellt villkor i Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev. Av villkoret bör framgå att medel ska utbetalas till den nationella samordnaren efter rekvisition.

Nationell samordnare

Utredningen föreslår att en nationell samordnare tillsätts i form av en statlig kommitté. Kostnaden beräknas till 2,8 miljoner kronor för år 2012 och därefter 3,1 miljoner kronor per år, vilket totalt omfattar 9 miljoner kronor under åren 2012–2014. I dessa kostnader ingår lönekostnader för en samordnare samt ett kansli med två heltidsanställda. I beräkningen ingår även kostnader för resor, konferenser, informationsinsatser samt utvärdering. Kostnaden är högre under de två senare åren eftersom det då bl.a. tillkommer högre kostnader för utvärdering. Det första året är också ett startår då verksamheten ska byggas upp.

Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder

Bidraget bör administreras av den nationella samordnaren. Enligt utredningens beräkningar bör 100 miljoner kronor kunna avsättas för ändamålet under åren 2012–2014. Givet att alla drygt 5 000 elever som är döva eller hörselskadade i grundskola eller grundsär-

skola berörs av satsningen motsvarar det cirka 20 000 kronor per elev. Det faktiska beloppet per elev kommer troligtvis bli högre eftersom det inte är troligt att alla huvudmän med elever i målgruppen kommer att ansöka om bidrag och eftersom bidraget ska fördelas efter huvudmännens behov. En så pass stor satsning bör på ett genomgripande sätt kunna leda till förbättrade resultat.

Fortbildning i svenskt teckenspråk

Enligt utredningens beräkningar bör cirka sju miljoner kronor per år avsättas för ändamålet under åren 2012–2014, det vill säga totalt 21 miljoner kronor. Beräkningen är baserad på antagandet att en utbildningsplats omfattande 15 högskolepoäng kostar cirka 20 000 kronor inklusive overheadkostnader. Givet detta antagande kan medlen finansiera totalt cirka 300 utbildningsplatser under de tre åren. Den totala kostnaden för utbildning beräknas bli sex miljoner kronor. Utöver utbildningskostnader tillkommer vikariekostnader i den totala summan. De är beräknade på en medellön för en grundskollärare på 38 500 kronor inklusive lönekostnadspålägg.¹² Vidare utgår beräkningen från att en deltagare i utbildningen är frånvarande under 10 veckor på ett år samt att huvudmannen står för 50 procent av denna kostnad. Medfinansieringen är motiverad för att säkerställa huvudmännens aktiva deltagande. Givet antagandena blir de totala vikariekostnaderna för 300 deltagare cirka 15 miljoner kronor.

Statsbidrag för att stimulera nya verksamheter

Enligt utredningens beräkningar kan staten avsätta tio miljoner kronor till detta bidrag. Medlen bör täcka huvudmännens initiala investeringskostnader för exempelvis anpassningar av den fysiska miljön med hörselteknik och akustikåtgärder. Utgångspunkten för beräkningarna är att cirka fem nya verksamheter bör kunna stimuleras.

¹² SCB (2010), *Lön för grundskollärare 2009 – Lönedatabasen SCB*.

11.2 Det statliga stödet på lång sikt

En tidsbegränsad statlig insats är motiverad utifrån dels de nya skyldigheter för kommunala och enskilda huvudmän som utredningen föreslår, dels utifrån den problembild som har beskrivits vad gäller skolsituationen för elever som är döva eller hörselskadade. Utredningen föreslår att staten endast under en begränsad tidsperiod kraftfullt ska utöka stödjande insatser till kommunala, enskilda och statliga huvudmän. Det finns också behov av att på lång sikt förändra inriktningen på statens specialpedagogiska stöd. De bör ske genom Specialpedagogiska skolmyndigheten och lärarutbildningen.

11.2.1 Förstärk statens specialpedagogiska stöd

Utredningens bedömning: Specialpedagogiska skolmyndigheten bör förstärka sitt specialpedagogiska stöd riktat till kommunala eller enskilda huvudmän som bedriver utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp.

Utredningen har konstaterat ett behov av att både stat och kommun förstärker sina insatser som syftar till att den berörda elevgruppen ska få en utbildning av hög kvalitet. Samtidigt har utredningen dragit slutsatsen att specialskolorna i nuläget måste prioritera sina egna elever och sin egen kvalitetsutveckling. Det finns enligt utredningen inte utrymme för specialskolorna att arbeta utåtriktat med insatser till barn och elever som är döva eller hörselskadade som får sin utbildning i grundskola eller grundsärskola. Statens stöd till huvudmän som bedriver utbildning för elever som motsvarar specialskolans målgrupp bör därför enligt utredningen ges genom det specialpedagogiska stöd som Specialpedagogiska skolmyndigheten i dag ger via råd och stöd, bidrag för särskilda insatser på skolområdet, nationella resurscenter m.m. Det finns enligt utredningen anledning att på lång sikt förstärka denna verksamhet.

Den nuvarande myndigheten har endast verkat sedan den 1 juli 2008 och den har en regional stödorganisation med både bred och djup kompetens. Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande organisation består av regionala resurscenter i form av de regionala avdelningarna. Myndigheten har också nationella resurscenter med

spetskompetens inom specifika funktionsnedsättningar för vilka kommuner inte kan förväntas inneha kompetensen. De regionala avdelningarna har bred kompetens inom ett flertal funktionsnedsättningar vilket möjliggör ett flexibelt och behovsanpassat stöd till kommunala och enskilda skolhuvudmän. Myndigheten har också uttryckt att det finns en trend att kommuner alltmer efterfrågar rådgivningsinsatser som berör flerfunktionsnedsättningar. Enligt utredningens bedömning pågår ett aktivt arbete inom myndigheten som syftar till att systematisera och förstärka den strategiska samverkan med skolhuvudmännen. Detta arbete har kommit olika långt i olika regioner, men det bör enligt utredningen på lång sikt leda till bättre förutsättningar för myndigheten att genomföra sitt uppdrag.¹³ Denna verksamhet bör förstärkas. Det bör dock ske inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Specialpedagogiska skolmyndighetens undervisningsverksamhet utgör i dag 45 procent av myndighetens årliga totala kostnader. Myndighetens specialpedagogiska stöd till huvudmännen genom resurscenter och råd och stöd fördelat på alla funktionsnedsättningar utgör i dag cirka 30 procent av verksamhetens kostnader.¹⁴ Råd och stödverksamheten som är inriktad på elever som är döva eller hörselskadade utgör en andel som är betydligt lägre än 30 procent. Utredningen bedömer att myndigheten vid en förväntad effektivisering av verksamheten¹⁵ och i takt med en fortsatt elevminskning bör kunna omfördela resurser från de regionala specialskolornas verksamhet till den utåtriktade stödverksamheten. De omfördelade resurserna bör främst användas till kompetensutvecklande insatser och ett tydligt fokus bör ligga på sådana insatser som främjar elevernas måluppfyllelse.

Delar av denna omfördelning av resurser bör kunna vara genomförd i anslutning till att den av utredningen tillfälligt föreslagna satsningen avslutas.

¹³ Utredningen samtal med regionchefer, Specialpedagogiska skolmyndigheten, september–oktober 2010.

¹⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2010*, s. 109.

¹⁵ Se avsnitt 10.4.

11.2.2 Säkerställ tillgången till utbildad personal

Undersökningar har visat att det finns en brist på lärare och annan personal med specialpedagogisk utbildning inom området dövhet eller hörselskada.¹⁶ Ett av statens långsiktiga verktyg för att garantera kommunala och enskilda huvudmäns tillgång till personal med rätt kompetens är den statliga lärarutbildningen. Utredningen är medveten om att lärarutbildningen inte ligger inom uppdraget. Däremot är det ändå i sammanhanget av vikt att peka på att staten bör säkerställa tillgången på lärare som har goda kunskaper om elevernas funktionsnedsättningar. Regeringen har aviserat att speciallärarexamen ska utökas med specialiseringar mot dövhet eller hörselskada, synskada, grav språkstörning och utvecklingsstörning för att tillgodose specialskolans och grundsärskolans behov av speciallärare med specifika kunskaper om de elevgrupper skolformerna vänder sig till.¹⁷ En viktig utgångspunkt är att speciallärarna med dessa inriktningar kan undervisa i olika skolformer, oberoende av var elever med de olika funktionsnedsättningarna får sin undervisning.

¹⁶ Se exempelvis Skolinspektionen (2009), *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan*, rapport 2009:6 och Specialpedagogiska skolmyndigheten och Karolinska Universitetssjukhuset (2011), *Slutrapport Hörsel-dövförum i Stockholms län*, projektrapport, januari 2011.

¹⁷ Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*, Utgiftsområde 16, s. 73.

12 Ekonomiska konsekvenser och finansiering m.m.

Utredningens förslag: Delar av de ökade statliga intäkterna från de höjda ersättningarna för elever i specialskolan ska användas för att finansiera den föreslagna nationella samordnaren och dennes verksamhet. Övriga ökade intäkter ska återföras till kommunsektor via det generella statsbidraget. Från och med år 2015 ska alla ökade intäkter återföras till kommunsektorn via det generella statsbidraget. Förslagen blir således kostnadsneutrala för både stat och kommun.

Övriga förslag ska finansieras genom de förväntade resurser som frigörs vid införandet av en nioårig specialskola och vid en effektivisering av Specialpedagogiska skolmyndighetens skolverksamhet.

I detta kapitel redovisas de ekonomiska konsekvenser som framgår av utredningens direktiv och av kommittéförordningen (1998:1474) och som inte redovisas i andra delar av betänkandet. I avsnittet redovisas även utredningens förslag till finansiering.

Det bör påpekas att en relativt sett mycket liten andel av samtliga elever i grundskoleålder, cirka 0,5 procent, blir direkt eller indirekt berörda av alla eller delar av utredningens förslag. Detta motsvarar cirka 5 000 elever. Vissa förslag kommer exempelvis att beröra färre än 100 elever. De direkta effekterna av utredningens förslag är på nationell nivå mycket begränsade.

I tabell 12.1 redovisar utredningen samlat i vilken grad förslagen förväntas ge ekonomiska konsekvenser för stat, kommun eller enskilda huvudmän.

Tabell 12.1 Bedömning av konsekvenser av utredningens förslag

Förslag (- = påverkar ej, 0 = försumbar, Δ= påverkar)	Påverkan
1. Målgruppen – i förändring	0
2. Anpassningar av styrdokument efter en förändrad målgrupp	-
3. En nioårig specialskola	Δ
4. Deltidsutbildning – utbildning i två skolformer	Δ
5. Tillämpning av grundsärskolans kursplaner i specialskolan	0
6. Teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan	Δ
7. Specialskolans kursplaner i grundskolan och grundsärskolan	-
8. Ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner	Δ
9. Förstärkt statligt stöd för bättre resultat och ökad kvalitet	Δ

Förslagen om rätt till teckenspråk och deltidstudning innebär nya uppgifter och även ökade kostnader för kommunsektorn. Övriga förslag påverkar inte den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. De kan däremot påverka huvudmännens kostnader. En mer utförlig redovisning av de förslag som bedöms påverka huvudmännens ekonomi redovisas nedan. De förslag som bedöms leda till försumbara ekonomiska konsekvenser kommenteras i avsnitt 12.6.

12.1 En nioårig specialskola

Utredningens bedömning: Införandet av en nioårig specialskola kan innebära minskade kostnader för staten med upp till cirka 23 miljoner kronor per år. Hemkommuner med elever i specialskolan kan få minskade kostnader för ersättning till staten med upp till cirka 15 miljoner kronor per år. Eventuella ekonomiska konsekvenser ska ses på lång sikt eftersom förändringarna kommer att ske successivt.

Det är Specialpedagogiska skolmyndigheten och kommunala skolhuvudmän med elever i eller med framtida elever i specialskolan som berörs av utredningens förslag om en nioårig specialskola. Förslaget berör för närvarande primärt de cirka 130

kommunerna med elever i specialskolan varje år och de cirka 540¹ anställda i skolorna.

En förändring i skolplikten kan leda till att fler elever fullgör den under nio år vilket medför att antalet elever i specialskolan kommer att minska. Ett minskat antal elever leder till en minskning av skolornas personalstyrka och således lägre kostnader för specialskolan. Fler elever som slutför specialskolan på nio år medför också lägre intäkter från kommuner jämfört med i dag. Det bör påpekas att de eventuella konsekvenser som utredningen beskriver förväntas ske successivt under flera år. De schabloniserade beräkningar som redovisas bör ses som ögonblicksbilder när förändringarna har genomförts och påverkat verksamheten.

Utökad garanterad undervisningstid

De extra 800 timmarna för undervisning i teckenspråk m.m. som utredningen föreslår innebär vissa ökade undervisningskostnader. De cirka 30 extra minuterna per dag i utökad garanterad undervisningstid motsvarar totalt cirka 6 700 undervisningstimmar per år och en beräknad ökad kostnad på cirka fyra miljoner kronor, givet följande förutsättningar.² Det är cirka 450 elever i specialskolan som läser teckenspråk läsåret 2010/11. Givet att en genomsnittlig elevgrupp i specialskolan består av sex elever undervisas de 450 eleverna i totalt 75 grupper. Med nuvarande personaltäthet innebär det att cirka två lärare per elevgrupp får mer arbetstid. Den totala extra arbetstiden för lärarna blir således den extra tiden för det totala antalet grupper och lärare, dvs. cirka 6 700 timmar. Till detta läggs också kostnader för för- och efterarbete.

Garanterade undervisningstimmar vid förlängd skolgång

Utredningen bedömer att de garanterade 800 undervisningstimmar efter den nionde årskursen inte blir en ökad kostnad för de elever som utnyttjar rätten jämfört med den nuvarande kostnaden för elever i det tionde skolåret. Både stat och kommun

¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010), *SPSM kvalitetsredovisning för skolor 2009*, dnr. STÅ2009/749, s. 2 f.

² Beräkningen baseras på medellönen för en grundskollärare år 2009 inkl. lönekostnadspåslag (38 550 kr/månad). Statistiska centralbyrån, *Lönedatabasen – Grundskollärare – 2009*.

kan däremot få lägre kostnader om elever inte väljer att utnyttja rätten.

Behov av översyn av specialskolans läroplan m.m.

De Anpassningar av kursplanerna som blir en konsekvens av införandet av en nioårig specialskola innebär en arbetsuppgift för Skolverket. Även om uppgiften medför kostnader bör den finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Att kontinuerligt se över kursplaner är ett av myndighetens huvuduppdrag och det är inte motiverat att särskilda resurser ska tillskjutas vid varje enskild översyn.

12.1.1 Tre scenarier

De organisatoriska och ekonomiska konsekvenserna kan enligt utredningen betraktas utifrån tre tänkbara scenarier om hur förslaget kan påverka antalet elever i specialskolan. Scenarierna är baserade på elevantal eftersom denna faktor har stor betydelse för utbildningens kostnader. Syftet med att åskådliggöra dessa tre scenarier är att ge en bild av tänkbara ekonomiska konsekvenser vid införandet av en nioårig skolplikt i specialskolan. Se bilaga 7 för beräkningar.

Scenario 1 – alla elever i de regionala specialskolorna fullföljer på nio år

Det *första* scenariot utgår ifrån att alla elever i de regionala specialskolorna kommer att klara av att fullfölja specialskolan på nio år. Eleverna i de nationella skolorna bedöms ha andra förutsättningar att klara av detta och förväntas i scenariot läsa ytterligare ett eller i vissa fall flera år. I detta scenario skulle antalet elever i specialskolan minska betydligt och det skulle således innebära ett minskat behov av personal. De statliga intäkterna från hemkommuner skulle också minska. Vissa ökade kostnader för rätten till utökad garanterad undervisningstid tillkommer. De ekonomiska konsekvenserna av detta scenario är att statens nettokostnader för specialskolan kan bli cirka 23 miljoner kronor

lägre än i dag. Hemkommuners ersättning till staten för elever i specialskolan skulle minska med cirka 15 miljoner kronor.

Scenario 2 – 60 procent av eleverna i de regionala specialskolorna fullföljer på nio år

Det *andra* scenariot utgår ifrån att de elever som påbörjar de regionala specialskolorna i årskurs 1 också kommer att fullfölja den på nio år. De elever som kommer till specialskolan i senare årskurser förväntas utnyttja sin rätt att läsa ytterligare tid i specialskolan. Läsåret 2009/10 och 2010/11 påbörjade cirka 60 procent av eleverna sin utbildning i specialskolan i årskurs 1.³ Att cirka 60 procent av eleverna kommer att sluta efter nio år kan därför vara ett rimligt antagande. I detta scenario minskar antalet elever och personalbehovet i specialskolan i mindre omfattning än i det förra. De statliga intäkterna från hemkommuner kommer också i detta fall att minska. Ökade kostnader för rätten till utökad garanterad undervisningstid tillkommer. De ekonomiska konsekvenserna av detta scenario är att statens nettokostnader för specialskolan kan bli cirka tolv miljoner kronor lägre än i dag. Hemkommuners ersättning till staten för elever i specialskolan skulle minska med cirka nio miljoner kronor. Beräkningen baseras på antagandet att kostnaderna för de elever som läser längre än nio år är samma som för elever i det tionde året i den nuvarande specialskolan.

Scenario 3 – alla fullföljer på tio år eller mer

Det *tredje* scenariot utgår ifrån antagandet att alla elever kommer att utnyttja sin rätt att läsa längre än nio år i specialskolan. Det skulle innebära ett nästintill oförändrat läge jämfört med i dag. Det blir vissa ökade undervisningskostnader med anledning av rätten till utökad garanterad undervisningstid även i detta fall. I likhet med övriga förslag skulle en sådan rättighet innebära ökade kostnader för undervisning med cirka fyra miljoner kronor.

Även i detta scenario baseras beräkningen på antagandet att kostnaderna för de elever som utnyttjar sin rätt till garanterade

³ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning för skolor, 2007–2009*, och utredningens bearbetning.

undervisningstimmar vid förlängd skolgång är samma som för elever i det tionde året i den nuvarande specialskolan.

12.2 Deltidsutbildning – utbildning i två skolformer

Utredningens bedömning: En rätt till deltidstudning kan innebära ökade kostnader för kommunsektorn på cirka 1,5 till 4 miljoner kronor per år.

Staten kan även få minskade intäkter för elever i specialskolan med mellan 12 och 30 miljoner kronor per år.

En rätt till deltidstudning kommer att påverka elever i specialskolans målgrupp och berörda skolhuvudmän. Efterfrågan på denna verksamhet är helt beroende av information om att det finns en rätt att välja att vara deltidselev inom en annan skolform. Behovet samverkar även med om möjligheten att delta i distansundervisning i ämnet teckenspråk kommer att finnas och den möjlighet, som utredningen föreslår, att inom grundskolan och grundsärskolan följa specialskolans kursplaner.

Utredningen har frågat specialskolorna hur de bedömer att utvecklingen av deltidselever kommer att se ut i framtiden, se bilaga 5. I princip samtliga skolor bedömer att det kommer att ske en ökning av efterfrågan när verksamheten med deltidselever permanentas och erbjudandet får författningsstöd. Detta gäller främst regionskolorna samt riksskolorna Åsbackaskolan och Hällsboskolan. Hällsboskolan, som i dag inte tar emot deltidselever, uppskattar att 10–30 procent av skolans nuvarande elever, det vill säga 3–9 elever, kommer att välja deltid i stället för heltid i specialskolan om det blir möjligt att välja. Det bör påpekas att det handlar om en mycket liten grupp elever som troligtvis kommer att utnyttja sin rätt att vara deltidselever.

Här är det viktigt att ta hänsyn till att tre specialskolor, Kristinaskolan, Vänerskolan och Åsbackaskolan, redan i dag informerar om deltidsverksamhet via Specialpedagogiska skolmyndighetens hemsida. Denna information har dock ingen framskjuten placering, men det är möjligt att ta del av den. Det är också dessa tre skolor som huvudsakligen har redovisat att de har deltidselever, tillsammans har de 26 av de 27 redovisade deltidseleverna vårterminen år 2010. Eftersom dessa skolor redan bedriver en form av

deltidsverksamhet bedömer utredningen att verksamheten troligtvis inte kommer att öka i någon större omfattning med de föreslagna författningsändringarna. Det kan däremot bli färre elever i framtiden eftersom utredningens förslag medför andra krav på vem som kan vara deltids elev än vad skolorna gör i dag.

Den största ökningen av antalet deltids elever kan ske vid de skolor som i dag inte bedriver sådan verksamhet. Det gäller huvudsakligen Östervångsskolan, Manillaskolan, Birgittaskolan och Hällsboskolan. Som regionala specialskolor skiljer sig Östervångsskolan och Manillaskolan från Vänerskolan och Kristinaskolan. De två första ligger båda i stora kommuner och har därför relativt stora upptagningsområden inom korta reseavstånd. Detta kan vara en faktor som gör att efterfrågan på deltidslösningar därför inte kommer att vara lika stor i dessa regioner. Detsamma kan till viss del också gälla för Birgittaskolan. Ekeskolan har uttalat att de inte tror att de kommer att få deltids elever.

En försiktig prognos är att antalet deltids elever kommer att bli dubbelt så många som det antal elever som i dag deltar i liknande verksamhet. Detta skulle i sådana fall innebära cirka 60 deltids elever, vilka skulle utgöra cirka tio procent av det totala antalet elever i specialskolan.

12.2.1 Kommunala skolhuvudmän

Eftersom antalet deltids elever bedöms bli få innebär det troligtvis att varje kommun som berörs enbart behöver planera deltidsundervisning för en enstaka elev. Utredningen bedömer att detta inte kommer att innebära något större merarbete för kommunen i relation till övriga ansvarsområden och uppgifter och i relation till det stöd kommunen ger eleven i dag. Den största ekonomiska konsekvensen för hemkommunerna blir således den ersättning de blir skyldiga att betala till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Hemkommunen kan också bli skyldig att ta emot en deltids elev som huvudsakligen går i specialskolan. Som det har beskrivits tidigare är det inte lika stor efterfrågan att som elev i specialskolan vara deltids elev i grundskolan eller grundsärskolan. De ekonomiska konsekvenserna borde i dessa fall bli försumbara eftersom förslaget troligtvis kommer att beröra ett ytterst fåtal elever och kommuner.

Utredningen har föreslagit att hemkommunens ersättning för en deltids elev ska beräknas utifrån ersättningen för en heltids elev i

specialskolan för den tid som deltidseleven vistas i specialskolan, och vice versa vid en omvänd deltidslösning. Detta medför att hemkommunernas ersättning kommer att variera beroende på deltidstudningens omfattning. Kommunernas möjliga kostnad för en deltidselev som är fyra veckor per år vid en specialskola blir med nuvarande ersättningsnivå cirka 26 000 kronor per läsår. Beräkningen är baserad på 2011 års ersättning för en elev i specialskolan.⁴ Med en ny ersättningsnivå enligt utredningens förslag skulle motsvarande kostnad bli cirka 34 000 kronor (steg 1) eller 60 000 kronor (steg 2) per år och elev. Se vidare bilaga 7 för beräkningar.

Det blir således relativt låga kostnader för en hemkommun med dagens ersättningsnivåer. Med utredningens förslag om höjda ersättningsnivåer kommer däremot kostnaden att bli märkbar. De totala kostnaderna för kommunala huvudmän kommer dock att bli mycket låga givet det troliga låga antalet framtida deltidselever. Om det totala antalet deltidselever i landet blir 60 stycken och tidsomfattningen är fyra veckor per läsår för samtliga blir de totala kostnaderna för kommunsektorn mellan cirka 1,5 och 4 miljoner kronor per år, beroende på befintliga eller nya ersättningsnivåer.

12.2.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialskolans nuvarande verksamhet vid ett ökat antal deltidselever kan påverkas på flera plan.⁵ Skolorna uppger att det kommer att krävas en gemensam fortbildning och ett kunskapsutbyte hos personal både i hemkommunen och i specialskolorna. Det kommer att ställas krav på nya arbetssätt och andra krav på skolans personal. Specialskolans boende uppges behöva en beredskap för att ta emot deltidselever. Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning får också en ny uppgift; att ta ställning till om en elev som ansöker om att bli deltidselev tillhör specialskolans målgrupp.

Det kan också handla om ett visst utökat personalbehov i form av samordnare för deltidselever, exempelvis i form av en kontaktlärare för eleverna och hemskolorna. En sådan finns i dag vid Kristinaskolan i Härnösand.⁶ Ett ökat antal deltidselever ställer

⁴ Förordning (SKOLFS 2010:254) om ändring i förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

⁵ Utredningens enkät till specialskolor om deltidselever, se bilaga 5.

⁶ Utredningens samtal med Kristinaskolan, 2010-10-21.

också krav på skolornas beredskap för verksamheten. Beroende på hur deltidsverksamheten organiseras kan alla lärare på skolan bli delaktiga. Även personal som arbetar med resesamordning, boende, kök m.m. kommer att påverkas. Alla dessa konsekvenser är under förutsättning att deltidsverksamheten blir omfattande.

För Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer en reglerad deltidsverksamhet att innebära ökade intäkter från kommunerna. Givet samma tänkbara scenario som ovan med 60 deltids elever skulle det innebära ökade intäkter med cirka 1,5 till 4 miljoner kronor. Ett tänkbart scenario är också att staten kan få lägre intäkter eftersom nuvarande heltids elever kan övergå till att bli deltids elever. Det är också möjligt att färre elever väljer att bli heltids elever i framtiden. Om 60 heltids elever i stället blir deltids elever skulle det innebära minskade intäkter för staten med mellan 12 och 30 miljoner kronor beroende på befintlig eller ny ersättningsnivå. Beräkningen är baserad på att staten får intäkter för deltids elever som går fyra veckor i specialskolan per läsår.

Utredningen bedömer dock att det förväntade antalet deltids elever kommer att bli relativt få, åtminstone i ett inledande skede. Det innebär att de ekonomiska konsekvenserna för Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att vara mycket begränsade vad gäller ökade kostnader för verksamheten. De, jämfört med nuvarande, betydligt högre intäkterna för deltidsverksamheten bedöms också täcka eventuella ökade kostnader för myndigheten. Utredningens bedömning är således att det finns ett ekonomiskt utrymme i specialskolorna att använda i en framtida utökad deltidsverksamhet. Myndighetens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten bör dock följas upp om tillströmningen av deltids elever ökar drastiskt.

12.3 Teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan

Utredningens bedömning: En rätt till undervisning i teckenspråk kan innebära ökade kostnader för kommunsektorn med mellan tre och sex miljoner kronor per år.

De huvudmän som blir skyldiga att erbjuda undervisning i teckenspråk blir de som huvudsakligen berörs ekonomiskt.

Huvudmän med möjlighet att sälja teckenspråkskompetens berörs också till viss del.

Målgruppen elever i behov av teckenspråk för sin kommunikation kan delas in i två grupper: den första gruppen är barn och unga som har behov av teckenspråk för sin kommunikation på grund av funktionsnedsättning och den andra gruppen är syskon till barn och unga i den första gruppen och barn till teckenspråkiga föräldrar. Utredningen har utifrån en tidigare kartläggning av barn i behov av teckenspråk för sin kommunikation⁷ och utifrån tillgänglig statistik uppskattat möjliga volymer.

Den första gruppen, barn och unga som är döva, hörselskadade eller har en grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation, kan uppskattningsvis omfatta cirka 110 barn per årskull och således cirka 1 000 barn i grundskoleålder. Uppskattningen baseras på en bedömning genomförd av landstingens hörselvård och den inkluderar inte syskon eller barn till föräldrar som är döva. Utredningen är medveten om att dessa uppgifter är några år gamla och att beräkningarna är relativt osäkra, men det är ändå de mest tillförlitliga uppgifter som finns tillgängliga för en beräkning av de ekonomiska konsekvenserna.

Enligt förarbetena till den nya språklagen är det ”den person som har en funktionsnedsättning av nu angett slag som avgör om han eller hon ska anses vara teckenspråkig eller inte”.⁸ Med denna definition kan antalet barn och unga med funktionsnedsättning i behov av teckenspråk i grundskoleåldern vara *alla* barn som är döva eller hörselskadade. En övre gräns för antalet barn i grundskoleåldern i behov av teckenspråk kan då rimligen vara de som är i behov av habiliterande åtgärder, det vill säga cirka 5 000 individer.

Den andra gruppen som kan vara i behov av teckenspråk för sin kommunikation i grundskoleålder är syskon till barn och unga i den första gruppen och barn till teckenspråkiga föräldrar. Denna grupp erbjuds i dag teckenspråksutbildning av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Under år 2010 deltog 565 barn och unga i denna verksamhet. Antalet har varierat runt 600 elever under åren 2008–2010.⁹ Utredningen bedömer att det främst är elever i den grupp som i dag läser vid specialskolorna som kommer att utnyttja möjligheten att läsa teckenspråk i grundskolan och av dessa skulle

⁷ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning*, bilaga 5.

⁸ Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 50.

⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Årsredovisning 2010*, s. 94.

en del vara hörande barn till döva föräldrar och således ha rätt att läsa teckenspråk som modersmål.

Sammantaget kan utredningens förslag beröra mellan 1 600 och 5 600 barn och unga i grundskoleålder oavsett skolform. Intervallet blir cirka 1 200 elever till 5 200 elever om elever i specialskolan exkluderas. Den högre siffran förutsätter att alla barn och unga som är döva och hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk väljer att läsa teckenspråk i grundskolan. En sådan utveckling är dock inte trolig bl.a. eftersom möjligheter att läsa teckenspråk för hörande i grundskolan i dag inte utnyttjas i stor utsträckning. Bland elever t.o.m. årskurs 5 är språkval ovanliga. Enligt Skolverkets statistik under höstterminen år 2008 läste noll procent av eleverna i grundskolans årskurser 6–9 teckenspråk som alternativ till språkvalet.¹⁰ Under höstterminen år 2009 läste 226 elever teckenspråk som alternativ till språkvalet.¹¹ Vad gäller teckenspråk som modersmål finns inte någon uppgift från Skolverket. Under höstterminen år 2009 läste 51 elever teckenspråk inom elevens val. Det går inte att få fram uppgifter om ämnet eventuellt läses inom skolans val.

Här bör också en jämförelse med Norge göras. De elever som där utnyttjar rätten till undervisning i och på teckenspråk utgör cirka 25 procent av det totala antalet elever i grundskoleålder i behov av hörselhabiliterande åtgärder.¹² I antalet finns elever som går i statlig eller kommunal skola. Översatt till svenska förhållanden skulle det innebära cirka 1 250 barn.

Den troliga elevgrupp som huvudsakligen kommer att utnyttja rätten till teckenspråk är de elever som går i kommunala eller fristående hörselklasser eller i särskilda undervisningsgrupper inom kommuner. Dessa huvudmän har redan i dag viss kompetens för att erbjuda undervisning i teckenspråk. Utöver denna elevgrupp kan en rimlig bedömning också vara att de elever som går integrerat och som av landstingen bedöms (se ovan) vara i behov av teckenspråk kommer att begära att få läsa detta. Det skulle i sådana fall innebära en grupp om cirka 200 till 300 integrerade elever som skulle utnyttja rätten. Antalet baseras på att cirka 700 till 800 av de 1 100 elever som landstingen bedömde ha behov av teckenspråk går i specialskola eller i kommunala eller fristående hörselklasser. Denna

¹⁰ Skolverket (2009), *Beskrivande data 2009 – Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*, rapport nr 335, s. 42.

¹¹ Uppgift från Skolverket, 2010-10-25.

¹² Statped Skådalen kompetanscenter (2010), *Elever med hörselbeming i skolen – En kartleggningsundersökelse om läringstutbytte*, Del en: Kortrapport, s. 28.

omfattning stämmer väl överens med de ovan beskrivna norska förhållandena. Utredningen bedömer därför att en rättighet att läsa teckenspråk inte kommer att leda till en markant ökning av antalet elever som läser teckenspråk som språkval. Denna bedömning bygger också på samtal med företrädare för kommunala hörselklasser. Vid de kommunala hörselklasserna väljer inte alla elever teckenspråk, trots att dessa elever sannolikt har närmare till ett sådant val än integrerade elever.

12.3.1 Kommunala skolhuvudmän

Alla kommuner kan teoretiskt sett ha en enstaka elev som kan begära att få läsa teckenspråk. Utredningens beräkning bygger på antagandet att de 5 300 tänkbara eleverna fördelar sig jämnt i landets kommuner utifrån befolkningens mängd. I de flesta kommuner kommer dock antalet "potentiella" elever att vara lågt. Enligt utredningens beräkningar kommer cirka 50 kommuner att ha färre än fem elever i den berörda målgruppen. De tjugo största kommunerna kommer att ha mellan 50 och 400 barn i den potentiella målgruppen.

Utredningen bedömer att en rätt till teckenspråk främst kommer att påverka antalet elever som väljer teckenspråk som språkval. Gruppen elever med döva föräldrar som med utredningens förslag får rätt till modersmålsundervisning är mycket liten.

För huvudmännen kan bristen på teckenspråkskompetens bli det största hindret. Utredningen bedömer dock att en satsning på fortbildning av lärare i teckenspråk och möjligheter att köpa kompetens till viss del kan undanröja detta hinder.

De ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen av förslagen om en rätt till teckenspråk bedöms bli mycket begränsade. Beräkningen utgår ifrån medianlönen för en grundskollärare i årskurs 1–7 och antagandet att kompetens kan köpas per undervisad timme.¹³ Språkvalet omfattar enligt timplanen för grundskolan 320 timmar och erbjuds vanligtvis under årskurs 6–9, vilket motsvarar cirka 80 timmar per läsår. Under förutsättning att alla kommuner erbjuder teckenspråksutbildning inom språkvalet blir det totala antalet timmar per läsår 23 200 för alla kommuner. En grundskollärare i årskurs 1–7 hade läsåret 2009 en medianlön på

¹³ Statistiska centralbyrån, *Lönedatabasen – Grundskollärare – 2009*.

38 550 kronor inklusive lönekostnadspåslag. Det motsvarar en timkostnad på cirka 241 kronor. Den totala kostnaden för kommunala huvudmän skulle således maximalt kunna bli 5,6 miljoner kronor per år eller cirka 20 000 kronor per kommun och år. Beräkningen förutsätter också att teckenspråk erbjuds vid en skola per kommun.

En lägsta nivå av kostnader för kommunerna kan utgå ifrån den grupp på 200 till 300 elever som landstingen bedömde har behov av teckenspråk för sin kommunikation och som inte går i specialskola eller i hörselklass. En grupp på 300 elever, jämnt fördelad på kommunala huvudmän i relation till befolkningsmängd, innebär att cirka 150 kommuner kommer att ha en elev som förväntas utnyttja sin rätt till teckenspråk. Detta skulle med samma beräkning som ovan innebära samma kostnad per kommun men i stället en total kostnad på 2,9 miljoner kronor för kommunsektorn.

En *alternativ beräkning* kan också visa på den totala maximala kostnaden. Detta alternativ baseras på att alla kommuner i stället anställer en teckenspråksutbildad lärare på 20 procent till samma kostnad som ovan. Den totala kostnaden för alla kommuner skulle i sådana fall bli 27 miljoner kronor per år. Det senare alternativet bedöms dock inte vara rimligt.

12.3.2 Enskilda skolhuvudmän

Läsåret 2009/10 gick 11 procent av alla elever i grundskolan i fristående grundskolor.¹⁴ Det saknas undersökningar om förekomsten av elever som är döva eller hörselskadade, deras syskon eller hörande barn till döva föräldrar i fristående skolor. Enligt vad utredningen erfarit finns det läsåret 2010/11 endast en fristående grundskola med särskild teckenspråkig profil, Nya Broskolan i Stockholm. Hemkommunens bidrag till enskilda skolhuvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.¹⁵ Ett tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.¹⁶ Kostnaden för att erbjuda undervisning i teckenspråk bör således inkluderas i kommunens bidrag för eleven via tilläggsbeloppet,

¹⁴ Skolverket, *Skolor och elever läsåren 2004/05-2009/10*, www.skolverket.se, sidan hämtad: 2010-12-28.

¹⁵ 10 kap. 38 § skollagen (2010:800).

¹⁶ 10 kap. 39 § skollagen (2010:800).

varför förslaget inte får direkta ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän.

12.3.3 Huvudmän som kan sälja teckenspråkskompetens

Möjligheten att sälja utbildning i teckenspråk kommer troligtvis främst att utnyttjas av den statliga specialskolan samt av vissa kommunala hörselklasser. Att staten säljer teckenspråksundervisning förekommer i dag, utan författningsstöd, vid flera regionala specialskolor. Det kan ske till kommuner som erbjuder teckenspråksundervisning som språkval eller som modersmål. Specialskolan kommer med författningsstöd att kunna få intäkter från verksamheten, vilket bör kunna finansiera den till stor del. Utredningen bedömer att en möjlighet för specialskolan att erbjuda teckenspråksundervisning på entreprenad bör ske inom ramen för myndighetens nuvarande ekonomiska ramar. Vidare är det en möjlighet att erbjuda entreprenad, inte en skyldighet. Förslaget medför således inga tvingande kostnader i denna del.

12.4 Ett ökat finansiellt ansvar för hemkommuner

Utredningens bedömning: Hemkommuner med elever i specialskolan får ökade kostnader med cirka 64 miljoner kronor per år (steg 1) från och med år 2012 i jämförelse med dagens ersättningsnivåer. De ökade kostnaderna för hemkommuner blir därefter cirka 190 miljoner kronor per år (steg 2) från och med år 2013.

Utredningen redovisar nedan konsekvenserna av de två föreslagna stegen för att höja ersättningsnivåerna. Det bör än en gång påpekas att de föreslagna förändringarna rör ett mycket litet antal elever per kommun och de får inga märkbara samhällsekonomiska konsekvenser. Höjda ersättningsnivåer får i första hand ekonomiska konsekvenser för kommuner med elever i specialskolan. Beräkningarna är baserade på att 126 kommuner hade 503 elever i specialskolan hösten år 2010.¹⁷

¹⁷ Underlag från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-10-03.

12.4.1 Steg 1 – höjd ersättning för alla kommuner

I detta första steg är det främst värdkommunerna med elever i specialskolan som får ekonomiska konsekvenser av förslaget. Sammanlagt innebär utredningens förslag att statens intäkter för specialskolan skulle öka med cirka 64 miljoner kronor från nuvarande cirka 80 miljoner kronor. De åtta värdkommunerna skulle få ökade kostnader med cirka 44 miljoner kronor per år och de övriga cirka 120 kommunerna med elever i specialskolan skulle få ökade kostnader med cirka 20 miljoner kronor per år. Eftersom de flesta kommuner endast har ett fåtal elever i specialskolan får eventuella förändringar enligt det första steget relativt liten effekt för en majoritet av landets kommuner. Av de cirka 130 kommuner som har elever i specialskolan läsåret 2010/11 skulle cirka 90 procent få ökade kostnader med mindre än en halv miljon kronor per år med utredningens förslag. Dessa kommuner har en till sex elever i specialskolan. Störst påverkan får utredningens förslag på de fem värdkommunerna för regionala specialskolor. De får ökade kostnader med mellan 3 och 19 miljoner kronor per år. I kommuner med riksskolor är antalet elever ofta så lågt att skillnader i ersättningsnivåer inte bedöms påverka den kommunala verksamheten i stort.

12.4.2 Steg 2 – ett nytt ersättningssystem

Vid införandet av ett nytt system skulle kommunernas ersättning för elever i specialskolan öka med cirka 190 miljoner kronor från nuvarande cirka 80 miljoner kronor. De åtta värdkommunerna skulle få ökade kostnader med cirka 96 miljoner kronor per år och de övriga cirka 120 kommunerna med elever i specialskolan skulle få ökade kostnader med cirka 94 miljoner kronor per år. Av de cirka 130 kommuner som har elever i specialskolan läsåret 2010/11 skulle cirka 90 procent få ökade kostnader med två miljoner kronor eller lägre med utredningens förslag. Dessa kommuner har en till fem elever i specialskolan. Störst påverkan får utredningens förslag på de fem värdkommunerna för regionala specialskolor. De får med förslaget ökade kostnader med mellan cirka 6 och 42 miljoner kronor per år.

12.5 Förstärkt statligt stöd för bättre resultat och ökad kvalitet

Enligt utredningens förslag kommer den nationella samordnaren och de föreslagna utvecklingsinsatserna att omfatta totalt 140 miljoner kronor under tidsperioden 2012–2014. För år 2012 föreslås 32 miljoner avsättas och under de två följande åren 54 miljoner kronor. Satsningen ger kommuner och enskilda huvudmän möjligheten att förstärka sin pågående verksamhet. Den är dock inte tvingande och den medför inga negativa ekonomiska konsekvenser för dessa huvudmän. Däremot får staten en ökad kostnad under den berörda tidsperioden.

Den permanenta förstärkningen av statens specialpedagogiska stöd till elever som tillhör specialskolans målgrupp bör, som tidigare har redovisats, ske genom en omfördelning av resurser från Specialpedagogiska skolmyndighetens skolverksamhet till råd- och stödverksamheten. Omfördelningen bör ske genom en förväntad effektivisering av myndighetens skolverksamhet.

12.6 Kommentarer till vissa övriga förslag

12.6.1 Målgruppen – i förändring

Konsekvensen av en ändrad formulering av målgruppen bedöms endast marginellt påverka antalet elever i specialskolan. Den formulering i skollagen som finns i dag och den av utredningen föreslagna formuleringen skiljer sig mycket. Dock skiljer sig inte den prövning som i verkligheten görs av nämnden från den som utredningen föreslår. Därför är det inte fråga om en så stor förändring som det vid läsning av texten kan synas vara. Författningsändringen bedöms inte förändra mottagandet i specialskolan från vad som sker i dag.

Utvecklingen mot att elever med behov av en tvåspråkig undervisningsmiljö har sökt sig till och mottagits i specialskolan har skett under lång tid utan något egentligt författningsstöd. Enligt uppgift från Specialpedagogiska skolmyndigheten skulle en författningsändring i detta avseende inte öka antalet elever i specialskolan – det legitimerar endast vad som redan beslutas av nämnden i dag. För det allra mesta vill vårdnadshavare i första hand ha sina barn i hemskolan och de kommer troligtvis inte att välja specialskolan i

större utsträckning än i dag.¹⁸ Utredningen ser därför att en ökning av antalet elever inte kommer att ske.

Elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation är en liten grupp som kan behöva samma slag av insatser som döva. Antalet elever med sådan grav språkstörning uppgår till cirka tjugo per årskull.¹⁹ Detta skulle maximalt innebära cirka 200 elever i grundskoleåldern. I dag går ungefär tio elever med grav språkstörning vid regionskolorna. Med tanke på den faktiska efterfrågan bedömer utredningen att förslagen inte kommer att medföra en ökad tillströmning av denna elevgrupp.

Förslaget bedöms därför inte få några ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmän eller för Specialpedagogiska skolmyndigheten eftersom det inte bedöms medföra en ökning av antalet elever i specialskolan. Det blir således kostnadsneutralt i relation till nuvarande definition av målgruppen.

12.6.2 Tillämpning av grundsärskolans kursplaner i specialskolan

Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten eftersom de inte bedöms leda till större förändringar av undervisningens organisering. Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning får dock en ny uppgift att pröva frågan om en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner. Antalet nya beslut per år bedöms dock bli så få, cirka fem till tio per år²⁰, att det inte kommer att kräva utökade ekonomiska resurser. Som en jämförelse föredrogs cirka 100 ansökningar till specialskolan för nämnden läsåret 2009/10.

12.7 Finansiering

Utredningens förslag ska finansieras på två sätt. De ökade intäkterna för staten genom höjda ersättningsnivåer för elever i specialskolan ska återföras till kommunsektor via det generella statsbidraget. Delar av de ökade intäkterna ska dock tillfälligt användas för att finansiera den föreslagna satsningen på ökad

¹⁸ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2010-09-03.

¹⁹ SOU 2006:54 *Teckenspråk och teckenspråkiga – översyn av teckenspråkets ställning*, s. 56.

²⁰ Utredningens samtal med Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2011-03-02.

kvalitet. En förväntad effektivisering av specialskolans verksamhet ska finansiera de ökade kostnaderna av förslagen om rätt till teckenspråk och deltidsutbildning. De två lösningarna beskrivs nedan.

Höjd ersättning ska tillfälligt finansiera en nationell satsning

Förslagen om höjda ersättningsnivåer och den särskilda satsningen på en nationell samordnare och ett antal utvecklingsinsatser medför ökade kostnader för kommunen samtidigt som staten får både ökade intäkter och kostnader. Utredningen föreslår att de ökade statliga intäkterna ska finansiera den särskilda satsningen. Samtidigt bör resterande del av de ökade intäkterna återföras till kommunsektorn via det generella statsbidraget. Den särskilda statliga satsningen ska ses som ett riktat bidrag till kommunsektorn vilket innebär att de två förslagen i relation till varandra blir kostnadsneutrala för stat och kommun. Kommunernas ökade kostnader återförs antingen via det generella statsbidraget eller via den riktade satsning som utredningen föreslår. Efter den treåriga tidsbegränsade satsningen bör de ökade statliga intäkterna till fullo återföras till kommunsektorn via det generella statsbidraget. Fördelningen av dessa kostnader och intäkter framgår av tabell 12.2.

Tabell 12.2 Kostnads- och intäktsfördelning – stat och kommun

Typ av kostnad eller intäkt (mnkr)	2012		2013		2014	
	Kommun	Stat	Kommun	Stat	Kommun	Stat
Höjd ersättning steg 1 och 2	-64	+64	-190	+190	-190	+190
Nationell samordnare och utvecklingsinsatser	-	-32	-	-54	-	-54
Åter till kommunsektorn direkt	+32	-32	+136	-136	+136	-136
Åter till kommunsektorn via riktad satsning	+32	-	+54	-	+54	-
Totalt	+/- 0	+/- 0	+/- 0	+/- 0	+/- 0	+/- 0

Ersättningssystemets utveckling bör följas upp för att säkerställa att en korrekt kostnadsutjämning sker mellan stat och kommun på lång sikt.

Effektivisering av specialskolan ska finansiera rätt till teckenspråk och deltidsutbildning

De övriga förslagen som får ekonomiska konsekvenser ska huvudsakligen finansieras genom en förväntad effektivisering av och minskade kostnader för Specialpedagogiska skolmyndighetens skolverksamhet. Förslagen innebär att både stat och kommun får lägre kostnader på sikt under förutsättning att en nioårig skolplikt införs.

Tabell 12.3 Kostnads- och intäktsfördelning – stat och kommun

Typ av kostnad eller intäkt (mnkr)	2012		2013		2014	
	Kommun	Stat	Kommun	Stat	Kommun	Stat
Teckenspråk	-0,5	-	-1,5	-	-2	-
Deltidsutbildning	-0,5	+/-0	-1	+/-0	-1,5	+/-0
En nioårig specialskola	-	-	+3	+3	+5	+5
Förväntad effektivisering av specialskolan	-	+1,5	-	+3	-	+6
Åter till kommunsektorn	+1,0	-1,0	-	-	-	-
Totalt	+/-0	+0,5	+0,5	+6	+1,5	+11

Under år 2012 beräknar utredningen att kommunsektorn kan få ökade kostnader med cirka en miljon kronor för undervisning i teckenspråk och för deltids elever. De ökande kostnaderna för kommuner vad gäller deltidsutbildning och teckenspråk speglar en tänkt ökning av antalet elever som utnyttjar dessa rättigheter. Samma antagande gäller för de minskande kostnaderna som förväntas uppstå med en nioårig specialskola, det vill säga att elevantalet kommer att minska successivt.

Införandet av en nioårig specialskola och en successiv minskning av elever som går tio år kommer enligt utredningen att innebära kostnadsminskningar för kommunerna. Givet utredningens beräkningar kommer de minskade kostnaderna för elever i

specialskolan under den redovisade treårsperioden vara tillräckligt stora för att finansiera kommunsektorns ökade kostnader för undervisning i teckenspråk och för deltidstudier. Kommunerna kan därför anses vara kompenserade för eventuella ökade kostnader. Om antalet elever i specialskolans tionde år minskar i långsammare takt än i ovanstående beräkning finns det fortfarande marginal för att täcka kommunsektorns ökade kostnader. Det bör här återigen påpekas att utredningens beräkningar bygger på flera osäkra parametrar om en framtida utveckling. De faktiska beloppen vad gäller tänkbara kostnadsminskningar för Specialpedagogiska skolmyndigheten bör tas fram i den analys av myndighetens kostnadseffektivitet som utredningen föreslår.

13 Övriga konsekvenser

Här redovisas konsekvenser för de barn som berörs av förslagen samt vissa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och för sysselsättning och offentlig service. Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen kommenteras avslutningsvis.

13.1 Konsekvenser för barnet

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska redogöra för konsekvenserna för de barn som berörs av förslagen utifrån de rättigheter som barn tillförsäkras utifrån ovanstående konventioner, se bilaga 3.

Utredningens samtliga förslag berör direkt eller indirekt barn. Barn är en heterogen grupp och individerna i den barngrupp som är föremål för utredningens förslag har alla olika förutsättningar och behov. Utredningens förslag är dock utformade så att de olika behoven så långt möjligt ska kunna tillgodoses; de ska skapa möjligheter för flexibilitet och anpassning. Utredningen har i sina förslag utgått ifrån de grundläggande principerna i konventionerna.

Med förslagen får barn som tillhör specialskolans målgrupp tillgång till fler utbildningsmöjligheter än i dag genom bl.a. rätt till undervisning i teckenspråk och till deltidsutbildning. Rättigheterna skapar förutsättningar för att barnen ska kunna välja den utbildning som de har behov av. Möjligheterna stärker förutsättningarna för att barnets bästa ska kunna tas tillvara och att barnets rätt till inflytande säkerställs. Utredningens förslag syftar till att utbildningen i specialskolan ska bli mer jämförbar med utbildningen i grundskolan eller grundsärskolan.

Vidare bedöms förslagen kunna leda till att berörda barn får bättre tillgång till en utbildning av hög kvalitet och ökad tillgång till anpassade undervisningsmiljöer. I dessa delar är förslagen beroende av om skolhuvudmännen agerar i enlighet med utredningens intentioner för att effekter ska uppnås på elevnivå.

Sammanfattningsvis konstateras att de förväntade konsekvenserna för barn av utredningens förslag bör leda till att de rättigheter som anges i konventionerna tillgodoses.

13.2 Den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag påverkar den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun genom att två nya uppgifter föreslås för kommunala skolhuvudmän. Det gäller förslagen om elevers rätt till teckenspråksundervisning och till deltidsutbildning i specialskolan. Som visats tidigare berör förslagen ett mycket litet antal elever vilket medför att konsekvenserna för det kommunala handlingsutrymmet kan betraktas som försumbara. De nya rättigheterna är nödvändiga för att ge elevgruppen verkliga möjligheter att läsa teckenspråk i grundskolan och grundsärskolan samt att delvis få sin utbildning i specialskolan.

13.3 Sysselsättning och offentlig service

Utredningens förslag om en nioårig specialskola kan ge vissa konsekvenser för sysselsättning och offentlig service på de orter där specialskolor är belägna. Förslaget kommer troligtvis att innebära en successiv förändring av specialskolornas verksamhet. Det kommer således inte att bli någon drastisk neddragning av antalet tjänster vid någon av skolorna. Det är även möjligt att viss personal som i dag arbetar inom specialskolorna kan, vid ett minskat elevantal, övergå till Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivande verksamhet. De berörda regionerna är främst Härnösand, Örebro, Stockholm, Vänersborg och Lund.

De kommuner där en specialskola är belägen kommer med utredningens förslag att få vissa kostnadsökningar jämfört med deras nuvarande kostnader för elever i specialskolan, se avsnitt 12.4. Förslaget kan således påverka sysselsättningen i regionerna. De

exakta konsekvenserna är dock svåra att förutse eftersom det är upp till varje kommun att prioritera sina egna resurser.

Båda de ovanstående fallen bedöms ge marginella konsekvenser för sysselsättningen i relation till den totala sysselsättningen i berörda regioner. Övriga förslag bedöms inte ge några konsekvenser av detta slag.

13.4 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen

Utredningens förslag bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, samt
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

8 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser som utpekar vem som är huvudman för deltidsutbildning. Paragrafen innebär delvis en utvidgning av huvudmannens ansvar (enligt 2 kap. 2–5 §§) eftersom denne även ansvarar för eleven när eleven som deltids elev undervisas inom en annan huvudmans verksamhet.

I *sista stycket* förtydligas att det som sägs om huvudmannen för deltidsutbildning ska avse det ansvar som huvudmannen har i olika sammanhang enligt skollagen. Huvudmannens ansvar framgår av 2 kap. 8 §.

7 kap.

6 §

Paragrafen är ändrad till följd av den utveckling som har skett i praktiken för mottagande av elever i specialskolan. Innebörden av förändringen har behandlats i kapitel 3.

I *första stycket* anges att mottagande i specialskolan gäller barn eller elever. Vad som avses med elev är definierat i 1 kap. 3 §. Med hänsyn till att många barn söker sig till specialskolan när de redan har påbörjat sin skolplikt (de s.k. insneddarna som tas emot i specialskolan först i högre årskurser) är det lämpligt att skriva barn eller elever. Härefter skrivs dock för enkelhetens skull endast barn.

Prövningen ”behov av” förutsätter en individuell behovsbedömning. Det nuvarande uttrycket ”särskilda skäl” tas bort. Nämnden ska göra en helhetsbedömning som täcker barnets alla tänkbara behov. Att barnets behov grundar sig i funktionsnedsättningen är underförstått, då sådana funktionsnedsättningar som omfattas anges i paragrafens andra stycke.

Med uttrycket en ”anpassad undervisningsmiljö” avses en undervisningsmiljö som är anpassad enligt det speciella behov som barnet har. Det kan vara fråga om anpassningar i den fysiska miljön i form av bl.a. tillgänglighet, akustik och ljus och teknisk utrustning som är individanpassad. Det kan även vara anpassningar i pedagogiken (i grupp eller individuellt), möjlighet till undervisning i små grupper och en anpassad språklig miljö. Barnet ska ha ett relativt stort behov av en speciellt anpassad undervisningsmiljö.

Uttrycket ”...inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan” innebär att om barnet har behov av en anpassad undervisningsmiljö och detta behov inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan ska barnet tas emot i specialskolan. Dvs. om barnets behov faktiskt inte tillgodoses i hemkommunens skolor ska barnet tas emot i specialskolan. Det saknas således betydelse om hemkommunen ”kan” tillgodose behovet. Vid bedömningen ska hänsyn tas dels till barnets behov, dels om det individuella behovet inte tillgodoses i hemkommunens skolor. Det här är egentligen den prövning som nämnden gör redan i dag. Nämnden har fokus på barnets behov i sin bedömning och tar viss hänsyn till hur det tillgodoses i hemkommunens skolor. Jfr uttrycket ”inte tillgodoses” i 7 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I *andra stycket* anges att barn som har sådana funktionsnedsättningar som avses i punkterna 1–2 ska, i frågan om de ska tas emot i specialskolan, prövas enligt första stycket.

I *tredje stycket* framgår att barn som är döva eller hörselskadade särskiljs från gruppen barn i andra stycket. Prövning enligt paragrafens första stycke ska inte göras, det är tillräckligt att pröva barnets behov av en anpassad undervisningsmiljö. Nämnden ska endast göra en behovsbedömning med utgångspunkt i barnets funktionsnedsättning. För barn som är döva eller hörselskadade inryms i uttrycket ”anpassad undervisningsmiljö”, utöver vad som sägs om anpassad undervisningsmiljö ovan, tvåspråkighet i den teckenspråkiga miljö som specialskolan ska erbjuda. Den föreslagna formuleringen överensstämmer med hur gruppen barn som är döva eller hörselskadade bedöms vid inskrivningen i dag.

6 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att Specialpedagogiska skolmyndigheten prövar mottagande i specialskolan och om en elev tillhör målgruppen för specialskolan (för en elev som önskar bli deltidselev enligt 9 a §). Huvuddelen av bestämmelsen är flyttad från 6 §.

Av *första styckets* andra mening framgår att både beslut om mottagande i specialskolan och beslut om att en elev omfattas av 6 § ska föregås av en utredning.

När det gäller den utredning som ska föregå besluten bör följande förtydligas. När det gäller mottagande av en elev med utvecklingsstörning ska detta framgå av ett beslut alternativt av en utredning. Detta ska i förekommande fall finnas med i utredningsunderlaget. Det ska vara utrett om eleven har rätt att enligt 12 kap. 8 § tillämpa grundsärskolans kursplaner eller träningskolans kursplaner i specialskolan. Bedömningen i denna del har behandlats i avsnitt 7.3.

I *andra stycket* anges att om Specialpedagogiska skolmyndigheten begär ett särskilt yttrande från hemkommunen är kommunen skyldig att ge in detta. Förslaget har i denna del behandlats i avsnitt 3.6.

9 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om deltidselever. Förslaget har behandlats i kapitel 6.

I *första stycket* anges att en elev i grundskolan eller grundsärskolan har rätt att vara deltidselev i specialskolan. En förutsättning är att eleven tillhör specialskolans målgrupp enligt 6 §. Frågan om en elev tillhör målgruppen för specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten, se kommentar till 6 a §. En elev i specialskolan har rätt att vara deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Rätten att vara deltidselev kan initieras av elevens vårdnadshavare.

I *andra stycket* anges att det för en deltidselevs utbildning gäller de bestämmelser som avser den ursprungliga skolformen. För deltidseleven innebär det att eleven ska följa sin skolforms regler vad gäller timplan, nationella ämnesprov, kunskapskrav och betygsättning. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.1.

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om deltidsutbildning. Det kan vara föreskrifter som särskilt gäller deltidsutbildning som bl.a. ansökningsförfarandet och eventuell utvärdering. Här anges även att det i sådana föreskrifter får göras undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen. Utredningen bedömer att det bemyndigande som ges i 29 kap. 22 § inte är tillräckligt utan föreslår därför här ett särskilt bemyndigande avseende föreskrifter om deltidsutbildning, se avsnitt 6.5.1.

12 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att skolplikten i specialskolan ska vara nioårig.

15 §

Ändringen i paragrafens *andra stycke* är en följd av specialskolans anpassning till grundskolans timplan.

Här anges att elever (här avses hela målgruppen för specialskolan) vid specialskolan under ytterligare två år har rätt att slutföra skolgången och att de under denna tid har rätt till minst 800 timmars undervisningstid utöver den garanterade undervisningstiden som anges i 12 kap. 5–5 a §§. Syftet är dels att eleverna ska kompenseras för den minskning i timantal som blir konsekvensen av en ändring i skolplikten, dels att specialskolan ska bli mer flexibel. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.2.

10 kap.

4 a §

Paragrafen är ny och är föranledd av att elever i behov av teckenspråk ska erbjudas undervisning i ämnet.

Vilka elever som har behov av teckenspråk har behandlats i avsnitt 8.1. En elev som bedöms ha behov av teckenspråk har rätt att få undervisning i ämnet och hemkommunen blir då skyldig att erbjuda eleven denna undervisning. Eftersom förslaget innebär ett åtagande för kommuner bör detta regleras i skollagen.

När det gäller modersmålsundervisning ska dock inte någon egentlig behovsprövning göras eftersom det är klart vad som avses med modersmål.

En behovsprövning ska göras vid en begäran om att få läsa teckenspråk som anordnas som språkval, som elevens val, inom ramen för skolans val och utanför den garanterade undervisningstiden. I grundsärskolan finns inte alternativet språkval men väl en rätt att, om behov finns och om det är lämpligt, erbjuda eleven ämnet som modersmål, som elevens val, inom ramen för skolans val eller utanför den garanterade undervisningstiden.

De kursplaner som kan erbjudas i samtliga skolformer i ämnet teckenspråk framgår av den föreslagna 5 kap. 2 a § skolförordningen (2011:185). I den föreslagna 5 kap. 13 b § skolförordningen upplyses om hur undervisningen i ämnet får anordnas.

Det bör tilläggas att även en elev som inte anses ha behov av teckenspråk *får* läsa ämnet, men kommunen är då inte skyldig att erbjuda sådan undervisning.

Av *andra stycket* framgår att det är rektorn som fattar beslut enligt paragrafen.

6 §

Ändringen i paragrafens *punkt 3* är ett tillägg med anledning av bestämmelser om deltidselever och deras undervisning. Här ges ett bemyndigande utöver det som ges i 7 kap. 9 a § tredje stycket.

7 §

I *andra stycket* har ett tillägg i paragrafen gjorts i syfte att likställa de nationella minoritetsspråken och teckenspråk vad gäller modersmålsundervisning i grundskolan. Det innebär att elever som önskar modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk får göra det på lika villkor. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.

11 kap.*6 a §*

Paragrafen är ny och är föranledd av att elever i behov av teckenspråk ska erbjudas undervisning i ämnet. Se kommentaren till 10 kap. 4 a §.

9 §

Ändringen avser ett tillägg i paragrafens *punkt* 2 och gäller deltids-elever och deras undervisning. Se kommentaren till 10 kap. 6 §.

10 §

I *andra stycket* har ett tillägg i paragrafen gjorts i syfte att likställa de nationella minoritetsspråken och teckenspråk vad gäller modersmålsundervisning i grundsärskolan. Det innebär att elever som önskar modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk får göra det på lika villkor. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.

12 kap.*3 §*

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolan ska ha nio årskurser. Överväganden finns i avsnitt 5.2.

5 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolans timplan ska anpassas till grundskolans och att undervisningstiden för varje elev i specialskolan därmed ska vara minst 6 665 timmar. Överväganden finns i avsnitt 5.2.

5 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om den utökade undervisningstid som elever i behov av teckenspråk i specialskolan ska ha rätt till.

De elever som avses är elever som är döva, hörselskadade eller elever med grav språkstörning som har behov av teckenspråk för sin kommunikation. Regeringen föreslår i en promemoria (U2011/726/S) att även elever som är dövblinda och elever med grav språkstörning ska få läsa teckenspråk i specialskolan om de har behov av det. Utredningens förslag är så formulerat att även dessa elever kan omfattas om det blir aktuellt. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.1.

Av *första stycket* följer att eleverna ska ha rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den tid som följer av 5 §. För de elever som ska utveckla tvåspråkighet ska tiden för undervisning användas även till detta.

I *andra stycket* ges bemyndigande att meddela föreskrifter om fördelning av undervisningstiden. Här ges en möjlighet att meddela föreskrifter i form av en timplan där tid ska kunna fördelas för ämnet teckenspråk och eventuellt mer tid till ämnet svenska i syfte att utveckla tvåspråkighet. Tiden ska inte fördelas på andra ämnen.

7 §

I *andra stycket* har ett tillägg i paragrafen gjorts i syfte att likställa de nationella minoritetsspråken och teckenspråk vad gäller modersmålsundervisning i specialskolan. Det innebär att elever som önskar modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk eller i teckenspråk får göra det på lika villkor. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.

8 §

Ändringen är föranledd av att det i dag saknas författningsstöd för beslut om att tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan.

Andra stycket har strukits och flyttats till en ny 8 a §.

8 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om beslut om att tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan.

Av *andra stycket* framgår att det är Specialpedagogiska skolmyndigheten som ska besluta om att en elev ska tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Det ska göras en lika omfattande utredning inför denna prövning som vid prövningen om en elev ska tas emot i skolformen grundsärskola enligt 7 kap. 5 §.

Ett beslut om att tillämpa grundsärskolans kursplaner får vida konsekvenser för eleven. Det bör därför vara Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning inom myndigheten som prövar frågan. Samråd ska alltid ske med elevens vårdnadshavare under hela utredningsprocessen.

Det *tredje stycket* motsvarar i princip nuvarande 8 § andra stycket. Ordet samtycke är utbytt till medgivande i enlighet med 7 kap. 5 § tredje stycket.

Bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att meddela föreskrifter om kursplaner ges i 8 § och bedöms omfatta även de särskilda kursplaner som kan behöva upprättas för elever med utvecklingsstörning i specialskolan.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.

14 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolan ska ha nio årskurser. Specialskolans betyg ska sättas i samma årskurser som i grundskolan. Hänvisningen i *sista meningen* som avser elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner stryks.

16 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolan ska ha nio årskurser.

Paragrafen kommer att ha en ny lydelse enligt SFS 2010:2022 som träder i kraft den 1 juli 2011. Eftersom ändringen i 16 och 19 §§ föreslås träda i kraft senare har ändringar gjorts i grundförfattningen.

19 §

Se kommentar till 16 §.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en lärare vid betygssättningen får bortse från enstaka delar av de kunskapskrav som eleven ska ha uppnått i slutet av årskurs nio.

I paragrafens *första mening* har en ändring gjorts med anledning av att specialskolan ska ha nio årskurser.

Av paragrafens *andra mening* framgår att med funktionsnedsättning ska avses andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselskada. Motiveringen till detta undantag är att elever som är döva och hörselskadade utöver den anpassning av undervisningen som specialskolan ska ge även har anpassade kursplaner i flera ämnen.

Ändringen innebär att en lärare vid betygssättningen får bortse från enstaka delar av de kunskapskrav som en elev, som på grund av att eleven är *dövblind, annars är synskadad med ytterligare funktionsnedsättning eller en elev med grav språkstörning*, är *absolut* förhindrad att uppnå. Detta gäller förutsatt att eleven följer grundskolans kursplaner. Motiveringen till ändringen är att elevgruppen saknar anpassade kursplaner efter elevernas funktionsnedsättning och att det inte bedöms vara möjligt att utforma kursplaner för alla funktionsnedsättningar. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas restriktivt. Förslaget har behandlats i avsnitt 4.2.

24 §

Ändringen i paragrafen är ett tillägg med anledning av bestämmelserna om deltidselever. Tillägget innebär att en hemkommun ska ersätta staten för vissa kostnader även för en deltidselev i specialskolan. Överväganden finns i avsnitt 6.4.

Beräkningen av ersättningsnivån framgår av den föreslagna förordningen om beräkning av ersättning för elever i specialskolan. Bemyndigande till förordningen ges i *andra stycket*. Se kommentar till förslaget till förordningen om beräkning av ersättning för elever i specialskolan.

25 §

Ändringen i paragrafen är ett tillägg med anledning av bestämmelserna om deltidselever. Tillägget innebär att staten ska stå för kostnaderna för en deltidselev i specialskolan avseende resor och boende. Överväganden finns i avsnitt 6.4.

23 kap.

1 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att kommuner ska vara skyldiga att erbjuda ämnet teckenspråk till elever som har behov av teckenspråk. För att kunna fullgöra denna skyldighet föreslås en utökning i rätten för kommuner att utföra uppgifter inom utbildning på entreprenad och då specifikt undervisning i ämnet teckenspråk.

I paragrafen har det lagts till ett nytt *andra stycke* där det anges att avvikelser från vad som i övrigt gäller om entreprenader, får göras för entreprenader i undervisning i ämnet teckenspråk. Det anges här att särskilda bestämmelser om denna avvikelse från denna paragraf första stycke finns i 4 § tredje stycket. Överväganden finns i avsnitt 8.3.

Utredningen utgår (författningsförslagen i 1, 4, och 6 §§) från de föreslagna formuleringarna avseende entreprenader som regeringen lämnar i promemorian (U2010/5616/G) *Distansundervisning för elever bosatta i Sverige*. Regeringens förslag avser endast att möjliggöra entreprenader vid distansundervisning. Regeringen utarbetar för närvarande ett förslag till riksdagen om författningsändringar. Utredningen lämnar endast de författningsförslag som krävs för att möjliggöra entreprenader vid undervisning i ämnet teckenspråk.

4 §

I paragrafen har det lagts till ett nytt *tredje stycke*. Innebörden är att en huvudman inom alla skolformer, med bibehållet huvudmannaskap, får sluta avtal med annan skolhuvudman om att utföra undervisning i ämnet teckenspråk. Det innebär att en kommun kan köpa undervisning i ämnet teckenspråk av t.ex. staten som huvud-

man för specialskolan. En kommun kan även köpa denna undervisning av en annan kommun som har behöriga lärare i ämnet. Överväganden finns i avsnitt 8.3.

6 §

Ändringen i paragrafens *första stycke* innebär att även staten som huvudman för specialskolan har möjlighet att bedriva undervisning i ämnet teckenspråk på entreprenad. Dvs. alla skolhuvudmän kan överlämna uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad. Huvudmannens och rektorns uppgifter kan dock inte överlämnas. Det är enbart den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisningsuppgift som kan överlämnas, t.ex. betygssättning.

28 kap.

14 §

Paragrafen har en ny numrering och nya punkter (2–3) har lagts till.

Innehållet i paragrafens *punkt 2* är föranledd av att barnet ska ha möjlighet att överklaga ett beslut om målgruppstillhörighet, enligt 7 kap. 6 § som fattats med anledning av att eleven önskar bli deltidselev enligt 7 kap. 9 a §. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.5.2.

Innehållet i paragrafens *punkt 3* är föranledd av att barnet ska ha möjlighet att överklaga ett beslut enligt 12 kap. 8 § om att tillämpa grundsärskolans kursplaner i specialskolan. Detta är ett beslut som fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning och som har stor betydelse för eleven. Därav ska det vara överklagbart. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.3.

Ändringen i *sista stycket* är redaktionell.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

5 kap.

1 a §

Paragrafen är ny och upplyser om att bestämmelser om deltidsutbildning finns i den föreslagna förordningen om deltidsutbildning inom två skolformer.

2 a §

Paragrafen är ny och är föranledd av att specialskolans kursplaner i teckenspråk får användas även i grundskolan och i grundsärskolan. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.

I *första stycket* anges att specialskolans kursplaner och grundskolans kursplaner får användas i undervisningen i teckenspråk inom samtliga skolformer.

Av *andra stycket* framgår att det är rektorn som beslutar om val av kursplan.

2 b §

Paragrafen är ny och är föranledd av att specialskolans kursplaner i svenska och engelska får användas även i grundskolan och grundsärskolan. Specialskolans kursplan inom språkvalet (moderna språk) får användas även i grundskolan. Språkvalet finns inte i grundsärskolan och därför blir inte kursplanen i moderna språk aktuell för elever i grundsärskolan. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Eleverna ska bedömas i förhållande till kunskapskraven i de kursplaner som följs. Eftersom även specialskolan, enligt utredningens förslag, ska ha nio årskurser, ska kunskapskraven i samtliga skolformer vara uppnådda i samma årskurser.

Av *första stycket* framgår vilka kursplaner som avses.

Av *andra stycket* framgår att det är rektorn som beslutar om vilka kursplaner som ska användas.

2 c §

Paragrafen är ny och är föranledd av att det ska vara möjligt att läsa ämnet rörelse och drama i grundskolan och i grundsärskolan. Bestämmelsen utgör ett undantag från ämnesindelningen i grundskolan (10 kap. 4 § skollagen)¹ och grundsärskolan (11 kap. 6 § skollagen).

Bestämmelsen reglerar vilka elever som får läsa ämnet rörelse och drama. Det är för elever som är döva eller hörselskadade som detta ämne får *ersätta* musik. Tanken är att detta ska vara möjligt för de elever som på grund av sin funktionsnedsättning *inte kan tillgodogöra sig* ämnet musik. Eleverna får då i stället följa specialskolans kursplan i ämnet rörelse och drama. Det ska inte vara möjligt att läsa båda ämnena; eleven ska läsa ämnet musik *eller* ämnet rörelse och drama. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Betyg ska enligt 10 kap. 15 § skollagen sättas i grundskolans ämnen och enligt 11 kap. 19 § skollagen i grundsärskolans ämnen. Genom den föreslagna paragrafen ska ett ämne som finns i dessa skolformer tas bort och bytas ut mot ett annat ämne. Av detta följer att betyg inte ska sättas i musik utan i stället i ämnet rörelse och drama.

Bestämmelsens placering i förordning grundar sig på *bemyndiganden* (10 kap. 6 § och 11 kap. 9 § skollagen) om att meddela föreskrifter. Enligt dessa bemyndiganden i skollagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om *andra begränsade avvikelser* från ämnena och timplan utöver vad som gäller för elever som följer en anpassad studiegång eller integrerad undervisning *om det finns särskilda skäl*² eller *om det behövs med hänsyn till elevernas förmåga*³. Bestämmelsen om att ersätta musik med ämnet rörelse och drama är en begränsad avvikelse från skollagens bestämmelse i 10 kap. 4 § och 11 kap. 6 § skollagen om ämnena som ska finnas med i utbildningen i grundskolan och grundsärskolan. Avvikelsen avser endast ett ämne och berör ett litet antal elever i grundskolan och grundsärskolan. Det finns härutöver särskilda skäl / behov med hänsyn till elevernas förmåga för att meddela föreskrifter. De elever som avses kan inte tillgodogöra sig ämnet musik p.g.a. sin funktionsnedsättning. Motiveringen till att inte placera bestämmelsen i skollagen är just

¹ Skollagen (2010:800).

² I grundskolan 10 kap. 6 § skollagen (2010:800).

³ I grundsärskolan 11 kap. 9 § skollagen (2010:800).

att den avser en begränsad avvikelse och berör endast uppskattningsvis 100 elever av de cirka 900 000 elever som undervisas i grundskolan och grundsärskolan.

10 §

I paragrafen görs ett tillägg i *andra stycket*. Ändringen är föranledd av att teckenspråket ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. Bestämmelsen innebär att en huvudman är skyldig att anordna modersmålsundervisning i teckenspråk oavsett antal elever och om huvudmannen själv har en lämplig lärare anställd. Utredningen redovisar ett förslag (23 kap. skollagen) om en utökad möjlighet till undervisning i ämnet teckenspråk på entreprenad i syfte att möjliggöra för huvudmannen att fullgöra sin skyldighet att erbjuda ämnet. Förslaget har behandlats i kapitel 8.

11 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att teckenspråket ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. Förslaget har behandlats i kapitel 8.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att begränsningen i första stycket inte gäller teckenspråk.

13 a §

Paragrafen är ny och anger att det är möjligt att använda kursplaner enligt 2 a § i modersmålsundervisning i teckenspråk, dvs. specialskolans eller grundskolans kursplaner i ämnet. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.4.

I *andra stycket* anges att det är rektorn som beslutar om val av kursplan.

13 b §

Paragrafen är ny och upplyser om hur undervisning i ämnet teckenspråk får anordnas. Se kommentar till 10 kap. 4 a § och 11 kap. 6 a § skollagen.

I specialskolan kan även teckenspråk anordnas – för elever som har behov av teckenspråk – under utökad undervisningstid enligt 12 kap. 5 a § skollagen.

6 kap.

5 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolan ska ha nio årskurser.

I *punkterna 1–2* stryks vissa delar med anledning av att betyg ska sättas vid samma tidpunkt i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Det saknas anledning att ange varje skolform.

9 kap.

7 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att teckenspråket ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. Ändringen innebär att huvudmannen är skyldig att anordna utbildning i teckenspråk som språkval i grundskolan oavsett hur många elever som väljer språket. Detta förutsatt att eleven har erbjudits teckenspråk med stöd av 10 kap. 4 a § skollagen. Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1. Se även kommentar till 10 kap. 4 a § skollagen.

I specialskolan föreslås inte motsvarande ändring i 11 kap. 6 §. Motiveringen är att elever som är mottagna i specialskolan i behov av teckenspråk har rätt att läsa teckenspråk med stöd av 12 kap. 5 a § skollagen. Av 12 kap. 4 § skollagen framgår vilka elever i specialskolan som läser teckenspråk som ett ämne.

11 kap.

11 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att specialskolan ska ha nio årskurser.

Ändringarna i *andra stycket* har gjorts med anledning av att de nationella ämnesproven ska användas i samma årskurser som i grundskolan.

12 §

Se kommentaren till 11 §.

14.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

10 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts som innebär att elever som har en grav språkstörning och som är i behov av teckenspråk för sin kommunikation, får tas emot i en regionskola. Regionskolorna har, enligt författning, tidigare endast varit avsedda för elever som är döva eller hörselskadade. Tillägget är avsett att öka rättssäkerheten för elevgruppen. Elever med grav språkstörning som inte har särskilt behov av teckenspråk ska precis som tidigare tas emot i en riksskola. Förslaget har behandlats i avsnitt 3.4.3.

20 §

Paragrafen har en ny numrering och nya punkter (2–4) har lagts till.

Av *punkten 2*, som är ny, framgår att nämnden ska besluta om målgruppsstillhörighet för en framtida deltidselev.

Av *punkten 3*, som är ny, framgår att det är nämnden som beslutar om att deltidsutbildning enligt 7 kap. 9 a § skollagen (2010:800) ska avbrytas.

Av *punkten 4*, som är ny, följer att nämnden ska pröva om en elev i specialskolan ska tillämpa grundsärskolans kursplaner enligt 12 kap. 8 § skollagen.

14.4 Förslaget till förordning (XXXX:XX) om deltidsoutbildning inom två skolformer

Förordningen grundar sig på ett bemyndigande som ges i 7 kap. 9 a § tredje stycket skollagen (2010:800). Överväganden finns i avsnitt 6.5.1 och i kommentaren till 7 kap. 9 a § tredje stycket skollagen.

1 §

Av paragrafen framgår att bestämmelserna i förordningen gäller deltidselever enligt 7 kap. 9 a § skollagen.

2 §

Av paragrafen framgår att bestämmelser i skollagen och i skolförordningen (2011:185) som gäller utbildning i de obligatoriska skolformerna även ska gälla deltidselever om inte annat följer av denna förordning.

3 §

Paragrafen upplyser om var i skollagen det finns bestämmelser om deltidstudning och deltidselever.

4 §

Av paragrafen framgår att de termer och uttryck som används i skollagen har samma betydelser när de används i denna förordning. Härutöver framgår vad som avses med uttrycket deltidselev som används i förordningen.

5 §

Paragrafen är ett förtydligande om att det inte enbart är vissa skolenheter inom grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan som ska ta emot deltidselever.

6 §

I paragrafen redogörs för syftet med deltidstudningen. Motivet är att ge elever som tillhör specialskolans målgrupp en ökad valfrihet. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.1.4.

7 §

I paragrafen tydliggörs vilken rektor som ska ansvara för deltidselevens utbildning. Paragrafen utgör ett avsteg från 2 kap. 10 § skollagen eftersom rektorn även ansvarar för en elev som undervisas vid en annan skolenhet än den som rektorn ansvarar för. Huvudmannens ansvar framgår av 2 kap. 8 § skollagen och behöver inte tydliggöras i förordningen. Se kommentar till 2 kap. 8 a § skollagen. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur en elev i grundskolan och i grundsärskolan ska ansöka om målgruppstillhörighet. Detta avser skolor med såväl kommunala som enskilda huvudmän. Eleven har endast rätt att tas emot som deltidselev i specialskolan om denne tillhör specialskolans målgrupp enligt 7 kap. 6 § skollagen. Det framgår även att det endast är elevens vårdnadshavare och inte hemkommunen som kan göra en sådan ansökan. Ansökan lämnas till elevens hemkommun, som ska vidarebefordra ansökan till Specialpedagogiska skolmyndigheten tillsammans med erforderlig utredning. Det krävs samma underlag för att bedöma målgruppstillhörighet som vid en sedvanlig prövning av mottagande i specialskolan, se kommentar till 7 kap. 6 a § skollagen. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.1.5.

9 §

Av paragrafen framgår att det är Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning som ska göra den prövning om målgruppstillhörighet för en blivande deltidselev som följer av 7 kap. 6 a § skollagen. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.1.5.

10 §

Av paragrafen framgår hur en elev i specialskolan ska gå tillväga för att tas emot som deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Eleven ska lämna in en begäran (d.v.s. inte en formell ansökan) om detta till Specialpedagogiska skolmyndigheten. Myndigheten har herefter en skyldighet att inleda planeringen med hemkommunen i syfte att eleven ska påbörja deltidsutbildning. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.1.5.

Jfr 11 kap. 14 § skolförordningen (2011:185) där det framgår att Specialpedagogiska skolmyndigheten och hemkommunen är skyldiga att gemensamt planera en övergång till hemkommunens skola eller om eleven ska tas emot på försök enligt 7 kap. 8 § skollagen.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om att huvudmännen ska samverka. För att deltidsutbildningen ska fungera för deltids eleven krävs det att huvudmännen gemensamt planerar utbildningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.

Av *andra stycket* framgår att utbildningen måste vara individuellt utformad för eleven. Hänsyn ska tas till barnets bästa. Det innebär också att utbildningen ska planeras för att eleven ska nå de kunskapskrav som ställs i kursplanerna.

Av *tredje stycket* framgår att eleven och dess vårdnadshavare ska ha möjlighet att påverka utbildningen. Dock bör det för att det ska fungera för de olika skolenheterna vara huvudmännen som bestämmer slutligt hur utbildningen ska förläggas. På en viss skolenhet kan det t.ex. fungera bättre om alla deltids elever kommer under en viss vecka och på en annan saknar detta betydelse (se avsnitt 6.3.5).

12 §

Paragrafen reglerar när utvärdering av utbildningen ska göras. Eftersom deltidsutbildningen ska vara individuellt utformad och mycket kan inträffa över tid bör utbildningen utvärderas regelbundet. Av paragrafen framgår att en utvärdering av deltidsutbildningen ska göras minst en gång per termin. En sådan utvärdering får göras flera gånger per termin om det finns behov av det. Det är huvudmannen för utbildningen som ansvarar för att utvärdering sker. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den gemensamma plan som ska upprättas av huvudmännen.

I paragrafen klargörs att det som huvudmännen har kommit överens om i fråga om deltids elevens utbildning ska framgå i en gemensam plan. De uppgifter som ska finnas med i planen är syfte, mål, tidsperiod, val av kursplaner och hur utbildningen ska utformas. Det ska även framgå när avtalet träder i kraft och giltighetstid. Planen ska undertecknas och datum för undertecknande ska framgå. Även andra särskilda förutsättningar får tas med i planen. Planen får inte begränsa vad som gäller enligt andra författningar som avser utbildning. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.1.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om tidsperiod och möjlighet att avbryta deltidstudningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.1.6.

Av paragrafens *första stycke* framgår att deltidstudningen ska planeras för en tidsperiod om minst sex månader. Motivet till en "minsta tidsperiod" är att om eleven önskar undervisning i en annan skolform för tid som är kortare än sex månader bör detta lösas inom försöksverksamhet enligt 7 kap. 8 § skollagen.

Om eleven eller dess vårdnadshavare önskar det kan dock deltidstudning avslutas innan denna tid har gått och även därefter.

Av *andra stycket* framgår att deltidstudningen kan avbrytas om det finns särskilda skäl. Detta kan göras på initiativ av huvudmännen. Särskilda skäl kan vara att det visar sig vara olämpligt för eleven att fortsätta med deltidstudningen. T.ex. för att eleven "halkar efter" i undervisningen vid någon av skolenheterna eller om eleven inte klarar av miljöombyten på ett bra sätt. Deltidstudningen måste vara utformad med hänsyn till barnets bästa.

Av *tredje stycket* framgår att beslut om att avbryta deltidstudningen ska fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning. Motivet till detta är att det är en rättighet för eleven att vara deltidselev och att huvudmännen är skyldiga att ta emot en deltidselev. Huvudmännen är således "påtvungade" denna verksamhet. För elevens rättssäkerhet bör det vara nämnden som beslutar om detta och inte någon av huvudmännen.

Det är endast i en situation där eleven eller dess vårdnadshavare initierar att deltidstudningen ska avbrytas, som det inte är nödvändigt med ett beslut av nämnden.

15 §

I paragrafen finns bestämmelser om begränsning i undervisningstimmarna för en deltidselev. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.2. Bestämmelsen innebär en avvikelse från timplanen och den garanterade undervisningstiden i skollagen.

Om en elev i grundskolan eller grundsärskolan, som är deltidselev i specialskolan, läser ett ämne enligt en annan kursplan än den som eleven följer i sin ursprungliga skolform får undervisnings-

tiden i specialskolan högst vara 100 timmar per läsår. Begränsningen är motiverad av att elevens utbildning inte ska påverkas negativt och för att det inte ska bli för krävande för eleven att hinna med de parallella kursplanerna.

Motsatsvis innebär detta att undervisningstiden *inte* behöver begränsas i bland annat följande fall.

Om en elev i grundskolan / grundsärskolan följer samma kursplaner som deltidselev i specialskolan som i sin hemskola ska ingen begränsning i tid göras. Det innebär att eleven kan vara deltidselev i specialskolan under så många timmar som huvudmännen har kommit överens om och till dess att eleven eventuellt väljer att ansöka om att bli heltidselev i specialskolan i stället.

För en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan finns inte behov av en begränsning i undervisningstid. Anledningen är att eleven även i specialskolan läser enligt grundskolans eller grundsärskolans kursplaner i de flesta ämnen. Syftet för en elev i specialskolan som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan är oftast en form av utslussning till hemkommunens skola. För att underlätta denna övergång görs ingen begränsning i undervisningstid.

16 §

Av paragrafen framgår att deltidselever vid en skolenhet ska fördelas på klasser och grupper. Det är dock inte ett krav att deltidselever måste placeras i befintliga grupper och klasser. Det är möjligt för rektorn vid en skolenhet att placera deltidselever i särskilda grupper.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som gäller för en deltidselev i behov av särskilt stöd. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.2.

I *andra stycket* regleras att elevens lärare vid de olika skolenheterna ska samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Detta gäller om eleven läser enligt samma kursplaner. Om eleven är deltidselev under en mycket begränsad tid behöver inte samrådet vara så omfattande. Utvecklingssamtalet ska genomföras av den lärare som ansvarar för

undervisningen vid den skolenhet där deltidseleven ursprungligen undervisas.

Av *tredje stycket* framgår att rektorerna vid de olika skolenheterna ska samråda inför en utredning om särskilt stöd.

Av *fjärde stycket* framgår att det är rektorn vid den skolenhet där eleven ursprungligen får sin undervisning som fattar beslut om ett eventuellt åtgärdsprogram.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som särskilt gäller för betygssättningen av en deltidselev. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.2.

Av *första stycket* framgår att elevens lärare vid de olika skolenheterna ska samråda inför betygssättning. Där anges också att det är elevens lärare vid den skolenhet där eleven ursprungligen undervisas som beslutar om betyget.

I *andra stycket* tydliggörs att det är rektorn vid den skolenhet där eleven ursprungligen undervisas som ska sätta betyg i en situation då ett betyg är beroende av två eller flera lärares bedömning och dessa inte kan enas om ett betyg för eleven.

19 §

Av paragrafen framgår att ett beslut av rektorn eller en lärare som har meddelats enligt förordningen inte får överklagas.

20 §

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande. Eftersom det är en rättighet för en elev att vara deltidselev så bör det vara möjligt att överklaga ett beslut om att avbryta deltidsutbildningen (se avsnitt 6.5.2).

Om nämnden beslutar att avbryta deltidsutbildningen kan barnet överklaga beslutet. Överklagandet ska ske hos Skolväsendets överklagandenämnd. Det ska endast vara möjligt för barnet att överklaga beslutet.

14.5 Förslaget till förordning (XXXX:XX) om beräkning av ersättning för elever i specialskolan

Förordningen grundar sig på ett bemyndigande som ges i 12 kap. 24 § skollagen (2010:800).

1 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i förordningen gäller hur den ersättning som en hemkommun ska betala till staten för en elev eller en deltidselev i specialskolan ska beräknas.

2 §

I paragrafen definieras begreppet genomsnittlig kostnad. Den genomsnittliga kostnaden är den totala kostnaden för utbildningen i samtliga regionskolor delat med det totala antalet elever.

Det elevantal som ska användas är ett medeltal av antalet elever i oktober för det år kostnaderna avser och antalet elever vid samma tidpunkt året innan (den 15 oktober eller närliggande vardag). Beloppet ska räknas fram årligen av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

De kostnader som ska tas med i beräkningen beskrivs i avsnitt 10.2.3 och beräkningen beskrivs i avsnitt 10.2.4.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur ersättningen för en elev i specialskolan ska beräknas. Ersättningsnivån är densamma för alla hemkommuner, se avsnitt 10.3.

Den genomsnittliga kostnaden ska tas fram för vart och ett av de tre närmast föregående avslutade budgetåren. Den genomsnittliga kostnaden ska uppräknas med index för kostnadsutvecklingen (separat för varje år), enligt förordningen (1993:167) om skolindex.

Härefter ska ett medelvärde av de tre årens uppräknade genomsnittliga kostnader beräknas. Det framräknade medelvärdet är den ersättning som hemkommunen ska betala till staten. Förslaget har behandlats i avsnitt 10.2.4.

4 §

Av paragrafen framgår att det är regeringen som beslutar om ersättningen och att ersättningen ska omräknas inför varje budgetår och att den ska fastställas per elev och termin.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur ersättningen för en deltidselev ska beräknas. I 7 kap. 9 a § skollagen finns bestämmelser om deltidselever.

I *första punkten* anges det fall när en elev i grundskolan eller grundsärskolan är deltidselev i specialskolan. Ersättningen ska beräknas med utgångspunkt i den ersättningsnivå som fastställs av regeringen i 4 § och ska fastställas för de dagar som eleven deltar i undervisningen i specialskolan.

I *andra punkten* anges det fall där en elev i specialskolan är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan. Ersättningen ska även här beräknas med utgångspunkt i 4 §. För dessa elever betalar redan hemkommunen ersättning till staten och här ska en reduktion av den ersättningen göras för de dagar som eleven deltar i undervisning i grundskolan eller i grundsärskolan.

Ett läsår ska vara 178 dagar. När ersättning för en deltidselev ska beräknas ska ersättningsnivån i 4 § slås samman till ett läsår och därefter fördelas på 178 dagar. På så sätt ges ledning för hur mycket ersättning som ska betalas per dag. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.

Övergångsbestämmelser till förordningen

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2012 och ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2012, dvs. vid samma tidpunkter som övriga förslag föreslås träda i kraft och tillämpas.

Bestämmelserna i 2–3 §§ om en ny beräkningsgrund föreslås tillämpas först från och med den 1 januari 2013. Innan det nya ersättningssystemet träder i kraft ska ersättningen för deltidselever baseras på den av regeringen fastställda nivån för år 2012. Enligt utredningens förslag bör den beslutade ersättningsnivån för budgetåret 2012 motsvara 300 000 kr. Förslaget har i denna del behandlats i avsnitt 10.2.

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 cochlea-implantat 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 deltids elever. 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 huvudmannskapet 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 Malvaprojektet i Stockholm där den kommunala Alviksskolan samarbetar 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 special-

skolan 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 sameskolan. 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, betygssättning 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)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (U 2010:04)

**Dir.
2010:137**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2010

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 april 2010 har ansvarigt statsråd gett en särskild utredare i uppdrag att, 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), bl.a. föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas (dir. 2010:47). Regeringen utvidgar nu utredarens uppdrag och förlänger dessutom utredningstiden. Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven redovisa uppdraget senast den 31 januari 2011. Uppdraget ska nu i stället redovisas senast den 30 mars 2012. Ett delbetänkande avseende utredningens ursprungliga uppdrag, förutom den del som rör gymnasieskolan, ska dock redovisas senast den 31 mars 2011.

Uppdraget att se över ansvarsfördelning för och finansiering av gymnasieutbildning för vissa elever med funktionsnedsättning

Alla ungdomar har rätt till gymnasieutbildning och hemkommunen är ansvarig för att erbjuda dem sådan. För en grupp elever med funktionsnedsättning tar staten i dag ett visst ansvar genom att bidra ekonomiskt till riksrekryterande gymnasieutbildning och andra utbildningsinsatser av regional art. Riksrekryterande gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning anordnas för döva, hörselskadade och dövblinda samt för dem som har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som döva vid de s.k. riksgymnasieskolorna RGD/RGH och RGD/H-sär i

Örebro. För svårt rörelsehindrade ungdomar anordnas rikskryterande Rh-anpassad gymnasieutbildning i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå. Dessa s.k. riksgymnasieskolor får riktade statliga bidrag.

Staten stödjer även, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, kommunerna genom att ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor.

Övergripande frågor

Kommunernas möjligheter att erbjuda de aktuella elevgrupperna lika tillgång till gymnasieutbildning varierar. För utbildning och stöd i utbildningen vid riksgymnasieskolorna har det ansetts motiverat att staten bistår med de resurser som krävs för att erbjuda elever inom riksgymnasieskolornas målgrupp det stöd som en enskild kommun, av olika skäl, har svårt att klara.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har haft regeringens uppdrag (U2009/7489/G) att bl.a. kartlägga och analysera de anordnande kommunernas förutsättningar att kunna bedriva verksamheten på ett för eleverna ändamålsenligt sätt. Av myndighetens redovisning framgår att den fått en bild av en verksamhet som inte i alla delar uppfyller kraven men att det krävs en mer omfattande studie för att kunna bedöma om verksamheterna ger eleverna kunskaper och utvecklar deras färdigheter i enlighet med skollagens krav.

Statskontoret har i en redovisning av ett regeringsuppdrag om att utreda och lämna förslag på hur statens, kommunernas och i förekommande fall landstingens ekonomiska ansvar borde fördelas avseende elever som deltar i riksgymnasieutbildning för elever med funktionsnedsättning (U2010/1231/G), pekat på att hemkommunernas ersättning för utbildning inom riksgymnasieverksamheten är låg i jämförelse med de kommunala alternativ som byggts upp. Detta innebär, enligt Statskontoret, att det kan vara billigare för en kommun om en elev går vid någon av riksgymnasieskolorna jämfört med att göra anpassningar i den egna gymnasieskolan. Det finns dessutom enligt Statskontoret mycket som tyder på att de kommuner som anordnar riksgymnasieverksamheten i dag bidrar med en oproportionerligt liten del av utbildningskostnaden för egna elever vid riksgymnasieskolorna. Statskontoret ansåg vidare

att det inte är motiverat att staten ska bidra till hemlandstingets kostnader för habilitering, vilket i dag är fallet.

Statskontorets redovisning tyder, enligt regeringens uppfattning, på att man bör överväga en i vissa delar förändrad finansiering av utbildningen vid riksgymnasieskolorna och av elevernas boende, habilitering och resor. Styrande principer för finansieringen bör vara enkelhet och tydlighet samt ett tydligt fokus på likvärdighet och elevens bästa. Det ska vara möjligt att på ett enkelt sätt följa upp hur statliga medel använts. Finansieringen av utbildningen ska ordnas så att det i så liten utsträckning som möjligt blir olika kostnader för hemkommunen och hemlandstinget beroende på vilken utbildning eleverna väljer. Statens ersättning till kommuner som anordnar riksgymnasieverksamhet ska bara täcka de merkostnader som kommunerna har för egna och andras elever. Elevens rätt till en likvärdig kvalitet i utbildningen innebär samtidigt att hänsyn måste tas till att det kan finnas stora individuella variationer i kostnaderna, eftersom varje elev ska ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och har rätt till extra stöd därefter.

Specialpedagogiska skolmyndigheten konstaterar vidare i sin uppdragsredovisning att den författningsmässiga regleringen inom området riksgymnasieverksamhet för elever med funktionsnedsättning varken är enhetlig eller tillräckligt tydlig. Ett exempel är att reglerna för antagning skiljer sig åt mellan utbildningarna. Frågor om antagning till utbildning vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade i Örebro avgörs i dag av styrelsen för utbildningen i Örebro kommun. Frågor om intagning till Rh-anpassad utbildning prövas i stället av ett särskilt beslutande organ inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Regelverket behöver också anpassas till den nya skollagen som börjar tillämpas den 1 juli 2011 i enlighet med riksdagens beslut med anledning av propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165, 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370) och den reformerade gymnasieskolan som riksdagen beslutat i enlighet med propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8).

För vissa av riksgymnasierna har staten 2001 upprättat avtal med de anordnande kommunerna. Eftersom elevtalsutvecklingen och elevgruppernas sammansättning har förändrats sedan dess behöver avtalen revideras. Det bör även upprättas avtal mellan staten och de

anordnade kommunerna avseende de riksgymnasieskolor för vilka det i dag saknas sådana avtal.

Utredaren ska därför

- beskriva utvecklingen av elevgruppernas sammansättning vid de aktuella riksgymnasieskolorna och bedöma om det är en ändamålsenlig utbildning som bedrivs utifrån respektive elevgrupps behov och
- beskriva det framtida behovet av riksrekryterande utbildning och eventuellt andra typer av särskilda insatser inom utbildningsområdet för aktuella målgrupper.

Såväl utbildnings- som omvårdnadsinsatserna ska omfattas och utredningen ska fokusera på kvalitet, utbildningsresultat, etablering på arbetsmarknaden och fortsatta studier.

Utredaren ska vidare

- med utgångspunkt i Statskontorets rapport föreslå hur ansvaret för boende, habilitering och resor i anslutning till utbildning av gymnasieelever med funktionsnedsättning ska fördelas mellan staten och skolhuvudmännen samt hur verksamheten ska finansieras,
- göra en översyn av regelverket och lämna författningförslag när det gäller dagens riksrekryterande gymnasieutbildning för döva, hörselskadade och dövblinda ungdomar och ungdomar som har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som döva samt när det gäller riksrekryterande utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar ,
- lämna förslag till hur antagning av elever i de aktuella elevgrupperna ska regleras,
- bedöma om enbart kommuner ska kunna vara huvudmän för riksgymnasieverksamhet eller om även fristående huvudmän ska ges möjlighet att bedriva sådan verksamhet, och, om utredaren bedömer det lämpligt, lämna förslag, samt
- ta fram underlag för att staten ska kunna revidera och upprätta avtal med anordnande kommuner om riksgymnasieskolorna.

Likvärdig kvalitet i utbildningen ska vara en styrande princip. Såväl gymnasie- som gymnasiesärskoleverksamhet ska omfattas. Utredaren ska lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att genomföra förslagen.

Särskilt om utbildning för elever med språkstörning

Örebro kommun har i en skrivelse till regeringen (U2010/1532/G) uppgett att riksgymnasieskolan för döva och hörselskadade i Örebro tar emot en ökande andel elever med diagnosen språkstörning. Kommunen anför också att utbildningarna med åren till stor del har kommit att vända sig till elever med språkstörning som delvis har andra behov än vad som anges i förordningen. Även Specialpedagogiska skolmyndigheten framhåller i redovisningen av regeringsuppdraget om gymnasieutbildning för elever med funktionshinder (U2009/7489/G) att elever med språkstörning i regel inte har behov av insatser av samma slag som döva.

Sedan 2008 ingår elever med grav språkstörning i specialskolans målgrupp. För denna målgrupp finns en särskild riksskola, Hällsbo-skolan, för vilken staten genom Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman.

Mot denna bakgrund ska utredaren särskilt belysa utbildningssituationen för elever med språkstörning. I detta ingår att

- kartlägga elevgruppen med språkstörning som i dag studerar inom Örebro kommuns gymnasie- och gymnasiesärskola samt göra en bedömning av om utbildningen är ändamålsenlig,
- bedöma vilka konsekvenser utvidgningen av specialskolans målgrupp till att omfatta även elever med grav språkstörning har för gymnasie- och gymnasiesärskolan och
- bedöma vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas med anledning av detta och, om utredaren finner det lämpligt, lämna förslag, inklusive författningsförslag.

(Utbildningsdepartementet)

Deklarationer och konventioner av betydelse inom området för specialpedagogik

Som tidigare nämnts i avsnittet 1.4 ”Principiella utgångspunkter” kommer utredningen i sina förslag och konsekvensanalyser utgå från de rättigheter som barn tillförsäkras enligt konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Här följer en översikt av deklarerationer som är av betydelse och av konventioner som Sverige har att följa inom området specialpedagogik för barn.

De handikappolitiska målen – den nationella handlingsplanen

Myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen.¹ De övergripande mål som presenterades i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken lades fast i regeringens proposition *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*,² som antogs av riksdagen i maj 2000 och som sträcker sig fram till år 2010.

Handikappolitiken omfattar insatser för att undanröja hinder för full delaktighet i samhället och insatser för att bekämpa diskriminering. Insatserna är sektorsövergripande och ansvaret för att nå de handikappolitiska målen vilar på respektive delområde.

Enligt handlingsplanen bör elever med funktionsnedsättning på samma sätt som övriga barn och ungdomar ha möjlighet att bo med sina föräldrar eller i deras närhet och gå i en skola i närheten av

¹ Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

² Prop. 1999/2000:79.

hemmet. Viktiga mål i handlingsplanen är bland annat ökad tillgänglighet och delaktighet. För teckenspråkiga är tillgången till information på teckenspråk och möjligheten att göra sig förstådda på teckenspråk en grundläggande förutsättning för tillgänglighet och delaktighet. Att regeringen genom den nya språklagen³ har stärkt teckenspråkets ställning är viktigt ur ett demokrati- och yttrandefrihetsperspektiv och en markering av regeringens syn på teckenspråkets ställning.

För att konkretisera de övergripande målen och inriktningsmålen för funktionshinderspolitiken, samt de inriktningsmål som angetts i en skrivelse till riksdagen, kommer regeringen under år 2011 att fastställa en ny strategi för funktionshinderspolitiken som sträcker sig från år 2011 fram till år 2016.⁴ Regeringen har beslutat om övergripande inriktningsmål för prioriterade områden vilka presenteras i skrivelsen.

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN:s generalförsamling i november 1989. Sverige har ratificerat konventionen vilket innebär att den är juridiskt bindande. Av konventionen, som ska läsas som en helhet, framkommer fyra grundprinciper.

I *artikel 2* slås fast att alla barn har samma rättigheter och lika värde och att ingen får diskrimineras.

Artikel 3 anger att det är barnets bästa som ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet.

Enligt *artikel 6* ska varje barn ha en inneboende rätt till livet.

I *artikel 12* anges att barnet har rätt att fritt bilda egna åsikter och att uttrycka dessa i alla frågor som berör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad.

³ Språklagen (2009:600).

⁴ Skr. 2009/10:166 *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt.*

FN:s standardregler för funktionshindrade⁵

År 1989 framfördes i FN:s generalförsamling ett förslag av Sverige om att utarbeta en konvention om funktionshindrades rättigheter. Förslaget avvisades och arbetet utmynnade i stället i 22 standardregler för att säkerställa att människor med funktionsnedsättning som medborgare har samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i samhället. Dessa regler uttrycker tydliga principiella ståndpunkter när det gäller rättigheter, möjligheter och ansvar på olika samhällsområden. Reglerna antogs av FN:s generalförsamling år 1993 och är inte juridiskt bindande för medlemsstaterna, men är tänkta att vara moraliskt förpliktande.

Av *regel nr. 6* som gäller utbildning uttalas bland annat följande. Staterna bör erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning och se till att sådan utbildning är en integrerad del av den ordinarie utbildningen.

För att möjliggöra att människor med funktionsnedsättning utbildas i det ordinarie skolsystemet ska staterna tillåta flexibilitet och anpassning av läroplanen. När det ordinarie skolsystemet inte kan tillgodose behovet av utbildning kan specialundervisning övervägas. Utbildning i det ordinarie skolsystemet förutsätter att det finns teckenspråkstolkare och annat lämpligt stöd. Specialundervisningen bör ha som mål att förbereda de studerande för undervisning i det ordinarie skolsystemet.

Vidare uttalas att döva och dövblinda har speciella behov av kommunikation och därför kan deras utbildning tillgodoses bättre i specialskolor, specialklasser eller i speciella enheter i vanliga skolor. Särskilt i början av utbildningen behöver särskild omsorg ägnas åt undervisningsmetoder som ska resultera i att döva eller dövblinda ska kunna kommunicera effektivt och bli så självständiga som möjligt.

⁵ Socialstyrelsens terminologiråd har beslutat om en revidering av termerna funktionsnedsättning och handikapp. Funktionsnedsättning: nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionshinder: begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen. En viktig konsekvens är att funktionshinder inte är något som en person har utan det är miljön som är funktionshindrande.

Salamancadeklarationen

Vid en världskonferens i juni 1994 som hölls i Salamanca i Spanien, om undervisning av elever med behov av särskilt stöd, antog 92 regeringar och 25 internationella organisationer en gemensam deklaration. Deklarationen är ett uttryck för mötesdeltagarnas åsikter och har inte någon rättslig betydelse.

Salamancadeklarationen tar sin utgångspunkt i varje barns grundläggande rätt till utbildning, varje barns unika egenskaper, intressen, fallenheter och inlärningsbehov. Deklarationen uttrycker att barn i behov av särskilt stöd måste ha tillgång till ordinarie skolor med integrationsinriktning och att denna integrationstanke är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder och att åstadkomma undervisning för alla.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Konventionen antogs av FN:s generalförsamling i december 2006 och undertecknades av bland andra Sverige i maj 2007. Sverige har ratificerat konventionen och den är därmed juridiskt bindande. Konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter men skapar inte i sig några nya rättigheter utan har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

För barn med funktionsnedsättning understryker kraven i *artikel 7* det som redan gäller enligt konventionen om barnets rättigheter, dvs. att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Detta gäller alla barn oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte.

I *artikel 24* fastslås rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Denna rätt ska ske utan diskriminering och på lika villkor. För att förverkliga denna rätt ska konventionsstaterna säkerställa bland annat följande. Personer med funktionsnedsättning ska inte utestängas från det allmänna utbildningssystemet och de ska på lika villkor som andra få tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildning på sina hemorter. Personer med funktionsnedsättning ska ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ända-

målsenliga utbildning. De ska även ges nödvändigt stöd och ändamålsenliga individanpassade åtgärder i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.

Det ska göras möjligt för personer med funktionsnedsättning att lära sig praktiska och sociala färdigheter för att underlätta deras fulla och likvärdiga deltagande i utbildning och som samhällsmedlemmar. I detta syfte ska ändamålsenliga åtgärder vidtas bland annat för att underlätta inläring av punktskrift, alternativ skrift, förstorande och alternativa former, medel och format för kommunikation samt rörelse- och orienteringsförmågan och underlätta kamratstöd och mentorskap. Åtgärder ska också vidtas för att underlätta inläring av teckenspråk och främja dövsamhällets språkliga identitet samt säkerställa att utbildning av personer, särskilt barn, med synskada eller dövblindhet eller som är döva eller hörselskadade, ges på de mest ändamålsenliga språken, formerna och medlen för kommunikation för den enskilde och i miljöer som maximerar kunskapsrelaterad och social utveckling.

För att säkerställa förverkligandet av denna rättighet ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att anställa lärare, även lärare med funktionsnedsättning, som är kunniga i teckenspråk och/eller punktskrift, och för att utbilda yrkeskunniga personer och personal som är verksamma på alla utbildningsnivåer.

Specialskolor

Det finns åtta specialskolor, varav tre har hela landet som upptagningsområde och fem har regionala upptagningsområden. De tre riksskolorna är Ekeskolan, Hällsboskolan och Åsbackaskolan och de fem regionskolorna är Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan. Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna.

Regionskolor ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner. Nedan beskrivs skolorna kortfattat.

Regionskolor för döva och hörselskadade

Regionskolorna har olika karaktär. Vissa ligger i stora kommuner med relativt korta reseavstånd. Där bor eleverna huvudsakligen hemma hos sina föräldrar och dagpendlar till skolorna. Andra ligger i mindre kommuner och där är det vanligare att eleverna bor i elevhem. Elevsammansättningen skiljer sig också, främst vad gäller vilket förstaspråk eleverna har, talad svenska eller teckenspråk.

Birgittaskolan (Örebro)

Skolans upptagningsområde är i dag¹ Dalarnas, Södermanlands, Värmlands, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län. Hälften av eleverna har talad svenska som förstaspråk, cirka 40 procent har teckenspråk som förstaspråk och resterande andel har båda språken som förstaspråk. Läsåret 2010/11 är 135 elever inskrivna på skolan.

¹ Av Specialpedagogiska skolmyndighetens nya instruktion (SFS 2011:130), beslutad den 8 mars 2011, framgår att myndigheten får bestämma upptagningsområden för regionskolorna.

Kristinaskolan (Härnösand)

Skolans upptagningsområde är i dag Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens, Jämtlands och Norrbottens län. En tredjedel av eleverna har talad svenska som förstaspråk, cirka en tredjedel har teckenspråk som förstaspråk och resterande andel har både talad svenska och teckenspråk som förstaspråk. Läsåret 2010/11 är 56 elever inskrivna på skolan.

Manillaskolan (Stockholm)

Skolans upptagningsområde är i dag Stockholms, Uppsala och Gotlands län. Manillaskolan skiljer sig, tillsammans med Östervångsskolan, från övriga regionskolor eftersom endast 1 procent av eleverna har talad svenska som förstaspråk, cirka 70 procent har teckenspråk som förstaspråk och resterande andel har både talad svenska och teckenspråk som förstaspråk. Läsåret 2010/11 är 111 elever inskrivna på skolan.

Vänerskolan (Vänersborg)

Skolans upptagningsområde är i dag Jönköpings, Hallands och Västra Götalands län. En majoritet av eleverna, 55 procent, har talad svenska som förstaspråk, cirka en tredjedel har teckenspråk som förstaspråk och resterande andel har båda språken som förstaspråk. Läsåret 2010/11 är 56 elever inskrivna på skolan.

Östervångsskolan (Lund)

Skolans upptagningsområde är i dag Skåne, Blekinge, Kalmar och Kronobergs län. Elevsammansättningen liknar Manillaskolans genom att endast ett fåtal elever, 4 procent, har talad svenska som förstaspråk, cirka 60 procent har teckenspråk som förstaspråk och resterande andel har båda språken som förstaspråk. Läsåret 2010/11 är 57 elever inskrivna på skolan.

Riksskolor

Ekeskolan (Örebro)

Ekeskolans målgrupp är elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning. Skolan har hela landet som upptagningsområde, men de flesta eleverna kommer från närområdet. Många elever har komplexa funktionsnedsättningar och majoriteten följer tränings skolans kursplaner. Läsåret 2010/11 är 25 elever inskrivna på skolan.

Åsbackaskolan (Gnesta)

Åsbackaskolan målgrupp är elever som är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola. Skolan tar även emot elever som är dövblindfödda och samtliga elever läser enligt tränings skolans kursplaner. Skolan har hela landet som upptagningsområde, men en majoritet av eleverna kommer från närområdet. Läsåret 2010/11 är 33 elever inskrivna på skolan.

Hällsboskolan (Sigtuna och Umeå)

Hällsboskolans målgrupp är elever som har grav språkstörning. I Sigtuna är skolan lokalintegrerad i de två kommunala skolorna Sankta Gertrud och Sankt Olof. I Umeå har skolan verksamhet vid den kommunala skolan Västangårds skola. Skolan har hela landet som upptagningsområde, men de flesta eleverna kommer från närområdena. Läsåret 2010/11 är 28 elever inskrivna på skolan.

Deltidsutbildning vid specialskolorna under läsåret 2009/10

Sammanfattning av specialskolornas svar på en enkät om deltidstudning

Här redovisas en sammanfattning av svaren på den enkät om deltidstudning som utredningen sänt till samtliga specialskolor. I enkäten ger specialskolorna bland annat svar på om skolorna har haft deltidselever under läsåret 2009/10 och hur skolorna ser på en verksamhet med deltidselever.¹

Tabell 1.1 Antal deltidselever i specialskolan – uppdelat per specialskola

Antal deltidselever i specialskolan – uppdelat per specialskola:		
Specialskola	HT 2009	VT 2010
Birgittaskolan	-	-
Kristinaskolan	17	17
Manillaskolan	-	-
Vänerskolan	10	5
Östervångskolan	1	1
Ekeskolan	-	-
Hällsboskolan	-	-
Åsbackaskolan	4	4
Totalt	32	27

Som framgår av tabellen är antalet deltidselever få och deltidselever förekommer inte på alla specialskolor.² De specialskolor som i dag inte tar emot deltidselever uppger att de tar emot elever för

¹ I samtliga svar avses en elev i grundskolan eller grundsärskolan som är deltidselev i specialskolan.

² Med hänsyn till de enskilda eleverna särredovisas inte svaren från specialskolorna.

studiebesök, besöksveckor och temaveckor. Hällsboskolan har ett antal elever som har tagits emot på försök bland annat på grund av osäkerhet om eleverna tillhör målgruppen.³ Specialskolorna har inte någon elev som är deltidselev i grundskolan eller grundsärskolan.

Gränsdragningen; att vara ”deltidselev” i specialskolan och ”studiebesök” / ”besöksveckor”

Specialskolorna är samstämmiga i bedömningen om av vad som ska avses med studiebesök och att vara deltidselev i specialskolan. Skillnaden mellan ett studiebesök och att vara deltidselev är tiden i specialskolan och syftet.

Med *deltidselev* avses en elev som återkommande ingår i en fast grupp eller i en klass på skolan. Deltidseleverna har deltagit i specialskolornas verksamhet i olika utformning och omfattning. Tidsperioden i specialskolan varierar; några elever har deltagit en till två dagar i veckan medan andra elever har deltagit i specialskolans verksamhet under en till tre veckor per termin. Deltidseleverna uppges huvudsakligen följa specialskolans kursplaner. I några fall följs grundskolans kursplaner alternativt grundsärskolans med teckenspråk som tillägg. Eleven har då med sig material från hemskolan.

Med *studiebesök* / *besöksveckor* avses ett besök i specialskolan som sker vid något enstaka tillfälle. Vid ett studiebesök eller en besöksvecka deltar inte eleven i skolverksamheten. Syftet med ett studiebesök är att ”pröva-på och känna efter”. Efter studiebesöket / besöksveckan kan följande alternativ diskuteras; skolgång på heltid eller deltid i specialskolan eller heltid i hemskolan.

Specialskolornas syfte och mål med deltidkundervisning

Huvudsyftet för en elev i grundskolan eller grundsärskolan att vara deltidselev i specialskolan är att eleven ska få en möjlighet att ta del av specialskolans tvåspråkiga skolmiljö med teckenspråk och talad svenska. Eleven kan också stärka sin självkänsla och identitet. Ytterligare ett syfte kan vara att en elev som har lång resväg inte

³ Mottagande på försök regleras i 7 kap. 8 § skollagen (2010:800). Hällsboskolan tar emot elever med grav språkstörning.

ska behöva lämna sin familj och till största delen kunna vara kvar i sin hemmiljö. *Målet* för en deltidselev är att främja elevens kunskapsutveckling och måluppfyllelse genom att stimulera språkutvecklingen. Eleven kan också efter en tid som deltidselev välja att bli heltidselev.

Kategorier av elever som har deltagit i deltidkundervisning och som förväntas delta i framtiden

De elever som har deltagit i deltidkundervisningen uppges i princip motsvara specialskolans målgrupp. Specialskolorna har olika uppfattning om vilka kategorier av elever som kan förväntas bli aktuella i framtiden som deltidselever. Enligt en specialskola kan det vara elever som har en hörselnedsättning eller elever med CI. En specialskola anser att det inför att en elev ska tas emot som "deltidselev" bör göras en kartläggning av elevens språknivå och språkdomäner, dvs. i vilka sammanhang eleven använder talad svenska eller teckenspråk.

Ansvars- och kostnadsfördelning

De specialskolor som tar emot deltidselever har slutit avtal med elevens hemkommun. Den period för vilken avtal har slutits varierar från en termin till två läsår. Ansvarsfördelningen regleras i avtalen och *ansvaret* för eleven har i samtliga fall tilldelats hemkommunen. I avtalen regleras även till viss del utformningen av deltidkundervisningen. Vad avtalen innehåller och vad de ska reglera är dock mycket skiftande. Det kan vara fråga om t.ex. reglering av elevens utvecklingsplan och hur den ska följas upp eller upplägg av samverkansmöten. Frågan om ansvaret för elevens betygssättning har inte varit aktuell i något fall, eftersom eleven inte har varit i specialskolan i så stor omfattning.

Den *ersättning* som hemkommunen ska lämna för en deltidselev har i avtalen beräknats efter en självkostnad och då främst efter specialskolans personalkostnad. Det finns även en variant som är framtagen efter en schablonkostnad för kost och logi.

Förväntad utveckling och konsekvens för dagens specialskola

Specialskolorna har fått många förfrågningar från hemkommuner och vårdnadshavare om möjligheten att vara deltidselev. Utvecklingen och behovet framöver, när det gäller deltidselever, uppges öka om verksamheten genom författningsstöd permanentas. Hållsboskolan, som i dag inte tar emot deltidselever, uppskattar att 10–30 procent av skolans nuvarande elever kommer att välja deltid i stället för heltid i specialskolan om det blir möjligt att välja.

Specialskolans *nuvarande verksamhet* vid en ökad utveckling av antalet deltidselever bedöms påverkas på flera plan. Det uppges att det krävs en gemensam fortbildning och ett kunskapsutbyte hos personal både i hemkommunen och i specialskolorna. Det kommer att ställas krav på nya arbetssätt och helt andra krav på skolans personal. Specialskolans boende uppges behöva en beredskap för att ta emot deltidselever.

Från flertalet specialskolor uttrycks *vissa farhågor* inför en ökning av deltidselever. Det kan skapa en oro i befintliga klasser som kan påverka undervisning, trygghet och studiero. En specialskola anser att om deltidselever finns i separata grupper i skolan upplever de sig inte delaktiga, medan en annan specialskola uttrycker att om efterfrågan blir stor så måste de skapa särskilda klasser för deltidseleverna. Ekeskolan, som i dag inte har deltidselever, anser att det inte heller i framtiden kommer att finnas elever som kan vara aktuella som deltidselever. Skolan bedömer att dess verksamhet kan komma att påverkas negativt om den får fler skolformer att förhålla sig till.

Utredningens enkät

Enkätfrågor till specialskolor angående "deltidselever"

- 1 a. Hur många elever har under läsåret 2009/2010 deltagit delvis i undervisningen som "deltidselev"?
 - b. Vad avser du med "deltidselev" och var anser du att gränsen går mellan "studiebesök" i specialskolan och "deltidselev"?
 - c. Vad är syftet – målet för "deltidseleven"?
 - d. Beskriv under hur långa perioder "deltidseleverna" brukar komma till skolan och delta i verksamheten (ex. tre dagar per vecka under en termin / läsår).
3. Vilka kategorier av elever har deltagit i deltidkundervisningen? Beskriv utifrån funktionsnedsättning och om det finns något annat kriterium som gör att de är "deltidselever".
- 4 a. För hur lång tidsperiod tecknas avtal med hemkommunen för "deltidseleven" (ex. termin / läsår)?
 - b. Hur har kostnaden beräknats för eleven?
 - c. Hur ser ansvarsfördelningen ut (ex. betyg, utvecklingssamtal, kontroll av närvaro)?
 - d. Vilken kursplan följs när eleven är i specialskolan?
5. Hur tror du att utvecklingen kommer att vara framöver när det gäller antalet "deltidselever" om verksamheten permanentas?
- b. Hur bedömer du att detta kommer att påverka din verksamhet?

6. Vilka kategorier av elever tror du kan komma att bli aktuella för "deltidsundervisning" i framtiden? Beskriv utifrån funktionsnedsättning och eventuella andra kriterier som gör att de kan vara aktuella som "deltidselever".

7. Övrigt som du vill tillägga.

Beräkningar av vissa ekonomiska konsekvenser

I bilagan redovisas beräkningar som ligger till grund för de ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag om en nioårig skolplikt och om deltidstudning.

En nioårig skolplikt

Beräkningarna utgår ifrån antagandet att förhållandet mellan antal årsarbetare och elever är linjärt. Utredningen utgår från detta antagande eftersom personalantalet i specialskolan har följt elevutvecklingen relativt linjärt under de senaste årens nedgång i elevantalet. I beräkningen av det förväntade minskade personalbehovet utgår utredningen från Specialpedagogiska skolmyndighetens uppgifter om antalet årsarbetare per specialskola enligt myndighetens kvalitetsredovisning för år 2009. Utredningen använder vidare ett medelvärde för antalet elever som läser i årskurs 10 i regionskolorna baserat på läsåren 2005/06 till 2009/10. Beräkningar av minskade intäkter baseras på de av regeringen fastställda ersättningsnivåerna för år 2011. Vidare utgår utredningen från en beräknad driftskostnad per årsarbetare på cirka 750 000 kronor. Detta belopp är baserat på ett medelvärde av den av Specialskolemyndigheten redovisade driftskostnaden per årsarbetare för år 2007 och motsvarande kostnad för Specialpedagogiska skolmyndighetens personal år 2009. Ett medelvärde används eftersom driftskostnaden historiskt har varit lägre i den tidigare Specialskolemyndigheten än i Specialpedagogiska institutet. Beräkningen utgår vidare från att alla hemkommuner med elever i specialskolan betalar samma ersättning.

Scenario 1 – alla elever i de regionala specialskolorna fullföljer på nio år

Tabell 1 Beräkning av kostnads- och intäktsförändringar – scenario 1

Elever och årsarbetare	
Minskning av antalet elever i årskurs 10	66
Årsarbetare per elev (ÅA/elev)	0,9
Beräknat minskat behov av årsarbetare	57
Genomsnittlig driftskostnad per årsarbetare (tkr)	750
Beräknad minskning av personalkostnader/år (tkr)	+ 42 600
Kostnader för utökad garanterad undervisningstid	- 4 000
Minskade intäkter från kommuner	Belopp (tkr)
2010 års ersättningsnivå	- 15 400
Skillnad nettokostnader för staten	Belopp (tkr)
2010 års ersättningsnivå	+ 23 200

Källa: Officiell statistik, Skolverket; Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning för skolor 2009* och *Årsredovisning 2009*; Specialskolemyndigheten, *Årsredovisning 2007*; utredningens beräkningar.

Scenario 2 – 60 procent av eleverna i de regionala specialskolorna fullföljer på nio år

Tabell 2 Beräkning av kostnads- och intäktsförändringar – scenario 2

Elever och årsarbetare	
Antal elever i åk 10 om 60 % avslutar i åk 9	26
Årsarbetare totalt (ÅA/elev)	0,9
Antal ÅA för beräknat antal elever i åk 10	23
Beräknat minskat behov av årsarbetare jämfört med nuvarande antal	34
Genomsnittlig driftskostnad per årsarbetare (tkr)	750
Beräknad minskning av personalkostnader/år (tkr)	+ 25 600
Kostnader för utökad garanterad undervisningstid	- 4 000
Minskade intäkter från kommuner	Belopp (tkr)
2010 års ersättningsnivå	- 9 200
Skillnad nettokostnader för staten	Belopp (tkr)
2010 års ersättningsnivå	+ 12 300

Källa: Officiell statistik, Skolverket; Specialpedagogiska skolmyndigheten, *Kvalitetsredovisning för skolor 2009* och *Årsredovisning 2009*; Specialskolemyndigheten, *Årsredovisning 2007*; utredningens beräkningar.

Kostnaden för deltidsutbildning

Tabell 3 Kostnad för deltidslev

	Ersättning heltidslev per år (SEK)	Kostnad/dag (SEK)	Kostnad/vecka (SEK)	Antal veckor/år	Totalt per år (SEK)
Vårdkommun (2011)	79 740	450	2 250	4	9 000
Övrig kommun (2011)	232 880	1 300	6 500	4	26 000
Utredningens förslag steg 1	300 000	1 685	8 427	4	34 000
Utredningens förslag steg 2	550 000	3 090	15 449	4	62 000

Källa: Utredningens beräkningar.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]

- Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]