

16 Hög kompetens och professionalism hos lärare och annan skolpersonal

Utredningens bedömning: I regeringens satsningar på specialpedagogik bör det tydligt ingå satsningar på speciallärare med specialisering mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning. Statens skolverk bör prioritera dessa specialiseringar inom Lärarlyftet. Kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning bör också prioriteras i regeringens aviserade insatser som syftar till att fler speciallärare och specialpedagoger anställs i skolan och till att öka tillgången till specialpedagogiskt stöd från förskoleklassen till årskurs 3.

Utredningen konstaterar att lärare och annan skolpersonal naturligtvis måste ha relevant utbildning för att möta behovet hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Dels för att kunna fokusera på sitt eget språk och samspel med eleverna, dels för att kunna stödja elevernas språkliga utveckling. Kunskaper om arbetsformer, värdegrundsarbete och dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning är delar av den nödvändiga kompetensen. I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av fortbildningsläget. Det handlar om vilka fortbildningsinsatser som borde genomföras och vilka som redan genomförs. Det handlar också om kompetensen hos lärare och annan skolpersonal som möter elevgrupperna och hur även kortare fortbildning kan ha goda effekter.

16.1 Statens satsningar på fler speciallärare och specialpedagoger

Enligt Statistiska centralbyråns Arbetskraftsbarometer 2014¹ råder det brist på nyutexaminerade speciallärare och specialpedagoger. Enligt prognoserna kommer bristen att vara stor år 2020, och fram till år 2035 beräknas efterfrågan att öka med 70 procent.² Det framtida balansläget är beroende av de närmaste årens utbildnings-satsningar. För att täcka behovet föreslår regeringen flera åtgärder i vårbudgeten 2015 och 2016:

- utbyggnad av speciallärar- och specialpedagogikutbildningar
- insatser som i huvudsak syftar till att öka tillgången till specialpedagogiskt stöd i förskoleklassen och årskurs 1–3.³

Regeringens satsning på specialpedagogisk kompetens uppgår till 500 miljoner kronor per år. För åren 2016–2019 har regeringen avsatt 32 miljoner kronor för att bredda Lärarlyftet II. Från att tidigare bara ha erbjudit statsbidrag kopplat till speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning erbjuds alla specialiseringar inklusive specialisering mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning höstterminen 2016. Huvudmännen får ett statsbidrag på 1 000 kronor per högskolepoäng för de lärare som går utbildningarna.⁴

Till höstterminen 2016 kunde Skolverket inte erbjuda specialisering mot grav språkstörning respektive synnedsättning. Antalet ansökningar till specialiseringen mot dövhet eller hörselnedsättning var dessutom betydligt lägre än till andra specialiseringar. Utredningen anser att det därför är rimligt att prioritera specialiseringarna mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning. Dels genom att se till att specialiseringarna verkligen kommer igång varje år framöver, dels genom att ge företräde åt specialiseringarna.

Utredningen gör bedömningen att även övriga satsningar som görs på specialpedagogik måste leda till att det anställs fler special-

¹ Arbetsbarometern publiceras på www.scb.se i december varje år.

² Statistiska centralbyrån (2014).

³ Regeringens proposition 2014/15:1 resp. 2015/16:1. (Utgiftsområde 16).

⁴ Regeringens proposition 2015/16:1. (Utgiftsområde 16).

lärare med specialisering mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning och att andelen behöriga ökar. Annars finns det risk att elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inte kommer att kunna få det stöd de behöver trots de insatser som utredningen föreslår.

16.2 Fortbildningsinsatser inom dövhet och hörselnedsättning

Det finns ett antal olika typer av fortbildningar för lärare och annan skolpersonal som arbetar med elever med dövhet eller hörselnedsättning. Det handlar om specialpedagogiska högskolekurser, kompetenshöjande åtgärder via Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, och kortare fortbildningar och handledning som huvudmännen anordnar för lärarna i olika utsträckning. Fortbildningsinsatser i teckenspråk behandlas i avsnitt 9.4 Behov av lärarfortbildning i teckenspråk.

Specialpedagogiska högskolekurser

Vid en genomgång av högskolornas kursutbud i januari 2016 framgick att det endast var Stockholms universitet och Örebro universitet som hade speciallärarutbildning med specialisering mot dövhet eller hörselnedsättning.

Kompetenshöjande åtgärder via SPSM

SPSM:s resurscenter döv/hörsel är ett nationellt resurscenter för barn och ungdomar med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning. Resurscentret erbjuder bland annat utredningar av elever och fortbildning av skolpersonal. SPSM har också rådgivare med kompetens inom dövhet och hörselnedsättning i sina fem regioner. Rådgivarna samverkar med kommuner och skolor för att elevgruppen ska få en likvärdig skolgång. I de flesta fall är det skolan som kontaktar rådgivarna för att få svar på sina frågor om pedagogiska strategier och förhållningssätt.

SPSM har olika kurser riktade till lärare och andra som arbetar med barn och elever med dövhet eller hörselnedsättning. Myndigheten erbjuder distanskurser, bland annat en grundkurs och en fördjupningskurs i hur man ska möta barn och elever med hörselnedsättning. Myndigheten erbjuder även en kurs i hur man kan anpassa lärmiljö och pedagogik för elever med hörselnedsättning. Dessutom har man kurser i tecken som alternativ och kompletterande kommunikation, TAKK.

Även den regionala specialskolan är i viss utsträckning en resurs för fortbildning, då man tar emot mindre grupper med pedagoger på studiebesök.

Kortare fortbildning, handledning och nätverk

Kompetenshöjande åtgärder kring dövhet och hörselnedsättning arrangeras också av skolhuvudmännen. Exempel på det syns i utredningens statsbidrag, se kapitel 25 Statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder. Åtgärderna har till exempel bestått av pedagogisk fortbildning om dövhet eller hörselnedsättning, fortbildning om tekniska hjälpmedel och fortbildning i teckenspråk eller tecken som stöd. De har också bestått av studiebesök och erfarenhetsutbyte.

16.3 Fortbildningsinsatser inom grav språkstörning

Det finns ett antal olika typer av fortbildningar för lärare och annan skolpersonal som arbetar med elever med grav språkstörning. Det handlar om specialpedagogiska högskolekurser på Malmö högskola, kompetenshöjande åtgärder via SPSM och kortare fortbildningar och handledning som huvudmännen anordnar för lärarna i olika utsträckning.

Specialpedagogiska högskolekurser

Riksdagen beslutade om en satsning på specialpedagogiska fördjupningskurser inom grav språkstörning under åren 2001–2009.⁵

⁵ Regeringsbeslut Dir. 1995:134. Regeringens proposition 1998/99:105.

Sammanlagt 460 speciallärare, specialpedagoger och logopedier utbildades på Karlstads universitet, Malmö högskola, Lärarhögskolan i Stockholm och Umeå universitet i samarbete med SPSM:s resurscenter tal och språk.⁶ Efter satsningen har Malmö högskola fortsatt att erbjuda högskolekurser på avancerad nivå med inriktning mot grav språkstörning. Där finns det också en inriktning mot grav språkstörning i speciallärarprogrammet.

Kompetenshöjande åtgärder via SPSM

Resurscenter tal och språk i Stockholm är ett nationellt resurscenter för barn och ungdomar med grav språkstörning. Resurscentret erbjuder bland annat utredningar av elever och fortbildning av skolpersonal. SPSM har också rådgivare med kompetens inom grav språkstörning i sina fem regioner. Rådgivarna samverkar med kommuner och skolor för att elevgruppen ska få en likvärdig skolgång. I de flesta fall är det skolan som kontaktar rådgivarna för att få svar på sina frågor om pedagogiska strategier och förhållningssätt.

SPSM har vid två tillfällen anordnat tvådagarskonferenser om grav språkstörning. Den första arrangerades år 2012 och den andra år 2015, i samarbete med utredningen. Antalet deltagare begränsades till 350 respektive 900, men vid båda tillfällena var efterfrågan på platser så stor att antalet hade kunnat fördubblas. Utbildningsradion filmade båda konferenserna och SPSM har på så sätt fått möjlighet att använda och hänvisa till föreläsningarna på sin webbsida och i sina kurser.

Myndigheten har också distanskurser om grav språkstörning. Kurserna vänder sig till lärare och andra som arbetar med barn och elever med grav språkstörning. De leds av specialpedagoger, psykologer, logopedier och kuratorer på SPSM. Deltagarna på kurserna bjuds in till ett nätverk som erbjuder kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte två gånger per år.

Även specialskolan är i viss utsträckning en resurs för fortbildning. Hällsboskolan i Umeå och Stockholm tar emot mindre grupper med pedagoger på studiebesök.

⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011).

Kortare fortbildning, handledning och nätverk

Kompetenshöjande åtgärder kring grav språkstörning arrangeras också av skolhuvudmännen. Exempel på det syns i utredningens statsbidrag, se kapitel 25 Statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder. Åtgärderna har till exempel bestått av att specialpedagoger eller logopedier ger lärare fortbildning och handledning. De har också bestått av studiebesök i kommunikationsklasser, erfarenhetsutbyte kommunikationsklasser emellan eller andra typer av samarbeten mellan skolor som har elever med grav språkstörning.

16.4 Brist på formell utbildning om dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning

För en gynnsam språkutveckling hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som får sin utbildning i reguljär klass rekommenderas bland annat anpassning av arbetsätt och lärverktyg, tydlig struktur och en inlärningsmiljö som ger god möjlighet till språkligt samspel, se kapitel 6 Pedagogiska behov hos elever med dövhet eller hörselnedsättning respektive kapitel 13 Vilket stöd behöver elever med grav språkstörning i skolan? Utredningen har noterat att det är stor variation i vilken kompetens som finns på olika skolor för att möta dessa behov, även inom samma kommun. På skolor där det finns hörsel- eller kommunikationsklasser eller -spår har ofta hela kollegiet mer kunskap om dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning tack vare gemensam fortbildning.

När det gäller elever med dövhet eller hörselnedsättning ger HODA-rapporten⁷ inblick i vilken kompetens lärarna som undervisar elevgruppen har. Där framgår att endast drygt hälften av lärarna har tidigare erfarenhet av att undervisa elever med hörselnedsättning. Vidare framgår det att för närmare 40 procent av eleverna saknas hörselpedagog, men det är bara 20 procent av eleverna som faktiskt fått stöd av en kommunal hörselpedagog. Av en lärarenkät⁸ framgår att lärarna anser att kunskap om elevernas hörselnedsättning, dess pedagogiska konsekvenser och hörteknik

⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014a).

⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008b).

är de viktigaste hörnstenarna för att eleverna ska kunna inkluderas på bästa sätt. Lärarna menade sig ha begränsade kunskaper om elever med hörselnedsättning.

Utredningen har också i sina kontakter med kommuner noterat att det i vissa kommuner tycks vara så att den specifika hörselkompetensen i till exempel den centrala elevhälsan urholkas, bland annat vid pensionsavgångar. Detta är en bild som bekräftas av SPSM⁹ och Hörselskadades Riksförbund som funnit att varannan kommun inte har tillgång till hörsellärare med hörselpedagogisk utbildning.¹⁰ Utredning kan konstatera att det tycks finnas ett stort behov av kompetensutveckling inom området.

Lärarnas kunskaper om grav språkstörning har också undersökts. I en svensk studie intervjuades elever som hade gått över från kommunikationsklass till reguljär klass och deras lärare. Det visade sig att lärarna i de mottagande klasserna hade bristande kunskaper om grav språkstörning och begränsade möjligheter att ge eleverna språkligt stöd. En slutsats var att lärarna borde få både kompetensutveckling för att höja sina teoretiska kunskaper och handledning kring de individuella eleverna.¹¹

I en liknande brittisk studie intervjuades lärare som hade elever med grav språkstörning. Av svaren framkom att nästan alla lärare saknade formell utbildning inom arbete med elever som har grav språkstörning. De kunskaper lärarna hade var i stället resultat av samarbete med kollegor. Avsaknaden av formell utbildning avspeglades i bristande kunskaper om grav språkstörning och dess orsaker och följder. Lärarna hade också bristande kunskaper om elevernas stödbehov. Även här efterlyste forskarna bättre möjligheter till fortbildning.¹²

Bilden bekräftas av Skolinspektionens rapport¹³ där lärarna menar att de har ”för liten kunskap om hur funktionsnedsättningen påverkar inlärningen”.

Förhållandena som framkommer i studierna ovan stämmer väl överens med vad som framkommit i utredningens skolenkät om elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. När

⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009b).

¹⁰ Hörselskadades Riksförbund (2007).

¹¹ Hedman, B. (2009).

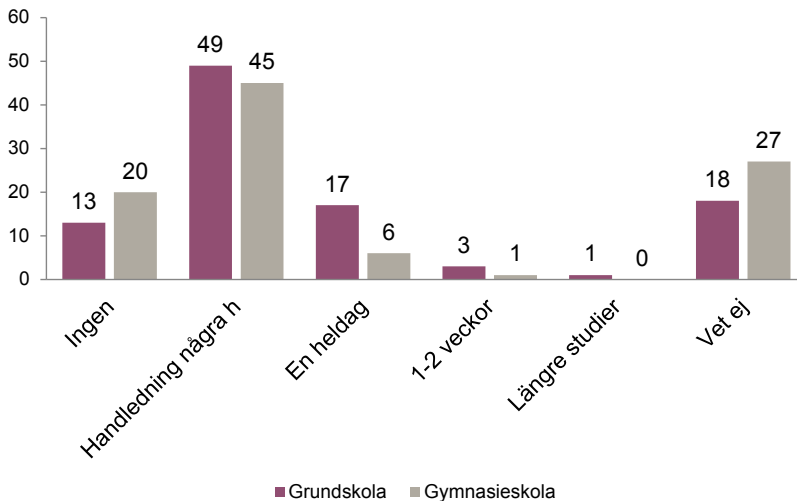
¹² Dockrell, J.E. & Lindsay, G (2001).

¹³ Skolinspektionen (2009).

rektorerna fick frågan om vilken utbildning de flesta av lärarna till elever med grav hörselnedsättning eller grav språkstörning fått kring hörselnedsättning respektive språkstörning var det vanligaste svaret handledning i några timmar, se figur 16.1 och 16.2.

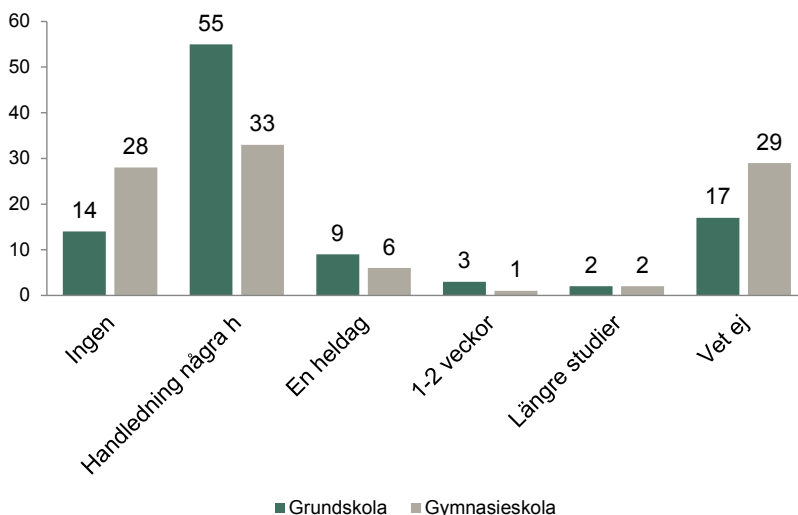
Figur 16.1 Hur mycket kompetensutveckling har de flesta av berörda klass- och ämneslärare fått kring hörselnedsättning?

Svar från 1 439 grundskolor och 372 gymnasieskolor som har elever med grav hörselnedsättning, procent



Figur 16.2 Hur mycket kompetensutveckling har de flesta av berörda klass- och ämneslärare fått kring språkstörning?

Svar från 1 768 grundskolor och 372 gymnasieskolor som har elever med generell eller grav språkstörning, procent



16.5 Goda effekter av kortare fortbildning

Samtidigt som det behövs specialpedagoger och speciallärare med inriktning mot dövhet eller hörselnedsättning respektive språkstörning gör utredningen bedömningen att det är nödvändigt att alla berörda lärare får åtminstone kortare kompetensutveckling. Så är det inte i dag. Enligt utredningens skolenkät svarar 14 procent av grundskolerektorerna som har elever med generell eller grav språkstörning på skolan att de flesta berörda klass- eller ämneslärare inte har fått någon kompetensutveckling alls. På gymnasieskolan är siffran den dubbla, 28 procent. Nästan lika illa ser det ut på skolor som har elever med grav hörselnedsättning.

Även kortare fortbildning inom grav språkstörning kan öka lärares teoretiska kunskaper och förändra deras agerande gentemot eleverna. Det visar en studie där sex nyzeeländska specialpedagoger fick tre timmars fortbildning och handledning om grav språkstörning. Från att innan fortbildningen fokusera på elevernas svårigheter började de efter insatsen fokusera mer på elevernas situation i klassrummet. Enligt forskarna skulle en kombination av

teoretisk fortbildning och handledning kring lärares arbete i klassrummet kunna förbättra elevernas skolsituation.¹⁴ Studien replikerades med svenska lärare i årskurs 1–4, och även där hade fortbildningen goda effekter. Effekterna var dock större på lärarnas faktakunskaper om språkliga svårigheter än på deras praktiska arbete.¹⁵

Det finns enligt forskningen anledning att tidigt ge alla lärare som undervisar elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning åtminstone kortare fortbildningar och handledning, vilket är förhållandevis lätt att arrangera.

¹⁴ Cunningham, M. m.fl. (2010).

¹⁵ Ferm, L. & Gunterberg-Klase, L. (2015).

17 Statens specialpedagogiska stöd

17.1 Ansvarsfördelning stat – landsting – kommun

Ansvaret för stöd till elever med funktionsnedsättning delas mellan staten, landstingen och skolhuvudmännen – i de flesta fall kommunerna. I detta avsnitt fokuseras ansvarsfördelningen när det gäller elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Kommunernas ansvar för elevernas skolgång är långtgående. Enligt skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografiskt hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet. Lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet ska gälla avsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. I utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov och en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹ Om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska sådant stöd ges. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.² Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det ska vidare framgå när

¹ 3 kap. 5 a § skollagen (2010:800).

² 3 kap. 8 § skollagen (2010:800).

åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.³

På kommunala och enskilda skolhuvudmän ligger med andra ord långtgående krav att ge eleverna det stöd de behöver för att uppnå målen för utbildningen. Skolhuvudmännen ska också tillhandahålla de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.⁴ För elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har alltså skolan ansvar för att extra anpassningar görs i form av till exempel pedagogisk kunskap och teknik för att möta eleverna i skolsituationen.

Landstingen har ansvar för hälso- och sjukvård. Enligt hälso- och sjukvårdslagen⁵ innebär detta att de ska erbjuda habilitering och rehabilitering samt ansvara för hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Dessutom ska landstingen erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövhet, hörselnedsättning eller dövblindhet.

Med habilitering avses enligt Socialstyrelsen⁶ insatser som ska bidra till att en person med medfödd eller tidigt förvärvad funktionsnedsättning, utifrån sina behov och förutsättningar, utvecklar och bibehåller bästa möjliga funktionsförmåga. Insatserna ska skapa goda villkor för ett självständigt liv och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Habilitering omfattar insatser från medicinska, sociala, psykologiska såväl som pedagogiska kompetensområden. För studerande med funktionsnedsättning tillhandahåller landstingen hjälpmedel i undervisningssituationen. Det är alltså landstingen som förskriver såväl hörapparater som hörteknik till elever med dövhet eller hörselnedsättning. I samband med förskrivningarna ges som regel olika former av information och stöd till eleven och elevens föräldrar och lärare.

Även om landstingen enligt LSS⁷ har ett särskilt ansvar att ge råd och stöd som ett komplement till habiliteringen för barn och ungdomar med funktionsnedsättning har de inget reglerat ansvar för

³ 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁴ 2 kap. 35 § skollagen (2010:800).

⁵ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

⁶ Samordning av insatser för habilitering och rehabilitering (SOSFS 2007:10).

⁷ Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

att erbjuda specialpedagogiskt stöd till skolan. Landstingens uppdrag är riktat mot enskilda individer. De är skyldiga att planera habilitering och rehabilitering och tillhandahålla hjälpmedel i samverkan med den enskilde.

Landstingens pedagogiska hörselvård arbetar på uppdrag av föräldrarna och erbjuder habilitering för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Hörselvården stödjer eleverna med personlig teknik samt erbjuder vid behov hörsel- och talträning. Man erbjuder också föräldrar en grundläggande kurs i teckenspråk. Hörselvården följer barnen från spädbarnsåren upp till och med gymnasieskolan, även om det i praktiken kan se lite olika ut när det gäller gymnasieelever.

Även när det gäller elever med grav språkstörning arbetar landstingen på uppdrag av föräldrarna. Vanligast är att arbetet sker genom landstingets logopediska mottagningar, men i vissa landsting kan arbetet vara organiserat på annat sätt, till exempel genom privata aktörer. Landstingen gör logopediska och psykologiska utredningar och insatser. Insatserna från landstingens logopeder kan antingen vara direkta och genomföras av logopederna själva eller indirekta, genom att en lärare handleds kring hur man kan stimulera elevernas språkliga utveckling.

Det finns stora skillnader mellan hur landsting tolkar sitt uppdrag kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. När det gäller elever med dövhet eller hörselnedsättning går vissa landsting in i skolan för att se till att det där finns fungerande teknik, medan andra landsting har en mer strikt gräns mellan vad som betraktas som personliga hjälpmedel och hjälpmedel som är pedagogiskt motiverade och därmed ligger inom det som är skolhuvudmannens uppdrag. När det gäller elever med grav språkstörning överlåter vissa landsting insatserna till skolan när eleverna börjar där medan andra landsting fortsätter sina insatser i skolåldern.

Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och en del utvecklingsinsatser i förhållande till skolan. För elever med vissa funktionsnedsättningar har staten tagit ett utökat ansvar. Staten ansvarar, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, för utbildningen vid de statliga specialskolorna och ger även råd och stöd till andra skolhuvudmän i specialpedagogiska frågor samt anordnar och medverkar i kompetensutveckling. Myndig-

heten främjar även utveckling av läromedel samt administrerar vissa statliga bidrag, såsom statsbidrag för särskilda insatser på skolområdet, SIS-bidraget.

Staten bidrar även ekonomiskt till bland annat riksgymnasiet i Örebro för elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning med behov av insatser av samma slag som döva.

Det specialpedagogiska stödet ges huvudsakligen genom rådgivnings- och utredningsinsatser, strategisk huvudmannasamverkan, kompetensutveckling och nätverk. Målgruppen för insatserna är bred, från förvaltningschefer till pedagoger. Stödet ges utifrån att skolhuvudmännen begär det, men det efterfrågas endast undantagsvis av enskilda huvudmän.

Av genomgången ovan framgår sammanfattningsvis att trots att stat och landsting erbjuder specialpedagogiskt stöd för elever med vissa funktionsnedsättningar är det primära ansvaret i de flesta fall skolhuvudmannens. Landstingen gör olika tolkningar av sitt uppdrag när det gäller pedagogiskt och tekniskt stöd till skolorna. Det finns inget samlat grepp om vilka insatser som görs av staten, landstingen och kommunerna. Det stöd som i dag ges till elever med dövhet eller hörselnedsättning upplevs inte som samordnat och överblickbart av elever och föräldrar.⁸ Det har visat sig att både föräldrar och skolpersonal har svårt att se vilka olika parter som är inblandade för att stödja eleverna och vem som gör vad. Föräldrar har också svårt att hitta information om vilka utbildningsalternativ som finns för deras barn och vad de olika alternativen innebär.

17.2 Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten

SPSM bildades 2008 genom en sammanslagning av två olika myndigheter som båda arbetade med frågor som rörde utbildningen för elever med funktionsnedsättning. Det var dels Specialpedagogiska institutet, vars uppgift var att erbjuda huvudmän råd och stöd i specialpedagogiska frågor, dels Specialskolemyndigheten, som ansvarade för utbildningen vid de statliga specialskolorna.

Bakgrunden till sammanslagningen var att det uppstått en gränsdragningsproblematik mellan de båda myndigheterna. Regeringen

⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013d).

bedömde då att en gemensam myndighet med ansvar för vissa frågor som rör elever med funktionsnedsättning ökar förutsättningarna för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan de olika personalgrupperna. Kvaliteten i den stödjande verksamheten bedömdes även främjas av att den stödjande verksamheten lades samman med utbildningsverksamheten i specialskolorna. Att skapa en ny myndighet skulle även ses som ett sätt att öka tydligheten för elever, vårdnadshavare och kommuner om vem som har ansvaret för frågor som rör utbildning, råd och stöd.⁹

Den nya myndigheten skulle enligt regeringens förslag ansvara för utbildningen vid de statliga specialskolorna och för utbildningen vid särskilda resurscenter samt erbjuda råd och stöd i specialpedagogiska frågor till skolhuvudmän. Myndigheten skulle även främja utveckling, anpassning och distribution av läromedel samt administrera vissa statliga stöd och bidrag.

Av SPSM:s instruktion från 2011¹⁰ följer bland annat att SPSM ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. SPSM har bland annat följande uppgifter:

- att ge skolhuvudmän råd och stöd i specialpedagogiska frågor som rör barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning
- att erbjuda specialpedagogisk utredning av elever genom bland annat resurscenter döv/hörsel och resurscenter tal och språk
- att främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning
- att ha riksskolor för elever från hela landet med grav språkstörning, med dövblindhet, med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning respektive med dövhet eller hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning
- att ha regionskolor för elever med dövhet eller hörselnedsättning
- att erbjuda teckenspråksutbildning för barn som har syskon eller föräldrar med dövhet eller hörselnedsättning

⁹ Regeringens proposition 2007/08:50.

¹⁰ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

- att pröva frågor om bland annat mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen (2010:800) genom Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.

I de avsnitt som följer efter detta presenteras de olika uppgifterna närmare, vad de kostar och vilka delar av SPSM:s organisation som ansvarar för dem.

Omkring hälften av myndighetens totala kostnader, 459 392 tkr år 2015, går årligen till att bedriva undervisning i specialskolan och tillhandahålla boende för eleverna. Ungefär en fjärdedel av kostnaderna går årligen till att tillhandahålla specialpedagogiskt stöd, medan utbildning i teckenspråk för syskon respektive verksamhet vid resurscenter årligen kostar omkring 8 000 tkr respektive 90 000 tkr, se tabell 17.1.

Tabell 17.1 Kostnader fördelade på verksamheter, tkr

Verksamhet	2011	2012	2013	2014	2015
Undervisning	367 530	373 783	346 409	354 929	362 805
Förskoleklass	4 965	4 354	5 306	7 487	6 435
Fritidshem	16 279	19 713	20 760	23 955	30 201
Teckenspråk för syskon	8 668	8 853	7 658	8 442	7 210
Boende	98 381	100 978	100 570	111 569	96 587
Specialpedagogiskt stöd	171 965	175 643	189 550	220 628	219 098
Resurscenter	91 510	89 380	92 904	93 422	95 834
Läromedel	56 319	55 435	58 255	68 126	71 291
Statsbidrag	13 391	14 427	14 689	16 951	16 653
Totalt	829 009	842 566	836 101	905 509	906 114

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015.

SPSM:s kostnader kan också betraktas utifrån fördelningen mellan olika skolformer, se tabell 17.2. Då framgår att myndighetens kostnader till övervägande del rör insatser i de obligatoriska skolformerna, 772 567 tkr år 2015. Endast 39 714 tkr lades samma år på insatser i gymnasieskolan. Även om kostnaden för specialskoleverksamheten räknas bort och hänsyn tas till att grundskolan är nioårig står det klart att insatser i obligatoriska skolformer är mer än dubbelt så vanliga som insatser i gymnasieskolan.

Tabell 17.2 Kostnader fördelade på skolformer*, tkr

Skolform	2012	2013	2014	2015
Förskola	58 117	47 669	54 986	58 108
Obligatoriska skolformer	721 737	727 500	779 208	772 567
Gymnasieskolan	41 981	39 125	45 013	39 714
Vuxenutbildning	20 730	21 807	26 301	19 072
Totalt	842 566	836 101	905 509	889 461

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015.

* Jämförelsetal saknas för år 2011.

17.2.1 Råd- och stödverksamheten

Enligt SPSM:s instruktion ska myndigheten ge råd och stöd till skolhuvudmän, men även anordna och medverka i kompetensutveckling, bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet och sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant inom det specialpedagogiska området.

De totala kostnaderna för det specialpedagogiska stödet uppgick år 2015 till 219 089 tkr. I det ingick även vad myndigheten kategoriserar som övrigt specialpedagogiskt stöd. Under de senaste åren har kostnaderna för stödet ökat kraftigt, framför allt som ett resultat av myndighetens aktiva arbete med att utöka verksamheterna inom specialpedagogiskt stöd. Arbetet med kompetensutveckling har ökat liksom antalet rådgivningsuppdrag och samverkansmöten med skolhuvudmän. Några närmare uppgifter om hur kostnaderna har fördelat sig mellan olika stödinsatser redogörs inte för i myndighetens årsredovisning.

Insatser i samband med ett rådgivningsuppdrag utgår alltid från en frågeställning som inkommit till myndigheten. När en förfrågan om specialpedagogisk rådgivning inkommit görs inledningsvis en orientering kring behov och möjligheter utifrån skolans eller huvudmannens resurser och kompetens. Därefter görs en överenskommelse med den som skickat förfrågan om vad uppdraget innebär och vilken insats som ska göras. Insatser kan vara på individ-, grupp- eller organisationsnivå och innefatta exempelvis pedagogiska strategier och förhållningssätt, pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättning, anpassade läromedel, kompetensutveckling, specialpedagogisk utredning med mera. Efter genomförda insatser utvärderas dessa och om målet uppnåtts avslutas ärendet.

När det gäller rådgivningsuppdrag fördelade på funktionsnedsättning står dövhet eller hörselnedsättning och tal- och språksvårighet för omkring 15 procent av uppdragen, se tabell 17.3. Fördelningen av rådgivningsuppdragen mellan olika funktionsnedsättningar har varit förhållandevis stabil de senaste åren.

Tabell 17.3 Antal rådgivningsuppdrag fördelade på funktionsnedsättning (urval)

Funktionsnedsättning	2012		2013		2014		2015*	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Övergripande uppdrag	304	8 %	219	6 %	197	5 %		
Dövhet/hörselnedsättning	130	3 %	165	4 %	134	4 %		
Dövblindhet	33	1 %	59	2 %	63	2 %		
Npf	603	16 %	671	18 %	717	19 %		
Tal- och språksvårighet	333	9 %	406	11 %	411	11 %		
Synnedsättning	430	11 %	412	11 %	434	11 %		
Intellektuell funktionsnedsättning	176	5 %	133	4 %	124	3 %		
Kombinationer av funktionsnedsättningar	1 210	32 %	1 042	28 %	1 048	28 %		
Totalt:	3 219		3 107		3 128			

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2014–2015.

* Jämförbara uppgifter saknas för år 2015.

Det förekommer regionala skillnader i antalet rådgivningsuppdrag såväl som fördelningen mellan de olika funktionsnedsättningarna. Region Östra hade år 2013 lägst antal uppdrag totalt sett. Regionerna Västra och Mellersta hade lägst andel uppdrag som gällde dövhet eller hörselnedsättning medan region Mellersta hade högst andel uppdrag som rörde tal- och språksvårigheter, se figur 17.4.

Tabell 17.4 Rådgivningsuppdrag fördelade på regioner 2013

Funktions- nedsättning	Norra		Östra		Mellersta		Västra		Södra	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Övergripande uppdrag	56	6 %	29	6 %	42	5 %	36	5 %	61	8 %
Dövhet/hörsel	60	7 %	31	6 %	24	3 %	13	2 %	37	5 %
Npf	137	15 %	48	10 %	201	22 %	162	21 %	157	20 %
Tal- och språksvårighet	90	10 %	42	9 %	130	14 %	77	10 %	80	10 %
Kombinationer av funktions- nedsättningar	276	31 %	123	27 %	229	25 %	233	31 %	201	26 %
Totalt:	906		464		900		759		775	

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten.

17.2.2 Specialskolan

Statistiska uppgifter om bland annat elevantal i specialskolan finns hos olika aktörer, däribland SPSM. De uppgifter utredningen tagit del av går ibland isär, trots att de emellanåt kommer från samma myndighet. Siffrorna i kapitlet är därför något osäkra. Skillnaderna är emellertid inte sådana att de påverkar de förslag som utredningen presenterar i detta betänkande.

Inom ramen för sitt uppdrag att ansvara för utbildning i bland annat specialskolan driver SPSM sammanlagt tre riksskolor och fem regionskolor. Riksskolorna är Ekeskolan för elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning, Hällsboskolan¹¹ för elever med grav språkstörning och Åsbackaskolan för elever med dövblindhet och elever med dövhet eller hörselnedsättning som på grund av sin intellektuella funktionsnedsättning inte kan få sin utbildning i en regionskola¹². Regionskolorna Kristinaskolan, Manillaskolan, Birgittaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan är avsedda för elever med dövhet eller hörselnedsättning som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna¹³.

Antalet elever inskrivna i specialskolan har legat relativt stabilt de senaste åren, med en ökning de tre senaste åren framför allt

¹¹ Hällsboskolan har skolenheter i Stockholm och Umeå.

¹² SFS 2011:130, 9 § Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹³ Ibid, 10 §.

inom Hällsboskolan. Även könsfördelningen har varit stabil med en liten övervikt åt pojkar i specialskolan som helhet, se tabell 17.5. Hällsboskolan i Stockholm respektive Umeå har dock en betydande övervikt av pojkar.

Tabell 17.5 Antal elever inskrivna i specialskolan

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Flickor	223	231	200	209	221	217
Pojkar	278	270	257	269	281	336
Totalt:	501	501	457	478	502	553

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2012–2014 samt kompletterande statistik från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

För tredje året i följd har antalet ansökningar till specialskolan ökat, vilket framgår av tabell 17.6. Framför allt har ansökningar till Hällsboskolan ökat och år 2015 avsåg 141 av ansökningarna Hällsboskolan (87 stycken 2014). Vid en jämförelse med tabell 17.7 framgår att antalet inskrivningar i specialskolan inte ökat i samma takt som ansökningarna.

Tabell 17.6 Antal ansökningar till specialskolan

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ansökningar till regionskolor	68	48	56	74	78	99
Ansökningar till nationella skolor	54	48	32	45	93	145
Totalt	122	96	88	119	171	244

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2012–2014 samt kompletterande statistik från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Tabell 17.7 Antal elever inskrivna i specialskolan per skolenhet (varav antal som läser enligt grundskolans kursplaner)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Birgittaskolan	135 (17)	126 (7)	113 (16)	112 (6)	119 (7)	133 (5)
Kristinaskolan	56 (6)	52 (6)	37 (4)	40 (5)	33 (4)	25 (4)
Manillaskolan	111 (14)	110 (11)	95 (11)	98 (10)	94 (11)	89 (13)
Vänerskolan	56 (3)	58 (4)	52 (3)	47 (2)	46 (3)	51 (3)
Östervångsskolan	57 (5)	56 (4)	55 (6)	61 (6)	69 (7)	70 (7)
Hällsbo (Sigtuna/Sthlm)	22 (4)	37 (3)	42 (2)	55 (1)	77 (0)	114 (3)
Hällsbo Umeå	6 (1)	8 (1)	14 (0)	24 (1)	31 (1)	40 (3)
Åsbackaskolan	33 (33)	28 (28)	24 (24)	15 (15)	5 (5)	5 (5)*
Ekeskolan	25 (21)	-	-	26 (23)	28 (26)	26 (23)
Totalt:	501 (83)	501 (64)	457 (66)	478 (46)	502 (38)	553 (43)

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens Skolverk.

* Samtliga elever läste enligt grundskolans kursplaner inriktning träningskola.

– Jämförbara uppgifter saknas enligt utredningens bedömning.

Under åren 2010 till 2014 minskade antalet inskrivna elever i Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan och Vänerskolan. En liten ökning kan dock noteras vid Östervångsskolan under samma period. Vid Birgittaskolan ökade antalet elever mellan 2014 och 2015 så att elevantalet återigen låg i nivå med 2010. Vid Hällsboskolans skolenheter i Stockholm/Sigtuna respektive Umeå har antalet inskrivna elever ökat kraftigt. Under 2015 togs 46 nya elever emot.

Vid Åsbackaskolan fanns 15 elever inskrivna vårterminen 2014. I och med flytten av verksamheten från Gnesta till Örebro minskade antalet elever till fem höstterminen 2014. Elevantalet vid Ekeskolan har legat förhållandevis konstant de senaste åren. Vid Åsbackaskolan läste samtliga elever enligt grundskolans kursplaner inriktning träningskola år 2015. Samma år läste 23 av 26 elever vid Ekeskolan enligt grundskolans kursplaner inklusive inriktning träningskola.

I regionskolorna har antalet elever som läser enligt grundskolans kursplaner varierat mellan omkring 30 och 40 elever per år. Läsåret 2015/16 läste omkring 7 procent av eleverna enligt grundskolans kursplaner. I Hällsboskolorna har andelen elever som läser enligt grundskolans kursplaner också varierat över

åren. Läsåret 2015/16 läste knappt 4 procent av eleverna enligt grundskolans kursplaner.

Den totala kostnaden för undervisningen inom specialskolan gick upp med omkring två procent mellan år 2014 och 2015, se tabell 17.8. Samtidigt ökade antalet elever. Den genomsnittliga kostnaden per elevplats minskade från 707 tkr år 2014 till 656 tkr år 2015.

Tabell 17.8 Kostnader för undervisning per skolenhet* respektive elevplats, tkr

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Enhet	Elev-plats	Enhet	Elev-plats	Enhet	Elev-plats	Enhet	Elev-plats	Enhet	Elev-plats
Birgittaskolan	65 898	523	65 526	580	63 982	571	68 002	571	74 436	560
Kristinaskolan	40 508	779	40 694	1 100	32 707	818	27 370	829	32 056	1 282
Manillaskolan	66 220	602	68 697	723	61 826	631	58 698	624	53 904	606
Vänerskolan	36 018	621	38 186	734	35 035	745	33 507	728	35 337	693
Östervångs- skolan	44 744	799	43 766	796	42 039	689	47 318	686	46 073	658
Hällsbo (Sigtuna/Sthlm)	22 274	602	22 764	542	23 598	437	33 590	436	50 851	446
Hällsbo (Umeå)	4 816	602	7 588	542	10 925	437	18 461	596	19 384	485
Åsbackaskolan	64 611	2 118	43 059	1 794	33 446	2 230	32 007	6 401	15 759	3 152
Ekekolan	66 051	2 590	43 525	1 741	42 816	1 647	35 975	1 285	35 005	1 346
Totalt:	411 140		373 805		346 374		354 478		362 805	

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015. Statens skolverk.

*T.o.m. år 2013 redovisades Hällsbo som en enhet.

Vissa kostnader per enhet är framräknade genom att multiplicera elevplatskostnaden med antalet inskrivna elever enligt tabell ovan.

Vid en jämförelse mellan tabell 17.7 och 17.8 framgår att region-skolornas kostnader per elevplats varierar med antalet elever som är inskrivna vid skolenheten. Ju fler inskrivna elever vid skolenheten desto lägre kostnader per elevplats. Birgittaskolan var år 2015 den skola som hade flest antal elever, 133 stycken, samtidigt som man hade lägst kostnad per plats, 560 tkr. Kristinaskolan hade å andra sidan lägst antal inskrivna elever, 25 stycken, samtidigt som kostnaden per elevplats var 1 282 tkr.

Åsbackaskolans kraftiga ökning från 2 230 tkr per elevplats år 2013 till 6 401 tkr år 2014 beror på att antalet elever minskade vid

flytten från Gnesta till Örebro. Samtidigt medförde flytten vissa engångskostnader som påverkade den genomsnittliga kostnaden per elevplats. Oavsett detta är en elevplats vid Åsbackaskolan avsevärt mycket dyrare än en plats vid en regionskola eller Hällsboskolan. Även en plats vid Ekeskolan är avsevärt dyrare än en plats vid en regionskola eller Hällsboskolan trots att kostnaden minskat något på senare år.

Under år 2015 fanns totalt 83 boendeelever vid specialskolorna. Det var en liten minskning från år 2014, då specialskolan hade 87 boendeelever. Flest boendeelever år 2015 hade Birgittaskolan och Östervångsskolan. Högst andel boendeelever vid regionskolorna år 2015 hade Kristinaskolan, med 32 procent boendeelever. Bland riksskolorna hade Åsbackaskolan och Ekeskolan högst andel med omkring 40 procent boendeelever, se tabell 17.9. Trots den kraftiga elevökningen vid Hällsboskolan, framför allt i Stockholm, har inte andelen boendeelever vid skolenheterna ökat, snarare tvärtom.

Tabell 17.9 Boendeelever vid specialskolorna

Skolenhet	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Birgittaskolan	20	18	17	14	13	17
Kristinaskolan	18	15	13	15	9	8
Manillaskolan	0	0	0	0	0	0
Vänerskolan	13	17	16	18	16	14
Östervångsskolan	12	12	13	10	16	17
Hällsbo (Sigtuna/Sthlm)	10	10	12	10	16	13
Hällsbo Umeå	0	1	0	1	2	1
Åsbackaskolan	20	15	14	11	2	2
Ekeskolan	10	14	13	11	13	11
Totalt:	103	102	98	90*	87*	83*

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten. Skolinspektionen (2011), Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av Specialskolan. Statens Skolverk.

* Uppgiften avviker från totalsumman i Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar.

Kostnaden per elev för boende och fritid har varit relativt konstant, men ökade dock kraftigt under år 2014, se tabell 17.10. Ökningen beror på flytten av Åsbackaskolan från Gnesta till Örebro, då endast fem av 15 elever följde med i flytten. Kostnaderna

fördelades således på endast fem elever, vilket medförde en kraftig kostnadsökning per boendeplats.

Tabell 17.10 Kostnader för boende och fritid, tkr

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kostnad per elev	984	965	1 030	1 037	1 297	1 150
Antal boendeelever	103	102	98	97	86	84
Total kostnad:	101 390	98 381	100 978	100 570	111 596	96 587

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2012–2015.

I specialskolans verksamhet finns även så kallade deltidselever, se tabell 17.11. Deltidselevernans hemkommuner har tecknat avtal om deltidsvistelse i specialskolan. Syftet är att erbjuda eleverna individuella lösningar med inkluderande och flexibel lärmiljö som ökar deras förutsättningar att nå målen i skolan.

Vid Kristinaskolan pågår även en försöksverksamhet med distansundervisning i teckenspråk som komplement till deltidsutbildningen. I slutet av år 2015 omfattade försöksverksamheten tio elever fördelade på två grupper, som erbjöds en lektion per vecka.

Tabell 17.11 Antal deltidselever i specialskolans verksamhet

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deltidselever	28	27	35	37	40	49

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2012–2014, samt kompletterande statistik från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

17.2.3 Resurscentrum

Enligt SPSM:s instruktion ska specialpedagogisk utredning erbjudas inom resurscenter för barn och ungdomar med dövblindhet, med synnedsättning (med eller utan ytterligare funktionsnedsättning), med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning eller med grav språkstörning.

Målet med en specialpedagogisk utredning är att tydliggöra hur lärmiljön kan utvecklas för att tillmötesgå elevens behov. I utredningen ingår bland annat en kartläggning av omgivningsfaktorer, en beskrivning av elevens förutsättningar och behov, en analys av hur omgivningsfaktorer och funktionsnedsättningen påverkar elevens

situation och förslag på åtgärder som utvecklar och stimulerar elevens lärande.

Antalet utredningar vid resurscenter har minskat något fram till år 2014, för att sedan öka år 2015, se tabell 17.12. Samtidigt har kostnaderna för specialpedagogisk utredning inom resurscentren ökat något. År 2015 uppgick kostnaderna till 95 834 tkr, medan motsvarande kostnad år 2012 var 89 380 tkr, se tabell 17.1.

Tabell 17.12 Antal specialpedagogiska utredningar fördelat på resurscenter

Resurscenter	2011	2012	2013	2014	2015
Syn	124	105	99	90	91
Dövblind	8	14	4	4	13
Döv/hörsel	9	7	8	7	8
Tal/språk	15	19	22	15	30
Totalt:	156	145	133	116	142

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015.

När det gäller resurscenter tal/språk är det en tydlig övervikt av pojkar i fördelningen av utredningar. Denna övervikt återfinns inte lika tydligt bland de andra resurscentren även om cirka 60 procent av alla utredningar handlar om pojkars lärmiljöer.

Resurscentren ger även nationellt specialpedagogiskt stöd genom specialpedagogisk rådgivning, kurser, konferenser och information.

17.2.4 Teckenspråksutbildning

Enligt instruktionen ingår det i SPSM:s uppdrag att erbjuda teckenspråksutbildning för syskon till barn med dövhet eller hörselnedsättning och barn till föräldrar med dövhet eller hörselnedsättning.

Utbildningen i teckenspråk bedrivs vid de regionala skolorna och Åsbackaskolan och syftar till att ge eleverna möjlighet att utveckla förmågan att förstå och uttrycka sig på teckenspråk. Eleverna ska också få möjlighet att träffa andra i samma situation och utveckla kunskaper om dövas historia, kultur och samhällsliv. Vanligtvis kommer deltagarna till skolorna för teckenspråksutbildning en vecka per termin. Trots att antalet elever minskat

bedömer myndigheten att efterfrågan är fortsatt stor, se tabell 17.13.

Tabell 17.13 Antal elever och kostnader för teckenspråksutbildning för syskon till barn med dövhet eller hörselnedsättning och barn till föräldrar med dövhet eller hörselnedsättning

	2011	2012	2013	2014	2015
Antal elever	583	466	476	424	405
Kostnad per elev, tkr	15	19	16	20	18
Kostnader totalt, tkr	8 668	8 853	7 658	8 442	7 210

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2014–2015.

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

Inom SPSM finns det särskilda beslutsorganet Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Nämnden beslutar i frågor om mottagande av elever till specialskolan och om antagning till Rh-anpassad utbildning. I nämnden finns företrädare för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för personer med rörelsehinder.

Från år 2013 till år 2015 ökade antalet bifallsbeslut såväl som avslagsbeslut, se tabell 17.14.

Tabell 17.14 Beslut fattade om mottagande i specialskolan

	2011	2012	2013	2014	2015
Bifall	83	98	100	130	166
Avslag	9	4	4	27	43
Avvisning	-	-	-	2	4
Överföring	-	-	2	1	-
Totalt:	92	102	106	160	213

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2011–2015.

17.2.6 Läromedel

SPSM ska enligt sin instruktion främja och informera om tillgången till läromedel. Detta gör man genom att

- främja produktion av läromedel hos kommersiella förlag

- utveckla, anpassa och producera läromedel som inte görs av kommersiella förlag
- utveckla nya symboler för alternativ och kompletterande kommunikation, AKK
- informera om tillgången till relevanta läromedel.

Kostnaderna för läromedelsverksamheten har ökat kraftigt de senaste fem åren, se figur 17.15. Den ökning som skett från år 2013 beror bland annat på myndighetens utveckling av en digital tjänst för läromedelsinformation och en satsning att ta fram tecken-språkiga läromedel.

Tabell 17.15 Kostnader för läromedelsverksamheten totalt, tkr

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kostnader	51 155	56 319	55 435	58 255	68 126	71 291

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2012–2015.

17.2.7 Statsbidrag

Myndigheten har i sitt uppdrag att handlägga ansökningar om olika statsbidrag. År 2015 beviljade myndigheten statsbidrag om sammanlagt 388 901 tkr, se tabell 17.16.

Tabell 17.16 Beviljade belopp fördelat på statsbidrag, tkr

	2012	2013	2014	2015
Föräldrautbildning i teckenspråk	13 742	13 343	13 490	13 615
Omvårdnadsinsatser	65 903	66 208	67 282	63 696
Särskilda insatser på skolområdet	123 467	128 989	134 120	139 634
Bidrag till vissa studier	14 912	15 982	17 446	16 626
Särskilt utbildningsstöd	149 983	146 161	155 737	155 330
Totalt:	368 007	370 683	388 075	388 901

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2014–2015.

17.2.8 Information om den egna verksamheten

I SPSM:s informationsuppdrag ligger att myndigheten ska sprida information och aktivt arbeta för att göra sin verksamhet känd för skolhuvudmän, deras personal, elever, andra studerande och vårdnadshavare.

Informationsuppdraget genomförs bland annat genom att myndigheten samverkar med skolhuvudmän och anordnar och medverkar i specialpedagogisk kompetensutveckling som når olika skolformer och olika personalkategorier. Efterfrågan på information och stöd via webben har ökat, vilket speglas i antalet unika besök på myndighetens webbsida, se tabell 17.17.

Tabell 17.17 Antal unika besök på myndighetens webbsida

	2011	2012	2013	2014	2015
Unika besök på webbsidan	154 145	176 128	211 585	295 485	366 433

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015.

Myndigheten informerar även löpande om läromedel och deltar vid mässor och konferenser. Vidare anordnar myndigheten webbseminarier och för ut information via sociala medier.

Resultatet av informationsarbetet följs upp i en årlig kännedomsmätning bland landets rektorer, se tabell 17.18. Mätningen 2015 visade att rektorer i grundskolan har god kännedom om SPSM, medan rektorer inom förskola och vuxenutbildning har en lägre kännedom.

Tabell 17.18 Andel tillfrågade rektorer hos skolhuvudmän som känner till SPSM

	2011	2012	2013	2014	2015
Andel rektorer som känner till SPSM	67 %	67 %	89 %	83 %	83 %

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2013–2015.

17.3 Regionala variationer

SPSM:s verksamhet är i vissa avseenden regionaliserad. Alla fem regioner, Norra, Mellersta, Östra, Västra och Södra, har ett specifikt upptagningsområde. Nedan redogörs för en del av de likheter och olikheter som utredningen noterat mellan regionerna.

17.3.1 Specialskolan

Specialskolan är dels regionaliserad genom regionskolorna för elever med dövhet eller hörselnedsättning, dels nationaliserad genom riksskolorna för elever med grav språkstörning, elever med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning, elever med dövblindhet samt elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning.

Det som kan konstateras utifrån skolornas elevunderlag är att i princip samtliga skolor har ett tämligen lokalt upptagningsområde. Den absoluta majoriteten av eleverna bor på skolans lägesort alternativt dagpendlar. Endast 15 procent av eleverna i specialskolan år 2015 bodde vid skolornas elevhem.

Regionskolorna skiljer sig lite åt när det gäller andelen elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner. Vänerskolan har kontinuerligt haft en lägre andel elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner (omkring 5–7 procent) jämfört med övriga skolenheter (omkring 10–12 procent).

Norra

I region Norra finns såväl regionskolan Kristinaskolan i Härnösand som riksskolan Hällsboskolan i Umeå. Kristinaskolans upptagningsområde är Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Gävleborgs län. År 2015 hade Kristinaskolan 25 elever inskrivna, varav 8 var boendeelever. Andelen elever vid Kristinaskolan som läser enligt grundsärskolans kursplaner har legat på omkring 11 procent under flera år, men ökade till 16 procent år 2015.

Hällsboskolan i Umeå hade 40 elever inskrivna år 2015. Av dessa dagpendlade alla utom en elev.

Mellersta

Region Mellersta har ett upptagningsområde som omfattar Dalarna, Södermanland, Värmland, Västmanland, Örebro och Östergötland. I regionen finns regionskolan Birgittaskolan, med 133 elever år 2015, och riksskolorna Åsbackaskolan, med fem elever, och Ekeskolan med 26 elever, samtliga belägna i Örebro. Av Birgittaskolans elever var 17 boendeelever. Vid Åsbackaskolan och Ekeskolan var två respektive 11 av eleverna boendeelever.

Andelen elever vid Birgittaskolan som läser enligt grundskolans kursplaner har varierat kraftigt under åren 2010–2015. Högst andel hade skolan år 2012 (14,2 procent) och lägst år 2015 (3,8 procent).

Östra

Regionskolan Manillaskolan, med 89 elever år 2015, och riksskolan Hällsboskolan, med 114 elever, är båda belägna i Stockholm i region Östra. Till skillnad från övriga regionskolor har Manillaskolan inte haft några boendeelever under åren 2010–2015. Hällsboskolan hade emellertid 13 boendeelever år 2015.

Andelen elever vid Manillaskolan som läser enligt grundskolans kursplaner har legat på omkring 11 procent under flera år, men ökade precis som Kristinaskolan år 2015 till knappt 15 procent.

Region Östra har ett upptagningsområde som omfattar Stockholms och Uppsala län samt Gotland.

Västra

I region Västras upptagningsområde ingår Västra Götaland, Halland och Jönköpings län. I regionen finns regionskolan Vänerskolan belägen i Vänersborg. År 2015 hade skolan 51 elever inskrivna, varav 14 var boendeelever. Andelen elever vid skolan som läser enligt grundskolans kursplaner har varit väsentligt lägre än övriga regionskolor. Vid Vänerskolan har andelen varierat mellan 5 och 7 procent.

Södra

I region Södra ligger regionskolan Östervångsskolan med 70 elever år 2015. Östervångsskolan, som är belägen i Lund, tar emot elever från Skåne, Blekinge, Kalmar och Kronoberg. Av eleverna i Östervångsskolan var 17 elever boendeelever, medan 53 elever dagpendlade till och från skolan år 2015. Andelen elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner har som regel legat runt 9–10 procent.

17.3.2 Råd- och stödverksamheten

SPSM:s råd- och stödverksamhet bedrivs i myndighetens fem regioner, som har samma upptagningsområden som de regionala specialskolorna. I varje region är rådgivarna indelade i fyra eller fem team.

Vita fläckar, det vill säga områden som inte efterfrågar myndighetens stöd, förekommer i alla regioner. Orsakerna till den bristande efterfrågan kan variera. Vissa kommuner har byggt upp egen kompetens inom ett område och andra kommuner känner inte till att stöd kan efterfrågas eller motsätter sig det av andra skäl. En av cheferna med ansvar för regional råd- och stödverksamhet har i kontakter med utredningen konstaterat att uppdragen kommer i de kommuner där SPSM blir känt.

Av tabell 17.19 framgår hur många elever i grundskolan respektive gymnasieskolan som finns i respektive region. Flest elever återfinns i region Östra och Västra, medan det i Norra finns knappt hälften så många elever som i Östra. Därtill kommer att det i riket fanns 9 709 elever inskrivna i grundsärskolan och 7 006 elever inskrivna i gymnasiesärskolan läsåret 2014/15.

Tabell 17.19 Antal och andel av rikets elever i grundskolan och gymnasieskolan fördelat på region, läsåret 2014/15

	Norra		Mellersta		Östra		Västra		Södra	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Grundskole- elever	108 986		176 067		259 906		224 391		180 110	
Gymnasie- elever	39 057		63 108		82 830		77 345		61 330	
Totalt:	148 043	11,6 %	239 175	18,8 %	342 736	26,9 %	301 736	23,7 %	241 440	19,0 %

Källa: Skolverket (2015), <http://siris.skolverket.se/siris/ff?p=Siris:1:0>, hämtat 2015-08-31.

Rådgivning om dövhet eller hörselnedsättning

Totalt genomförde SPSM:s fem regioner 165 rådgivningsuppdrag om dövhet eller hörselnedsättning år 2013.

I region Västra och Mellersta utgjorde rådgivning om dövhet eller hörselnedsättning två respektive tre procent av regionernas totala antal rådgivningsuppdrag. I de övriga regionerna utgjorde denna rådgivning mellan fem och sju procent av uppdragen, se tabell 17.4 ovan.

Av tabell 17.20 nedan framgår att region Västra och Mellersta år 2013 hade lägst andel uppdrag om dövhet eller hörselnedsättning av de fem regionerna, nämligen 7,9 respektive 14,5 procent av SPSM:s sammanlagda antal rådgivningsuppdrag om dövhet eller hörselnedsättning. Högst andel hade region Norra med 36,4 procent av rådgivningsuppdragen. Detta kan jämföras med att 11,6 procent av landets grundskoleelever och gymnasieelever läsåret 2014/15 återfanns i regionens upptagningsområde, se tabell 17.19.

Tabell 17.20 Antal och andel av rådgivningsuppdrag om dövhet/hörsel fördelat på regioner år 2013

	Antal	Andel
Norra	60	36,4
Mellersta	24	14,5
Östra	31	18,8
Västra	13	7,9
Södra	37	22,4
Totalt:	165	100 %

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredningens bearbetning.

Rådgivning om tal- och språksvårigheter

År 2013 genomförde SPSM 419 rådgivningsuppdrag om tal- och språksvårigheter fördelat på myndighetens fem regioner. I alla regioner utom Mellersta utgjorde rådgivning om tal- och språksvårigheter 9–10 procent av regionernas rådgivningsuppdrag. I Mellersta utgjorde de 14 procent av alla uppdrag, se tabell 17.4 ovan.

Av tabell 17.21 nedan framgår att region Mellersta hade högst andel, 31 procent, av SPSM:s sammanlagda antal rådgivningsuppdrag om tal- och språksvårigheter. Detta kan jämföras med att 18,8 procent av landets alla grundskole- och gymnasieelever återfinns i regionen. Lägst andel av rådgivningsuppdragen, tio procent, hade region Östra som i sitt upptagningsområde har 26,9 procent av landets elever i grundskolan och gymnasieskolan, se tabell 17.19.

Tabell 17.21 Antal och andel rådgivningsuppdrag om tal- och språksvårigheter fördelat på regioner 2013

	Antal	Andel
Norra	90	21,5
Mellersta	130	31,0
Östra	42	10,0
Västra	77	18,4
Södra	80	19,1
Totalt:	419	100 %

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredningens bearbetning.

17.3.3 Utvecklingsprojekt

Skolhuvudmän i regionerna kan tilldelas statsbidrag för utvecklingsprojekt enligt förordning (1991:931) om statsbidrag för särskilda insatser på skolområdet.

År 2013 beviljades i hela landet sammanlagt 88 utvecklingsprojekt som rörde olika typer av funktionsnedsättningar. Lägst andel, 11,4 procent, av de beviljade projekten hade region Norra medan Södra hade högst andel, 38,6 procent, se tabell 17.22 nedan. Detta kan jämföras med att 11,6 procent av landets elever i grundskolan och gymnasieskolan återfinns i region Norra medan 19 procent av eleverna bor i region Södra. År 2014 berörde fem av Södras beviljade utvecklingsprojekt hörselnedsättning.

Det finns inget tydligt samband mellan regionernas andel av utvecklingsprojekten och deras andel av rådgivningsuppdragen inom dövhet eller hörselnedsättning och tal- och språksvårigheter. I likhet med vad som konstaterades i utredningens delbetänkande¹⁴ förefaller andel utvecklingsprojekt per region snarast bero på hur aktiva regionens rådgivare är på att uppmuntra huvudmän att ansöka om statsbidrag.

¹⁴ SOU 2015:45.

Tabell 17.22 Antal och andel utvecklingsprojekt som beviljats
SIS-medel 2013 fördelat per region

Region	Antal beviljade ansökningar	Andel av beviljade ansökningar i landet (%)
Norra	10	11,4
Mellersta	16	18,2
Östra	14	15,9
Västra	14	15,9
Södra	34	38,6
Totalt:	88	100

Källa: SOU 2015:45.

18 Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven

Detta kapitel inleds med en redogörelse för vad utredningar, myndigheter och intresseorganisationer tidigare sagt om behovet av samordning av statens, landstingens och kommunernas resurser för elever med funktionsnedsättning. Därefter presenterar utredningen sitt förslag om regionala nav, deras uppgifter och organisation.

18.1 Behov av samordning – tidigare röster och erfarenheter

18.1.1 Utredningar kring behovet av samverkan

Frågan om hur stödet i specialpedagogiska frågor bäst organiseras har behandlats av flera utredningar, bland annat av Integrationsutredningen som lade fram sitt slutbetänkande 1982¹. Integrationsutredningen framhöll betydelsen av att kunna samordna insatserna inom varje region för barn och ungdomar med olika former av funktionsnedsättning, att utnyttja befintliga resurser och kunskaper samt att stimulera regionala initiativ. Arbetet skulle hållas ihop av en särskild samordnare.

Andra utredningar som har berört behovet av samordning av resurser för barn med funktionsnedsättning är bland andra Utredningen om funktionshindrade elever i skolan, Utredningen om statliga specialskolor, Utredningen om en flexibel specialskola,

¹ SOU 1982:19.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen och Indelningskommittén. Deras förslag och bedömningar beskrivs översiktligt nedan.

FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan, FUNKIS-utredningen,² menade att föräldrar till barn och ungdomar med funktionsnedsättning på flera sätt har en krävande situation, bland annat kan det vara svårt att orientera sig mellan de olika aktörer som är involverade. De kan ha närmare tjugo olika kontakter för sitt barn. För ett barn med flera funktionsnedsättningar kan det utöver skolan handla om flera konsulenter, flera kunskaps- eller resurscenter och flera olika organ inom landstinget. Företrädare för stat, landsting och kommun kan vara inblandade samtidigt. Extra problematiskt för både skola och föräldrar blir det när de olika aktörerna inte samarbetar, utan kanske ger motstridiga besked eller låter ansvaret hamna mellan stolarna.

FUNKIS-utredningen bedömde att det inom den samlade organisationen för statligt stöd till kommunerna i specialpedagogiska frågor fanns en både bred och specialiserad kompetens. Man menade dock att det statliga stödet måste regionaliseras för att nå önskat resultat. Stödet skulle samordnas och drivas i myndighetsform. Det skulle ledas av en styrelse med företrädare för stat, landsting och kommun samt organiseras i fem distrikt, så kallade regionala centra. Dessa centra skulle enligt utredningen

- svara för övergripande rådgivning främst mot specialpedagoger
- samordna, arrangera och medverka vid kompetensutveckling
- samordna insatser inom regionen genom att bland annat verka för samverkan mellan olika yrkeskategorier inom landsting och kommun
- initiera, medverka i och driva utvecklingsinsatser samt förmedla resultat av forskning och utvecklingsarbete
- sprida information till föräldrar

² SOU 1998:66.

- samverka med andra aktörer såsom de teckenspråkiga grundskolorna, habiliteringen för barn och ungdom, forskningen och intresseorganisationerna.

FUNKIS-utredningen föreslog att de regionala centren för specialpedagogiska frågor och de riksrekryterande resurscentren skulle ledas och samordnas av en styrelse. Till styrelsen skulle det knytas ett mindre kansli. Den föreslagna styrelsen skulle bestå av företrädare för stat, landsting och kommuner. Detta för att ge olika intressenter inflytande, men också för att öka kunskapen lokalt.

Ökad likvärdighet för elever med funktionsbinder

Utredningen om statliga specialskolor menade att den positiva utvecklingen när det gällde kokleaimplantat och framväxten av kommunala hörselklasskolor anpassade för elever med hörselnedsättning hade medfört att gränsdragningen mellan specialskolorna och grundskolorna målgrupper hade blivit otydligare.³ Detta hade i sin tur medfört att andelen elever som bytte skolform under sin skoltid hade ökat. Man menade att specialskolornas målgrupp troligen skulle komma att behöva omdefinieras och att kursplaner avseende teckenspråk och svenska skulle behöva anpassas efter hur grundskolorna och specialskolorna nya målgrupper såg ut.

Utredningen om statliga specialskolor ansåg att denna utveckling skulle bejakas genom ett mer flexibelt system som gav förutsättningar för regionala lösningar. För att kunna åstadkomma detta förordade utredningen en samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna genom en nationell samordning och regionala resurscenter.

Man ansåg vidare att en nationell samordning skulle underlätta för elever och föräldrar att ta del av information om vilka olika skolformer det fanns och deras olika förutsättningar. Dessutom borde risken minska för att skolhuvudmännen inför skolstarten inte kände till elever med till exempel hörselproblematik. Ett resurscentrum skulle, enligt utredningen, ha ett samlat ansvar för att föräldrarna skulle ges stöd från de pedagogiska verksamheterna

³ SOU 2007:87.

såväl som från den medicinska hörselvården. Utredningen om statliga specialskolor ansåg att regionala resurscenter i hela landet skulle kunna knytas till den myndighet som hade det nationella samordningsansvaret. Myndigheten skulle ansvara för att barn och ungdomar i de olika regionerna fick likvärdiga förutsättningar. Vidare ansåg man att det i varje region behövdes en samordnare av regionens hörsellärare, en hörselpedagogisk rådgivare, en samordnare för FOU-arbete och kompetensutveckling, en hörselteknisk samordnare, en kurator och en psykolog. Dessutom skulle det i varje region finnas samverkan med brukarorganisationer. För att detta skulle bli möjligt föreslogs att myndighetens anslag skulle ökas med cirka 24 mnkr.

Utredningen om statliga specialskolor föreslog också att staten skulle ta större finansiellt ansvar för regionala insatser. För år 2007 skulle SIS-medel⁴ riktade mot elever med dövhet och hörselnedsättning höjas med 28,1 mnkr. Dessutom skulle det ställas krav på insatserna för att bidrag skulle beviljas. Man ansåg att kraven till exempel skulle kunna avse elevgruppens storlek och sammansättning, akustisk och hörselteknisk utrustning, lärare med specialpedagog- eller speciallärarexamen, möjlighet till tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, medverkan i specialskolornas nätverk eller samverkan med specialskolan. En sådan förändring skulle enligt utredningen på sikt kunna innebära att behovet av statliga regionskolor minskade, men man betonade att det även i fortsättningen skulle finnas elever vars behov bäst tillgodosågs i specialskolan.

Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp

Utredningen om en flexibel specialskola gjorde i sitt delbetänkande⁵ från 2011 bedömningen att statens ansvar för stöd till kommunala och enskilda huvudmän som bedrev utbildning för elever som motsvarade specialskolans målgrupp inte skulle utökas. Ett på sikt utökat statligt ansvar för regional samordning av elevers utbildning eller skolinformation till föräldrar var enligt utredningen

⁴ Statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

⁵ SOU 2011:30.

inte motiverat med dåvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Man ansåg att specialskolan i första hand skulle prioritera sina egna elever. Personalen vid specialskolorna skulle inte genomföra omfattande utåtriktade insatser genom exempelvis resurscenter. Samtidigt konstaterades ett behov av att både stat och kommun förstärkte sina insatser för att öka kvaliteten i utbildningen för den berörda elevgruppen. Därför borde enligt utredningen det specialpedagogiska stödet från Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, förstärkas. Genom en effektivisering och fortsatt elevminskning inom specialskolan skulle resurser kunna föras över till bland annat råd- och stödverksamheten, SIS-medlen och de nationella resurscentren

Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen påpekade att det skett en ökad sektorisering av den statliga förvaltningen.⁶ Varje myndighet hade i stor utsträckning optimerats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Detta hade enligt utredningen lett till en spretig statlig regional förvaltning där myndigheterna organiserade sig på olika sätt och med olika regional indelning. Därför behövdes en reform av länsstyrelserna så att de blev större och färre till antalet. Enligt förslaget skulle det finnas elva länsstyrelser som omfattade ett eller flera län.

Indelningskommittén – ett diskussionsunderlag angående en ny regionindelning

Indelningskommittén⁷ har i uppgift att föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting. I en delredovisning⁸ presenterade kommittén fyra utgångspunkter för en kommande indelning. Det handlade om jämnstarka regioner, kapacitet att bygga strukturer för regional utveckling, förmåga att ansvara för det regionala hälso-

⁶ SOU 2012:81.

⁷ Indelningskommittén Dir. 2015:77.

⁸ Delredovisning från Indelningskommittén, Fi 2015:09, 2016-02-29.

och sjukvårdssystemet och befintliga samverkansmönster. Kommittén betonade att utgångspunkterna var preliminära och kan komma att modifieras.

Den 9 mars 2016 presenterade Indelningskommittén *Diskussionsunderlag i form av en kartbild* som utgångspunkt för fortsatta diskussioner. I stället för 21 län föreslår man sex regioner.

18.1.2 Myndigheternas behov av samordning

Det finns på olika håll studier och erfarenhet av samverkan mellan stat, landsting och kommun. Dessa kan bidra till resonemangen om hur samverkan kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kan organiseras för att bli effektiv utan onödig byråkratisk överbyggnad.

Specialpedagogiska skolmyndigheten

I rapporten *Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC)*⁹ från 2009 beskrev SPSM ett projekt i Södra regionen som syftade till att skapa ett regionalt resurscenter. Det regionala resurscentret skulle ta ett samlat ansvar för en skolorganisation som tillgodosåg behovet av en optimal undervisningsmiljö för barn, unga och vuxna med hörselnedsättning eller dövhet.

För projektet rekryterades en projektledare som skulle

- arbeta med fortsatt kompetensinventering i Södra regionen
- ha en funktion som objektiv skolkoordinator/vägledare till familjer vars barn har dövhet eller hörselnedsättning
- ansvara för färdigställande av informationsmaterial till föräldrar
- samverka med företrädare för regionens kommuner, med fokus på rätten till stöd i skolan för barn med dövhet eller hörselnedsättning

⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009b).

- samverka med habiliteringens specialpedagoger med inriktning mot dövhet eller hörselnedsättning med fokus på stödet till föräldrar
- samarbeta med ambulerande hörsellärare
- följa upp och vara delaktig i arbetet med att utveckla hörselspår i Kronobergs län
- vara med och starta eller utveckla nya nätverk
- ansvara för genomförande och utveckling av referensgruppsmöten med intresseorganisationer.

I regeringsredovisningen *Utveckling av specialskolans verksamhet*¹⁰ påpekade SPSM att statens, landstingens och kommunernas stöd till elever med dövhet eller hörselnedsättning inte upplevs som samordnat och överblickbart av elever och föräldrar. SPSM bedömde att det behövdes en förstärkt, mer organiserad samordning mellan aktörerna och en centerbildning för att åstadkomma ett mer sammanhållet stöd till elever med dövhet eller hörselnedsättning. I centerbildningen skulle staten, via SPSM, ta ett avgörande ansvar. Man menade att detta skulle underlätta för mer flexibla skollösningar och för elever och föräldrar att ta del av information om olika skolformer och förutsättningarna i dem. SPSM föreslog att myndighetens rådgivare, undervisande lärare och övrig personal på specialskolan skulle bidra till ett adekvat stöd till skolhuvudmän, skolledare och lärare oavsett skolform. I stödet skulle riktad kompetensutveckling och teckenspråkserbjudande kunna ingå.

SPSM menade att en sådan centerbildning till att börja med skulle skapas för målgruppen elever med dövhet eller hörselnedsättning, men senare skulle kunna utvecklas för ytterligare målgrupper.

I rapporten *Utveckling av pedagogiskt regionalt kompetensforum grav språkstörning Södra regionen 2016*¹¹ redovisades resultatet från en kartläggning av hur stödet till elever med grav språkstörning såg

¹⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013d).

¹¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten All 2014/1386.

ut i Södra regionen¹² och hur samarbetet mellan staten, landstinget och kommunerna såg ut. I rapporten konstaterade SPSM att det inte fanns någon övergripande kunskap eller samlad bild av hur stor gruppen elever med grav språkstörning var och vilka behov eleverna hade. Det fanns inte heller utvecklade rutiner för samverkan kring eleverna mellan kommun och landsting. SPSM menade att det behövdes någon i kommunen som var ansvarig för målgruppen och att samverkan mellan stat, landsting och kommun skulle utvecklas.

Hörsel- dövforum

Hörsel- dövforum i Stockholms län är ett samarbete mellan SPSM och Stockholms läns landsting. Samarbetet sker genom SPSM:s Östra region och Hörselhabiliteringen, Barn och Ungdom på Karolinska Universitetssjukhuset. Båda parter ansåg att stödet till familjer och skolor som har barn med dövhet eller hörselnedsättning behövde bli tydligare och mer effektivt. I rapporten *Hörsel- dövforum Samverkan kring stödet till barn och ungdomar med hörselnedsättning*¹³ framgår att kommunernas förvaltningar genom Hörsel- dövforum har kännedom om antalet barn och elever med hörselnedsättning men inte vet i vilka förskolor och skolor de går. Flera kommuner saknar också kunskap om stödbehoven hos elever med hörselnedsättning, vilket gör risken stor att eleverna inte får det stöd de har rätt till. Endast cirka 20 procent av eleverna med dövhet eller hörselnedsättning går i hörsel- anpassade skolor, vilket ställer stora krav på övriga skolor.

Rapporten visar på brister i samarbete, rutiner och informationsöverföring mellan stat, landsting och kommun och att deras stöd inte alltid når fram till elever och berörd personal. Hörsel- dövforum drog slutsatsen att stödet inom och till kommunerna behövde stärkas.

I dag har Hörsel- dövforum en uppbyggd webbplats¹⁴ som presenterar verksamheten och regionens stöd för elever med hörselnedsättning. Genom sitt arbete har Hörsel- dövforum lyckats få alla kommuner i länet att utse namngivna kontaktpersoner för elevgruppen. Kommunerna har också, med något

¹² I Södra regionen finns 58 kommuner och fyra landsting.

¹³ Hörsel- dövforum (2012).

¹⁴ [www.karolinska.se Hörsel-dövforum](http://www.karolinska.se/Hörsel-dövforum).

undantag, namngivna specialpedagoger med inriktning mot dövhet eller hörselnedsättning. Både kontaktpersoner och specialpedagoger presenteras på Hörsel- dövforums webbplats. Där finns också information inför skolval och om kurser och konferenser som kan vara aktuella för målgruppen.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att tillsammans med Skolverket och SPSM analysera förutsättningarna för att samordna individuella planer för barn eller ungdomar med funktionsnedsättning. Uppdraget redovisades år 2007 i rapporten *Gemensam planering – på den enskildes villkor*¹⁵, där man föreslog en samordning av regelverken framför allt inom socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen. Myndigheterna ansåg att den enskilda skulle ha rätt att begära en samordnad planering som dokumenterades i en samordnad individuell plan, SIP. Vidare ansåg de att det krävdes en koordinator för att den samordnande planeringen skulle fungera. Koordinatorn behövde ha befogenheter att ta initiativ samt att följa och driva processen över verksamhets- och huvudmannagränser.

Samordningen kom att realiseras mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten medan skolan lämnades utanför. Sedan den 1 januari 2010 finns en lagstadgad skyldighet i både hälso- och sjukvårdslagen¹⁶ och socialtjänstlagen¹⁷ vilken innebär att de båda huvudmännen tillsammans ska upprätta en SIP när den enskilda behöver stöd i samordningen av insatserna från dem. Syftet är att säkerställa samarbetet mellan huvudmännen så att den enskildas behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses. Bakgrunden till behovet av samordning är följande:

- För personer med behov av insatser från flera aktörer finns risk att insatser ges vid fel tidpunkt, i fel ordning eller uteblir.
- Om insatser inte ges i rätt tid och på rätt sätt kan konsekvenserna bli ökad psykisk belastning och sämre hälsa.

¹⁵ Artikelnr 2007-131-26.

¹⁶ HSL 3 f §.

¹⁷ SoL 2 kap. 7 §.

- Brist på samordning kan försvåra för de olika aktörerna.
- Samordningsbrister ökar risken för att enskilda insatser blir ineffektiva och därmed tidsödande för enskilda aktörer.

I rapporten *Samordning för barn och unga med funktionsnedsättning – kartläggning av anslag för råd och stöd och föräldrars behov av information*¹⁸ skriver Socialstyrelsen att ”samverkan mellan kompetensområden och aktörer, liksom samordning av insatser ser också olika ut i olika landsting.[---] En del landsting har en utarbetad modell för att stödet från olika myndigheter och vårdgivare ska planeras så bra som möjligt.” Man skriver vidare att det i kontakter med föräldrar till barn med funktionsnedsättning framkommit ett behov av samverkan kring den information som är riktad till dessa. ”De vill kunna vända sig till exempelvis en webbplats där nationell, regional och lokal information, som är relevant för dem, finns samlad på ett ställe.” I detta sammanhang rekommenderar Socialstyrelsen 1177.se som den lämpligaste informationskanalen.

Psynk-projektet

I juni 2011 träffade Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, en överenskommelse¹⁹ om att under perioden 2011–2014 driva ett projekt för att samordna samhällets alla resurser för barn och unga som har, eller riskerar att utveckla, psykisk ohälsa, det så kallade Psynk-projektet. Projektet har lett till nya överenskommelser, däribland det pågående projektet *Uppdrag Psykisk Hälsa*. Psynk-projektet innehöll flera teman som syftade till att utveckla och testa samverkansformer för barns och ungas psykiska hälsa.²⁰ Man menade att samordningen och ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting behövde bli tydligare kring barnen och deras familjer. Man ville också identifiera när samverkan och samarbete behövdes och när det i stället var mer effektivt att varje verksamhet själv ansvarade för insatserna. Psynk-

¹⁸ Rapporten är en redovisning av ett regeringsuppdrag (S 2012/4967/FST) (2012).

¹⁹ Godkännande av en överenskommelse om intensifierat samverkansarbetet för barn och ungas psykiska hälsa (S2011/6057/FS).

²⁰ www.psynk.se

projektets gemensamma ledningen och styrning av de olika temana handlade om att

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika huvudmän, mellan verksamheter hos samma huvudman och mellan insatsnivåer inom en verksamhet
- tydliggöra olika sorters beslutsmandat och rollfördelningen mellan politik och tjänstemän
- hitta former för att föra dialog och fatta gemensamma beslut mellan huvudmän och mellan verksamheter hos samma huvudman
- enas kring gemensamma målsättningar i kommun och landsting
- pröva system för kvalitetsuppföljning som tar hänsyn till information från flera förvaltningar eller huvudmän och därmed motverka ”stuprörstänkande”.

Inom Psynk-projektet ansågs samordnad individuell plan, SIP, vara ett verktyg för samverkan. Enligt 29 kap. 13 § skollagen är skolan skyldig att samverka när socialnämnden begär det. I både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen finns bestämmelser om att kommun och landsting ska upprätta en SIP när en enskild har behov av insatser som ska samordnas. Av SIP ska det framgå

1. vilka insatser som behövs
2. vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för
3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller landstinget
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.²¹

Enligt Psynk-projektet fanns det inget som hindrade att skolan blev en mer aktiv part i projektet. Företrädare för elevhälsa och skola skulle mycket väl kunna föreslå att ett arbete kring SIP skulle starta och sedan delta i arbetet med planen. Skolan är en naturlig del av elevernas vardag och där kan elever som far illa upptäckas.

²¹ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), Socialtjänstlagen (2001:453).

Det fanns inom Psynk-projektet exempel på kommuner som hade rutiner som angav att elevhälsan, förskolan och skolan skulle kunna ta initiativ till SIP om de bedömde att ett barn eller en elev behövde det. Nuvarande utredning har erfarit att det i dessa kommuner var skolan som oftast kallade de andra aktörerna till SIP-möten.

I Jönköpings län uppmärksammades skolan som den kanske viktigaste parten i samverkan. Detta resulterade i en överenskommelse om att förskolan och skolan skulle vara en likvärdig part i samarbetet med socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I Jönköpings län fanns också en ledningsgrupp för samverkan mellan kommunerna och landstinget, KOLA, och en tydlig ansvarsfördelning mellan de ingående parterna. Varje part skötte sitt uppdrag utifrån sin kompetens. Parterna arbetade parallellt men samordnade och samverkade med hjälp av SIP. Samarbetet kring eleverna med stöd av SIP ansågs inte öka byråkratiseringen utan bara underlätta arbetet. Varje verksamhet upprättade sin plan utifrån sitt regelverk: skolan upprättade åtgärdsprogram, socialtjänsten bevisutredningar och hälso- och sjukvården vårdplaner. SIP blev ett instrument för att tydliggöra på vilket sätt dessa planer gick i varandra och samverkade. Man kunde få syn på eventuellt dubbelarbete och eventuella luckor där ingen trädde in.

I Jönköpings län formulerades en gemensam målsättning i varje SIP, vanligen att den aktuella eleven skulle få en fungerande skolgång.²² Inom Psynk-projektet fungerade SIP också som föräldrarnas och elevernas verktyg för att se vem som gjorde vad och när.

I utredningens möten med referensgruppen för landsting har samarbetet inom Psynk-projektet diskuterats. Referensgruppen anser att projektet skulle kunna stå som modell för framtida samarbeten mellan landsting och kommun kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

²² Beskrivningen av verksamheten i Jönköpings län av Marie Rahlén Altermark, Jönköping i en telefonintervju 2014-11-04.

Riksrevisionen

Riksrevisionen undersökte år 2011 om offentliga aktörers samordning av stödet till barn och unga med funktionsnedsättning skulle kunna göras mer effektiv. Resultaten redovisades i rapporten *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem*²³. Granskningen omfattade statens, landstingens och kommunernas olika insatser men berörde inte skolan.

Riksrevisionen påpekade att Samverkansutredningen²⁴ redan år 2000 pekade på brister i samverkan och samordning av insatser för personer med funktionsnedsättning. Man hade särskilt uppmärksammat att familjerna måste axla rollen som samordnare och informationsbärare genom vårdssystemet. Riksrevisionens rapport pekade på att det blev föräldrarna som fick ta initiativ och ansvar för att samordna de insatser som deras barn behövde. Uppgiften var betungande och ledde ofta till negativa konsekvenser som sjukskrivning och arbetslöshet.

Riksrevisionen ansåg att det fanns ett behov av en särskild person med ansvar för samordning av stödet. Riksrevisionen påpekade att förslaget om en samordnare lyfts många gånger tidigare men ändå inte prövats. Argumenten som hade förts fram mot förslaget handlade om att det kanske inte skulle lösa samordningsproblemen och att det i stället var huvudmännen som skulle ta ansvar för den enskilda med stöd av rådande lagstiftning. Kritikerna betraktade också samordnaren som ytterligare en person för den enskilda att hålla kontakt med och ansåg att det var svårt att definiera samordnarens mandat och placering i gränslandet mellan olika aktörer. Riksrevisionen ansåg att aktörernas egna intressen, snarare än den enskildas behov, stod i fokus. Riksrevisionen påtalade också att bristen på sammanhållen och uppdaterad information om rättigheter gjorde det svårt för föräldrar och aktörer att orientera sig bland alla former av stöd.

²³ RiR 2011:17.

²⁴ SOU 2000:114.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten framhåller att samhällets stöd till familjer som har barn med funktionsnedsättning har flera brister. Särskilt framträdande anses bristen på samordning mellan olika aktörer inom stat, landsting och kommun vara.²⁵ Ett av myndighetens utvecklingsprojekt²⁶ visade att det var svårt för föräldrar och yrkesverksamma att få överblick och tydlig information kring vilket stöd som fanns och vem som hade ansvar för stödet till barn med funktionsnedsättning och deras familjer. Föräldrar beskrev hur bristen på samverkan ledde till förvirring, hög arbetsbelastning och emotionell stress i form av ångest och oro. Man efterfrågade en utomstående koordinator som kunde hjälpa till att samordna stödet.

Det fanns dessutom otillräcklig kunskap i stödverksamheterna om policydokument för samordning av stöd till personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga. Det visade sig att få verksamheter hade rutiner för att arbeta proaktivt vid skolstart, studieövergångar och skolbyten.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor fick år 2014 i uppdrag av Socialdepartementet att beskriva och om möjligt föreslå en eller flera modeller för hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan förbättras.²⁷ I uppdraget ingick även att titta på hur samverkan mellan olika aktörer kunde utformas för att förbättra stödet för målgruppen. I sin rapport, *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*, lyfte myndigheten bland annat fram samarbete mellan myndigheter, kartläggning av behov, individnära stöd över tid och vikten av tidiga insatser. De aktörer vars verksamheter behövde samordnas var i detta fall kommuner, landsting, social-

²⁵ Folkhälsomyndigheten (2014). *Stödet till föräldrar med barn med funktionsnedsättning behöver utvecklas*.

²⁶ *Riktat föräldrastöd*. RiFS-projektets slutrapport. En aktionsforskningsansats för att kartlägga behov och förbättra stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning (FoU i Väst/GR 2014).

²⁷ Uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. (S2014/6311/FS).

tjänst, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. I rapporten betonas att samarbete borde utvecklas utifrån de samarbetsstrukturer som redan fanns.

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, ”Finsam”

Sedan år 2004 finns en lag om finansiell samordning, ”Finsam”²⁸, som möjliggör för kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet genom samordningsförbund. I dag finns det 80 samordningsförbund som omfattar 241 av landets 290 kommuner.²⁹ Ett samordningsförbund kan ses som en struktur för att få samverkan mellan myndigheterna att fungera över tid. Det innebär att samverkan inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie verksamhet. För att ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig bildade Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen år 2008 Nationella rådet för finansiell samordning. Det nationella rådets uppgifter är att

- utgöra ett forum för gemensamma ställningstaganden i strategiska frågor som gäller finansiell samordning
- utgöra ett forum för att diskutera det gemensamma uppdraget och för att söka gemensamma lösningar på problem
- bidra till utveckling, ökad professionalitet och kunskap inom den finansiella samordningen
- genomföra strategin som en del i arbetet med att stärka samordningsförbundens legitimitet och förankring.

18.1.3 Intresseorganisationernas syn på behovet av samordning

Utredningen har genom referensgruppen för intresseorganisationer inhämtat organisationernas syn på behovet av samordning. I dessa

²⁸ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

²⁹ www.finsam.se Hämtat 2016-04-25.

kontakter har det framkommit att flera av organisationerna i allt väsentligt ansluter sig till Hörselskadades Riksförbunds, HRF:s, beskrivning av behovet av samordning. HRF presenterade ett skolförslag i sin årsrapport från 2007.³⁰ I rapporten konstaterades att 84 procent av eleverna med hörselnedsättning gick integrerat i grundskolan, ofta på hörandes villkor, i dålig ljudmiljö, i stora klasser, med begränsad tillgång till hörteknik och knappast något hörselpedagogiskt stöd. HRF menade att det inte fanns praktiska eller ekonomiska möjligheter för varje liten kommun att skapa en bra skolsituation för sina elever med hörselnedsättning. I de flesta kommuner fanns det få elever med hörselnedsättning spridda över olika åldrar. Enligt HRF innebar det att det ofta var lättare och mindre kostsamt att skapa lösningar över kommungränserna. Varannan kommun hade inte heller tillgång till lärare med hörselpedagogisk utbildning.

HRF ansåg att en förutsättning för att kommunerna skulle kunna ge elever med hörselnedsättning fungerande skolgång var att de kände till att eleverna fanns och var i skolsystemet de befann sig. Men kommunerna missade ungefär 40 procent av de elever som var registrerade hos hörselvården på grund av bristande samverkan mellan kommun och landsting.

För att förändra villkoren för elever med dövhet eller hörselnedsättning föreslog HRF en genomgripande skolreform där staten genom en nationell samordnande myndighet till viss del tog över ansvaret för eleverna. Myndigheten skulle ha resurscenter i nio regioner och samverka med kommuner och landsting för att elever med dövhet eller hörselnedsättning skulle få den skolgång de behövde.

Samordnaren skulle ha ansvar för insamling av statistik, resultatuppföljning samt fort- och vidareutbildning av lärare och övrig personal. De nio regionala resurscentren skulle fungera som regionala nav och ta initiativ till och samordna insatser för varje elev. Varje center skulle också driva en skola för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Skolan skulle ha undervisning på teckenspråk eller med tal och hörselteknisk utrustning. Resurscentret och skolan skulle även ha ansvar för satellitklasser vid vanliga, kommunala skolor inom regionen och vara en resurs för

³⁰ Hörselskadades Riksförbund (2007).

integrerade elever. Resurscentret skulle vara ett stöd för eleverna och deras familjer och ha ett informations- och rådgivande uppdrag om bland annat skolplacering.

HRF betonade att varje resurscentrum behövde ha ett nära samarbete med landstingets hörselvård för att uppnå en helhetssyn på eleverna och deras behov. Den gemensamma plattformen för samarbetet skulle vara skolans åtgärdsprogram för eleverna. Åtgärdsprogrammen skulle, enligt HRF, bland annat ta upp åtgärder i klassrummet, åtgärder i övriga lokaler, tillgång till teckenspråk, möjlighet att träffa andra elever med hörselnedsättning, behov av anpassad gruppstorlek och behov av hörselutbildad lärare.

HRF avslutar sin rapport med att skolförslaget inte behöver medföra stora kostnadsökningar utan att det främst handlar om att använda befintliga medel på ett effektivare sätt.

18.1.4 Internationella exempel på samordning

Nedan ges två exempel på samordning från Norge och England. För ytterligare internationella utblickar hänvisas till kapitel 26.

Norge

I Norge har varje län en pedagogisk psykologisk tjänst, PPT, som ger skolorna stöd i arbetet med att utveckla organisation och kompetens för att förbättra anpassningarna för elever med behov av omfattande stöd och se till att eleverna får utredningar när det behövs. Vanligen gör PPT en bedömning av elevens stödbehov och ger sedan en rekommendation om form och omfattning av specialundervisning. Målet är att identifiera elever med behov av omfattande stöd så tidigt som möjligt. Ett led i detta är att alla lokala vårdcentraler samarbetar med PPT.

Om en skola behöver ytterligare stöd för att anpassa lärmiljön för en elev kan den statliga myndigheten Statlig specialpedagogisk tjänste, STATPED, komplettera PPT med specifik kunskap som vanligtvis inte finns lokalt. STATPED tar då kontakt med skolorna och ger stöd åt eleverna. Det gäller framför allt så kallade promillegrupper, såsom elever med hörselnedsättning, synnedsättning eller grav språkstörning.

England

I England måste alla skolor utse en specialutbildad lärare som kontaktperson och koordinator för elever med behov av specialundervisning. Koordinatorn utvecklar stödet och samordnar det i skolvardagen. Skolan, hälsovården och socialtjänsten samarbetar kring elever som har funktionsnedsättning eller behov av omfattande stöd av andra skäl. Man arbetar i en så kallad fyrdelad cykel: bedömning, planering, genomförande och utvärdering. Varje aktör ger eleven stöd utifrån sin plan för stödet.

Skola, hälsovård och socialtjänst har dessutom en informationskyldighet. De måste publicera ett lokalt erbjudande om stöd som förväntas vara tillgängligt för elevgruppen. Skola, hälsovård och socialtjänst erbjuder alltså tillsammans olika former av stöd och behandling, till exempel tal- och språkbehandling, hörteknik och habilitering.

18.1.5 Andra samverkansprojekt

Projekt personlig koordinator

Ett annat samverkansprojekt är Projekt personlig koordinator, Bräcke diakoni. Syftet med projektet är att en personlig koordinator ska underlätta vardagen för familjer som har barn med flerfunktionsnedsättning. Den personliga koordinatorn ska fungera som en länk till samhällets stöd och samordna aktörerna runt barnet. Koordinatorns främsta uppgift är att kartlägga behoven och därefter lägga upp en handlingsplan, där det står vad som ska göras, vem som ser till att det blir gjort och när det blir gjort. Koordinatorn ska se till att olika myndigheters insatser samordnas så att de kommer i rätt ordning och vid rätt tidpunkt.

Samordnat föräldrastöd för barn och ungdomar med funktionsnedsättning

SAMFÖR, Samordnat föräldrastöd för barn och ungdomar med funktionsnedsättning vid Akademin för hälsa, vård och välfärd, HVV, Mälardalens högskola, är ett annat projekt som erbjuder föräldrar en avlastning i sitt samordningsansvar. Genom sin

webbplats sprider projektet ny och befintlig kunskap till barn och ungdomar, deras föräldrar och andra närstående samt till professionella. På hemsidan redovisas tjänster och resurser i samhället oavsett huvudman.

18.2 Utredningens förslag om regionala nav

Utredningens förslag: Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få i uppgift att inrätta regionala nav. Inom varje region ansvarar myndigheten för tillsättande av en regional samordnare för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning.

Inom varje region ska det finnas ett kansli för den regionala samordnaren. Vidare ska det vid varje kansli finnas personal med specifik kompetens för respektive målgrupp.

Naven ska kartlägga hur situationen är för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inom sin region samt vilka utbildningsalternativ som finns inom regionen. Vidare ska naven samordna insatser för ökad måluppfyllelse och verka för att särskilt anpassade kommunikativa miljöer, SAK-miljöer, etableras. Naven ska även informera om olika utbildningsalternativ och yttra sig över ansökningar om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidrag.

Ett av de regionala naven ska förstärkas med två informatörstjänster.

Av genomgången ovan framgår att många aktörer har efterlyst en samordning av de resurser som finns för elever med funktionsnedsättning. Utredningen anser att staten i större utsträckning ska stödja elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning genom att verka för samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna. Syftet med utredningens förslag om nav är att genom samverkan höja kvaliteten i utbildningen och därigenom elevernas måluppfyllelse. En navorganisation skulle underlätta för stat, landsting och kommun att ta ett gemensamt ansvar och samordna sina insatser.

När utredningen nedan skriver om behovet av samordning mellan stat, landsting och kommun innebär inte detta att fristående

skolor utesluts från samordningen. I den utsträckning ”kommun” syftar på skolhuvudman innefattas även skolhuvudmän för fristående skolor. Relationen mellan naven och de fristående skolorna behandlas i ett eget avsnitt, se 18.4 Fristående skolor.

Tidigare utredningar och myndigheter har påtalat att föräldrarna får axla rollen som samordnare och att det är en alltför tung roll i en redan krävande situation. Föräldrar har också till utredningen påtalat bristen på samordning mellan till exempel hörselvård och skola och svårigheterna att få samlad information om tillgängliga utbildningsalternativ. Skolpersonal har svårt att se vilka olika aktörer som är inblandade för att stödja eleverna och vem som gör vad. Ett sätt att komma tillrätta med samordnings- och informationsproblematiken är enligt utredningen att inrätta *regionala nav* för kartläggning, samordning och information inom sin region.

Genom bildandet av SPSM år 2008 har statens resurser och insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning samordnats. Det finns dock ett behov av att samordningen går ett steg längre och innefattar resurser och insatser från de olika aktörerna stat, landsting och kommun/fristående huvudman. Aktörernas resurser behöver, enligt utredningen, samordnas på ett mer ändamålsenligt sätt. En samordning får dock inte leda till en byråkratisering av stödet till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utgångspunkten för en samordnande struktur, ett nav, bör vara elevernas situation i skolan. Aktörerna ska tillsammans se till att elevernas hela skolsituation blir så bra som möjligt. Det handlar om elevernas möjlighet att tillgodogöra sig utbildningens innehåll såväl som deras sociala situation i skolan.

Några landsting har till utredningen uttryckt att de är villiga att ta på sig en sådan samordningsuppgift. På många sätt skulle det också vara ett naturligt uppdrag för landstingen. Det är de som genom habiliteringen och logopedin först kommer i kontakt med föräldrar till barn med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning och har personkännedom om barnen. Dessutom är det landstingen som under lång tid satsar mest resurser på barnen genom habilitering, utredning och intervention.

Det finns dock några saker som kan tala emot att landstingen organiserar och ansvarar för de regionala naven. För det första skulle det kräva en landstingsövergripande överenskommelse

eftersom flera landsting skulle ingå i varje nav. För det andra skulle det kunna leda till att de medicinska och habiliterande frågorna prioriteras framför de pedagogiska.

Utredningen föreslår att SPSM får i uppdrag dels att verka för att regionala nav upprättas, dels att bemanna naven med en kansli-funktion och med kompetens kring dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning. Navets arbete ska ledas av en regional sam-ordnare. SPSM har redan utvecklat samarbete i ”navform” på olika sätt. I Stockholms län har ett samarbete kring elever med dövhet eller hörselnedsättning utvecklats mellan SPSM och landstinget, Hörsel- dövforum, se ovan. Här har man löst samordnings-problemen genom att ha en gemensamt anställd person som regional samordnare. I projektet har dock kommunerna haft en underordnad roll.

Ett annat samordningsprojekt kring elever med dövhet eller hörselnedsättning har utvecklats i södra Sverige genom SPSM:s försorg, regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen, se ovan. Här har SPSM varit initiativtagare och tagit ansvar för arbetet medan landstingen och kommunerna haft en underordnad roll. I Södra regionen har SPSM också börjat bygga upp en nav-organisation runt elever med grav språkstörning. Erfarenheter från dessa tre projekt kan ge ytterligare kunskap om på vilket sätt ett nav på bästa sätt skulle kunna organiseras. SPSM har, som statlig myndighet och genom sin regionala organisation, både en nationell överblick och möjlighet att arbeta på regional nivå i regionala nav.

Det finns flera faktorer som påverkar hur framgångsrik en navorganisation blir. Det krävs att stat, landsting och kommun organiserar arbetet tillsammans så att navet inte blir en organisation för enbart utbyte av information. Dessutom behöver de komma in med sina respektive kompetenser och resurser som jämbördiga parter. SPSM ska endast ha ett övergripande administrativt ansvar medan navets arbete är ett gemensamt ansvar för stat, landsting och kommun. Genom naven ska man inom regionen ha kunskap om vilka elever som har behov av stöd och anpassning och vilka utbildningsalternativ som finns tillgängliga för eleverna. Parterna ska komma överens om hur stödet till eleverna kan organiseras på bästa sätt. Eventuellt kan det bli fråga om stöd även till lärare, lärarlag, specialpedagoger eller skolledare. Naven ska se till att eleverna får ett adekvat stöd oavsett om de väljer att gå integrerat i

sin hemskola, i hörsel- eller kommunikationsspår³¹ eller i hörsel- eller kommunikationsklass. Navet kan med sin kunskap om regionen också avgöra om det finns behov av att inrätta till exempel ytterligare lokala eller regionala hörsel- eller kommunikationsklasser i form av särskilt anpassade kommunikativa miljöer, SAK-miljöer, se avsnitt 20.2 SAK-miljöer. Utredningen menar att inrättandet av regionala nav ger ökade förutsättningar att, i linje med internationella överenskommelser, möta elevernas behov på hemmaplan.

Elevergrupper inom navets ansvarsområde

De allra flesta elever med *dövhet eller hörselnedsättning* får sin undervisning som individintegrerade i reguljära klasser, men elevgruppen återfinns också i viss utsträckning i särskilda hörselklasser. Några få går dessutom i den regionala specialskolan. Den medicintekniska utvecklingen inom hörselområdet har bland annat inneburit att barn som föds med dövhet genom operation kan höra med hjälp av kokleaimplantat. Detta har förändrat villkoren för barn med dövhet och föräldrarna väljer att i allt större utsträckning låta sina barn fullgöra sin skolplikt integrerat i vanliga skolor. Det har inneburit att elevantalet vid de regionala specialskolorna succesivt minskat, se kapitel 4 Målgruppen elever med dövhet eller hörselnedsättning – en grupp i förändring.

Tillgången till kommunal specialistkompetens i form av hörselpedagoger är inte tillfredställande. Varannan kommun har enligt en undersökning av HRF³² inte tillgång till lärare med hörselpedagogisk utbildning. Av SPSM:s HODA-rapport³³ framgår att det bara är 20 procent av eleverna som faktiskt fått stöd av en kommunal hörselpedagog, se avsnitt 6.1 Den pedagogiska miljön.

De allra flesta elever med *grav språkstörning* får, precis som elever med dövhet eller hörselnedsättning, sin undervisning som individintegrerade i reguljära klasser. Elevgruppen finns även i viss utsträckning som gruppintegrerade i kommunikationsspår i reguljära klasser. En liten del av gruppen går i särskilda kommunikationsklasser

³¹ Med hörsel- och kommunikationsspår avses gruppintegrerade elever i reguljär klass.

³² Hörselskadades Riksförbund (2007).

³³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014a).

eller i specialskolan, se kapitel 12 Skolgång för elever med grav språkstörning. I vilken utsträckning eleverna har tillgång till specialistkompetens i form av talpedagog eller logoped skiljer sig en hel del mellan kommunerna. Av utredningens undersökning framgår att 47 procent av de grundskolor som har elever med grav språkstörning har tillgång till logoped och 58 procent av skolorna har tillgång till talpedagog. Utredningen drar slutsatsen att möjligheten för eleverna och deras klass- och ämneslärare att få stöd från logoped eller talpedagog ser mycket olika ut på olika skolor. Utredningen har kommit i kontakt med flera kommuner som säger att de inte kan erbjuda integrerade elever och deras lärare så tät kontakt med talpedagog, logoped, specialpedagog eller speciallärare som de skulle önska.

Omprioritering av statens resurser

Utredningen anser att de resurser som satsas på elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inte utnyttjas på bästa sätt. Staten har av hävd tagit ett ansvar för dessa grupper bland annat genom den statliga specialskolan. Enligt utredningen är det dock tydligt att stödet till individintegrerade elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning behöver stärkas. Utredningen har att ta ställning till på vilket sätt staten, genom SPSM, kan bidra till att så sker.

Av de medel staten satsar på målgrupperna kanaliseras 78 procent via specialskolan och endast 22 procent via kommunala eller fristående huvudmän. Mot bakgrund av att omkring 95 procent av eleverna med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning fullgör sin skolgång i kommunala eller fristående skolor konstaterar utredningen att det är rimligt att insatserna stärks där majoriteten av eleverna befinner sig och att medel omfördelas dit. Utredningen anser att en del av det statliga stödet ska utgå genom en satsning på regionalt och lokalt stöd via bland annat en navorganisation.

18.2.1 Uppgifter för ett regionalt nav

Navet ska verka för att samordna de insatser som görs för att öka elevernas måluppfyllelse. För att kunna göra detta måste man

kartlägga behoven och tydliggöra vilka resurser som finns i regionen. Dessutom behöver det göras klart vilka roller och vilket ansvar som ligger på stat, landsting respektive kommun. Detta har genomförts framgångsrikt i SPSM:s pilotprojekt i Stockholms respektive Skåne län.

Kartläggning

Navet måste, för att kunna fullgöra sina uppgifter, skaffa sig en överblick över situationen i regionen. Man måste göra en kartläggning av *hur många elever* det finns inom regionen med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning och var dessa befinner sig i skolsystemet. Habiliteringen har i princip kunskap om alla elever inom regionen med dövhet eller hörselnedsättning. Det är dock svårare att få kunskap om vilka elever som har grav språkstörning i en region eftersom utredning och intervention organiseras på olika sätt i olika landsting. Vanligen sker utredning vid landstingets logopedmottagningar, men det finns flera undantag. I en del landsting är till exempel logopedin en del av det fria vårdvalet och föräldrar kan välja privata utförare. Oavsett hur utredning och intervention är organiserad i ett landsting menar utredningen att informationsöverföringen kan säkras, till exempel genom att landstinget i upphandlingen av logopedi har med ett avtal om informationsöverföring.

Syftet med kartläggningen är inte att upprätta ett personregister över eleverna utan att få förutsättningar att kunna följa upp elevernas skolgång. Uppgifter om typ av funktionsnedsättning bland elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning utgör skyddsvärda uppgifter då de härrör till enskilda personliga förhållanden eller rör uppgifter om hälsa. För att navens regionala samordnare ska kunna kartlägga hur många elever inom målgrupperna som finns inom en region krävs att elevernas vårdnadshavare lämnar sitt samtycke till att navet tar del av uppgifterna. Genom medgivande från vårdnadshavarna skulle habiliteringen eller logopedmottagningen kunna informera navet om vilka eleverna är och var de finns.

Man måste också kartlägga vilka utbildningsalternativ och vilken kompetens det finns inom regionen. Finns det hörsel- eller

kommunikationsklasser och hörsel- eller kommunikationsspår? Finns det hörselpedagoger, logopeder och specialpedagoger med inriktning mot dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning för de elever som väljer att gå integrerat? Vilket kompetensutvecklingsbehov finns inom regionen? Finns det heltäckande information om olika utbildningsalternativ för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning?

Kartläggningen kommer att vara ett viktigt verktyg i navets och SPSM:s dialog med ansvariga i kommunerna. Det visar bland annat erfarenheter från Hörsel- dövforum i Stockholms läns landsting. I Stockholms län blev kartläggningen avgörande för att kunna diskutera behovet av kompetens med chefer inom kommunernas centrala elevhälsa. Genom kartläggningen kunde man visa hur många elever kommunen hade inkluderade, hur många lärare som gått SPSM:s kompetensutveckling och hur många skolskötorskor som gått de kurser Hörsel- dövforum hade. Utifrån detta kunde man föra en dialog kring hur kommunens egen kompetens för elevgruppen var organiserad och eventuella behov av kompetensutveckling. Diskussionerna ledde till att utvalda specialpedagoger i fjorton kommuner i Stockholms län under år 2014 fick hörselpedagogisk kompetens via en skräddarsydd kompetensutveckling som Hörsel- dövforum anordnade. Kartläggningen ledde också till att varje kommun i regionen utsåg en hörselansvarig person.

En kartläggning kan också visa på de utbildningsalternativ som finns i regionen eller på avsaknaden av alternativ. Finns det till exempel SAK-miljöer, lokala eller regionala, i den omfattning som är önskvärd? Med den kunskap som kartläggningen ger kan navet uppmuntra huvudmän att starta SAK-miljöer genom möjligheten till statliga bidrag, se nedan.

Samordning

Utredningen bedömer att de resurser som finns för att stödja eleverna inte samordnas och utnyttjas på ett optimalt sätt. Det är många olika aktörer kring eleverna och deras familjer. Elever med dövhet eller hörselnedsättning får landstingets stöd genom habiliteringens hörselpedagoger och tekniker. Elever med grav

språkstörning får stöd av logoped, landstingets egna eller privata utförare. Kommunen ansvarar för undervisningen och elevernas situation i klassrummet medan staten genom SPSM bland annat erbjuder olika former av stöd till huvudmännen.

Skolan, eleverna och elevernas vårdnadshavare ser inte alltid vem som gör vad. Riksrevisionen³⁴ har till exempel påpekat att det blir vårdnadshavarna som får ta initiativet och ansvaret för att samordna insatserna. Skolan har inte heller alltid kunskap om vilket stöd SPSM och landstinget kan ge och i vilka sammanhang. Landstingets personal och kommunens eventuella hörsel-, tal- eller specialpedagoger vet inte alltid vad de andra gör och inte gör. Det blir centralt för navet att klargöra hur landstingen och kommunerna i regionen definierar sina respektive uppdrag. När det gäller exempelvis elever med grav språkstörning kan följande frågor behöva tas upp: Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan utredning och intervention? Vad är medicinsk respektive pedagogisk intervention?

Genom ett nav skulle det vara möjligt att samordna olika insatser, dels för att tydliggöra för eleverna och deras föräldrar vem som ger vilket stöd, dels för att undvika dubbelarbete eller upptäcka fält där ingen aktör går in. Samordning kan ske utan att det krävs nya resurser. I Västernorrland har till exempel habiliteringen, logopedverksamheten och två kommuner arbetat fram samordningsplaner kring elever med CI, med gott resultat³⁵. I Jönköpings läns landsting har man skapat en ledningsgrupp för samverkan mellan kommuner och landsting och tydliggjort ansvarsfördelningen dem emellan, se ovan. Centralt i denna samverkan är att alla ingående parter har möjlighet att lyfta behovet av samverkan, vilket minskar risken att elever står utan stödinsatser under längre perioder.

Utredningen anser att SPSM delvis måste ändra sitt arbetssätt för att bli mer aktivt i förhållande till skolhuvudmännen och också komma närmare eleverna i klassrummet. I dag är SPSM:s stöd främst reaktivt, det vill säga huvudmän får efterfråga stödet. Utredningen anser att myndigheten kan bli mer proaktiv med hjälp av den kartläggning navet gör. Med en bättre kunskap om hur det

³⁴ RiR 2011:17.

³⁵ Enligt uppgift från Västerbottens läns landsting.

faktiskt ser ut i regionen kan SPSM söka upp huvudmän för att diskutera eventuella utvecklings- och stödbehov på det sätt som till exempel Hörsel- dövforum gör i dag.

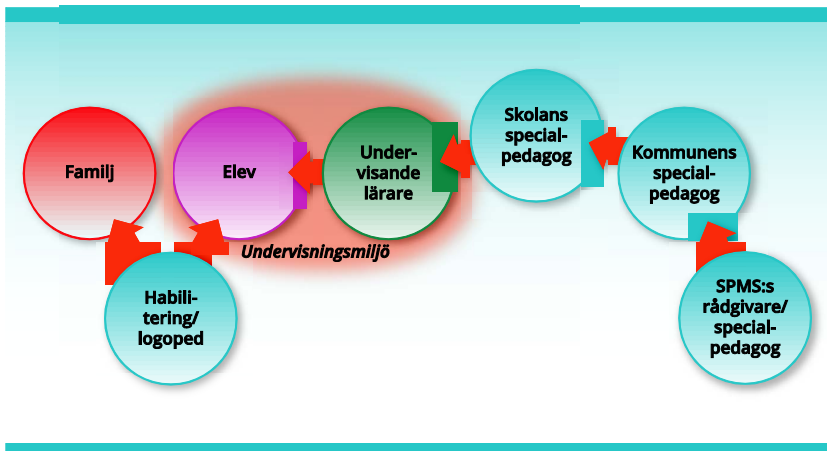
Stöd till huvudmän och lärare

När en skola får en elev med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning finns kanske inte en organisation som är förberedd på detta. Det kan till exempel vara första gången skolan får en sådan elev eller tio år sedan sist. Att huvudmän och lärare behöver stöd i en sådan situation är naturligt. Skolan kan behöva kunskap om vad det innebär att ta emot en elev med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning och vilka krav det ställer på pedagogik, organisation och lokaler. I det läget ska skolan kunna vända sig till navet för att få stöd. Stödet i detta tidiga skede är av naturliga skäl mer övergripande och riktat antingen till hela organisationen eller till specialpedagogen och arbetslaget som ska ta emot eleven.

En skola kan också behöva stöd i ett senare skede. Det kan handla om att skolan sett att eleven har svårt att nå målen, men att kompetensen för att kunna stödja elevens kunskapsutveckling på ett effektivt sätt saknas. Då bör stödet från navet, enligt utredningen, riktas mer direkt till eleven och elevens undervisande lärare och specialpedagog.

I dag kan stödet lite förenklat beskrivas som linjärt där professionella hjälper professionella, se figur 18.1.

Figur 18.1 SPSM:s rådgivning i dag



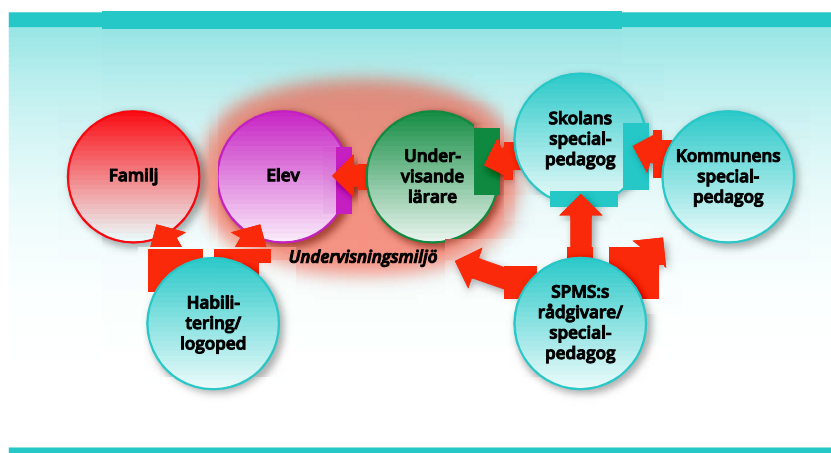
Efter en skiss från Jönköpings läns landsting.

Kommunernas centrala elevhälsa har specialpedagoger, ibland hörsel- och talpedagoger eller specialpedagoger med inriktning mot dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning. En av kommunens specialpedagoger får i uppgift att handleda skolans specialpedagog, som i sin tur ska handleda elevens lärare. När rådgivare från SPSM träder in är det ofta kommunens specialpedagog som får kompetensutveckling. Det innebär att professionella ofta handleder professionella i flera led innan eleven får nytta av kompetensen.

Det är i det faktiska mötet med eleven i klassrummet som värdet av stödet skapas. Det andra bör ses som stödprocesser för det som ska ske i klassrummet. Informationsöverföring innebär alltid en risk för att budskapet förändras. Den bild SPSM:s rådgivare får av vilket stöd skolan behöver kan till exempel vara en annan än den bild läraren i klassrummet har. Här menar utredningen att SPSM:s rådgivare måste komma närmare klassrummet. Inte så att de går in och tar över undervisningen, utan genom att de går in och observerar vad som sker i klassrummet för att kunna diskutera det med elevens lärare och skolans och kommunens specialpedagoger. Tillsammans kan pedagogerna komma fram till vilka insatser som kan behöva sättas in. Här kan också hörselvården och logopedin komma in i klassrummet för att se på vilket sätt eleven har möjlighet att utnyttja sin personliga utrustning eller sina alternativa lärvärktyg

och föreslå eventuella förbättringar. Det kan till exempel visa sig att det behövs fortbildning eller hörselteknisk rådgivning för skolledare, kommunens eller skolans specialpedagoger och lärare. Det kan också visa sig att elevens personliga utrustning inte fungerar tillfredställande eller att interventionen för en elev med grav språkstörning behöver kompletteras. Genom navet kan skolan få hjälp med att skaffa den kompetens man behöver och samordna de insatser som ska sättas in. Syftet är att utforma ett system som sätter eleven i fokus och stärker miljöerna där eleven befinner sig med familj och undervisande lärare. Stödprocesserna kommer på detta sätt närmare eleven och har förutsättningar att skapa ett större mervärde i klassrummet, vilket gynnar elevens måluppfyllelse. För att samverkan ska fungera fullt ut anser utredningen att SPSM:s råd- och stödgivningsuppdrag bör vidgas så att SPSM även kan ge råd och stöd utifrån den enskilda elevens behov. Det innebär att personalen behöver samverka med landstinget, kommunens och skolans specialpedagoger och elevens lärare utifrån ett individperspektiv för att eleven ska få en så bra skolsituation som möjligt, se figur 18.2. Utredningen har erfarit att SPSM redan gör detta när det gäller elever med svår synnedsättning eller blindhet och menar att detta arbetssätt skulle kunna utvidgas till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, vilka också är så kallade promillegrupper.

Figur 18.2 SPSM:s rådgivning närmare undervisningsmiljön



Navet ska inte ta över huvudmannens ansvar för elevernas skolsituation och undervisning. Däremot ska navet bidra med samordning mellan de resurser som habiliteringen eller logopedmottagningen erbjuder, kommunens egna hörsel- eller talpedagogiska resurser och SPSM:s resurser. Dessutom skulle den enskilda kommunens hörsel- och talpedagoger genom navet kunna ingå i ett nätverk med andra kommuners hörsel- och talpedagoger. Kommunen skulle kunna få råd och stöd om det till exempel fanns planer på att bygga upp en central organisation för att stödja skolorna i att möta integrerade elevers behov. Navet skulle också kunna informera om vilket stöd en huvudman kan få från olika parter för att upprätta en SAK-miljö.

Kontaktperson som elevens ambassadör

I dag är det i många fall elevernas föräldrar som får ta ansvar för att elevernas behov av stöd tillgodoses och för samordningen av en mängd olika kontakter. Föräldrarnas ansvar kan aldrig ersättas, men deras börda kan lättas. Genom ett nav skulle varje elev tilldelas en namngiven kontaktperson med ett pedagogiskt uppdrag, en "ambassadör". Den pedagogiska kontaktpersonen ska följa eleven under hela skoltiden. Kontaktpersonen ska informera sig om elevens skolgång och eventuellt besöka eleven i skolmiljön för att se vad som är bra och vad som behöver åtgärdas. Kontaktpersonens uppgift är att ta tillvara elevens intressen, inte att ta över landstingets eller kommunens åtaganden. Vid stadiövergångar kommer kontaktpersonen också att kunna vara en sammanhållande länk. Genom att kontaktpersonen ska följa upp hur eleven lyckas i sina studier kan navet få kunskap om måluppfyllelsen hos regionens elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Så länge det går bra för eleven kan det vara så att kontaktpersonen bara träffar eleven en gång per termin. I andra fall kan det behövas betydligt fler åtgärder, som att sammankalla till möten, bidra till att insatser görs för att stärka elevens kunskapsutveckling och se till att insatserna samordnas genom navet.

Utredningen tar inte ställning till vilka som ska utses till kontaktpersoner. Det ska bestämmas av naven och kan variera både inom

och mellan naven. Utredningen menar dock att kontaktpersonerna kan komma att vara centralt placerade kommunalt anställda hörsel- eller talpedagoger, eller andra med kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Kontaktpersonerna bör enligt utredningen vara personer utanför skolan som kan stödja eleverna med ett utifrånperspektiv, inte till exempel elevernas klassföreståndare.

Utredningen ser det som fullt möjligt för naven att skapa ett system med kontaktpersoner för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Inom exempelvis habiliteringen har varje elev en kontaktperson. I Stockholms kommun skulle det röra sig om knappt 200 elever med dövhet eller hörselnedsättning i grundskoleålder som skulle ha en kontaktperson.³⁶

För att stödja kontaktpersonerna i deras uppgift förordar utredningen att navet organiserar ett nätverk för dem. På så sätt kan de stödja varandra, utbyta erfarenheter och få en gemensam referensram för vad som bör gälla för stödet inom regionen.

Informera föräldrar och elever

För att kunna fatta väl övervägda beslut om sina barns skolgång behöver föräldrar fyllig information om olika skolalternativ, vad de innebär och vilken typ av stöd de erbjuder. Utredningen har dock erfarenhet att föräldrar till barn med funktionsnedsättning har svårt att få tag på denna information. Habiliteringen ger, utifrån sitt perspektiv, information om skolan inför att elever med dövhet eller hörselnedsättning börjar skolan. Habiliteringen når i stort sett alla föräldrar med sin information, men utredningen anser att ett nav, där stat, landsting och kommun samarbetar, skulle kunna ge en mer fullständig information. SPSM har information om specialskolorna på sin webbplats, men det är få föräldrar som hittar dit. Kommunernas information om vilka alternativ som finns för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning är av mycket olika karaktär. Det kan vara svårt att hitta information om vem som är kommunens hörsel- eller talpedagog och ifall det finns hörsel- eller

³⁶ Uppgifter från Hörsel- och dövforum 2015-01-31.

kommunikationsklasser respektive hörsel- eller kommunikations-spår i kommunen.

Ett nav skulle ha kunskap dels om funktionsnedsättningarna och deras pedagogiska konsekvenser, dels om utbildningsalternativ och kontaktpersoner inom sin region. Naven skulle kunna bidra med information om sina respektive regioner till en fullödig nationell webbplats. Webbplatsen skulle främst rikta sig till elever och föräldrar och innehålla övergripande information om medicinska, tekniska och pedagogiska frågor och länkar till mer fördjupad information på olika aktörers webbplatser. Utredningen anser att det är viktigt att informationen på webbplatsen inte bara är neutral i förhållande till de olika utbildningsalternativ som presenteras utan även upplevs som neutral. Informationen får inte uppfattas som SPSM:s, eftersom det finns risk att den då inte uppfattas som neutral så länge SPSM är huvudman för specialskolorna. Utredningen anser därför att informationen bör samlas på en egen neutral webbplats eller på en befintlig, till exempel 1177.se som då skulle kunna få en "hörselportal" respektive en "språkstörningsportal". Om det ska vara en egen portal skulle ett av de regionala naven kunna få i uppdrag av SPSM att driva denna. Exempel på en sådan sida skulle kunna vara en kombination av Hörsel- dövforums³⁷ och Hörselbokens³⁸ webbplatser. För detta ändamål föreslår utredningen att ett av naven förstärks med två informatörstjänster.

SKÅ-bidraget

Utredningen har i sitt delbetänkande, *SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet*³⁹, föreslagit att statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, SIS-bidraget som SPSM förfogar över, ska förändras. SIS-bidragets delar som rör stöd för regional verksamhet och stöd till utvecklingsprojekt, ska enligt utredningens förslag bli ett statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidraget. Naven, som har kunskap om situationen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inom sina regioner, skulle kunna bidra till att SKÅ-bidraget

³⁷ www.karolinska.se/horsel-dovforum

³⁸ www.horselboken.se

³⁹ SOU 2015:45.

används på bästa sätt. De skulle kunna uppmana skolhuvudmän att söka SKÅ-medel för att till exempel bygga upp en organisation för stöd till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utredningen anser att navet ska yttra sig över inkomna ansökningar om SKÅ-medel för regional verksamhet för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning innan SPSM fattar beslut om vilka projekt som ska beviljas bidrag.

18.2.2 Det regionala navets organisation

Genom ett regionalt nav ska resurser inom ett antal kommuner, något eller några landsting och SPSM samordnas. Det innebär att dessa parter också ”bemannar” navet med sin personal. Det kan handla om kommunernas hörsel- och talpedagoger eller specialpedagoger med inriktning mot dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inom den centrala elevhälsan, landstingens personal från habilitering och logopedi och SPSM:s rådgivare. ”Bemannar” innebär inte att ett nav ska ha dessa personer anställda, utan navet är en organisation där olika personalkategorier utifrån sina specifika uppdrag samverkar kring eleven och elevens skolgång så att stödet blir optimalt. Däremot behövs det någon som tar på sig ansvaret att leda arbetet och se till att samarbetet flyter friktionsfritt. Därför ska navet enligt utredningens förslag ha en regional samordnare och ett kansli.

Utredningen anser att frågan om det regionala navets organisation och arbetssätt bara mer övergripande kan beskrivas av utredningen, eftersom detta bättre kan utformas utifrån de erfarenheter som SPSM gjort i sitt arbete med att utveckla samarbete genom Hörsel- och dövforum i Stockholm och samarbetsformerna i Region Skåne. Det finns också goda erfarenheter av samarbete mellan stat, landsting och kommun i arbetet med barn och ungdomar som riskerar psykisk sjukdom, Psynk-projektet. Utredningen vill betona att det är viktigt att en regional navorganisation inte arbetar på tvärs mot de samverkansstrukturer som redan finns.

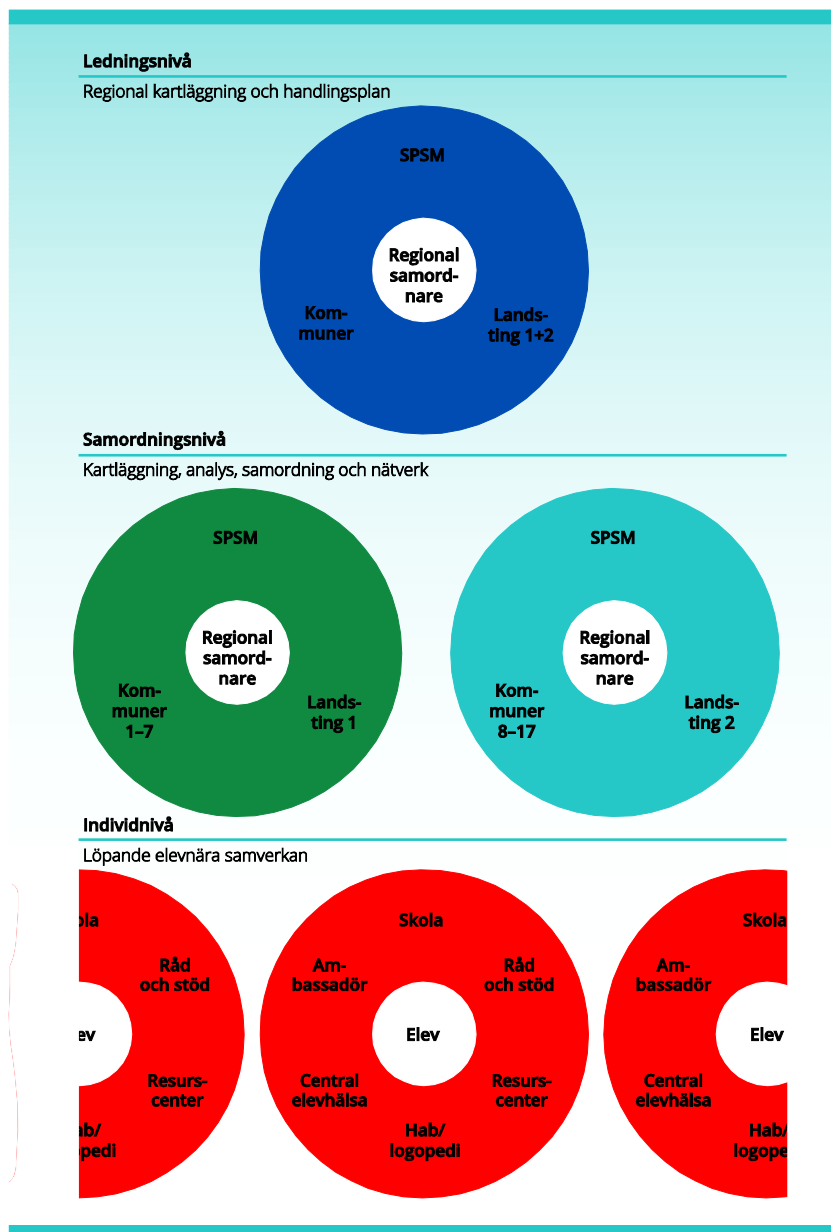
Utgångspunkten för de regionala navens arbete ska vara en nationell överenskommelse som träffas mellan staten och SKL. Överenskommelsen kan behöva konkretiseras med regionala avtal om hur samverkan går till i den enskilda regionen. Utredningen har

tagit del av sådana avtal mellan olika aktörer när det gäller till exempel språkförskolor, Hörsel- dövforum i Stockholms län och samverkan mellan landstinget och kommunerna i Jönköpings län.⁴⁰ Överenskommelsen i Jönköpings län omfattar även enskilda aktörer som fristående skolor och privata vårdgivare.

Navet bör vara organiserat på tre nivåer, en ledningsnivå, en samordningsnivå och en nivå där det konkreta arbetet kring till exempel den enskilda eleven eller lärarlaget utförs, se figur 18.3. Intresseorganisationerna ska inte, enligt utredningen, vara en del av ett nav eftersom de inte har myndighetsansvar. Ett regionalt nav bör däremot ha ett nära samarbete med intresseorganisationerna där så är möjligt.

⁴⁰ *Länsöverenskommelse om samverkan barn och unga*. <http://plus.rjl.se>. Hämtat 2016-04-26.

Figur 18.3 Navorganisationens tre nivåer



En styrgrupp för det regionala navet

För att parterna i navet ska ha mandat att samverka på det sätt utredningen beskriver bedömer utredningen att det bör finnas en styrgrupp på ledningsnivå för varje regionalt nav. Styrgruppen ska, utifrån den nationella överenskommelsen och inom ett ramverk som ett nationellt råd föreslagit, besluta om att samverkan ska ske utifrån varje professions uppdrag och utifrån det regionala navets beskrivning av parternas roller och ansvar. Beskrivningen måste tas fram av styrgruppen och den blir också en beskrivning av vilken kompetens parterna ska tillhandahålla för samverkan genom navet. Detta manifesteras i en lokal överenskommelse.

Styrgruppen för det regionala navet bör enligt utredningens uppfattning bekräfta att alla parter, SPSM, landsting och kommun, har rätt att kalla till möten och att alla då har skyldighet att delta.

I styrgruppen sammanställs också kartläggningen av hela regionen och en fyllig och neutral webbinformation om regionens olika utbildningsalternativ och ansvariga personer inom dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning. Enligt utredningen bör det också vara styrgruppen som yttrar sig över eventuella SKÅ-ansökningar och som påtalar behov av ytterligare SAK-miljöer.

I styrgruppen bör det sitta personer på chefsnivå från SPSM och landstingen samt, genom kommunal samverkan, några personer på chefsnivå från kommunerna. Kommunal samverkan förekommer redan på många håll, till exempel i Västra Götaland, Skåne och Västernorrland. Den regionala samordnaren leder dessa möten. Hur ofta gruppen måste träffas inledningsvis är svårt att uttala sig om, men utredningen bedömer att när arbetet är etablerat kommer gruppen inte att behöva träffas oftare än cirka två gånger per år.

Det regionala navets samordningsnivå

På det regionala navets samordningsnivå beslutas om vilka insatser som ska vidtas för att stödja huvudmän, lärare och elever samt hur insatserna ska samordnas. Behöver en skola, ett lärarlag eller en specialpedagog stöd i form av fortbildning eller information? Hur kan insatsen organiseras? Hur ska insatsen följas upp och resultaten utvärderas? Vilka lärdomar kan man dra för framtiden? Behöver verksamheter utvecklas och går det att söka SKÅ-bidrag

för detta? På samordningsnivå sammanställs också underlag för att ledningsgruppen ska kunna fatta sina beslut.

På samordningsnivån måste det sitta personer från SPSM, landstinget och kommunerna med mandat att fatta beslut. Samtidigt måste personerna vara insatta i sakfrågorna. Utredningen anser bland annat att kommunens samordnande skolsköterska har en central roll i denna grupp, eftersom hon är en länk mellan landstinget och skolan. Det är på samordningsnivå navet får information om vilka elever som finns inom regionen. Informationen kommer framför allt från landstinget, men i viss utsträckning även från kommunen. Genom kontaktpersonerna, elevernas ambassadörer, får navet också kunskap om hur det går för eleverna i deras skolarbete. Det är lämpligt att kontaktpersonerna utses på denna nivå.

Om det regionala navet omfattar mer än ett landsting eller omfattar ett landsting där många kommuner ingår kan det på samordningsnivå finnas flera parallella grupper, eftersom varje kommun måste vara representerad, se figur 18.3. Det är också så att alla ledamöter inte behöver kallas till samtliga möten. Man kan till exempel ha parallella grupper, en som rör elever med dövhet eller hörselnedsättning och en som rör elever med grav språkstörning.

Den regionala samordnaren eller en av samordnaren utsedd delegat leder mötena. Vem som helst av parterna kan kalla till möte och alla parter har förbundit sig att delta.

Utredningen anser att det ska finnas *två eller flera nätverk* kopplade till det regionala navet. Nätverken bör enligt utredningen vara funktionsnedsättningsspecifika för att bli mer precisa och inte alltför stora. Utredningen tar inte ställning till hur nätverken ska organiseras och hur många det ska vara eftersom förhållandena i de olika landstingen och kommunerna är så olika. Men utredningen menar att det kan vara lämpligt med ett nätverk för elevernas kontaktpersoner i regionen. I nätverket kan det också ingå rådgivare från SPSM, personer från landstingets habilitering eller logopedmottagning och varje kommuns hörsel- eller talpedagog om det passar de regionala förutsättningarna.

Det konkreta arbetet för att öka elevens målpuppfyllelse

På individnivå, se figur 18.3, genomförs navets konkreta arbete som syftar till att öka elevens målpuppfyllelse och ge mervärde i elevens undervisningssituation. Det innebär inte att allt arbete sker i klassrummet. Det konkreta arbetet kan ske på alla nivåer i huvudmannens organisation: på huvudmannanivå med den centrala elevhälsan, på skolnivå med skolledningen eller skolans specialpedagoger, men också närmare eleven med lärarlaget eller klass- eller ämneslärarna.

Utredningen anser att en viktig del i arbetet måste vara att analysera på vilken nivå en insats ger störst utdelning, vilka insatser som ska göras och vem som ska genomföra dem. Man måste också besluta om när och hur insatserna ska följas upp och utvärderas för att utifrån detta bedöma behovet av ytterligare insatser. Utredningen anser att denna analys kräver ett delvis förändrat arbetssätt från bland annat SPSM, där SPSM i större utsträckning än i dag går ut och studerar situationen i den enskilda elevens klassrum. Utredningen anser även att SPSM delvis måste ha nya kompetenser i form av bland annat hörseltekniker, se mer om detta i kapitel 19 Förändrad roll för SPSM.

Socialtjänstlagen⁴¹ föreskriver samarbete mellan kommun och landsting och att man tillsammans ska upprätta en samordnad individuell plan, SIP. Planen har stora likheter med vad som krävs av skolans åtgärdsprogram. En viktig skillnad är dock att den enskilda, i detta fall elevens vårdnadshavare eller eleven själv, ger sitt samtycke till att en SIP upprättas. När det gäller skolans åtgärdsprogram ska skolan erbjuda eleven och elevens vårdnadshavare möjlighet att delta i utarbetandet.⁴² Även om de inte deltar ska skolan upprätta ett åtgärdsprogram, eftersom skolan har skyldighet att genomföra åtgärder för att möjliggöra för eleven att uppnå målen för undervisningen.

Vårdnadshavarens och elevens medverkan är väsentlig för att planerade åtgärder ska leda till goda resultat, men deras medverkan kan enligt utredningen inte vara ett krav för att navet ska få

⁴¹ Socialtjänstlag (SFS 2001:452).

⁴² 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

upprätta en samverkansplan, lika lite som vårdnadshavaren kan motsätta sig att ett åtgärdsprogram upprättas.

SIP kan enligt utredningen, med vissa modifieringar, stå som modell för hur ett samarbete mellan stat, landsting och kommun skulle kunna formaliseras. I till exempel Jönköping har man involverat skolan som likvärdig part i arbetet kring barn och ungdomar som har, eller riskerar att utveckla, psykisk ohälsa.

18.2.3 Antal regionala nav

Utredningen har resonerat kring hur många regionala nav det ska finnas. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen vill dela in landet i elva regioner⁴³ och HRF förordar nio nav i sitt skolorganisationsförslag. Nuvarande utredning har inte tagit ställning i frågan, men bedömer att eftersom ett regionalt nav ska verka nära eleven och skolan kan det inte vara alltför avlägset från verksamheten. Utredningen bedömer att fem regionala nav, vilket skulle motsvara SPSM:s fem regioner, skulle vara för få. Att inrätta 21 nav som följer landstingens organisation skulle ha många fördelar, men utredningen bedömer att det skulle bli svårt att samla tillräcklig kompetens på så många ställen.

Utredningen menar att det är rimligt att det inrättas mellan 10 och 15 regionala nav. Utredningen kan också konstatera att SPSM:s råd- och stödverksamhet i praktiken redan är uppdelad i fler än fem regioner. I vissa regioner, bland annat i Norra, har SPSM inrättat två parallella organisationer med två likställda råd- och stödchefer. SPSM:s råd- och stödverksamhet skulle på så sätt mycket väl kunna anpassas till fler än fem regionala nav.

Oavsett hur många nav som ska inrättas bör dessa organiseras i samklang med de strukturer som redan finns, så man inte skapar strukturer som motverkar varandra. Det innebär att en navindelning bör ta hänsyn till landstingens indelningar och till de regionala kommunala samarbeten som har utvecklats.

⁴³ SOU 2012:81.

18.2.4 Regionala nav för hela skoltiden?

Habiliteringen kommer i allmänhet tidigt i kontakt med barn som har dövhet eller hörselnedsättning och deras föräldrar. Logopedins kontakter med barn som har språkstörning inleds också ofta tidigt. Naven kommer dock inte in i bilden förrän eleverna ska börja skolan. Utredningen menar att den gemensamma uppgiften för aktörerna i ett regionalt nav ska vara att se till att elevernas skolsituation blir så bra som möjligt. Det innebär att navets arbete är inriktat mot elever i grundskole- och gymnasieåldern, men inte barn i förskoleåldern. Utredningens direktiv begränsar sig till elever i skolåldern. När det gäller information om olika utbildningsalternativ anser utredningen ändå att navet bör rikta sig mot föräldrar som har barn i förskoleklassen. Detta går också i linje med Grundskoleutredningens förslag⁴⁴ om att förskoleklassen kvarstår som en egen skolform men blir obligatorisk. I övrigt ser utredningen som sitt uppdrag att föreslå en organisation som följer eleverna under hela skoltiden. Av utredningens direktiv framgår att förslag ska lämnas som rör elever med dövhet eller hörselnedsättning i grundskoleåldern och elever med grav språkstörning i både grundskole- och gymnasieåldern. Utredningen anser att det är orimligt att förslaget om regionala nav har olika avgränsningar för de båda målgrupperna. Därför lämnar utredningen ett samlat förslag i denna fråga. Det innebär att eleverna genom navet kommer att få en kontaktperson som ska följa dem från årskurs 1 till sista året i gymnasieskolan.

18.3 En nationell överenskommelse och ett råd

Utredningens förslag: Regeringen bör ingå en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om samarbete mellan stat, landsting och kommun på regional nivå kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

De regionala navet kommer i ett avseende vara ganska löst organiserade även om de kommer att ha en kanslifunktion. Arbetet

⁴⁴ SOU 2015:81. Förslaget bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet.

i naven bygger på de ingående parterna och deras olika professioner, uppdrag och ansvar. Därför anser utredningen att det krävs en överenskommelse på nationell nivå om behovet av samarbete kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning på motsvarande sätt som när det gäller Psyнк-överenskommelsen. Där träffade Socialdepartementet och SKL en överenskommelse⁴⁵ om att samordna samhällets alla resurser för barn och unga som har, eller riskerar att utveckla, psykisk ohälsa.

Av den nationella överenskommelsen bör det enligt utredningens uppfattning framgå vilka parter som är delaktiga i arbetet på den regionala nivån, hur arbetet ska organiseras och vilka uppgifterna är för de regionala naven. Vidare ska det framgå att det i varje ingående kommun ska finnas en mottagare av information i form av personer ansvariga för dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning. Det ska även framgå att alla parter som är delaktiga har rätt att kalla till möten och att alla då har skyldighet att delta.

Utredningen anser att det av överenskommelsen ska framgå att ett nationellt råd inrättas för naven, med en styrelse bestående av representanter för staten, landstingen och kommunerna. I rådet bör representanter från SPSM, Skolverket, Socialstyrelsen, SKL samt Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund sitta. Dessutom ska de regionala naven vara representerade i rådet. Av överenskommelsen ska det framgå vem som administrerar rådets arbete.

Det nationella rådet ska bidra till nationell likvärdighet genom att utifrån den nationella överenskommelsen utfärda riktlinjer för de regionala naven. Rådet ska också kunna begära in statistik från de regionala naven för att få en nationell överblick över elevgruppen. Det nationella rådet ska däremot inte ha ansvar för att sprida kunskap om relevanta forskningsresultat och ”best practice” eller utifrån sin kunskap påtala behov av forskning och fortbildning. Det anser utredningen ligger inom SPSM:s uppdrag.

Det nationella rådet skulle genom sin sammansättning fungera som kontaktyta för de regionala samordnarna, vilket skulle bidra till erfarenhetsutbyte mellan naven och nationell likvärdighet.

⁴⁵ Godkännande av en överenskommelse om intensifierat samverkansarbete för barn och ungas psykiska hälsa (S2011/6057/FS).

Utredningen menar att när arbetet är etablerat så skulle denna grupp behöva träffas cirka en gång per år.

18.4 Fristående skolor

En fråga utredningen har att ta ställning till är hur fristående skolor ska kunna vara en del av en navorganisation. Utredningen anser att de fristående skolorna ska vara representerade i det nationella rådet genom sina centrala organisationer. Representationen i de regionala naven är det svårare att finna en modell för. Utredningens referensgrupp för fristående skolor är tveksam till en ordning där de skulle representera varandra i ett regionalt nav, vilket enligt utredningen skulle krävas på navets lednings- och samordningsnivå.⁴⁶ Utredningen menar att det är svårt att finna *en* modell för hur fristående skolor ska vara representerade på det regionala navets lednings- och samordningsnivå. Här måste representationen lösas utifrån regionala förhållanden. Man kan hitta olika modeller i olika regioner, beroende på antalet fristående skolor i regionen som har elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Oavsett om fristående skolor är representerade i det regionala navet eller ej ska en fristående skola på samma sätt som en kommunal, enligt utredningens uppfattning, alltid kunna vända sig till navet för att få råd om vart man kan vända sig för att få tillgång till kompetens man saknar eller fortbildning.

Navet kommer genom samarbetet med landstinget ha kunskap om alla elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i regionen, oavsett i vilken skola de går. Frågan är då vem som ska vara elevens kontaktperson i en fristående skola. Utredningen menar att en fristående skolhuvudman, på samma sätt som en kommunal, ska ta ansvar för sina elever och deras kunskapsutveckling. Därför bör även en fristående skola utse en kontaktperson för sina elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Kontaktpersonen bör, enligt utredningens uppfattning, inte heller i fristående skolor vara elevens klass- eller ämneslärare utan en person som kan ta tillvara elevens intressen lite utifrån.

⁴⁶ Referensgruppsmöte för fristående skolor, 1 oktober 2015.

När det gäller samverkan på navets individuella nivå, där det konkreta arbetet utförs, deltar fristående skolor på samma villkor som kommunala.

18.5 Regionala nav för fler funktionsnedsättningar

Ovan har utredningen skissat på regionala nav för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Under arbetet har utredningen fått frågan om det är möjligt att inrätta regionala nav även för andra målgrupper. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att ta ställning till detta, men utredningen ser inga principiella hinder. Man kan inte kräva att varje kommun har organisation och kompetens för att möta alla behov hos så kallade promillegrupper utan stöd från staten.

19 Förändrad roll för SPSM

Utredningen förslag: I Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion tydliggörs att myndigheten *aktivt* ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Utredningens bedömning: Specialpedagogiska skolmyndighetens råd- och stödverksamhet behöver kompletteras med spetskompetens och delvis nya kompetenser.

En del av de förslag utredningen lämnar kräver en förändrad roll för Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM. Enligt utredningens förslag ska myndigheten bland annat aktivt verka för att samverkan mellan stat, landsting och kommun kommer till stånd. Det är ett uppdrag som SPSM i viss utsträckning redan påbörjat, men utredningens förslag innebär att detta uppdrag utvecklas, blir mer systematiskt och omfattar hela landet. Att verka för att regionala nav upprättas och förse naven med nationella samordnare och kanslier är exempel på sådana ändrade uppgifter, se avsnitt 18.2 Utredningens förslag om regionala nav.

Utredningen har även betonat att SPSM bör ändra sitt arbetssätt till att bli mer aktivt i förhållande till skolhuvudmännen och komma närmare eleverna i klassrummet. För att samverkan ska fungera fullt ut anser utredningen att SPSM:s råd- och stöd-givningsuppdrag bör vidgas så att myndigheten även kan ge råd och stöd utifrån den enskilde elevens behov. Det innebär att SPSM:s samverkan med landstingets personal och kommunens pedagoger sker utifrån ett individperspektiv med syfte att eleven ska få en så bra skolsituation som möjligt. Utredningen har erfarit att SPSM

redan gör detta när det gäller elever med synnedsättning och menar att arbetssättet skulle kunna utvidgas till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, vilka också är så kallade promillegrupper.

Individperspektivet innebär inte att allt samarbete sker kring eleven i klassrummet. Det konkreta arbetet kan ske på alla nivåer: på huvudmannanivå med den centrala elevhälsan, på skolnivå med skolledningen eller skolans specialpedagoger, men också närmare eleven med lärarlaget, klass- eller ämneslärarna. Utredningen har i sina kontakter med skolhuvudmän och lärarlag erfarit att skolan efterfrågat en större spetskompetens från SPSM, bland annat i form av personer med specifik kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning och personer med hörselteknisk kompetens. Se vidare i avsnitt 6.4 Skolan – en port mot framtiden och 18.2.2 Det regionala navets organisation. Utredningen anser även att SPSM måste bygga upp kompetens för att möta en ökad efterfrågan av fjärrundervisning i teckenspråk, se avsnitt 9.2.1 Teckenspråkets ställning i språklag och skollag.

För att tydliggöra att SPSM:s råd- och stödgivningsuppdrag bör vidgas så att myndigheten kan ta initiativ gentemot skolhuvudmännen och även kan ge råd och stöd utifrån den enskilde elevens behov, föreslår utredningen en ändring i myndighetens instruktion till att myndigheten *aktivt* ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning. Samtidigt vill utredningen betona att den föreslagna förändringen måste tolkas utifrån elevgruppens storlek och behov så att de insatser myndigheten bistår huvudmännen med på bästa sätt gynnar elevgruppens måluppfyllelse. Det är enligt utredningen rimligt att kräva att skolhuvudmän tillgodoser stödbehov för så kallade procentgrupper. Däremot är det inte rimligt att kräva det av alla huvudmän för så kallade promillegrupper. För promillegrupperna kan inte varje kommun förväntas bygga upp egen kompetens utan där kan det krävas regional samverkan och i viss utsträckning ett mer aktivt stöd av staten. Detta bör också prägla SPSM:s arbetssätt, se avsnitt 18.2.1 Uppgifter för ett regionalt nav.

19.1 Resurscenter

SPSM har fyra olika resurscenter som ger nationellt specialpedagogiskt stöd. Resurscentren regleras av myndighetens instruktion¹ och är inriktade mot elever som har

- dövblindhet
- synnedsättning med eller utan ytterligare funktionsnedsättning
- dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning
- grav språkstörning.

Resurscentren har spetskompetens för att kunna ge specialpedagogiskt stöd genom specialpedagogiska utredningar, specialpedagogisk rådgivning, kurser, konferenser och information. Så har till exempel teamen inom resurscenter tal och språk kompetenser som inte finns ute i myndighetens råd- och stödorganisationer. Resurscentret och de regionala råd- och stödteamen kompletterar varandra.²

Resurscentren gör tvärprofessionella utredningar där till exempel logoped, psykolog, pedagog och socionom samverkar. Resurscentrens specialpedagogiska utredningar ska leda till förslag om åtgärder för att förbättra en elevs lärmiljö, inte till att fastställa en diagnos. Utredningarna riktar sig till skolans pedagoger, inte till elever eller föräldrar.

Resurscentren växte fram i samverkan med specialskolorna på den tid då specialskolorna var egna myndigheter. Utredningen har dock erfarit att kopplingen mellan resurscentren och specialskolorna inte längre är aktuell, då det inte tycks finnas något utvecklat samarbete dem emellan. Däremot har SPSM:s rådgivare kontakt med resurscentren för att få stöd av deras kompetens.³

Trots att kopplingen till specialskolorna inte är aktuell längre menar utredningen att det är rimligt att det fortsättningsvis finns resurscentra för i stort sett dessa grupper. Utredningen anser att resurscenter bör finnas för just så kallade promillegrupper. Även

¹ 5 § förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

² I samtal med SPSM 2014-05-06.

³ I samtal med SPSM 2014-05-13.

historiskt har staten tagit ett särskilt ansvar för promillegrupper, bland annat genom att inrätta specialskolor och resurscenter.

Utredningen har tidigare påtalat att SPSM:s kompetens inom området dövhet och hörselnedsättning bör utvidgas till att omfatta även hörteknik. Med den kompetensen skulle SPSM bland annat kunna ge råd om hörteknik och akustik i klassrumssituationen, se ovan. Om denna kompetens ska lokaliseras centralt till ett resurscenter eller decentraliseras till de olika råd- och stödteamen tar inte utredningen ställning till.

Resurscenter döv/hörsel avviker från övriga resurscenter genom att det begränsas till att gälla enbart elever med dövhet eller hörselnedsättning *i kombination med intellektuell funktionsnedsättning*. Utredningen har i samtal med SPSM försökt få klarhet i varför denna begränsning finns just för gruppen med dövhet eller hörselnedsättning. Myndigheten har inte kunnat ge en uttömmande förklaring. Begränsningen tycks snarast vara ett resultat av ”traditionen” och av att de regionala specialskolornas verksamhet tillgodoser behoven hos gruppen elever med dövhet eller grav hörselnedsättning. Utredningen har också uppfattat att SPSM anser att resurscenter döv/hörsel mycket väl skulle kunna ha ett vidare uppdrag än det har i dag. Utredningen lämnar trots detta inget förslag om att till exempel skapa ett resurscenter för elever med dövhet eller hörselnedsättning oavsett koppling till intellektuell funktionsnedsättning. Enligt utredningens uppfattning ankommer det på SPSM att avgöra hur arbetet organiseras på bästa sätt.

20 Ökad flexibilitet och rätten till utbildning

Utredningen ska enligt direktiven föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens, SPSM:s, stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för elever inom specialskolans målgrupp med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utredningen ska även föreslå hur elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd i såväl grundskolan som gymnasieskolan.

I kapitel 18, Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven, redogörs för hur samverkan genom nav kan organiseras. Den absoluta majoriteten av eleverna med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning går individintegrerade i en grundskola eller gymnasieskola i hemkommunen eller i en grannkommun. För att tillgodose elevernas behov av anpassning och rätt till utbildning är det centralt att främja en ökad flexibilitet i såväl formerna för stödet som i fördelningen av statliga resurser. I detta kapitel redogör utredningen för behovet av en flexibel anpassad utbildning och hur elevers tillgång till en sådan kan möjliggöras.

20.1 Flytta stödet närmare eleverna

20.1.1 Olika sätt att fullgöra skolplikten

Majoriteten av eleverna med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning fullgör sin skolplikt i kommunala eller fristående skolor. Dessa skolor har olika förutsättningar att organisera sin verksamhet för målgrupperna.

Skillnader i lagstiftningen

Den 13 mars 2015 meddelade Förvaltningsrätten i Stockholm dom i mål nr 27700-14. Frågan gällde om Linköpings kommuns inrättande av resursskolor och mottagande till dessa var förenliga med bestämmelserna i 3 kap. och 10 kap. skollagen. Förvaltningsrätten fann att genom att placera elever i en särskild resursskola flyttas eleven från sin elevgrupp på ett sätt som inte är avsett i lagstiftningen. Genom placeringen avhänds ordinarie rektor den i lag stadgade skyldigheten att utreda och besluta om särskilt stöd och ompröva beslut om särskild undervisningsgrupp. Linköpings kommuns inrättande av resursskolor levde enligt förvaltningsrättens bedömning inte upp till de krav som ställs i 3 kap. skollagen. Förvaltningsrätten fann således att Linköpings kommun inte hade stöd för att permanent placera en elev i en så kallad resursskola på grund av elevens behov av särskilt stöd.

När det gäller frågan om antagning till resursskolorna fann förvaltningsrätten att möjligheten för kommunen att beakta andra urvalskriterier än närhetsprincipen är klart begränsad. Någon bestämmelse som ger kommunala grundskolor möjlighet att vid urvalet beakta en elevs behov av särskilt stöd finns inte. Linköpings kommuns antagningsförfarande stod i strid med skollagens bestämmelser eftersom kommunen använde elevens särskilda behov som ett urvalskriterium. Förvaltningsrätten uttryckte även att det förhållandet att en fristående skola har möjlighet att enligt 10 kap. 35 § skollagen begränsa utbildningen till elever med särskilt stöd inte medförde någon annan bedömning.

Linköpings kommun överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm, som meddelade dom den 17 maj 2016¹. Kammarrätten i Stockholm fann, i likhet med förvaltningsrätten, att det inte finns stöd i skollagen för kommunala huvudmän att driva skolor där utbildningen får begränsas till att avse elever med behov av särskilt stöd. Genom organisering av så kallade resursskolor hade Linköpings kommun även tillämpat skollagens bestämmelser om placering och antagning felaktigt. Kommunen hade inte heller följt tillämpliga bestämmelser om placering i särskild undervisningsgrupp.

¹ Mål nr 3481-15. I domen redovisas en skiljaktig mening.

Fristående skolor har genom 10 kap. 35 § skollagen fått möjlighet att begränsa utbildningen till att avse bland annat elever i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

En kommun å andra sidan har, som framgår ovan, inte samma möjlighet att begränsa mottagandet till utbildningen utifrån elevers behov av särskilt stöd eller en anpassad utbildning, jämför 10 kap. 35 § skollagen. Kommunen kan dock placera en elev i en särskild undervisningsgrupp med stöd av 3 kap. 11 § skollagen. En sådan placering är dock inte långsiktig utan behovet av placeringen ska omprövas regelbundet.

Olika kommunala verksamheter

Gemensamt för de olika verksamheter med inriktning mot dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som bedrivs i dag i fristående eller kommunala skolor är att de tar avstamp i en bedömning av elevernas behov av särskilt stöd.

I dag finns kommunala skolenheter med regionalt upptagningsområde för elever med dövhet eller hörselnedsättning på åtminstone tre platser i landet. Dessa är Solanderskolan² i Piteå, Kannebäcksskolan³ i Göteborg och Silviaskolan⁴ i Hässleholm. Förutsättningen för att kunna komma ifråga för en plats vid dessa skolenheter är att eleverna har en dokumenterad hörselnedsättning.

Utöver dessa verksamheter finns på flera andra håll i landet olika former av kommunala hörselklasser eller hörselspår. Exempelvis Stenkulaskolan i Malmö uppger sig ha ett regionalt upptagningsområde och tar emot elever från andra kommuner i mån av plats. Även Alviksskolan i Stockholms kommun tar emot elever från andra kommuner i mån av plats. För att ansöka om plats i dessa hörselklasser vänder sig vårdnadshavarna direkt till skolan. Pilskolan i Uppsala kommun är däremot en kommunal resursenhet och det är hemskolans rektor som ansöker om plats för eleven.

² Vid Solanderskolan har alla elever med hörselnedsättning, med eller utan hörapparat/CI, möjlighet att börja i hörselklass.

³ Vid Kannebäcksskolan bedrivs även undervisning för elever med tal- och språkstörning samt för döva eller hörselnedsatta elever med intellektuell funktionsnedsättning.

⁴ Silviaskolan är en grundskola för elever med hörselnedsättning eller CI-implantat.

På motsvarande sätt finns kommunala kommunikationsklasser och -spår i olika delar av landet för elever med grav språkstörning. Exempelvis tar Kommunikationsskolan i Malmö emot elever från hela Malmö. Även Kannebäcksskolan i Göteborg, som har ett regionalt upptagningsområde, bedriver undervisning för elever med språkstörning. Såväl Kommunikationsskolan som Kannebäcksskolan utgör egna skolenheter. Vid Rosenhillsskolan i Huddinge bedrivs verksamhet för elever med grav språkstörning som en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Den sortens kommunikationsklasser finns även i exempelvis kommunerna Håbo, Vallentuna och Borås.

Statlig specialskola för elever med grav språkstörning

Den statliga specialskolan Hällsboskolan för elever med grav språkstörning finns i dagsläget i Stockholm och Umeå, men flera kommuner i landet har framfört intresse till SPSM om att en Hällsboskola etableras i deras kommun.

Elever med grav språkstörning har i dag rätt att tas emot i Hällsboskolan bland annat om de inte bedöms kunna gå i grundskolan eller grundsärskolan. Skolenheterna i Stockholm och Umeå har riksintag, men i realiteten är skolenheternas upptagningsområden tämligen lokala.

Lagstiftningen ställer krav på Hällsboskolan att undervisande lärare har en speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller motsvarande med specialisering mot grav språkstörning för att få undervisa elever med grav språkstörning. Några sådana krav finns inte på kommunala och fristående verksamheter.

Behov av tydlig reglering

Såväl intresseorganisationer och pedagoger som vårdnadshavare för elever med hörselnedsättning eller grav språkstörning har framfört till utredningen att dagens regelverk där elever kan placeras tidsbegränsat i särskilda undervisningsgrupper innebär en otrygghet. Elever placeras i en särskild undervisningsgrupp där anpassat stöd finns eftersom hemskolan av olika skäl inte lyckats tillgodose deras stödbehov. Samtidigt är placeringen endast tillfällig och

omprövas regelbundet, vilket leder till en känsla av ovisshet för eleverna och deras vårdnadshavare.

Mot bakgrund av domarna i förvaltningsrätten och kammarrätten, se ovan, och de skilda sätt som kommunala skolor organiserar sina verksamheter på kan utredningen konstatera att det råder en oklarhet bland skolhuvudmän om hur de tillåts organisera verksamheter för bland annat elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Vissa skolhuvudmän har framfört till utredningen att de är osäkra på om deras verksamheter bedrivs inom lagens ramar. Utredningen har också mött huvudmän som efter föreläggande av Skolinspektionen valt att omorganisera sin särskilda verksamhet. Detta har haft som konsekvens att elever i förskoleklass inte getts möjlighet att ta del av en anpassad verksamhet som de är i behov av eftersom elever i förskoleklass inte kan placeras i särskild undervisningsgrupp. En del kommuner har löst situationen genom att låta sexåringar börja direkt i årskurs ett i stället för i förskoleklass.

Enligt utredningen finns det ett behov av olika typer av verksamheter för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Det är därför angeläget att i skollagen skapa en tydlighet när det gäller inrättandet av de särskilt anpassade verksamheter eller miljöer som eleverna har behov av. Detta för att förhindra att nödvändiga satsningar upphör och verksamheter omorganiseras för att kunna bedrivas i enlighet med skollagstiftningen och inte utifrån elevernas bästa.

I dag råder en begränsad valmöjlighet för elever och vårdnadshavare när det gäller att välja den skola som bäst möter elevernas behov. På grund av det oklara rättsläget finns det en obenägenhet att starta anpassade verksamheter i kommunal eller fristående regi för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Den statliga specialskolan med riksintag innebär i realiteten att elever i grundskoleåldern förväntas flytta från hemmet.

För de elever som bor i den stad där specialskolan är belägen tenderar den statliga skolan att ersätta viktiga kommunala satsningar. Till exempel kan utredningen konstatera att när Hällsboskolan flyttade sin verksamhet till Stockholm ökade antalet elever från Stockholms kommun och andra kommuner inom dagpendlingsavstånd.

20.1.2 Anpassning i gymnasieskolan

Elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har behov av stöd och anpassning på samma sätt som eleverna i grundskolan och grund-särskolan. I gymnasieskolan kan dock elevernas behov av anpassning se annorlunda ut jämfört med i grundskolan. I gymnasieskolan finns möjlighet för elever att i högre utsträckning fokusera på vissa ämnen. Det är även lättare att göra individuella anpassningar på kursnivå för elever i gymnasieskolan. Elevernas grundproblematik med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kvarstår dock även i gymnasieskolan.

Endast 4,5 procent av SPSM:s kostnader för år 2015 gick till olika slags insatser i gymnasieskolan. Utredningen menar därför att det är rimligt att anta att det statliga stödet till utredningens målgrupper inte är tillräckligt i kommunala eller fristående gymnasieskolor eller gymnasiesärskolor. Detta trots att specialklasser⁵ får inrättas för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen.

I dag bedrivs en riksrekryterande gymnasieskola i landet för utredningens målgrupper. Örebro kommun får enligt 10 kap. gymnasieförordningen (2010:2039) anordna utbildning i sin gymnasieskola för bland annat elever som är döva eller hörselskadade och är beroende av en teckenspråkig miljö, är hörselskadade och trots användningen av tekniska hjälpmedel och andra stödinsatser inte kan följa reguljär undervisning i gymnasieskolan, eller har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som döva. Även vid Kungsholmens västra gymnasium i Stockholm och vid Katrinelundsgymnasiet i Göteborg finns utbildningsmiljöer som är anpassade för elever med hörselnedsättning. Något utbildningsalternativ med statligt huvudmannaskap erbjuds inte på gymnasienivå, utan det statliga stödet till gruppen på gymnasienivå kanaliseras via den befintliga skolorganisationen i Örebro.

⁵ 9 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

20.1.3 Nya möjligheter att få stöd på hemmaplan

Internationella överenskommelser

I samband med Salamancadeklarationen⁶ om principer, inriktning och praktik vid undervisning av elever med behov av särskilt stöd antogs även en handlingsram för specialpedagogiska åtgärder. Syftet var att ge underlag för planering och vägledning för åtgärder vid genomförandet av Salamancadeklarationen. Av handlingsramen framgår bland annat följande:

Det råder en allt större enighet om att barn och ungdomar med behov av särskilt stöd i undervisningen (särskilda pedagogiska behov) bör omfattas av de allmänna undervisningssystem som byggts upp för flertalet barn. Detta har lett till begreppet ”integrerad skola”. [---] Den grundläggande principen för den integrerade skolan är att alla barn, närhelst så är möjligt, skall undervisas tillsammans, oberoende av eventuella svårigheter eller inbördes skillnader. [---] Erfarenheten i många länder visar att integreringen av barn och ungdomar med behov av särskilt stöd i undervisningen bäst uppnås inom reguljära skolor som betjänar alla barn i ett lokalsamhälle. Det är i detta sammanhang som elever med behov av särskilt stöd kan uppnå de bästa inlärningsresultaten och delaktighet i samhället. [---] Att sända barn till särskilda skolor – eller att sammanföra dem i specialklasser eller avdelningar inom en viss skola på varaktig basis – bör vara en undantagslösning att förordas endast i de sällsynta fall där det klart har påvisats att undervisning i vanlig klass inte kan tillgodose ett barns undervisningsrelaterade eller sociala behov när så krävs med hänsyn till det barnets eller andra barns bästa.⁷

Handlingsramen resonerar även kring möjligheten för specialiserade verksamheter att utgöra kunskapscentra.

Så finns det exempelvis länder som har väletablerade system med särskilda skolor för elever med speciella funktionshinder. Sådana särskilda skolor kan utgöra en värdefull resurs för de integrerade skolornas utveckling. Personalen vid dessa specialiserade institutioner har den sakkunskap som behövs för tidig kartläggning och identifiering av barn med funktionshinder. Sådana särskilda skolor kan tjäna som utbildnings- och resurscentra för personalen i vanliga skolor. Slutligen gäller att specialskolor eller specialavdelningar inom integrerade skolor kanske även framledes är den skolform som har de största förutsättningarna att ge den lämpligaste undervisningen för det

⁶ Svenska Uneskorådet (2006).

⁷ Svenska Uneskorådet (2006). Salamancadeklarationen och Salamanca +10, *Undervisning av elever med behov av särskilt stöd, Handlingsram*.

relativt lilla antal elever med funktionshinder som inte kan erbjudas en fullgod undervisning i vanliga klassrum eller skolor. Investeringar i de existerande specialskolorna bör styras mot deras nya och utvidgade uppgift att ge expertstöd till de reguljära skolorna för att hjälpa dem att tillgodose elever som har behov av särskilt stöd i undervisningen.

Vidare framgår att en elev med funktionsnedsättning bör följa undervisningen i den närmaste skolan, det vill säga den skola som eleven skulle ha gått i om den inte hade haft någon funktionsnedsättning. Endast undantagsvis bör avsteg göras från denna princip, till exempel när det gäller undervisning på teckenspråk:

Skolpolitiken skall till fullo beakta individuella skillnader och situationer. Så t.ex. skall teckenspråkets betydelse som kommunikationsmedium bland döva människor erkännas, och åtgärder skall vidtas för att alla döva har tillgång till undervisning på sitt nationella teckenspråk. På grund av döva och dövblinda människors särskilda kommunikationsbehov, är det eventuellt lämpligare att förlägga deras undervisning till specialskolor eller specialklasser och specialavdelningar i vanliga skolor.

Även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁸ behandlar utbildning för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 24 punkten 2 ska konventionsstaterna bland annat säkerställa att:

- b) personer med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildning på sina hemorter, [---]
- e) ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder erbjuds i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.

Enligt punkten 3 ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder, bland annat för att:

- b) underlätta inläring av teckenspråk och främja dövsamhällets språkliga identitet, samt
- c) säkerställa att utbildning av personer, särskilt av barn, med synskada eller dövblindhet eller som är döva eller hörselskadade, ges på de mest

⁸ Förenta nationerna (2006). Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen och protokollet trädde i kraft den 3 maj 2008 och för Sverige trädde de i kraft den 14 januari 2009.

ändamålsenliga språken, formerna och medlen för kommunikation för den enskilde och i miljöer som maximerar kunskapsrelaterad och social utveckling.

FN:s generalförsamling antog år 1993 standardregler för att tillförsäkra personer med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. Av reglerna framgår bland annat att myndigheter inom utbildningssektorn har ansvar för att utbildningen för personer med funktionsnedsättning äger rum i en integrerad miljö. Integrerad utbildning och insatser på lokal nivå ska ses som ett sätt att göra undervisningen och utbildningen kostnadseffektiv. Genom centralt utformade handlingsprogram bör kommuner uppmuntras att utnyttja och utveckla sina resurser så att elever med funktionsnedsättning ska kunna få undervisning nära hemmet. Specialundervisning kan övervägas när det ordinarie skolsystemet inte kan tillgodose elevernas behov av utbildning. Specialundervisningen bör i så fall ha som mål att förbereda eleverna för undervisning i det ordinarie skolsystemet. Elever med dövhet eller dövblindhet konstateras ha speciella behov av kommunikation varför deras utbildning bättre kan tillgodoses i specialskolor eller specialklasser eller i speciella enheter i vanliga skolor.

Av konventionen om barnets rättigheter följer bland annat att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Vidare framgår att ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning (i konventionen används den tidigare termen handikapp) bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Bistånd som lämnas enligt artikel 23 punkt 2 ska syfta till att säkerställa att barnet med funktionsnedsättning har effektiv tillgång till och erhåller bland annat undervisning och utbildning, hälso- och sjukvård, habilitering och förberedelser för arbetslivet. Artikel 30 anger att barn som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller barn som tillhör en ursprungsbefolkning inte ska förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Intentionerna som uttrycks i internationella överenskommelser kommer till uttryck i skollagen. Av 3 kap. skollagen följer bland annat att elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att

uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Det särskilda stöd som får ges elever ska som regel ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Enligt 7 kap. 6 § skollagen ska trots detta elever med bland annat dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan tas emot i specialskolan. I gymnasieförordningen (2010:2039) finns även särskilda regler om utbildning för bland annat elever med dövhet eller hörselnedsättning i gymnasieskolan och elever med språkstörning som behöver insatser av samma slag som döva.

Resursfördelning

Eleverna med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som återfinns i specialskolan i dag är i allt väsentligt jämförbara med de elever i kommunala eller fristående skolor som har dövhet, hörselnedsättning⁹ eller grav språkstörning. Eleverna har således jämförbara behov av stöd och anpassning. För elever med dövhet eller hörselnedsättning i specialskolan kan dock behovet av teckenspråk utgöra en väsentlig skillnad.

Läsåret 2014/15 återfanns 361 elever med dövhet eller hörselnedsättning och 106 elever med grav språkstörning i den statliga specialskolan. Detta kan jämföras med att den totala målgruppen utgörs av omkring 3 000 elever med dövhet eller hörselnedsättning¹⁰ och 7 000 elever med grav språkstörning i grundskoleåldern. Absolut flest elever återfinns därmed hos kommunala och enskilda skolhuvudmän. Trots detta kanaliseras en stor del av de statliga resurserna till elevgrupperna vid specialskolan. År 2014 kostade verksamheten vid specialskolan 466 498 tkr (inklusive Ekeskolan för elever med synnedsättning). Kostnaden för region-skolorna och Hällsboskolan var samma år 352 048 tkr. Av den totala kostnaden stod kommunerna för 174 720 tkr medan statens andel uppgick till 177 328 tkr. Samma år uppgick kostnaderna för det övriga specialpedagogiska stödet till 220 628 tkr. En del av det

⁹ Med hörselnedsättning avses elever som har förskrivits hörapparat och bedömts ha behov av hörteknik eller andra stora miljöanpassningar i skolan.

¹⁰ Hörselskadades riksförbund (2014).

stödet utgår i form av rådgivning till skolhuvudmän. Under de två senaste åren har 15 procent av rådgivningsuppdragen handlat om elevgrupper med dövhet, hörselnedsättning eller tal- och språksvårigheter. I dessa grupper återfinns elever med varierande grad av svårigheter och på språksidan även elever utan grav språkstörning. Det innebär att under 15 procent, eller 33 094 tkr år 2014, av kostnaderna för specialpedagogiskt stöd kan hänföras till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Då har hänsyn inte tagits till att utredningens målgrupper är betydligt snävare än de som rent faktiskt kommit ifråga för rådgivning. Inte heller har hänsyn tagits till att rådgivning bara utgör en form av specialpedagogiskt stöd¹¹, eller att stödet nått fler skolformer än grundskolan.

Utöver rådgivning utgår stöd till grupperna genom SPSM:s resurscenter. Resurscentren ger nationellt specialpedagogiskt stöd genom specialpedagogisk utredning, specialpedagogisk rådgivning, kurser, konferenser och information. År 2014 gällde knappt 19 procent av utredningarna vid resurscentren barn med dövhet, hörselnedsättning eller tal- och språksvårigheter. Om man utgår från att 19 procent av resurscentrens kostnader är hänförliga till utredningens målgrupper kan man konstatera att stöd för 17 750 tkr utgick till grupperna år 2014. Då har hänsyn inte tagits till att resurscentren ägnar sig åt fler stödinsatser än bara utredning.

Statligt stöd utgår även till utredningens målgrupper i form av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Några närmare uppgifter om hur medlen har fördelats till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har utredningen inte tagit del av.

Utifrån ovanstående ekonomiska underlag gör utredningen uppskattningen att det statliga stödet till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning via SPSM sannolikt uppgick till en kostnad av ungefär 228 mnkr år 2014. Knappt 78 procent av dessa medel har kanaliserats via specialskolan, medan endast 22 procent på olika sätt har gått till stöd för elever hos kommunala eller enskilda huvudmän. Därtill kommer att statligt stöd utgår till

¹¹ Utredningen har här inte tagit i beaktande att stöd utgått till grupperna i andra former än rådgivning, såsom kompetensutveckling m.m. eller att omfattningen av detta stöd kan ha varit större än 15 procent.

elevgruppen genom medel till Riksgymnasiet för döva och hörselskadade, RGD/RGH. Enligt Skolverkets regleringsbrev uppgick statsbidraget till knappt 110,4 mnkr år 2014.

Mot bakgrund av att omkring 95 procent av eleverna med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning fullgör sin skolgång i kommunala eller fristående grundskolor konstaterar utredningen att det är nödvändigt att insatserna stärks där majoriteten av eleverna befinner sig och att medel omfördelas för detta ändamål.

Nav skapar bättre lokala och regionala förutsättningar

Utredningens förslag om organisationen av regionala nav kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning beskrivs i kapitel 18 Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven. Utredningen menar att inrättandet av regionala nav ger ökade förutsättningar att, i linje med internationella överenskommelser, kunna möta elevernas behov på hemmaplan.

I dag ser det olika ut i olika delar av landet när det gäller tillgång till statliga, kommunala eller fristående skolor som inriktar sig på elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Även tillgången till lärare och annan skolpersonal med specifik kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning varierar i landet. Därtill kommer att måluppfyllelsen för elevgrupperna är låg och att den absoluta majoriteten av eleverna fullgör sin skolgång i hemkommunen eller i en grannkommun. Utredningen menar att en regional organisation kring nav ökar förutsättningarna för att alla elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska få stöd och anpassning utifrån sina behov i första hand inom ramen för undervisning i reguljär klass. Där utöver behöver kommuner och enskilda huvudmän genom en tydlig reglering ges möjlighet att inrätta anpassade miljöer för de elever inom målgrupperna som behöver det. Avsnittet som följer beskriver utredningens förslag om en sådan reglering och bakgrunden till förslaget.

20.2 SAK-miljöer

Utredningens förslag: För elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning får skolhuvudmän inom sin organisation utforma särskilt anpassade kommunikativa miljöer, SAK-miljöer.

Rätten att utforma SAK-miljöer gäller för elever med dövhet eller hörselnedsättning endast i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och för elever med grav språkstörning endast i grundskolan, sameskolan och gymnasieskolan.

Frågan om målgruppstillhörighet för tillträde till en SAK-miljö prövas av elevens hemkommun. Ett beslut om målgruppstillhörighet för tillträde till en SAK-miljö ska föregås av en utredning.

För en regional SAK-miljö får avtal om samverkansområde upprättas mellan huvudmän. Ett samverkansområde kan omfatta en eller flera SAK-miljöer.

Antagningsorganisationen för en regional SAK-miljö inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får vara gemensam för huvudmän inom sin skolform.

Beslut om målgruppstillhörighet för en SAK-miljö kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för en SAK-miljö.

För en SAK-miljö vid en fristående skola ska ersättning utgå från hemkommunen för de anpassningar som behövs för att åstadkomma en sådan miljö. Ersättningen till huvudmannen ska uppgå till samma belopp som för motsvarande kommunal verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den ersättning som hemkommunen ska betala i de fall hemkommunen inte anordnar eller erbjuder SAK-miljön inom ramen för regional samverkan.

Utredningens bedömning: Utredningen lämnar inget förslag om reglering av begränsat mottagande till SAK-miljöer i fristående gymnasiesärskolor. Orsaken är avsaknaden av befintlig reglering som möjliggör begränsat mottagande i fristående

gymnasiesärskolor. Utredningen vill emellertid uppmärksamma lagstiftaren på att avsaknaden av reglering skapar ojämlika förutsättningar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Mot bakgrund av grundskoleutredningens förslag om obligatorisk förskoleklass, SOU 2015:81 *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*, bör lagstiftaren överväga om SAK-miljöer även bör kunna inrättas i förskoleklassen.

20.2.1 Bristande resultat på hemmaplan

I dag går omkring 98 procent av eleverna med grav språkstörning i kommunal eller fristående skola, medan motsvarande siffra för elever med dövhet eller hörselnedsättning är knappt 88 procent. Majoriteten av eleverna återfinns alltså på hemmaplan. Enligt utredningens erfarenhet saknas pedagoger med tillräcklig kompetens inom dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i många kommunala och fristående skolor.

Enligt den nationella rektorsenkät som utredningen låtit göra svarade omkring 95 procent av de rektorer som uppgav sig ha elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning att eleverna fick undervisning som individintegrerade i reguljär klass. Såväl intresseorganisationer som skolhuvudmän har framfört till utredningen att integrering kan medföra att elever med funktionsnedsättning upplever sig exkluderade i verksamheten. Detta eftersom den fysiska integreringen av en elev inte innebär att eleven är inkluderad. Så här skriver Piteå kommun:

När man trots anpassningar och riktat stöd ändå inte klarar av att möta elevens behov i hemskolan kan det vara nödvändigt att hitta en annan lösning. Annars kan man riskera att eleven blir exkluderad i inkluderingen och det kan kraftigt påverka både elevens sociala och kunskapsmässiga utveckling i negativ riktning.¹²

Utredningen har haft kontakt med grundskolerektorer i kommunikationsklasser och fått veta att knappt 25 procent av de elever med grav språkstörning som går i kommunikationsklasser

¹² Piteå kommun (2014), e-post angående förslag till framtida utformning av SIS-stöd, 27 augusti 2014.

blir behöriga till högskoleförberedande program eller yrkesprogram i gymnasieskolan. Såvitt rektorerna känner till har alla deras avgångselever under de senaste fem åren gått vidare till gymnasiestudier i någon form. De flesta påbörjade något yrkes- eller introduktionsprogram. Endast ett fåtal elever påbörjade högskoleförberedande program och endast enstaka elever hade avlagt gymnasieexamen.

I den nationella rektorsenkäten svarade 25 procent av grundskolerektorerna att de flesta eller alla elever med grav språkstörning uppnår gymnasiebehörighet. Motsvarande siffra för elever med grav hörselnedsättning var 39 procent. I samma enkät uppgav 75 procent av rektorerna att det antingen gick dåligt för eleverna med grav språkstörning eller att de inte kände till hur det gick för dem. Motsvarande siffra för grav hörselnedsättning var 61 procent.

Knappt 30 procent av de svarande gymnasierektorerna uppgav vidare att de flesta eller alla elever med grav språkstörning klarade gymnasieexamen på yrkesprogram eller högskoleförberedande program. 70 procent av de svarande gymnasierektorerna uppgav att det antingen gick dåligt för eleverna med grav språkstörning eller att de inte kände till hur det gick för dem. Omkring 35 procent av rektorerna till elever med grav hörselnedsättning uppgav att de flesta eller alla elever klarade gymnasieexamen på motsvarande program. Omkring 65 procent av de svarande rektorerna uppgav att det antingen gick dåligt för eleverna med grav hörselnedsättning eller att de inte kände till hur det gick för dem.

Ovanstående siffror kan jämföras med att 85,6 procent av Sveriges elever i årskurs 9 vårterminen 2015 blev behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram eller högskoleförberedande program¹³. Resultaten pekar således på ett stort behov av att stödja elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i deras hemkommuner såväl i grundskolan som i gymnasieskolan.

20.2.2 Behoven varierar

Elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har vissa specifika pedagogiska behov i skolsituationen, se kapitel 6

¹³ Skolverket (2015), Slutbetyg i grundskolan, våren 2015, Dnr 5.1.1-2015:1103.

Pedagogiska behov hos elever med dövhet eller hörselnedsättning och kapitel 13 Vilket stöd behöver elever med grav språkstörning i skolan? Elever med dövhet eller hörselnedsättning har till exempel behov av en anpassad skolmiljö med framför allt god akustik, tekniska hjälpmedel, mindre undervisningsgrupper och lärare med hög kompetens kring dövhet eller hörselnedsättning. Eleverna kan även ha behov av undervisning i eller på teckenspråk beroende på grad av hörselnedsättning och individuella behov. Struktur och en varaktig och stabil verksamhet är också viktiga faktorer när det gäller att anpassa skolmiljön för elever med dövhet eller hörselnedsättning i såväl grundskolan som grundsärskolan.

Även elever med grav språkstörning har behov av långvariga insatser och en anpassad skolmiljö. För att få möjlighet att nå så långt som möjligt är elever med grav språkstörning i behov av små grupper, språkutvecklande arbetssätt, text- och bildstöd, lärare med hög kompetens kring grav språkstörning, visuellt sanerade undervisningslokaler och tid för förberedelse och repetition. Stöd från logoped är också nödvändigt.

En del elever klarar att få all sin undervisning i reguljär klass med visst stöd och vissa anpassningar. Andra elever kan behöva samtliga ovan nämnda anpassningar på heltid, medan ytterligare andra elever har behov av att kunna dra sig undan periodvis och få stöd för att sedan åter klara av att få undervisning i reguljär klass. Behovet av insatser kan variera över tid men även vara beroende av skolans möjlighet att ge lämpligt pedagogiskt stöd.

20.2.3 Begränsad valmöjlighet

I dag råder en begränsad valmöjlighet för elever och vårdnadshavare att välja den skola som bäst möter elevernas behov. Huvudprincipen i svensk skola är att alla elever ska vara fysiskt integrerade. Mot bakgrund av den låga tillgången till kommunala eller fristående verksamheter för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning framstår ibland den statliga specialskolan som det enda alternativet. Föräldrar ställs i det läget inför ett näst intill orimligt ställningstagande – att låta sitt barn bo hemma med svagt eller inget stöd från hemkommunen eller att låta sitt barn flytta till en specialskola för att få del av särskilda

anpassningar och pedagogisk kompetens. I dag är tendensen att allt färre föräldrar väljer att låta sina barn flytta hemifrån, framför allt i en tidig ålder.

Elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning är sårbara och ofta i behov av omfattande stöd hemifrån. Utredningen menar därför att eleverna i största möjliga utsträckning bör få sin utbildning på hemorten, precis som elever med eller utan andra funktionsnedsättningar.

Behoven i skolsituationen är i mångt och mycket individuella och kan även variera över tid. Det är utredningens uppfattning att möjligheten att välja en skola utifrån behov av anpassning bör utökas från att i dag i princip bara gälla undervisning i reguljär klass, tillfällig placering i särskild undervisningsgrupp eller specialskola, till att även gälla alternativ däremellan. Denna utgångspunkt stöds även av utredningens kommittédirektiv som bland annat syftar till att göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola.

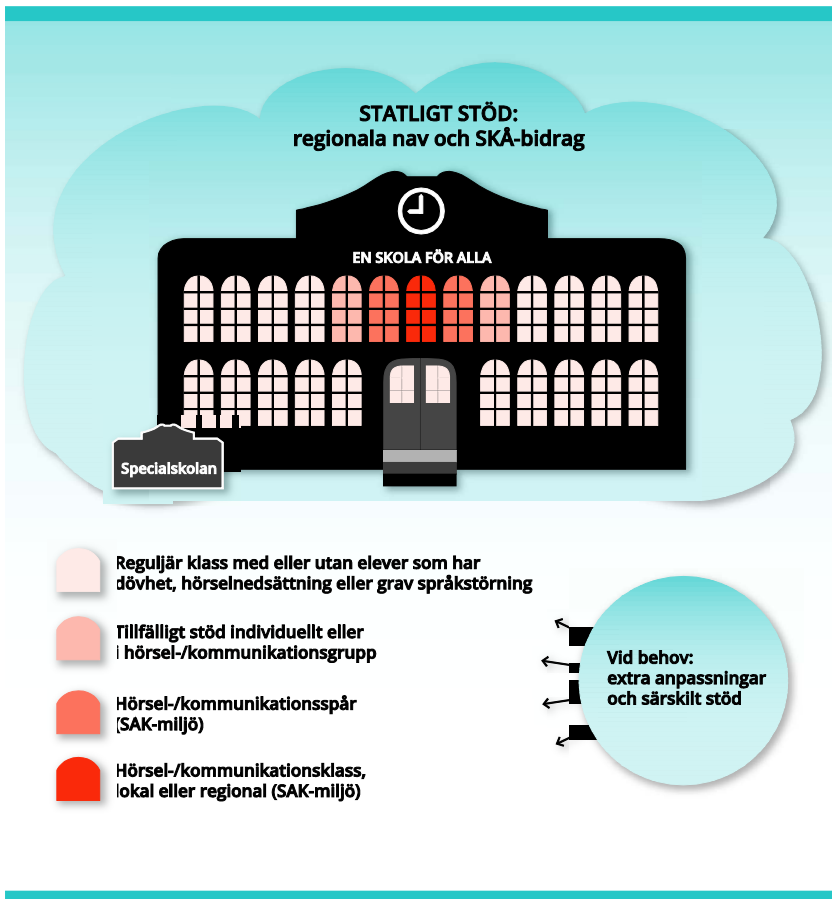
20.2.4 Behov av utbildningsalternativ

Behoven i skolsituationen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ser olika ut under olika perioder av elevernas skolgång. För att göra det möjligt för eleverna att få sina olika pedagogiska behov tillgodosedda så nära hemmet som möjligt bör utbudet av utbildningsalternativ för dem utökas lokalt och regionalt. För att möjliggöra detta bör flera olika alternativ komma ifråga för statligt stöd genom regionala nav och statsbidrag, se kapitel 18 Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven, och kapitel 21 SKÅ – statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Som framgår av figur 20.1 nedan ska de elever som så önskar kunna få sin utbildning i reguljär klass. Andra elever kan tillfälligtvis vara i behov av individuellt stöd eller stöd i en hörsel- eller kommunikationsgrupp. Av kapitel 6 och 13 som handlar om pedagogiska behov och kapitel 5 och 12 som handlar om skolgången framgår hur skolor och huvudmän kan arbeta för att tillgodose individuella behov hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Elever kan även ha behov av att få sin undervisning i ett så kallat hörsel- eller kommunikationsspår i samma klass som elever med typisk hörsel eller språkutveckling. Ytterligare andra har behov av att få sin undervisning i en hörsel- eller kommunikationsklass tillsammans med andra elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. För att svara upp mot dessa behov ser utredningen skäl att föreslå att skolhuvudmän får inrätta de anpassade lärmiljöer som beskrivs i nästa avsnitt.

Figur 20.1 En skola för alla



20.2.5 Behov av SAK-miljöer

För att utöka möjligheten för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning att få sin rätt till utbildning tillgodosedd nära hemmet menar utredningen att kommuner och enskilda huvudmän, men även landsting och huvudmannen för sameskolan, ska ges rätt att utforma *särskilt anpassade kommunikativa miljöer*, SAK-miljöer, för de elever som har behov av det.

Utgångspunkten för en SAK-miljö är de särskilda anpassningar ur kommunikationssynpunkt som samtliga elever i målgrupperna är i behov av på grund av deras permanenta funktionsnedsättningar.

En SAK-miljö innebär en verksamhet i spår, klass eller skola som är anpassad ur kommunikationssynpunkt. Anpassningarna kan avse olika aspekter och variera beroende på vilken funktionsnedsättning miljön gäller och vilken inriktning som SAK-miljön har. Exempel på anpassningar är

- visuellt och akustiskt sanerade miljöer
- specifik kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning
- tekniska lösningar
- tecken som stöd och bildstöd
- små undervisningsgrupper
- utökad lärartäthet
- förstärkt elevhälsa med logoped.

En SAK-miljö är begränsad till att enbart ta emot elever med dövhet eller hörselnedsättning eller elever med grav språkstörning. Med hörselnedsättning menas i detta sammanhang att eleven har förskrivits hörapparat och bedömts ha behov av hörteknik eller andra stora miljöanpassningar i skolan. Begreppet grav språkstörning definierar utredningen i avsnitt 11.2. För bestämning av de båda målgruppernas storlek, se avsnitt 4.2 Storlek på gruppen som har behov av anpassade miljöer respektive 11.5 Storleken på gruppen elever med grav språkstörning.

Viktigt att notera är att en SAK-miljö i sig inte utgör särskilt stöd enligt 3 kap. 6–12 §§ skollagen. Elever som helt eller delvis får

sin utbildning i en SAK-miljö kan även periodvis vara i behov av särskilt stöd.

Enligt utredningens bedömning är det inte rimligt att anta att alla landets kommuner kan uppbringa och behålla tillräcklig specifik kompetens för att möta elevernas olika behov. En rapport från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, år 2015 belyser bland annat detta dilemma.¹⁴ Av rapporten framgår att flest vakanser bland elevhälsans yrkesgrupper i kommunerna finns bland specialpedagoger. De vanligaste orsakerna till vakanserna är att det finns för få personer inom yrkesgruppen och att kommunerna konkurrerar med varandra om arbetskraften. Utredningen menar därför att det finns anledning för huvudmän att samarbeta regionalt för att kunna tillgodose behoven utan att eleverna tvingas flytta hemifrån. Hur lokala och regionala SAK-miljöer kan organiseras beskrivs i nästa avsnitt.

En regional SAK-miljö kan även fungera som ett kunskapsnav i regionen, eller en så kallad modellskola, som verkar för att tillgängliggöra och sprida den kompetens som finns i verksamheten, se avsnitt 21.2 Att säkra regional kompetens. Enligt till exempel Salamancadeklarationen bör ”specialskolor”¹⁵ styras just mot att ge expertstöd till reguljära skolor för att hjälpa dem att tillgodose elevers behov av särskilt stöd i undervisningen. Sedan den 1 januari 2015 råder det även ett förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet¹⁶. Av förarbetena till diskrimineringslagen¹⁷ framgår att *”den som har uppfyllt de krav på tillgänglighet som gäller enligt annan lagstiftning bör kunna utgå från att ytterligare krav inte följer av diskrimineringslagstiftningen”*. Det innebär till exempel att bestämmelserna i skollagen om ändamålsenliga lokaler och om särskilt stöd bör vara starkt vägledande när det gäller att avgöra vilken anpassningsåtgärd som kan komma ifråga i ett enskilt fall.

¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2015).

¹⁵ Av Salamancadeklarationen framgår att särskilda skolor för elever med speciella funktionshinder kan tjäna som utbildnings- och resurscentra för personalen i vanliga skolor och att specialskolor eller specialavdelningar inom integrerade skolor kan vara den skolform som har störst förutsättning att ge lämplig undervisning åt de fåtal elever med funktionshinder som inte kan erbjudas fullgod undervisning i vanliga klassrum eller skolor.

¹⁶ Se 1 kap. 4 § och 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁷ Prop. 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

Av strategin för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016¹⁸ framgår bland annat att utbildningspolitiken ska inriktas mot att tillgängligheten och uppföljningen av tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning ska förbättras. Även kunskapen om funktionsnedsättningar och hur undervisningen kan utformas efter varje elevs behov ska förbättras.

Trots att utredningens förslag om inrättandet av SAK-miljöer innebär att elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning undantagsvis kan komma att ha sin permanenta skolplacering i särskilda spår eller klasser menar utredningen att förslaget ligger i linje med internationella överenskommelser, diskrimineringslagen och strategin för genomförandet av funktionshinderspolitiken.

Utredningen menar att med stöd från naven kan SAK-miljöer uppbringa tillräcklig kompetens, vilket är en bristvara i dag, och få förutsättningar att anpassa lärmiljön i syfte att tillgodose målgruppernas behov utan att de behöver flytta hemifrån. Inte minst bidrar SAK-miljöer till en ökad tillgänglighet vilket utgör en av förutsättningarna för att eleverna ska känna sig delaktiga i skolan.

20.2.6 Organisation av SAK-miljöer

Till en SAK-miljö har endast elever som tillhör miljöernas målgrupper tillträde. Organisationen av SAK-miljöer kan skilja sig åt beroende på om de är lokala eller regionala, se nedan. En huvudman för en SAK-miljö kan även erhålla statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidrag, antingen för en regional verksamhet eller för ett utvecklingsprojekt.

För att bidra till ökad delaktighet och tillhörighet såväl som språkutveckling är det önskvärt att SAK-miljöer i första hand är integrerade verksamheter vid vanliga skolenheter. I de kommuner där det finns en teckenspråkig specialskola är det enligt utredningen önskvärt att den kommunala SAK-miljön är belägen i anslutning till specialskolan. Detta skulle öka förutsättningarna att utnyttja kompetens mellan verksamheterna, men även bidra till en

¹⁸ Regeringsbeslut S2010/4319/FST.

utvidgad språkmiljö där fler elever ges möjlighet att ta del av den teckenspråkiga miljön, se även avsnitt 10.1 En teckenspråkig specialskola. För att motverka eventuellt utanförskap för eleverna bör en SAK-miljö även vara en välkänd verksamhet bland övriga elever och lärare på skolan. Det är viktigt att elever som har sin tillhörighet i en SAK-miljö har en närhet till andra jämnåriga elever på skolan.

Lokala och regionala SAK-miljöer

En SAK-miljö kan vara *lokal* i bemärkelsen att den endast är avsedd och dimensionerad för en huvudmans egna elever. Med stöd av avtal kan kommuner och landsting erbjuda elever i ett samverkansområde plats i en *regional* SAK-miljö på lika villkor. En regional SAK-miljö kan även komma ifråga för SKÅ-bidrag för regional verksamhet under förutsättning att huvudmannen för SAK-miljön bland annat kan visa att elever inom avtalsområdet tas emot på lika villkor och att det finns en beredskap för varierande elevunderlag, se avsnitt 21.2 Att säkra regional kompetens. Förutom mottagandet till SAK-miljön reglerar avtalet lämpligen även de ekonomiska villkoren i termer av pris per plats och betalningsskyldighet.

Om den regionala SAK-miljön organiseras av en enskild huvudman är den per definition riksrekryterande, även om den i praktiken sannolikt kommer att förbli regional eller lokal. En enskild huvudman har därmed samma skyldigheter gentemot alla kommuner oavsett avtal. För att kunna komma ifråga för SKÅ-bidrag behöver en enskild huvudman, precis som en kommunal, kunna visa på ett geografiskt upptagningsområde för den regionala SAK-miljön, och att kommuner inom området är villiga att samverka och betala för SAK-miljön. Detta kan lämpligen manifesteras i ett avtal. Precis som för regionala SAK-miljöer i kommunal regi kan ett avtal tydliggöra de ekonomiska villkoren och det överenskomna priset per plats. Detta underlättar rimligen en långsiktig planering och uppbyggnad av kompetens. Elever i kommuner som inte ingått avtal med den enskilda huvudmannen kan också få en plats i den regionala SAK-miljön. Detta mot bakgrund av att den fristående skolan har samma skyldigheter mot alla kommuner oavsett om de ingått avtal eller ej. I dessa fall får

ersättningens storlek bestämmas genom en jämförelse med motsvarande SAK-miljö, ett förslag som utredningen beskriver utförligare nedan och i avsnitt 21.2 Att säkra regional kompetens.

För regionala SAK-miljöer inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får huvudmän inrätta en gemensam antagningsorganisation inom sin skolform. Huvudmännen kan vara såväl kommuner, landsting som enskilda. Den gemensamma organisationen bidrar till ökad kännedom om verksamheten samt en öppenhet och transparens i ansökningsförfarandet, vilket stärker elevernas rätt till ett likvärdigt mottagande inom regionen. En gemensam antagningsorganisation bidrar även till att underlätta administrationen vid mottagandet till SAK-miljön.

SPSM har att ta ställning till förutsättningarna för att bedriva en regional eller lokal SAK-miljö i samband med att en ansökan om SKÅ-bidrag prövas. Ytterst är det dock Skolinspektionen som inom ramen för sin tillsyn har att ta ställning till vad som utgör en SAK-miljö i lagens mening.

Regionala SAK-miljöer som beviljats SKÅ-bidrag för regional verksamhet kan även beviljas medel för kunskapspridning och kollegialt lärande och blir då ”modellskolor” eller kunskapscentra i regionen, se avsnitt 21.2 Att säkra regional kompetens. För att beviljas statsbidrag förutsätts verksamheten hålla en hög kompetens och vara tillgänglig för regionens verksamma pedagoger. Mot bakgrund av den bristande tillgången på pedagoger med specifik kompetens kring dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ser utredningen dessa så kallade modellskolor som en möjlighet att varaktigt bygga upp och tillgängliggöra spetskompetens inom regionen.

Navet ska vara pådrivande i processen att få till stånd avtal mellan huvudmän om regionala SAK-miljöer. Det är navets uppgift att se till att tillräckligt många regionala, men även lokala, SAK-miljöer uppstår i en region utifrån det varierande elevunderlaget. Tack vare elevernas kontaktpersoner, ambassadörerna, kommer navet att ha kunskap om både antal elever och behoven i regionen. Därmed ges navet förutsättningar att ha framförhållning när det gäller dimensioneringen av antalet SAK-miljöer.

Grundskolan och grundsärskolan

För elever i grundskoleåldern med dövhet eller hörselnedsättning kan SAK-miljöer inrättas i både grundskolan och grundsärskolan. För elever med grav språkstörning kan SAK-miljöer enbart inrättas i grundskolan eftersom utredningens definition av begreppet grav språkstörning innebär att elever som tillhör målgruppen för särskolan inte kan anses ha en grav språkstörning i skollagens mening.

Elever vars hemkommun varken har egna SAK-miljöer eller har tecknat avtal med en kommun som anordnar en regional SAK-miljö kan också tas emot i en lokal eller regional SAK-miljö. Dessa elevers mottagande prövas då enligt sedvanliga bestämmelser i skollagen om mottagande i annan kommun.

Till skillnad från en placering i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen innebär ett mottagande i en SAK-miljö att det är rektorn för den skola där SAK-miljön är belägen som har ansvar för eleven. Om SAK-miljön utgör en egen skolenhet kan denna ha en egen rektor. Vid ett mottagande i en SAK-miljö kommer elevens kontakter med elevhälsan även att underlättas i och med att ansvaret för elevhälsan ligger på den organiserande skolan.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

För elever i gymnasieåldern med dövhet eller hörselnedsättning kan SAK-miljöer inrättas i både gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För elever med grav språkstörning kan SAK-miljöer enbart inrättas i gymnasieskolan eftersom utredningens definition av begreppet grav språkstörning innebär att elever som tillhör målgruppen för särskolan inte kan anses ha en grav språkstörning i skollagens mening.

Den föreslagna regleringen innebär att gymnasieelever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kan tas emot i en SAK-miljö på såväl nationella program som introduktionsprogram i gymnasieskolan eller såväl nationella som individuella program inom gymnasiesärskolan.

Eftersom endast elever med de aktuella funktionsnedsättningarna kan tas emot i den anpassade miljön innebär det att de

inte konkurrerar om utbildningsplatserna med elever utan de aktuella funktionsnedsättningarna. En förutsättning är givetvis att eleverna uppfyller de behörighetskrav till respektive program som följer av skollagen. Möjligheten att inrätta SAK-miljöer i gymnasieskolan skulle kunna minska behovet av specialklasser enligt 9 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Även inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kan avtal tecknas mellan skolhuvudmän om inrättandet av SAK-miljöer. En SAK-miljö med enskild huvudman är riksrekryterande och ska i princip ta emot alla elever som har rätt till den sökta utbildningen. Inom ett kommunalt avtalsområde blir en elev emellertid "förstahandssökande" till alla nationella program och inriktningar med SAK-miljö. Om eleven söker ett nationellt program eller en inriktning utanför avtalsområdet blir eleven "förstahandssökande" om det nationella programmet eller inriktningen inte erbjuds inom avtalsområdet, men "andrahandssökande" om det nationella programmet eller inriktningen erbjuds inom avtalsområdet. På motsvarande sätt är en elev inom ett avtalsområde "förstahandssökande" till ett programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som har utformats för en grupp elever. Om eleven söker en plats utanför avtalsområdet får kommunen ta emot eleven om det finns platser över på utbildningen.

Om en elev inom ett avtalsområde söker till en preparandutbildning, yrkesintroduktion som inte utformats för en grupp elever, individuellt alternativ eller språkintröduktion är eleven att betrakta som "förstahandssökande". Om eleven däremot söker till motsvarande utbildningar utanför avtalsområdet får den anordnande kommunen ta emot eleven trots att denne kommer från annan kommun.

Inom gymnasiesärskolan ansvarar varje kommun för att elever som tillhör målgruppen erbjuds utbildning, antingen som kommunen anordnar själv eller som anordnas av en annan kommun eller ett landsting enligt samverkansavtal. Vilka nationella eller individuella program som erbjuds och antalet platser ska så långt som möjligt anpassas med hänsyn till elevernas önskemål och så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet. Såvitt utredningen bedömer kommer denna organisation av gymnasiesärskolan att minimera tillfällena när en elev behöver söka sig utanför samverkansområdet för att få sin utbildning. Där-

med är eleverna i princip alltid att betrakta som ”förstahands-sökande” till nationella program med SAK-miljö.

En SAK-miljö utgör inte i sig ett program eller en inriktning. I en SAK-miljö kan till exempel elever som följer individuella scheman inom ramen för olika introduktionsprogram få sin utbildning tillsammans i en särskilt anpassad lärmiljö.

Om urval behöver göras på grund av färre platser än antal sökande ska urvalgrunderna i skollagen och gymnasieförordningen tillämpas för respektive program i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Precis som i grundskolan är det rektor vid den skolenhet där SAK-miljön finns som har ansvaret för eleven.

Fristående skolor

En enskild huvudman kan inrätta SAK-miljöer i olika skolformer på samma villkor som kommunala huvudmän med undantag för gymnasiesärskolan. Orsaken till undantaget är att det saknas en reglering som möjliggör för enskilda huvudmän att begränsa mottagandet i gymnasiesärskolan. Utredningen lämnar därför inget förslag på reglering av begränsat mottagande till SAK-miljöer i fristående gymnasiesärskolor, men vill uppmärksamma lagstiftaren på att avsaknaden av en sådan skapar ojämlika förutsättningar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Som konstaterats ovan är en SAK-miljö med enskild huvudman riksrekryterande per definition. Öppenhetskravet för enskilda verksamheter medför att skolorna ska ta emot elever på lika villkor oavsett om man har ett avtal med vissa kommuner. Avtalet tydliggör emellertid kommuners betalningsvilja.

Det är viktigt för fristående skolor, liksom för kommunala, att ha avtal med kringliggande kommuner för att kunna visa på den tänkta SAK-miljöns minsta upptagningsområde. Ett avtal kan även visa på förutsättningarna för att långsiktigt kunna bedriva en SAK-miljö. Dessa två faktorer är viktiga i samband med en ansökan om SKÅ-bidrag för en regional SAK-miljö.

Målgruppstillhörighet för en SAK-miljö

Oavsett om det är en statlig, landstingsanknuten, kommunal eller enskild huvudman som organiserar en SAK-miljö är det elevens hemkommun som ska pröva frågan om tillhörighet till målgrupp för en SAK-miljö. I det ligger att hemkommunen ska utreda och besluta om eleven tillhör målgruppen. Beroende på om det är en elev med dövhet eller hörselnedsättning eller en elev med grav språkstörning kan olika utredningar behöva göras för att fastställa målgruppstillhörigheten, se avsnitt 4.2 Storlek på gruppen som har behov av anpassade miljöer, 11.3 Kommentarer till definitionen av grav språkstörning och 11.4 Utredning av språkstörning.

Om målgruppstillhörigheten för en elev är tveksam kan hemkommunen få stöd i hur en utredning och bedömning av målgruppstillhörigheten kan göras av såväl naven som SPSM:s resurscentrum eller rådgivningsverksamhet.

En elev har alltid rätt att söka en plats i en SAK-miljö, men målgruppstillhörigheten i sig medför ingen rätt att få en plats. Utredningen menar dock att beslut om målgruppstillhörighet för en SAK-miljö ska kunna överklagas hos Skolväsendets överklagandekommitté.

SAK-miljö i övriga skolformer

Sameskolan

I enlighet med utredningens förslag ovan samt förslagen i utredningens delbetänkande kan SAK-miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inrättas även i sameskolan. Det är elevens hemkommun som har att ta ställning till elevens målgruppstillhörighet i samband med ansökan till sameskolan samtidigt som Sameskolstyrelsen prövar mottagandet i sameskolan. Även här ska beslut om målgruppstillhörighet för en SAK-miljö kunna överklagas hos Skolväsendets överklagandekommitté.

SAK-miljö i förskoleklass vid eventuell skollagsändring

Utredningens uppdrag omfattar endast grundskolan och gymnasieskolan. I september 2015 föreslog Grundskoleutredningen¹⁹ att förskoleklassen ska bli obligatorisk för alla sexåringar. Mot bakgrund av det förslaget bör lagstiftaren överväga om SAK-miljöer även ska kunna inrättas i förskoleklassen. Grundskoleutredningens förslag bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet.

Finansiering

Verksamheten vid en lokal SAK-miljö finansieras i första hand genom medlen för den reguljära skolverksamheten. En huvudman för en lokal SAK-miljö kan därutöver ansöka om SKÅ-bidrag. För en lokal SAK-miljö kan det röra sig om ett utvecklingsprojekt för att starta upp en ny verksamhet eller utveckla en befintlig sådan. Förutsättningen är givetvis att projektet uppfyller de kriterier som uppställs i förordningen för att beviljas statsbidrag.

Ersättningen för en plats i en regional SAK-miljö regleras företrädesvis genom det avtal som den anordnande huvudmannen slutit med andra kommuner, se avsnitt 21.2 Att säkra regional kompetens. En annan kommuns betalningsskyldighet för en elev som tas emot i en regional SAK-miljö kan således fastställas genom avtal. Kostnaderna för verksamheten vid en regional SAK-miljö täcks delvis av det SKÅ-bidrag som huvudmannen kan beviljas för att vara just en regional verksamhet. För en kommun som inte ingår i avtalsområdet regleras kostnaden bland annat enligt sedvanliga bestämmelser i skollagen om interkommunal ersättning. När det gäller fristående skolor öppnar utredningen för att ersättningen regleras särskilt i 10 kap., 16 kap. och 17 kap. skollagen, se nedan.

¹⁹ SOU 2015:81.

Finansiering av SAK-miljö vid fristående skola

Utredningens förslag om att skolhuvudmän inom sin organisation ska få inrätta SAK-miljöer har av en del kommuner mötts av synpunkten att en sådan satsning skulle driva upp grundbeloppet till fristående skolor. Utredningen kan konstatera att olika kommuner väljer att använda sig av olika finansieringsmodeller för sina verksamheter som är särskilt inriktade mot elever med stödbehov.

Enligt Umeå kommun ges vanligen stöd till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning inom ramen för särskilt stöd. Om kommunen väljer att inrätta en SAK-miljö skulle stödet inte längre vara att betrakta som särskilt stöd utan som en anpassning. I och med att medel för att bekosta särskilt stöd hålls utanför den genomsnittliga elevkostnaden som utgör basen för grundbeloppet till fristående skolor skulle, enligt Umeå kommun, en satsning på en SAK-miljö med dagens regler innebära att det grundbelopp som kommunen betalar till fristående skolor drivs upp.

I till exempel Stockholms kommun använder man sig av en modell som innebär att omkring 10 kronor per "elevpeng" och år hålls inne för att kunna läggas på kommunala verksamheter anpassade efter elever med särskilda behov. Det sker således en intern omfördelning av medlen.

Utredningen har även av fristående skolor mötts av synpunkten att en fristående skola som inrättar en SAK-miljö riskerar att nekas tilläggsbelopp eftersom de insatser som tidigare gjorts för eleverna varit att betrakta som särskilt stöd, men som med utredningens förslag skulle vara att anse som anpassningar som inte är tilläggsbeloppsgrundande. Såvitt utredningen uppfattat det ges i dag som regel inga tilläggsbelopp för elever med grav språkstörning. Däremot utgår ibland tilläggsbelopp för elever med dövhet eller hörselnedsättning.

För att säkerställa en likvärdig finansiering av SAK-miljöer oavsett om de anordnas av en kommunal eller enskild huvudman menar utredningen att det måste regleras att ersättning ska utgå till den fristående skolan för de anpassningar som behövs för att åstadkomma en sådan miljö. Om en enskild huvudman anordnar en SAK-miljö ska ersättningen till den enskilde huvudmannen uppgå

till samma belopp som för motsvarande kommunal verksamhet i hemkommunen.

Om hemkommunen inte anordnar eller inom samverkan erbjuder en motsvarande SAK-miljö ska ersättningen till den enskilda huvudmannen i stället uppgå till samma belopp som för en motsvarande SAK-miljö som anordnas av en annan huvudman i landet. Jämförelse kan här göras med såväl kommunala som fristående SAK-miljöer. Med *motsvarande* avses i dessa sammanhang en verksamhet som har samma målgrupp som den fristående skolans SAK-miljö, men även att samma grad av anpassning (exempelvis gruppstorlek, lärartäthet och utökad elevhälsa) har genomförts för eleverna i den jämförda verksamheten. Att jämförelsen görs med en motsvarande verksamhet är viktigt eftersom den fristående skolan annars riskerar att få för lite ersättning om den fristående SAK-miljön har mer långtgående anpassningar än den jämförda, eller för mycket ersättning vid det omvända förhållandet.

Det bör särskilt påpekas att för det fall ersättning utgått för SAK-miljön inom ramen för grundbeloppet ska tilläggsbelopp för motsvarande anpassningar inte beviljas. Ersättning ska således inte kunna utgå två gånger för samma sak.

Ett beslut om ersättning för SAK-miljöer ska precis som övriga beslut om bidrag kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 28 kap. 5 § skollagen. Genom ett sådant förfarande kan en praxis kring ersättningarnas storlek komma att utarbetas.

Utredningen har övervägt flera alternativ till att jämföra med en motsvarande verksamhet som anordnas av en annan huvudman i landet. Efter bland annat kontakter med Skolkostnadsutredningen U 2014:14²⁰, har nuvarande utredning kommit fram till att det inte är lämpligt att göra en jämförelse med ett genomsnittspris för riket. Anledningen är att SAK-miljöer kan ha olika målgrupp och olika grad av anpassning. En sådan jämförelse riskerar därför att leda till att antingen för mycket eller för lite ersättning utgår i förhållande till SAK-miljöns anpassningar. Ett alternativ vore att utarbeta schablonbelopp för olika slags SAK-miljöer. Ett sådant förfarande kräver dock på förhand bedömda faktorer som gruppstorlek,

²⁰ Inom ramen för Skolkostnadsutredningen U 2014:14 pågår för närvarande en översyn av bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.

lärartäthet och utökad elevhälsa för en rad olika SAK-miljöer. Även här finns det en risk att för mycket eller för lite ersättning kan komma att betalas ut i förhållande till grad av anpassning om verksamheten inte fullt ut överensstämmer med schablonen. Utredningen förordar därför inte heller en sådan lösning.

Allmänt råd eller stödmaterial

Utredningens föreslagna SAK-miljöer utgör en ny typ av verksamhet i svensk skollagstiftning. Det är därför rimligt att anta att SAK-miljöer kan komma att utvecklas på olika sätt i olika delar av landet.

Som en följd av detta kan huvudmän som inrättar en SAK-miljö komma att behöva ökad kunskap om dels hur SAK-miljön förhåller sig till bestämmelsen om placering i särskild undervisningsgrupp, dels hur inrättande av en SAK-miljö förhåller sig till 3 kap. 3 § skollagen om ledning och stimulans och 3 kap. 5 a § skollagen om stöd i form av extra anpassningar.

Utredningen menar att allmänna råd eller ett stödmaterial vid behov skulle kunna ge vägledning om hur beslut om målgrupps-tillhörighet för SAK-miljöer hanteras och vilka utredningar som krävs för att avgöra målgrupps-tillhörigheten. De skulle även kunna bidra till fördjupad kunskap om begreppet grav språkstörning och tydliggöra avgränsningen av gruppen elever med dövhet eller hörselnedsättning. Vidare skulle de kunna klargöra vad som förväntas av huvudmannen, bidra till ökad likvärdighet i verksamheterna och tjäna som stöd vid Skolinspektionens tillsyn. Enligt utredningens bedömning kan det komma att finnas skäl för Skolverket att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om SAK-miljöer.

20.3 Elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd nära hemmet

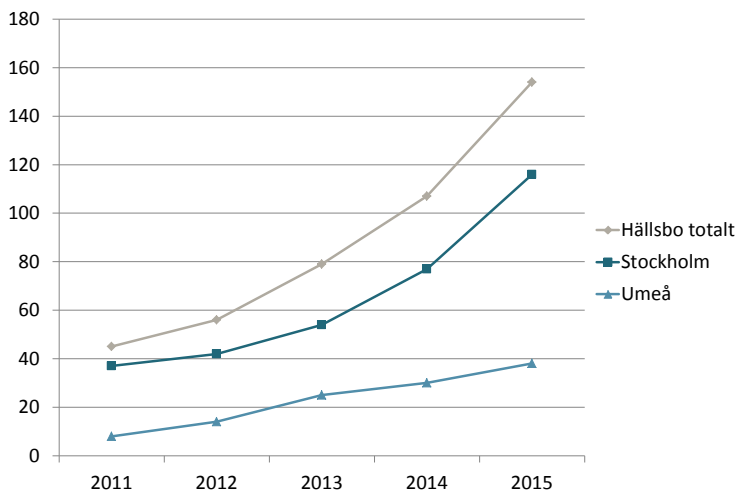
Utredningens förslag: Elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning och behov av anpassning tillgodosedd inom grundskolan. Elever med grav språkstörning ska därför inte längre tillhöra målgruppen för specialskolan.

De flesta elever med grav språkstörning fullgör sin skolgång i hemkommunen eller i grannkommunen. År 2015 återfanns drygt 150 av eleverna i specialskolan, men antal ansökningar och mottagande till specialskolan ökar. Bara mellan år 2014 och år 2015 har antalet inskrivna elever stigit med omkring 50 elever, se figur 20.2 nedan.

Orsaken till det ökade antalet ansökningar är som utredningen uppfattat det huvudsakligen bristen på kommunala alternativ. I takt med att Hällsboskolan flyttat över sin verksamhet från Sigtuna till Stockholm har söktrycket ökat, framför allt av elever inom dagpendlingsavstånd. Skolinspektionen har dessutom erfarit att kommuner som i en tillsyn fått nedslag på sina särskilda undervisningsgrupper ibland väljer att lägga ned dem i stället för att rätta till bristerna.

Figur 20.2 Antal elever vid Hällsboskolan

Antal elever vid enheten i Stockholm, enheten i Umeå samt totala antalet elever inskrivna vid Hällsboskolan



Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten.

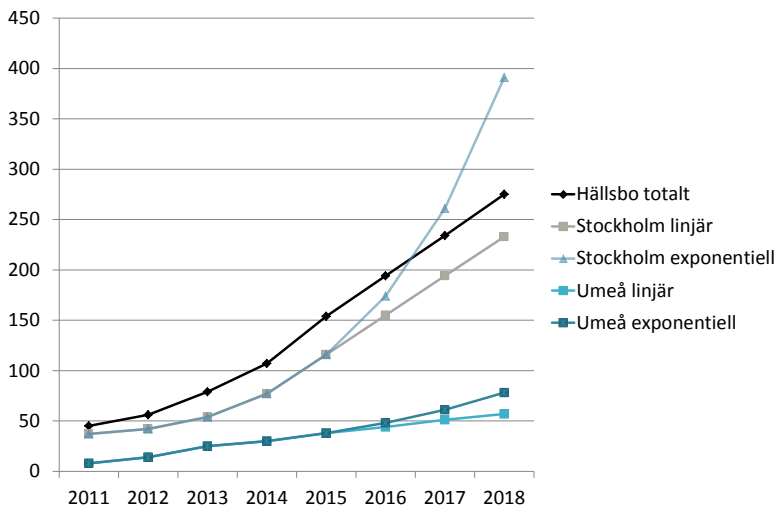
Den kommunikativa miljön som finns på Hällsboskolan är av hög kvalitet men i sig inte unik. Den är inte heller av sådan art att den bara kan uppbringas på mindre än en handfull platser i landet. I själva verket kan och har kommunikativa miljöer liknande den som återfinns på Hällsboskolan etablerats på flera ställen i landet för motsvarande målgrupp, men då i kommunal regi. Sådana miljöer finns exempelvis vid Rosenhillskolan i Huddinge, Bodaskolan i Borås, den särskilda undervisningsgruppen Vallen i Vallentuna och vid Västerängsskolan i Håbo kommun.

Antalet elever vid Hällsboskolan förväntas öka framöver. Enligt SPSM:s prognos kommer antalet elever att ha ökat till omkring 275 år 2018. Hur den verkliga elevutvecklingen kommer att bli är det svårt att uttala sig om. Utredningen vill i figur 20.3 visa på olika scenarier för elevutvecklingen vid de olika skolenheterna. För det fall att utvecklingen i Stockholm är linjär i förhållande till ökningen mellan år 2014 och år 2015 kommer antalet elever att vara ungefär

230 år 2018. Om ökningen i stället är exponentiell kommer antalet elever i Stockholm i stället vara knappt 400 år 2018. Om utvecklingen i Umeå är linjär i förhållande till ökningen mellan år 2014 och år 2015 kommer antalet elever år 2018 att vara knappt 60. Om ökningen i stället är exponentiell kommer antalet elever vara knappt 80 år 2018.

Figur 20.3 Prognostiserad elevutveckling vid Hällsboskolan

Antal elever per skolenhet vid linjär och exponentiell ökning samt totala antalet elever vid Hällsboskolan enligt SPSM:s prognos



Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten samt Utredningen om kvaliteten i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.

Oavsett om elevökningen vid Hällsboskolan kommer att vara linjär, exponentiell eller följa SPSM:s prognos kan utredningen konstatera att den sannolikt kommer att bli kraftig. Utredningen kan samtidigt konstatera att den undersökning som utredningen gjort avseende antalet elever med grav språkstörning i landet visar att omkring 7 000 elever med grav språkstörning är 7–16 år gamla. Med dagens lagstiftning skulle de därmed ha rätt att tas emot i specialskolan om de så önskar. Frågan utredningen ställer sig är om

det är rimligt att alla elever med grav språkstörning ska kunna fullgöra sin skolplikt i specialskolan.

Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, DHB, har för utredningen beskrivit sin syn på specialskolans roll för elever med grav språkstörning. Enligt DHB bör elever tas emot i specialskolan om grav språkstörning utgör den primära diagnosen. Dock måste det tas i beaktande att diagnosen är komplex. DHB anser att så länge eleven har en omfattande språkstörning ska en sammanvägd bild av elevens behov vara avgörande vid mottagandet. Vid mottagandet ska hänsyn också tas till om hemkommunen erbjuder undervisning i språkklass eller ej eller om skolan inte anpassar undervisningen i tillräcklig utsträckning. Enligt DHB bör det finnas fem regionala specialskolor och fem regionala specialsärskolor för elever med grav språkstörning.

Enligt utredningens bedömning kommer statligt riktat stöd, genom naven och utökat SKÅ-bidrag, tillsammans med inrättandet av SAK-miljöer att möjliggöra för elever med grav språkstörning att fullgöra sin skolplikt inom ramen för en kommunal eller fristående grundskola. Utredningen menar därför att det inte är rimligt att alla Sveriges elever med grav språkstörning ska kunna fullgöra skolplikten i specialskolan.

Ett fortsatt mottagande av elever med grav språkstörning i specialskolan skulle leda till kraftigt ökade kostnader jämfört med om eleverna fullgör skolplikten i en kommunal eller fristående skola. Kostnaden för undervisningen av en elev vid Hällsboskolan var år 2014 638,3 tkr²¹. Motsvarande kostnad för en elev i en kommunal kommunikationsklass varierar. Utifrån de uppgifter utredningen tagit del av har de kommunala alternativen kostat mellan 192 tkr och 283 tkr per elev. Kostnaden för elever i specialskolan inkluderar kostnader för boende och resor. År 2014 var den genomsnittliga kostnaden för skolskjuts och reseersättning 58,6 tkr per Hällsboelev. Kostnaden för boende var 145 tkr per elev, se även avsnitt 17.2 Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Samtidigt antyder utredningens jämförelse av elevernas resultat i kommunala kommunikationsklasser och i Hällsboskolan att skolgång i specialskolan inte nödvändigtvis skulle leda till bättre mål-

²¹ Statens skolverk (2015a).

uppfyllelse än om eleverna gick i kommunikationsklass i grundskolan, vilket kan ha flera orsaker. Ett fortsatt mottagande av elever med grav språkstörning i specialskolan riskerar även att medföra att utbildningsmiljöerna expanderar och därmed blir för stora för att vara gynnsamma för elever med grav språkstörning. Dessutom skulle elever även fortsättningsvis tvingas flytta hemifrån om de vill ta del av de kommunikativa miljöerna i specialskolan.

Elever med grav språkstörning kommer alltså att utgöra en så kallad promillegrupp som staten bör ta visst ansvar för och som bör komma i åtnjutande av statligt stöd. Detta eftersom det inte är rimligt att förvänta sig att alla kommuner i landet har förutsättningar att långsiktigt bygga upp tillräcklig kompetens för att stötta eleverna i deras kunskapsutveckling. Utredningen menar att det statliga stödet framöver bör utgå genom en satsning på lokalt stöd via nav och utökat SKÅ-bidrag till anpassningar för elever med grav språkstörning i reguljär klass och SAK-miljöer, till skillnad från i dag då eleverna har rätt att tas emot i den statliga specialskolan. Konsekvensen av detta blir att elever med grav språkstörning inte längre bör tillhöra specialskolans målgrupp.

20.4 Successiv avveckling av Hällsboskolan

Utredningens förslag: Elever med grav språkstörning som tagits emot i specialskolan och påbörjat sin utbildning före 1 juli 2018 har rätt att slutföra utbildningen inom specialskolan. Skolverksamheten vid Hällsboskolan ska avvecklas successivt.

Eftersom elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd i grundskolan i stället för inom specialskolan föreslår utredningen att Hällsboskolan avvecklas. De elever som redan tagits emot i specialskolan och påbörjat sin utbildning på Hällsboskolan innan höstterminen 2018 ska naturligtvis ha rätt att slutföra sin utbildning inom specialskolan. Däremot ska inga nya elever tas emot under avvecklingen som sker i takt med att eleverna går ut årskurs 10.

Enligt utredningens bedömning bör Hällsboskolan kunna vara helt avvecklad i samband med att de sista eleverna går ut vårterminen år 2027. För det fall elever väljer att byta skola i förtid

kan verksamheten komma att avvecklas tidigare, vilket enligt utredningens bedömning är ett troligt scenario. Avvecklingen kan dock komma att påverkas av förslaget om en nioårig specialskola som Utredningen om en flexibel specialskola presenterade i mars 2011²². Även Grundskoleutredningens förslag om förlängd skolplikt som presenterades i september 2015²³ kan komma att påverka tidsramarna för avvecklingen. Dessa båda förslag bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet.

I takt med att Hällsboskolan avvecklas är det navens ansvar att se till att lokala och regionala SAK-miljöer etableras i tillräcklig omfattning. Detta är särskilt angeläget på de orter där Hällsboskolan i dag har verksamhet eftersom eleverna vid skolorna i regel kommer från lägeskommunen eller kommuner inom dagpendlingsavstånd. De medel som frigörs i samband med Hällsboskolans avveckling ska inte gå tillbaka till SPSM:s verksamhet utan i stället omfördelas till i första hand kommunala och fristående verksamheter via SKÅ-bidraget. Utifrån beräkningar på SPSM:s prognostiserade elevunderlag höstterminen 2018 och officiella uppgifter om kostnaderna för Hällsboskolan år 2014²⁴ kommer i genomsnitt 9,7 mnkr att frigöras årligen under de tio år som utredningen bedömer att avvecklingen pågår²⁵. Därtill kommer en ackumulerande effekt som i praktiken innebär att det frigörs 14,5 mnkr år två, 24,2 mnkr år tre och så vidare. Närmare beräkningar redovisas i konsekvensutredningen, se avsnitt 28.1.2 Inrättandet av SAK-miljöer m.m. Viss variation kommer naturligtvis att förekomma beroende på hur många elever som lämnar Hällsboskolan årligen, antingen för att man går ut årskurs 10 eller av andra skäl. Kostnaderna för boendet kommer rimligen att upphöra helt redan inom fem års tid eftersom det företrädesvis är elever i de högre årskurserna som är boendeelever.

I dag är specialskolan tioårig. Utredningen ser emellertid inget behov av att införa ett tionde skolår för elever med grav språkstörning i grundskolan. Orsaken till detta är att elever i grundskolan redan i dag, enligt 7 kap. 15 § skollagen, har rätt att efter

²² SOU 2011:30.

²³ SOU 2015:81.

²⁴ Enligt officiell statistik från Skolverket var den genomsnittliga kostnaden per Hällsboelev 638,3 tkr år 2014.

²⁵ År 2018 blir det en halvårseffekt, det vill säga cirka 4,9 mnkr.

skolplikten upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det finns även möjlighet för elever i grundskolan att gå om en årskurs, på rektorns eller föräldrarnas initiativ, enligt 4 kap. skolförordningen (2011:185).

20.5 Riksgymnasium för elever med grav språkstörning

Utredningens förslag: Örebro kommun får i sin gymnasieskola anordna utbildning för elever med grav språkstörning. Utbildningen kallas *riksgymnasiet för elever med grav språkstörning, RgS*.

Gymnasieutbildning för ”döva ungdomar och ungdomar med grava hörselskador” startade som en försöksverksamhet i Örebro läsåret 1967/68. Verksamheten permanentades från och med läsåret 1972/73 och staten ingick ett avtal med Örebro kommun om utbildningen som skulle vara öppen för elever i hela landet. Antalet elever maximerades till 200. Förutom elever med dövhet eller grav hörselnedsättning som genomgått specialskolan kunde andra elever med grav hörselnedsättning tas emot om särskilda skäl förelåg. Sedan höstterminen 1984 omfattar verksamheten i Örebro även dessa elever fullt ut. Vid den riksrekryterande gymnasieverksamheten för döva, RGD, bedrevs undervisningen på teckenspråk. Vid den riksrekryterande verksamheten för hörselskadade, RGH, bedrevs undervisningen på talad svenska.²⁶

I såväl gymnasieförordningen från 1992²⁷ som gymnasieförordningen från 2010²⁸ anges att Örebro kommun får anordna utbildning för ”döva och hörselskadade elever och elever med språkstörning som behöver insatser av samma slag som döva”.

Dagens avtal mellan Örebro kommun och staten under-tecknades år 2001²⁹. Av avtalet följer att utbildningen är avsedd för ungdomar med funktionsnedsättning i form av nedsatt hörsel samt

²⁶ SOU 1996:167.

²⁷ 9 kap. gymnasieförordningen (1992:394).

²⁸ 10 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

²⁹ Regeringsbeslut U2001/277/G.

ungdomar med dövblindhet eller ”ungdomar med språkstörning och som genomgått specialskolan”. Avtalet gäller finansiering av utbildning för upp till 450 elever, men Örebro kommun är oförhindrad att organisera utbildning för ett visst högre elevantal om behov finns. Inom RGD sker undervisningen på teckenspråk. Inom RGH är undervisningsspråket svenska med erforderlig hörselteknisk förstärkning samt tecken som stöd. Finansieringen av verksamheten sker genom förhöjd interkommunal ersättning samt statligt verksamhetsstöd. Av 10 kap. 10 § gymnasieförordningen (2010:2039) följer att om Örebro kommun antagit en elev till utbildningen som inte är hemmahörande i kommunen, har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun. Hemkommunen ska även lämna en förhöjd kommunal ersättning om 4 000 kronor per termin och elev³⁰. Det statliga verksamhetsstödet utgår endast för upp till 450 elever enligt en särskild beräkningsmodell.

20.5.1 Dagens verksamhet

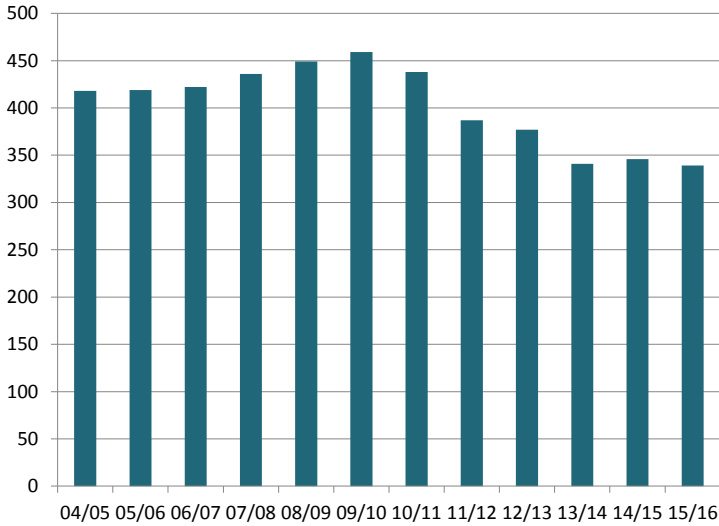
I dag erbjuder RGD/RGH 17 nationella program, 11 yrkesprogram och 6 högskoleförberedande program, samt alla introduktionsprogram. Det är endast det industritekniska programmet som inte erbjuds i dag. Det krävs minst fyra elever för att ett program ska starta.

Vid RGD/RGH gick läsåret 2015/16 sammanlagt 339 elever. Under de senaste tio åren har det totala elevantalet endast överstigit avtalets maxtak om 450 elever vid ett tillfälle, läsåret 2009/10. Av figur 14.3 framgår att det snarare varit en minskning av antalet elever de senaste åren.

³⁰ SKOLFS 1992:44.

Figur 20.4 Antal elever på RGD/RGH

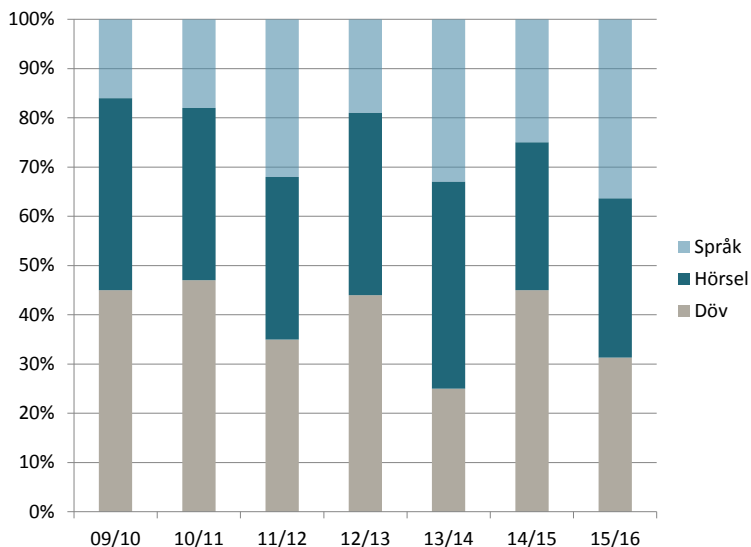
Elevutvecklingen läsåret 2004/15–2015/16



Källa: Örebro kommun, 2015-05-12 och 2015-11-24.

Enligt uppgifter från Örebro kommun tas det varje år emot mellan 20 och 30 elever med språkstörning till RGD/RGH. Dessa utgör som mest drygt 30 procent av eleverna i en årskull. Andelen varierar alltså på årsbasis, se figur 20.4.

Figur 20.5 Andel elever i respektive elevkategori som mottogs per läsår



Källa: Örebro kommun. 2015-05-12 och 2015-11-24.

Enligt dagens reglering ska endast elever med språkstörning och behov av samma insatser som döva tas emot vid RGD/RGH. I ett beslut från Skolväsendets överklagandenämnd³¹ fastslogs att med "behov av samma insatser som döva" avses behov av teckenspråk. De elever med språkstörning som i dag tas emot vid riksgymnasiet har dock, med några få undantag, inte behov av teckenspråk. Enligt Örebro kommun har endast fem elever med talstörning eller språkstörning som har sin undervisning på teckenspråk tagits emot mellan läsåren 2009/10 och 2015/16. I praktiken innebär det att majoriteten av eleverna med språkstörning vid RGD/RGH inte har formell rätt att gå där. Se kapitel 14 för närmare diskussion om elever i behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselnedsättning.

³¹ Skolväsendets överklagandenämnd (2015b).

20.5.2 Skilda behov av anpassning och stöd

Tidigare utredningars bedömning

I SOU 1996:167 *Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder* uppgavs behoven hos eleverna med språkstörning skilja sig åt från såväl RGD:s som RGH:s primära målgrupper. Av betänkandet framgår att RGD:s elever primärt kommunicerade på teckenspråk medan RGH:s elever i första hand kommunicerade på talad svenska med tekniska hjälpmedel. Elever med språkstörning ansågs ibland vara beroende av att kombinera talad svenska och teckenspråk. Det gjorde att varken undervisningen inom RGD eller RGH helt tillfredsställde deras behov. Dessutom tillkom eventuellt behov av stöd från logoped eller annan specialistkompetens.

Av samma utrednings slutbetänkande, *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*³², framgår att det läsåret 1997/98 gick 19 elever med grav språkstörning vid RGD/RGH. Dessa undervisades inte inom RGD utan snarast i en egen verksamhet. Enligt slutbetänkandet är bakgrunden till att språkstörning kopplas till elever med dövhet i gymnasieförordningen historisk. Tidigare menade man att elever med talskada skulle undervisas på teckenspråk, något som inte var fallet vid tiden för utredningen. Eleverna med grav språkstörning har enligt utredningen behov som skiljer sig från övriga elever vid RGD/RGH. De har dessutom sinsemellan mycket olika behov. Mot bakgrund av den nya gymnasieskolan och den genomförda handikappreformen bedömde utredningen att möjligheterna ökat för ungdomar med funktionshinder att studera i hemkommunens gymnasieskola. Behovet av den typ av särlösningar som RGD/RGH representerar hade därför minskat sedan skolans tillkomst, med undantag för elever i behov av teckenspråk. Utredningen föreslog att elever med grav språkstörning inte skulle ingå i personkretsen för RGD/RGH, utan att de regionala centren för stöd i specialpedagogiska frågor i stället borde erbjuda hemkommunernas gymnasieskolor stöd för att möta elevgruppens behov.

I april 2012 föreslog Utredningen om en flexibel specialskola att ett tvåspråkigt riksgymnasium, RgT, skulle inrättas för ungdomar

³² SOU 1998:66.

med dövhet och hörselnedsättning som har behov av en tecken-språkig undervisningsmiljö, ungdomar med grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation samt ungdomar med dövblindhet.³³ Utredningen konstaterade att de ungdomar med grav språkstörning som tas emot vid RGD/RGH inte behöver insatser av samma slag som döva, det vill säga teckenspråk. Vidare bedömde man att de behov som ungdomar med grav språkstörning har ska vara möjliga för en huvudman att möta i sin egen gymnasieskola, i samarbete med annan huvudman eller genom en regional lösning. Den stora skillnaden mellan bestämmelserna och hur de tillämpas ansågs otillfredsställande, varför utredningen föreslog att endast de av eleverna med grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation ska ha rätt att tas emot vid RgT.

Behoven hos elever med grav språkstörning i förhållande till elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning

I nuvarande utrednings kontakter med Riksgymnasiet för döva och hörselskadade i Örebro har framkommit att elever med grav språkstörning upplevs ha andra behov av till exempel inlärningsmetoder än elever med hörselnedsättning. Även undervisningen skiljer sig åt beroende på om den är anpassad för elever med grav språkstörning eller elever med hörselnedsättning. Enligt riksgymnasiet krävs individanpassad undervisning för elever med grav språkstörning. Anpassningarna inkluderar små grupper, kompensatoriska hjälpmedel, tillgång till tecken som stöd och vägledningsstöd för socialt samspel. Därtill krävs pedagoger, logoped, talpedagog, språkstörningstolk och skolpsykolog, alla med specifik kompetens kring grav språkstörning. Det behövs dessutom kontinuerlig kompetensutveckling för all skolpersonal.

Gruppen elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning³⁴ har enligt riksgymnasiet ofta ett medicinskt behov och behov av sjukgymnast, arbetsterapeut, logoped och talpedagog.

³³ SOU 2012:24.

³⁴ Gruppen benämns i 1 § gymnasieförordningen (2010:2039) ”elever som har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som döva”.

Utredningen konstaterar således att den grupp elever som omfattas av utredningens definition av grav språkstörning har egna specifika behov som inte nödvändigtvis delas av övriga elever på RGD/RGH. Till skillnad från vad som ibland framkommit om behovet av teckenspråk är det utredningens uppfattning att elever med grav språkstörning är hjälpta av tecken som stöd och inte av teckenspråk. Det skiljer dem från de elever med talstörning som också tagits emot vid RGD/RGH.

20.5.3 Behov av och förutsättningar för riksgymnasium för elever med grav språkstörning

Långsiktigt behov av ”nationell” SAK-miljö för elever med grav språkstörning

Gymnasieskolans utbud av program är omfattande. Därtill kommer en mängd inriktningar och en komplex organisation. Dessa faktorer försvårar för enskilda kommuner att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i form av kommunikationspar, kommunikationsklasser och framöver SAK-miljöer. Utredningen har inte uppmärksammat någon gymnasieskola i landet som valt att organisera utbildning för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i samma omfattning som Riksgymnasiet för döva och hörselskadade i Örebro. Däremot förekommer att vissa gymnasieskolor, som Katrinelundsgymnasiet i Göteborg och Kungsholmens västra gymnasium i Stockholm, har anpassade miljöer inom enstaka program för elever med hörselnedsättning. Enligt utredningens enkät till samtliga rektorer i landet uppgav tio av alla gymnasierektorer att de under de senaste tio åren haft kommunikations- eller språkklass på skolan. Resultatet i enkäten förklaras möjligen av att det enligt 9 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039) får inrättas specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen.

Tidigare statliga utredningar har bedömt att behoven hos elever med grav språkstörning bör kunna tillgodoses inom ramen för hemkommunernas gymnasieverksamhet. Utredningen om en

flexibel specialskola föreslog även satsningar för att stimulera utvecklingen av anpassade utbildningsmiljöer, bland annat genom tillfälliga riktade statsbidrag³⁵. Nuvarande utredning har inom ramen för sitt uppdrag haft att tillfälligt fördela statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder för elever med vissa funktionsned-sättningar inom grundskolan. Ett av syftena med statsbidraget har varit att stimulera ny verksamhet. Vad utredningen erfarit har statsbidraget emellertid inte bidragit till etablerandet av nya verksamheter i tillräcklig omfattning. Av totalt 199 genomförda projekt under tre års tid har endast en ny verksamhet skapats med direkt finansiering från statsbidraget, och ytterligare två som följd av statsbidragsfinansierade projekt, se avsnitt 25.5 Reflektioner över utfallet.

Som framgår ovan har gymnasieskolan en komplex organisation. Organisationen i sig medför svårigheter för kommuner att erbjuda ett allsidigt urval av program och inriktningar anpassade utifrån de specifika behov som elever med grav språkstörning har i skol-situationen. Utredningen har övervägt om en tidsbegränsad riksgymnasieverksamhet med inriktning mot grav språkstörning skulle kunna vara en tillräcklig åtgärd under tiden som elevernas hemkommuner med stöd av SKÅ-bidrag ges möjlighet att etablera SAK-miljöer inom ramen för gymnasieverksamheten. Enligt utredningen skulle kommunernas svårigheter att etablera SAK-miljöer i tillräcklig omfattning inom gymnasieskolans olika program kvarstå även om de utnyttjade möjligheten att ansöka om SKÅ-bidrag. SKÅ-bidraget, som till sin form inte utgör en tids-begränsad satsning, skulle givetvis medföra att SAK-miljöer kan inrättas inom de program som elever med grav språkstörning vanligen söker sig till, som till exempel yrkesprogram eller yrkes-introduktion. Statsbidraget skulle dock enligt utredningens bedömning, varken kortsiktigt eller långsiktigt, leda till att elever med grav språkstörning gavs ett fullständigt utbildningsutbud med de anpassningar de är i behov av. SKÅ-bidrag för etablerandet av gymnasiala SAK-miljöer skulle således inte i sin helhet kunna ersätta den riksgymnasieverksamhet som i dag bedrivs i Örebro. Det är därför utredningens uppfattning att det finns ett långsiktigt behov av statligt stöd till gruppen gymnasieelever med grav språk-

³⁵ SOU 2012:24.

störning i form av en ”nationell SAK-miljö”, en riksrekryterande gymnasieutbildning, som erbjuder ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar samt introduktionsprogram. Örebro kommun bör därför ha i uppdrag att anordna utbildning för elever med grav språkstörning. Utbildningen bör kallas *riksgymnasiet för elever med grav språkstörning, RgS*.

Förutsättningarna för RgS

Som nämnts ovan medger dagens avtal mellan staten och Örebro kommun att kommunen anordnar utbildning för upp till 450 elever. Samtidigt får kommunen ta emot ett visst högre antal elever, men då medföljer inget extra statligt finansieringsstöd för den överskjutande andelen. Som framgår av figur 20.4 är det sällan elevantalet överstigit 450. Läsåret 2015/16 uppgick antalet elever till endast 339 varav 97 med grav språkstörning. Det finns få uppföljningar av gymnasieutbildning för elever med grav språkstörning. Det är således svårt att säkert prognostisera elevutvecklingen vid RgS. Under de senaste tolv åren har dock antalet elever vid RGD/RGH överstigit maxtaget en enda gång. Enligt uppgifter från Örebro kommun förväntas elevantalet inte heller överstiga maxgränsen framöver. Detta trots att andelen elever med grav språkstörning inte förväntas minska.

Enligt utredningens bedömning bör RgS inte omfatta mer än cirka 100 elever. En anledning till det begränsade antalet platser är att det inom gymnasieskolan finns större möjligheter att göra individuella anpassningar av utbildningarna än inom grundskolan. Bland annat finns möjlighet till anpassning av utbildningens längd och inom introduktionsprogram finns möjlighet till långtgående anpassningar efter enskilda elevers behov och förutsättningar. Utredningen menar också att en elev med grav språkstörning inte ska kunna komma ifråga för en plats inom RgS om elevens hemkommun har en SAK-miljö inriktad mot grav språkstörning på det program som eleven söker sig till. Detta innebär ingen inskränkning av elevernas rätt till utbildning eftersom det redan i dag regleras att företräde ska ges till dem som har störst behov av utbildningen. En sådan begränsning är enligt utredningen dessutom skälig med hänsyn till att kommunen är den huvudman som ska

bära det huvudsakliga ansvaret för eleverna. Begränsningen medför att elever inte motiveras att flytta hemifrån av andra skäl än behovet av den anpassade utbildningen. På sikt skulle etableringen av SAK-miljöer inom gymnasieskolan, med stöd av SKÅ-bidrag och regionala nav, kunna medföra ett visst minskat behov av RgS inom olika program. Enligt utredningens bedömning kommer således antalet elever med grav språkstörning som söker sig till riksgymnasiet inte att öka i sådan utsträckning att det finns skäl att utöka antalet platser vid RgS i förhållande till antalet elever med grav språkstörning som i dag går på RGD/RGH.

Inom Utbildningsdepartementet bereds för närvarande ett förslag från Utredningen om en flexibel specialskola³⁶ om att dagens särskilda urvalsregler vid RGD/RGH ska tas bort.

Finansiering av RgS

I slutbetänkandet från Utredningen om en flexibel specialskola³⁷ lämnades ett förslag på nytt finansieringssystem för riksgymnasiet i Örebro. I huvudsak innebär förslaget att elevernas hemkommuner är huvudansvariga för finansieringen genom interkommunal ersättning och inackorderingsbidrag samt att Örebro kommun ska erhålla kompensation från staten för bland annat vissa OH-kostnader och för elever som inte är statistiskt förväntade, det vill säga elever som har flyttat till Örebro enbart med anledning av att skolan är belägen där. Staten ska vidare täcka de merkostnader som en riksrekryterande utbildning medför i form av boende och resor.

I dagsläget utgår statligt verksamhetsstöd för undervisningen av elever med grav språkstörning vid RGD/RGH. Enligt RGD/RGH är den genomsnittliga kostnaden för att bedriva undervisning för en elev med grav språkstörning densamma som för en elev med dövhet eller hörselnedsättning. Precis som Utredningen om en flexibel specialskola gör nuvarande utredning bedömningen att finansieringen av verksamheten vid riksgymnasiet i Örebro bör förändras. Utredningen menar därför att samma finansieringsprincip som föreslås gälla för RgT ska gälla för RgS. Totalt sett

³⁶ SOU 2012:24.

³⁷ SOU 2012:24.

kommer kostnaderna för RgS inte att bli högre än dagens kostnader för samma elever med grav språkstörning vid RGD/RGH. Däremot kommer fördelningen av kostnader att i viss mån förskjutas från staten till kommunerna. Utredningen menar att detta är rimligt eftersom huvudansvaret för elevernas gymnasiala utbildning ligger på kommunerna. För närmare redogörelse av de ekonomiska konsekvenserna, se avsnitt 28.1.4 Riksgymnasium för elever med grav språkstörning.

Möjligt riksgymnasium för elever med hörselnedsättning

Utredningen om en flexibel specialskola föreslog i sitt slutbetänkande³⁸ en målgrupp till RgT som innebar att elever med "lättare hörselskada" inte skulle få tillträde till riksgymnasiet. Dessa elever förväntades i stället få sin utbildning och sina behov av hörteknik och övriga anpassningar tillgodosedda i hemkommunen.

Precis som för elever med grav språkstörning har nuvarande utredning föreslagit att SAK-miljöer ska kunna inrättas för elever med dövhet eller hörselnedsättning, se avsnitt 20.2 SAK-miljöer. Enligt utredningens uppfattning finns risk för att liknande svårigheter att få till stånd SAK-miljöer på gymnasienivå som beskrivs ovan för elever med grav språkstörning uppstår även för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Vid ett eventuellt beslut om RgT och RgS bör behovet av ett RgH (riksgymnasium för elever med hörselnedsättning) med liknande reglering som utredningens föreslagna RgS utredas för de elever med hörselnedsättning som inte har behov av den tvåspråkiga undervisningen i teckenspråkig miljö som RgT erbjuder. Detta för att säkerställa ett fullständigt utbildningsutbud för elever med hörselnedsättning. Med hörselnedsättning avser utredningen elever som har förskrivits hörapparat och bedömts ha behov av hörteknik eller andra stora miljöanpassningar i skolan. Utredningens uppdrag omfattar emellertid inte elever med dövhet eller hörselnedsättning i gymnasieåldern varför något sådant konkret förslag inte kan presenteras.

³⁸ SOU 2012:24.

20.5.4 Se över det statliga avtalet

Utredningens förslag: Statens avtal med Örebro kommun om anordnande av gymnasial utbildning för elever med dövhet, hörselnedsättning, språkstörning eller dövblindhet bör ses över. Specialpedagogiska skolmyndigheten bör ansvara för avtalstecknande och uppföljning av avtalet.

Redan 2007 uppmärksammades i SOU 2007:87, *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*, att avtalet mellan staten och Örebro kommun om anordnandet av gymnasial utbildning vid RGD/RGH borde ses över. Då som nu råder en diskrepans mellan målgrupperna beskrivna i avtalet och de som i själva verket tas emot vid RGD/RGH.

Av 1 § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att elever som har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som döva får tas emot vid RGD/RGH. Av avtalet mellan staten och Örebro kommun framgår att utbildningen bland annat är avsedd för elever med språkstörning som genomgått specialskolan. Detta trots att de enda elever med språkstörning som har rätt att tas emot i specialskolan är elever med grav språkstörning, som enligt utredningens erfarenhet inte har behov av teckenspråk. Se även kapitel 14 Elever med behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselnedsättning. Av uppgifter från Örebro kommun framgår att mellan läsåren 2009/10 och 2014/15 har sammanlagt 140 elever med språkstörning tagits emot vid RGD/RGH. Av dessa kom 14 elever från Hällsboskolan.

Mot denna bakgrund och med anledning av utredningens förslag om Örebro kommuns uppdrag för elever med *grav språkstörning* föreslår utredningen att avtalet ses över.

Med utgångspunkt i Statskontorets rapport om hur kostnaderna för elever vid riksgymnasiernas fördelas³⁹ kan det även finnas skäl att se över avtalet med avseende på vilken statlig funktion som fungerar som avtalstecknare och vilken myndighet som hanterar utbetalningar till verksamheten.

³⁹ Statskontoret (2010b).

Enligt utredningen bör SPSM ansvara för kontraktstecknandet och uppföljning av hur avtalet efterlevs. Ett förnyat avtal bör bland annat reglera målgrupper, storlek på verksamheten, krav på utbud, kostnadsfördelning mellan stat och kommun samt eventuella kvalitetskrav. En viktig utgångspunkt vid tecknandet av ett förnyat avtal bör även vara att avtalet regelbundet följs upp och utvärderas samt omförhandlas utifrån nya behov.

20.5.5 Möjligt att överklaga beslut om mottagande vid RGD/RGH?

Mottagandet till RGD/RGH prövas i dag av Örebro kommun i egenskap av huvudman. Beslut om behörighet⁴⁰ och mottagande i första hand kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Av 10 kap. gymnasieförordningen följer att om antalet platser är färre än antalet sökande ska ett urval göras. Vid urvalet ska, utan hänsyn till betyg, företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen. Ett beslut om antagning till utbildning får inte överklagas enligt 28 kap. 18 § skollagen.

Redan i betänkandet *Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning* (SOU 2012:24) väckte Utredningen om en flexibel specialskola frågan om vad som med gällande regelverk går att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd när det gäller RGD/RGH. Då konstaterades att Skolväsendets överklagandenämnd prövat ett ärende om mottagande vid riksgymnasiet. Prövningen gjordes med stöd av en bestämmelse i skollagen om att regeringen får meddela föreskrifter om utbildning vid RGD/RGH samt 10 kap. gymnasieförordningen. Efter en bedömning av elevens målgruppsstillhörighet fann nämnden skäl att upphäva Örebro kommuns beslut⁴¹. Sedan dess har ytterligare beslut prövats av Skolväsendets överklagandenämnd i vilka nämnden prövar behörigheten till RGD/RGH genom en bedömning av elevens funktionsnedsättning och eventuella behov av teckenspråk⁴².

⁴⁰ Vad som avses med behörighet framgår av 16 kap. 29–34 §§ skollagen.

⁴¹ Skolväsendets överklagandenämnd (2011).

⁴² Skolväsendets överklagandenämnd (2013) och (2015b).

Utredningen menar, i likhet med Utredningen om en flexibel specialskola, att det med gällande regelverk är oklart vad som är möjligt att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd när det gäller mottagande till RGD/RGH. Om regeringen anser att Skolväsendets överklagandenämnds prövning av mottagande i RGD/RGH ska inbegripa en bedömning av elevens målgrupps-tillhörighet bör detta förtydligas inom ramen för regelverket. Mot bakgrund av att målgruppstillhörighet och urval till RGD/RGH regleras i en förordning bör ett förtydligande ske i skollagen för att möjliggöra ett överklagande.

20.6 Deltidselever vid specialskolan

Utredningen om en flexibel specialskola föreslår i sitt delbetänkande en reglering av deltidstudningen vid specialskolan.⁴³ Anledningen är att specialskolan tar emot deltidselever från grundskolan och grundsärskolan utan att det finns stöd i skollagen. I delbetänkandet lämnas förslag på författningsändringar som rör flera ansvars- och ersättningsfrågor för att verksamheten med deltidselever ska kunna bli permanent. Deltidstudningen ses som en sorts långvarig variant av möjligheten att pröva en annan skolform. Den innebär att elever som går i grundskolan eller grundsärskolan får pröva specialskolan och elever som går i specialskolan får pröva grundskolan eller grundsärskolan i hemkommunen under en tidsperiod om minst sex månader. Syftet med att vara deltidselev i specialskolan kan enligt delbetänkandet vara att få möjlighet att stärka sin identitet och ta del av en teckenspråkig miljö utan att flytta hemifrån. Syftet med att vara deltidselev i hemskolan kan vara att det ger möjlighet till en långsam utslussning från specialskolan.

Erfarenheter från Kristinaskolan

På Kristinaskolan i Härnösand har ett försök med deltidstudning inneburit att grundskoleelever med dövhet eller hörselnedsättning varit på specialskolan ungefär en vecka per termin. Då får de ta del

⁴³ SOU 2011:30.

av den teckenspråkiga miljön, skaffa strategier som är användbara i hemskolan och träffa andra elever med samma typ av funktionsnedsättning. Att detta är positivt konstaterar SPSM i sin utvärdering av deltidsverksamheten på Kristinaskolan.⁴⁴ Att eleverna får grunder i teckenspråket och en tillhörighet i en klass i specialskolan ses som en stor fördel ifall eleverna senare i sin skolgång skulle ha behov av att gå i specialskolan på heltid. Dessutom ser SPSM att ett samarbete mellan hemskolan och specialskolan kan öka hemskolans kunskap om elevens behov.

I sin utvärdering finner SPSM även nackdelar för deltids-
eleverna. Den största nackdelen är att eleverna missar undervisning i hemskolorna under hela veckor. Särskilt de äldre eleverna upplever att det är svårt att förlora skoltid. De behöver läsa in det som klasskamraterna i hemskolorna har arbetat med under tiden de själva varit i specialskolan. Även hemskolerektorer i utredningens kommunala referensgrupp har påtalat problemet. Deltidsutbildningen ställer krav på att hemskolorna ska släppa sina elever, vilket gör att det kan förekomma luckor i undervisningen på upp till tre veckor. Detta blir svårare ju högre upp i åldrarna eleverna kommer. Rektorerna drar slutsatsen att deltidsutbildningen inte gynnar elevernas kunskapsutveckling, men eventuellt den sociala utvecklingen. SPSM skriver i utvärderingen att det behövs nya sätt för att de äldre deltids eleverna också ska kunna ta del av den teckenspråkiga miljön.

En annan nackdel som nämns i SPSM:s utvärdering är att deltidsutbildningen blir ett alternativ som gör att elever med hörselnedsättning går kvar i hemskolan fast de skulle klara sig bättre i specialskolan. Det uppstår också svårigheter att hantera ansvaret för elevernas kunskapsutveckling när huvudmannen har ansvaret för eleven men spetskompetensen finns i specialskolan.

Ur språkutvecklingsperspektiv är en vecka per termin kort för att utveckla och befästa teckenspråk. Det går lång tid mellan deltids elevernas besök på specialskolan och det sker knappast någon utveckling av teckenspråket däremellan. En klar förbättring av språkutvecklingen syntes däremot hos de tolv deltids elever som ingick i Kristinaskolans försök med fjärrundervisning i

⁴⁴ SPSM utvärderar deltidsutbildningen som en del i redovisningen av fjärrundervisningen vid Kristinaskolan, som beviljades utredningens statsbidrag för 2014. Dnr U 2013:02/2014/123.

teckenspråk. De hade ett bättre språk och var bättre rustade för att delta i den teckenspråkiga miljön än andra deltidselever.

Kristinaskolan har inga egna elever som får sin utbildning delvis i grundskolan eller grundsärskolan. Det har inte heller de andra regionala specialskolorna.

Utredningen ser andra lösningar

Utredningen ställer sig inte bakom förslaget att permanenta försöksverksamheten med deltidsutbildning vid specialskolan eftersom syftet med verksamheten kan uppnås bättre på andra sätt. En del i lösningen är utredningens förslag om att SPSM så långt möjligt ska tillhandahålla fjärrundervisning i teckenspråk, se avsnitt 9.2 Förstärkt rätt till teckenspråk. En annan del i lösningen är de regionala nav som enligt utredningens förslag ska bidra till samordning av stödet från stat, landsting och kommun till elever med dövhet eller hörselnedsättning på hemmaplan eller regionalt. Inom ramen för det egna statsbidraget har utredningen kommit i kontakt med bland annat hörselgruppsverksamheter i kommunerna runt Alvesta, Vimmerby respektive Gisslaved. Hörselgruppernas syfte har påmint om det för deltidsutbildningen: att eleverna ska få träffa andra elever i liknande situation, förbättra sitt självförtroende, utveckla hörselstrategier och använda teckenspråk. En sista del i lösningen finns redan i dagsläget. Den består i att elever med dövhet eller hörselnedsättning tas emot för studiebesök, besöksveckor och temaveckor på de specialskolor som inte tar emot deltidselever.

Fjärrundervisning i teckenspråk och lokala eller regionala hörselgruppsverksamheter kan tillsammans med besöksverksamhet vid specialskolorna öka grundskoleelevernas möjlighet att stärka sin identitet och lära sig teckenspråk utan att växla mellan olika skolformer.

21 SKÅ – statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder

21.1 Sammanfattning av delbetänkandet SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet

Enligt kommittédirektiv (2013:29) skulle utredningen utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet, SIS-bidraget, för att få kunskap om hur bidraget fördelades och om användningen var effektiv. Vid behov skulle utredningen även lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kunde göras mer effektiv. Med anledning av uppdraget överlämnade utredningen i april 2015 ett betänkande till regeringen, *SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet*, SOU 2015:45. Förslagen sammanfattas nedan.

Likvärdig fördelning av statsbidraget till särskild undervisning på sjukhus

Under många år har drygt hälften av den totala budgeten för SIS-bidraget avsatts för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. I stor utsträckning är det samma kommuner som ansöker om statsbidrag år efter år. Statsbidraget täcker cirka 80 procent av kommunernas genomsnittliga personalkostnader för den särskilda undervisningen. Kommunen där institutionen ligger saknar i dag lagstöd för att begära ersättning för resterande kostnader från huvudmännen för elevernas ordinarie utbildning.

Enligt utredningen förefaller Specialpedagogiska skolmyndighetens, SPSM:s, fördelning av statsbidrag till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus att i

huvudsak utgöra en ekonomisk transaktion utan specialpedagogiska överväganden. Den tar heller ingen särskild hänsyn till kommunernas faktiska lönekostnader. Utredningen föreslår därför att statsbidraget för denna verksamhet regleras i en ny förordning, *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*, som administreras av Skolverket. Utredningen föreslår även att statsbidrag i mån av tillgång på medel får lämnas för högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad för sjukhuslärarna. Detta innebär en mer likvärdig fördelning eftersom alla huvudmän får proportionerlig ersättning utifrån sina faktiska kostnader.

Utredningen föreslår dessutom att den som är huvudman för elevens ordinarie utbildning ska ersätta kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger för de kostnader för elevens särskilda undervisning som inte täcks av statsbidrag.

I dag kan statsbidrag enligt gällande förordning endast beviljas för undervisning av grundskoleelever trots att skollagen (2010:800) föreskriver att särskild undervisning på sjukhus ska anordnas för elever i fler skolformer. Utredningen föreslår därför att huvudmän inom skolväsendet enligt den nya förordningen ska kunna beviljas statsbidrag för alla elever för vilka de är skyldiga att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus enligt skollagen.

Utredningen har även sett ett behov av att reglera ansvaret för att tillhandahålla lokaler för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Därför föreslår utredningen att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs.

Utredningen föreslår även en ändring i SPSM:s instruktion så att myndigheten ges i uppdrag att ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Utredningen menar att det finns ett behov av att förtydliga vad som ingår i sjukhuslärarnas undervisning och föreslår att Skolverket bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Behov av regional kompetens

Under åren 2009–2014 har antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser i princip halverats. Medlen för de regionala insatserna har under samma period minskat med 32 procent trots att den totala tilldelningen SIS-medel samtidigt ökat med 15 procent. Det förekommer skillnader mellan SPSM:s fem regioner när det gäller antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser. Region Norra och Mellersta står för ett relativt sett lägre antal ansökningar.

I stor utsträckning är det samma regionala utbildningsinsatser som återkommer varje år. Orsakerna till att få nya insatser tillkommer kan vara att bidraget till regionala utbildningsinsatser upplevs som otidsenligt, att syftet med medlen är oklart för huvudmännen eller att de geografiska förutsättningarna i regionerna ger olika möjlighet att utnyttja medlen.

Statsbidraget har generellt sett inte utgjort en förutsättning för att insatserna ska komma till stånd. Effekten av statsbidraget är svårt att mäta och SPSM saknar även effektmått för bidraget. Utredningen anser att det finns ett behov av att ha kvar bidraget, men menar att dess utformning bör omprövas.

Det är inte rimligt att alla kommuner i landet har den särskilda kompetens som krävs för att kunna möta de olika behoven hos alla elever med funktionsnedsättning. De särskilda utbildningslösningar som elever med vissa funktionsnedsättningar kräver är dessutom ofta kostsamma. Det finns därmed ett behov av att kommuner samarbetar för att kunna tillgodose elevernas rätt till utbildning och behov av särskilt stöd. Det finns även behov av att långsiktigt kunna planera för och bedriva en verksamhet med hög kvalitet vars personal har hög kompetens. Utredningen föreslår därför en ny förordning, *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*. Förordningen ska bland annat reglera att huvudmän som anordnar en regional verksamhet i enlighet med förordningen kan beviljas statsbidrag för merkostnader för att upprätthålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög kompetens och för att ha en beredskap för varierande elevunderlag.

Bättre kunskapsåterföring från utvecklingsprojekt

Under åren 2009–2013 har SPSM fördubblat anslagen till statsbidrag för utvecklingsprojekt. År 2014 utgjorde medlen för utvecklingsprojekt 36 procent av den totala budgeten för SIS-bidraget. Totalt har 198 av landets 290 kommuner beviljats bidrag för utvecklingsprojekt. Störst tilldelning har tillfallit stora städer.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt utgör en unik möjlighet för huvudmän att pröva nya arbetssätt och finna nya vägar för att bland annat öka delaktigheten i skolan för elever med funktionsnedsättning. Förekomsten av utvecklingsprojekt varierar emellertid mellan SPSM:s regioner. En av orsakerna till skillnaderna är hur aktivt regionens rådgivare uppmuntrat huvudmän att ansöka om statsbidrag.

Statsbidraget har ofta utgjort en förutsättning för att projekten över huvud taget ska kunna genomföras. Samtidigt blir många projekt inte klara inom utsatt tid. Det beror delvis på att bidrag beviljas för ett kalenderår medan skolornas verksamhet bedrivs läsårsvis. Många ansökningar och redovisningar från huvudmännen saknar inslag av uppföljning, reflektion och kunskapsåterföring samt koppling till aktuell forskning. SPSM saknar vidare effektmått för bidraget. Mot denna bakgrund bör SPSM bli en tydligare utvecklande kraft i sammanhanget och förvalta den kunskap som byggs upp inom ramen för utvecklingsprojekten.

Utredningen föreslår att huvudmän inom skolväsendet, förutom specialskolan, ska kunna beviljas statsbidrag enligt förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidrag, för utvecklingsprojekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön. Statsbidrag beviljas för ett år i taget. Bidrag kan dock beviljas för fleråriga projekt, men beslut om fortsatt bidrag fattas i mån av tillgång på medel. Utredningen föreslår även tydligare krav på projektens forskningsanknytning och kunskapsåterföring.

Tydligare reglering av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada

Två folkhögskolor i landet har bedrivit särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada som efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår innan de påbörjar en gymnasial utbildning. Elevunderlaget har varit relativt konstant. Omkring tio elever har deltagit i utbildningen varje år. Eleverna är mellan 16 och 20 år gamla och går utbildningen före, under eller i några fall efter gymnasiestudierna. Statsbidrag kan beviljas för utbildningen. En granskning av en av folkhögskolorna har emellertid visat att det inte går att verifiera att folkhögskolan hanterar det aktuella bidraget utifrån bidragets ändamål. I utredningens arbete har det även framkommit oklarheter när det gäller bidragets målgrupp och vad medel kan beviljas för. Oavsett hur många folkhögskolor som anordnar utbildningen och oavsett hur många elever som går den betalas alltid hela statsbidraget för ändamålet ut varje år, det vill säga 2 300 000 kronor.

I dagsläget agerar kommuner i strid med bestämmelserna om entreprenad i skollagen, då de köper platser vid folkhögskolorna åt elever som är inskrivna i gymnasieskolan. Antagligen upplevs det som krångligt att ansöka hos regeringen om att få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Utredningen menar därför att det finns skäl att se över regleringen av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

Utredningen föreslår att statsbidraget för utbildningen regleras så att bidrag kan sökas av folkhögskolor för utbildning helt i folkhögskolornas regi. Utbildningen bedrivs då inom ramen för en eller flera folkhögskolekurser och finansieras genom statsbidrag för folkbildningen och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. En folkhögskola får även anta en elev yngre än 18 år med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. De medel som hittills årligen avsatts för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada, 2 300 000 kronor, föreslås överföras till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap.1, särskilt utbildningsstöd.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag när det gäller särskild undervisning på sjukhus eller institution knuten till ett sjukhus medför inga ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet. Förslagen innebär en utjämning och omfördelning mellan kommunerna så att de beviljas statsbidrag i förhållande till faktiska kostnader. Vidare ges kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger rätt att få ersättning för sina kostnader för elever som är folkbokförda i andra kommuner.

Eftersom ansvaret för att administrera statsbidraget flyttas till Skolverket bör medel för administrationskostnader överföras till myndigheten motsvarande de medel som SPSM avsatt för ändamålet. SPSM:s förvaltningsanslag bör därmed minskas i samma storleksordning.

Inte heller förslaget om att en huvudman för ett sjukhus ska tillhandahålla de lokaler som behövs medför några ökade kostnader för vare sig staten, landstingen eller kommunerna. Orsaken till detta är att utredningen menar att landstingen helt ska avräknas kompensation från staten trots att de åläggs en obligatorisk uppgift. Detta eftersom utredningens förslag inte medför några nya kostnader för landstingen, som redan i dag tillhandahåller lokaler.

Utredningen föreslår också att SPSM ska ge råd och stöd även åt huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Uppdraget bedöms rymmas inom ramen för myndighetens nuvarande ekonomiska anslag.

Utredningens förslag om SKÅ-bidrag bedöms inte heller medföra några ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet.

När det gäller statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada innebär förslaget att utbildningen finansieras genom statsbidrag för folkbildning och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. De medel som hittills avsatts förs över till anslaget för särskilt utbildningsstöd, varför förslaget inte medför några ökade kostnader för kommuner, enskilda, folkhögskolor eller Regeringskansliet.

Utredningens samlade förslag bedöms avslutningsvis inte heller medföra några negativa konsekvenser när det gäller sysselsättning

och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, eller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Utredningens förslag berör inte heller frågor som är reglerade i EU-rätten.

21.2 Att säkra regional kompetens

Utredningens förslag: Statsbidrag för regional verksamhet enligt 3 § förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning kan enligt 4 § samma förordning även avse merkostnader för kunskapsspridning och kollegialt lärande.

Till ansökan om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning ska i förekommande fall samverkansavtal om SAK-miljö eller motsvarande bifogas enligt 8 § förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning.

Utredningen lämnade i delbetänkandet *SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet*¹ förslag om att statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidrag, kan beviljas såväl kommunala som fristående huvudmän inom grundskola, gymnasieskola, sameskola, grundsärskola och gymnasiesärskola för regional verksamhet. Statsbidraget ska enligt den föreslagna förordningen bekosta de merkostnader som uppstår för att huvudmännen håller en organisation med hög kompetens, med beredskap för varierande elevunderlag och som står öppen för regionens elever. I delbetänkandet klargjorde utredningen att den ämnade återkomma i slutbetänkandet med de närmare formerna för regionala verksamheter.

I delbetänkandet finns inga exempel på olika sorters regionala verksamheter. Utredningen vill emellertid förtydliga att utred-

¹ SOU 2015:45.

ningens föreslagna SAK-miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning skulle kunna utgöra en sådan regional verksamhet. I utredningens delbetänkande menade utredningen att huvudmannen för sameskolan skulle kunna komma ifråga för statsbidrag för regional verksamhet. Med beaktande av bland annat villkoren för att kunna beviljas statsbidrag för en regional SAK-miljö, se nedan, menar utredningen nu att huvudmannen för sameskolan *inte* ska omfattas av regleringen.

”Modellskolor”

Av delbetänkandet följer att SKÅ-bidraget ska möjliggöra för en kommun att anordna en särskilt anpassad utbildning och på så sätt frambringa och upprätthålla regional kompetens som blir tillgänglig för regionens elever och verksamma pedagoger.

Utredningen har i olika sammanhang mött inställningen att skolor med hög kompetens som skulle kunna bidra med kunskapsspridning inte mäktar med att utföra det arbetet utöver den reguljära skolverksamheten. För att säkerställa att kunskap och kompetens sprids till verksamma i regionen menar utredningen att huvudmän bör kunna få statsbidrag för merkostnader för kunskapsspridning och kollegialt lärande. Med detta avses att huvudmannen gör kunskapen och kompetensen som finns i verksamheten tillgänglig för såväl elever och verksamma pedagoger som andra professionella inom området. Det kan ske genom till exempel studiebesök, föreläsningar, auskultation med mera.

Om en huvudman för en regional verksamhet beviljats statsbidrag även för kunskapsspridning och kollegialt lärande får verksamheten vara att betrakta som en så kallad modellskola eller ett kunskapscentrum i regionen.

Villkor för regionala SAK-miljöer

För att beviljas statsbidrag för regional verksamhet måste den anordnande huvudmannens verksamhet stå öppen även för elever från andra kommuner. Utredningen lämnade i delbetänkandet öppet för beviljande myndighet att från fall till fall avgöra vilka krav som behöver ställas på detta. Utredningen menar att när det gäller

regionala SAK-miljöer är en förutsättning för att en kommunal eller landstingsanknuten huvudman ska beviljas statsbidrag att den anordnande huvudmannen har ett samverkansavtal med en eller flera andra kommuner så att eleverna inom samverkansområdet tas emot på lika villkor, se avsnitt 20.2.6 Organisation av SAK-miljöer. Det innebär att det inte är självklart att den anordnande huvudmannens elev med konstaterad funktionsnedsättning ska tas emot före en annan huvudmans elev med samma funktionsnedsättning. För elever utanför avtalsområdet gäller sedvanliga bestämmelser i skollagen om mottagande i annan kommun. Avtalet visar på viljan att samarbeta långsiktigt, men bör även reglera de ekonomiska villkoren och huvudmannens betalningsskyldighet.

En SAK-miljö med en enskild huvudman är riksrekryterande per definition. Öppenhetskravet för enskilda huvudmän medför att skolorna ska ta emot elever på lika villkor oavsett om man har ett avtal med vissa kommuner. Avtalet tydliggör emellertid kommuners betalningsvilja. I samband med en ansökan om SKÅ-bidrag för regional verksamhet är det viktigt även för fristående skolor att ha ett avtal med två eller flera kommuner för att kunna visa på den tänkta SAK-miljöns minsta upptagningsområde och förutsättningarna att långsiktigt kunna bedriva verksamheten, se avsnitt 20.2.6 Organisation av SAK-miljöer.

Eftersom varken elevunderlaget eller skolverksamheterna i regionerna är statiska till sin natur menar utredningen att de regionala naven som utredningen föreslår ska tillfrågas inför SPSM:s eventuella beslut om statsbidrag för regionala SAK-miljöer. Navets inställning till en ansökan är viktig för att SPSM ska kunna avgöra vilka insatser som behövs i regionen och hur insatserna på bästa sätt fördelas inom regionen. Detta gäller vid såväl ”ny-etableringar” av SAK-miljöer som vid beslut om fortsatt statsbidrag. Vid variationer i elevunderlag kan det hända att verksamheter helt eller delvis nekas fortsatt statsbidrag. Att inhämta navets inställning fyller även funktionen att de regionala naven hålls informerade om läget i regionen och vilka verksamheter som bedrivs eller planeras av kommunala respektive enskilda huvudmän.

21.3 Stöd till kvalitetshöjande åtgärder i utvecklingsprojekt

I delbetänkandet lämnade utredningen ett förslag om hur statsbidrag kan fördelas till så kallade utvecklingsprojekt. Förutsättningarna för att beviljas medel för ett utvecklingsprojekt är att syftet är att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärmiljön. De övriga förutsättningarna för utvecklingsprojektet är att det delfinansieras av huvudmannen, vilar på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet, utvärderas i förhållande till uppsatta mål och redovisar erfarenheterna för SPSM.

Under förutsättning att villkoren för statsbidrag enligt förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning uppfylls bör huvudmannen för en lokal SAK-miljö kunna komma ifråga för statsbidrag för utvecklingsprojekt, antingen för en nyetablering eller för en utveckling av en befintlig verksamhet. För att utveckla stödet till individintegrerade elever bör huvudmän som har elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i reguljär klass också kunna komma ifråga för statsbidrag för utvecklingsprojekt.

21.4 Utökad SKÅ-bidrag

Utredningens förslag: De medel som frigörs genom den successiva avvecklingen av Hällsboskolan ska, förutom den del som ska avsättas för delfinansiering av nav, omfördelas till huvudmän för SAK-miljöer för elever med grav språkstörning samt övriga insatser för individintegrerade elever med grav språkstörning genom statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidrag. Medlen överförs till SKÅ-bidraget.

De medel som frigörs i och med minskade utgifter till följd av koncentrationen av den regionala specialskolan ska, förutom den del som ska avsättas för delfinansiering av nav, omfördelas till huvudmän för SAK-miljöer för elever med dövhet eller hörselnedsättning samt övriga insatser för individintegrerade

elever med dövhet eller hörselnedsättning genom SKÅ-bidrag. Medlen överförs till SKÅ-bidraget.

Utredningens bedömning: Andelen av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning som ska avsättas för SAK-miljöer och insatser för individintegrerade elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning bör regleras på årlig basis i Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev.

För att möjliggöra utredningens förslag om inrättandet av SAK-miljöer och för att kunna tillgodose behovet av övriga insatser för individintegrerade elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning behöver anslaget för SKÅ-bidraget höjas. Utredningen ser att detta kan göras på två sätt.

I takt med att Hällsboskolan avvecklas är det navens ansvar att se till att lokala och regionala SAK-miljöer etableras i tillräcklig omfattning. En begränsad del av de medel som frigörs i samband med Hällsboskolans avveckling ska gå tillbaka till SPSM:s verksamhet för att delfinansiera naven, se avsnitt 18.2 Utredningens förslag om regionala nav. Resten av medlen som frigörs ska omfördelas till bland annat kommunala och fristående verksamheter för elever med grav språkstörning via SKÅ-bidraget. Utifrån beräkningar baserade på SPSM:s prognostiserade elevunderlag höstterminen 2018 och officiella uppgifter om kostnaderna för Hällsboskolan år 2014 kommer i genomsnitt 9,7 mnkr att frigöras årligen under de tio år som avvecklingen pågår. Därtill kommer en ackumulerad effekt som innebär att det frigörs 14,5 mnkr år två, 24,2 mnkr år tre och så vidare². Kostnaderna för boendet kommer rimligen att upphöra helt redan inom fem års tid eftersom det företrädesvis är elever i de högre årskurserna som är boendeelever.

Likaså kommer medel att frigöras i samband med koncentrationen av den regionala specialskolan. Även dessa medel ska, sånär som på den del som delfinansierar naven, omfördelas till bland annat kommunala och fristående verksamheter för elever med dövhet eller hörselnedsättning via SKÅ-bidraget, i stället för att gå till-

² År 2018 blir det en halvårseffekt, det vill säga cirka 4,9 mnkr.

baka till SPSM:s verksamhet. Enligt utredningens beräkningar kommer en minskning av antalet skolenheter att frigöra fem miljoner kronor årligen under en femårsperiod. Även i det här fallet tillkommer en ackumulerad effekt som gör att ytterligare fem miljoner frigörs år två och tre och så vidare. Sammantaget innebär det att SKÅ-bidraget utökats med omkring 46 mnkr år 2022 och 102 mnkr år 2028. För närmare beräkningar se avsnitt 28.1.2 Inrättandet av SAK-miljöer m.m.

För att säkerställa att medel som frigjorts från specialskolans målgrupper även fortsättningsvis tillfaller elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning menar utredningen att det särskilt bör regleras att dessa medel, inom ramen för SKÅ-bidraget, ska användas för SAK-miljöer och insatser för individintegrerade elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utredningen menar att detta företrädesvis sker på årlig basis genom SPSM:s regleringsbrev.

När omfördelningen inom den regionala specialskolan är slutförd år 2023 och avvecklingen av Hällsboskolan är avslutad omkring år 2028 har regeringen att ta ställning till vilka medel som fortsättningsvis ska avsättas för det statliga stödet av SAK-miljöer och övriga insatser, beroende på hur kommunerna förmått bygga upp en långsiktig kompetens under avvecklingsperioden. Enligt utredningens bedömning bör stödet fortgå och om det finns ett behov av det eventuellt utökas ytterligare.

22 Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan

Enligt tilläggsdirektiv Dir. 2016:6 ska utredningen föreslå en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan, särskilt när det gäller målgruppen, med beaktande av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda.

I detta kapitel redogör utredningen för aktuell reglering, varför den anses problematisk och hur utredningen anser att den bör förtydligas.

22.1 Dagens reglering av målgrupp och skolplacering

Specialskolan och dess verksamhet regleras i dag i huvudsak genom 7 och 12 kap. skollagen (2010:800), 11 kap. skolförordningen (2011:185) och förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011:130).

22.1.1 Specialskolans målgrupp i dag

Målgruppen för specialskolan regleras i 7 kap. 6 § skollagen. Där framgår att *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.*

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, genom Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Ett

beslut om mottagande ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.

22.1.2 Placering vid skolenhet

Av SPSM:s instruktion¹ följer att specialskolan ska ha både riksskolor och regionskolor. *Riksskolor ska finnas för elever som är 1. dövblinda, 2. i annat fall än som avses i 1 är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, 3. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskolan, och 4. har en grav språkstörning.* Av instruktionen följer även att *regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna.* SPSM har i sin instruktion fått rätt att meddela föreskrifter om regionskolornas upptagningsområden.

Av arbetsordningen för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning² framgår att i frågor om mottagande i specialskolan inkluderas att fatta beslut om placering i nationell specialskola.

22.2 Problematisk målgruppsformulering

Skollagens målgruppsformulering för specialskolan har mött kritik från olika håll. Intresseorganisationer har till exempel framfört att formuleringen tar fasta på brister hos barnen i stället för att fokusera på vad barnen har för behov av undervisningsmiljö. I tidigare utredningar och rapporter har det framförts att gränsdragningen mellan målgruppen för specialskolan blivit allt mer otydlig i förhållande till målgruppen för grundskolan och grundskolskolan, bland annat på grund av den medicintekniska utvecklingen. Det har även framförts till utredningen att lagtexten är missvisande eftersom grundskolan ska kunna ta emot alla barn som önskar gå där.

¹ Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011:130).

² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015c).

22.2.1 Vad har tidigare utredningar och rapporter sagt?

Statliga utredningar och rapporter har gjort olika bedömningar av specialskolans målgrupp. Fram träder en bild av elevutvecklingen i specialskolan som innebär att de elever som faktiskt tas emot inte alltid överensstämmer med målgrupperna i skollagen.

Målgrupp och principer för mottagande enligt Utredningen om funktionshindrade elever i skolan

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan, FUNKIS-utredningen, föreslog i sitt slutbetänkande³ att specialskolan som skolform skulle tas bort och i stället regleras inom regelverket för grundskolan och särskolan. När det gällde de regionala skolorna menade utredningen att elever med dövhet eller hörselnedsättning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation skulle erbjudas utbildning vid skolor med en fullvärdig teckenspråkig miljö som omfattade ett tillräckligt antal elever. Den teckenspråkiga kompetensen borde inte spridas på fler än fem regionala skolenheter.

FUNKIS-utredningen ansåg att en samlokalisering av svenskspråkiga grupper med tekniskt stöd inom de teckenspråkiga regionala skolorna hade fördelar eftersom det erbjöd elever med hörselnedsättning, som är beroende av en i övrigt teckenspråkig miljö, möjlighet att välja undervisning på svenska med tekniskt stöd. Enligt utredningen efterfrågades en sådan möjlighet av bland annat föräldrar till barn med kokleaimplantat, CI. Utredningen menade att förekomsten av svenskspråkiga grupper vid exempelvis Birgittaskolan och Kristinaskolan inte utgjorde ett hot mot teckenspråket.

Man menade även att de regionala skolorna på försök skulle få undervisa elever med lätt intellektuell funktionsnedsättning enligt särskolans kursplaner motsvarande grundsärskolenivå. FUNKIS-utredningen betraktade det som en kvalitetsfråga och bedömde att en förutsättning för att tas emot vid skolorna borde vara att eleven är beroende av teckenspråk för sin kommunikation och kan tillgodogöra sig den teckenspråkiga miljön. De elever med intellektuell

³ SOU 1998:66.

funktionsnedsättning som inte använde teckenspråk för sin kommunikation, utan tecken som stöd, skulle erbjudas utbildning i den kommunala grundsärskolan.

De regionala skolorna borde också ta emot de elever med dövhet eller hörselnedsättning och beteendestörning som fanns vid Hällsboskolan för att de också skulle erbjudas den fullvärdiga teckenspråkiga miljö som bara kan upprätthållas vid regionskolorna. En bedömning av vilka elever som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation måste enligt utredningen baseras på underlag om elevernas funktionella hörsel, där audiogrammen endast utgör *en del* av underlaget.

Enligt FUNKIS-utredningen ställde den förväntade ökningen av elever med CI krav på en flexiblare organisation vid regionskolorna så att varje elev skulle mötas utifrån sina förutsättningar. Hörseln hos elever med CI måste bedömas individuellt då vissa har goda förutsättningar att tolka och utveckla talad svenska och andra mindre goda. Det innebär att elever med CI skulle komma att finnas både i teckenspråkiga grupper och i svensktalande grupper vid regionskolorna.

När det gällde verksamheten vid riksskolorna föreslog FUNKIS-utredningen bland annat att den fasta skolverksamheten vid Ekeskolan och Hällsboskolan skulle avvecklas. Ekeskolan skulle i stället utgöra ett riksresurscenter, med korttidsplacerade elever, eftersom utredningen kunnat konstatera att elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning huvudsakligen undervisades i sina hemkommuner. Detta visade sig bland annat genom att allt färre yngre elever började vid Ekeskolan. Elevernas svårigheter tenderade att bli större, och då borde resurscentret också kunna erbjuda kommunerna ett ökat stöd.

Skälet till att Hällsboskolan borde avvecklas var enligt utredningen att målgruppen elever med grav språkstörning är så stor att det är rimligt att kräva att elevernas hemkommuner, eventuellt i samverkan med andra kommuner, etablerar de lösningar som krävs. Ett annat skäl var att Hällsboskolans upptagningsområde i praktiken var väldigt lokalt. Det innebär att staten tagit på sig ansvar för elever i en del av landet, medan kommuner på längre avstånd från Hällsboskolan själva ansvarade för elevernas utbildning.

För vissa elever med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning utgjorde Åsbackaskolan ett

viktigt alternativ till särskolan i hemkommunen. Teckenspråk förekom sällan inom särskolan. FUNKIS-utredningen föreslog därför att Åsbackaskolans verksamhet borde inriktas mot elever med dövhet eller hörselnedsättning med omfattande intellektuell funktionsnedsättning, främst på träningskolenivå. Eleverna borde dock ha förutsättningar att utveckla kommunikation på teckenspråk. Ett krav var också att eleverna skulle kunna orientera sig i förhållande till sin hemmiljö även när de vistas borta från hemmet under flera veckor. Åsbackaskolan borde även ta över skolverksamheten för elever med tidig dövblindhet eftersom dövblindhet är en kommunikativ funktionsnedsättning och eleverna därför i högre grad hör hemma i en teckenspråkig miljö.

För att få en likartad praxis vid antagningen till specialskolan föreslog utredningen att den nämnd som föreslagits för de rikskrekryterande gymnasieskolorna även skulle svara för antagningen till de teckenspråkiga skolorna och Åsbackaskolan. Till nämnden skulle den kompetens som krävdes för nämndens uppgift knytas.

Målgrupp och principer för mottagande enligt Utredningen om statliga specialskolor

Utredningen om statliga specialskolor, Specialskoleutredningen, föreslog i sitt delbetänkande⁴ att den statliga specialskolan skulle omfatta elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning respektive grav språkstörning utöver elever med dövhet, hörselnedsättning eller tidig dövblindhet som behöver en teckenspråkig miljö för sin kommunikation. Eleverna skulle på grund av sin funktionsnedsättning inte kunna gå i grundskolan eller grundsärskolan. Språkstörning definierades av utredningen som *specifik störning av tal- och språkutvecklingen*. Enligt utredningen kunde det utöver funktionsnedsättningarna finnas andra synnerliga skäl som medförde att eleverna inte kunde gå i grundskolan eller grundsärskolan. Specialskoleutredningen resonerade om innebörden av begreppet synnerliga skäl.

Bedömningen om hemskolan eller hemkommunen kan tillgodose dessa behov måste därför grunda sig på en helhetsbedömning av

⁴ SOU 2007:30.

elevens individuella förutsättningar och hemkommunens möjlighet att ordna utbildning av hög kvalitet. Även elevens behov av trygghet och vårdnadshavarnas önskemål ska beaktas. Vid bedömningen ska elevens bästa sättas i främsta rummet. Detta kräver en objektiv bedömning av elevens helhetssituation.

Barnets funktionshinder kan innebära att det finns behov av specialistkompetens och speciella hjälpmedel som hemskolan eller hemkommunen inte har möjlighet att tillgodose barnet med. Även om hemskolan eller hemkommunen skulle kunna tillgodose dessa behov kan det finnas andra omständigheter som medför att det får anses vara till barnets bästa att gå i specialskolan. Sådana omständigheter kan vara att barnet på grund av sitt funktionshinder har haft det mycket svårt med utanförskap i sin hemskola eller på annat sätt varit illa. Det är emellertid endast i undantagsfall som det på grund av andra omständigheter än barnets funktionshinder kan anses vara till barnets bästa att gå i specialskolan. Detta framgår av att det ska föreligga synnerliga skäl.

Genom den föreslagna målgruppsformuleringen ville Specialskoleutredningen öka möjligheterna att välja skolform så att elevers varierande behov bättre kunde tillgodoses. Det handlade till exempel om specialistkompetens och speciella hjälpmedel som elevernas hemskolor eller hemkommuner inte hade möjlighet att förse eleverna med. Utredningen menade att elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling kontinuerligt borde följas upp och utvärderas i samverkan med vårdnadshavare och hemkommunen. På så sätt skulle eleverna kunna erbjudas möjlighet till fortsatt skolgång i hemkommunen, om det ansågs lämpligt.

I Specialskoleutredningens slutbetänkande⁵ konstaterades att elever med dövhet eller hörselnedsättning som tas emot i specialskolan har behov av kommunikation och undervisning på teckenspråk. De har också behov av en teckenspråkig miljö. Dessa behov kan inte mötas i den kommunala skolan. Utbildningen i specialskolan präglas för dessa elever av att både teckenspråk och svenska används parallellt i olika funktioner och förstärker varandra. Undervisningen är tvåspråkig och en del elever har all undervisning på teckenspråk, medan andra har större eller mindre del av undervisningen på talad svenska. Med att bli tvåspråkig menades att

⁵ SOU 2007:87.

eleven kan avläsa teckenspråk och läsa svenska samt uttrycka tankar och idéer på teckenspråk och i skrift.

Utredningen konstaterade vidare att antalet elever med CI ökade. Detta tillsammans med framväxten av kommunala hörselklasskolor hade enligt Specialskoleutredningen medfört att gränsdragningen mellan specialskolans och grundskolans målgrupper blivit otydligare. Läsåret 2006/07 gick knappt 50 procent av eleverna med CI i specialskolan. Resten av CI-eleverna gick antingen i hörselklass eller som integrerade i vanlig skola. Den otydliga gränsdragningen hade också medfört att andelen elever som bytte skolform under sin skoltid ökat. Specialskoleutredningen ansåg att behoven hos elever med dövhet eller hörselnedsättning bäst kunde tillgodoses om det fanns möjlighet till flexibla utbildningslösningar, men att staten borde ta ett tydligt ansvar för hela målgruppen, oavsett om eleverna fanns i specialskolan, i kommunala hörselklasskolor eller i en integrerad lösning. Utredningen menade att specialskolans målgrupp troligen skulle behöva omdefinieras framöver.

När det gällde elever med synnedsättning konstaterade utredningen att eleverna vid Ekeskolan utgjorde en mycket heterogen grupp med skilda behov och förutsättningar. Elevernas behov utmärktes av att undervisningen måste vara helt individuell och vara en integrerad del av den totala verksamheten. Elevernas framtida livskvalitet behövde ofta prioriteras framför faktiska skol-kunskaper. Av de 100 elever per skolår som hade synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning var det endast en liten del som var aktuell för Ekeskolan. Specialskoleutredningen bedömde att det inte var möjligt att skapa ett utbildningsalternativ som tillgodosåg de skiftande behov som eleverna vid Ekeskolan hade. För en del elever med mycket komplexa funktionsnedsättningar som kommit sent till Ekeskolan borde det enligt utredningen finnas möjlighet till fortsatt utbildning vid Ekeskolan även efter skolpliktens upphörande.

Målgrupp och principer för mottagande enligt Statskontorets rapport

I rapporten *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*⁶ redogjorde Statskontoret bland annat för hur målgruppen till specialskolan såg ut och hur det gick till när elever togs emot. Av rapporten framgick att SPSM menade att allt fler elever kom till specialskolan senare under sin skoltid. SPSM menade också att elevgruppen i specialskolan hade blivit mer heterogen, om man såg till inlärningsförutsättningar. Antalet elever i behov av särskilt stöd bedömdes läsåret 2005/06 omfatta omkring 40 procent av eleverna i specialskolan.

Även om miljön vid regionskolorna som sådan var tecken-språkig var det mer än en fjärdedel av eleverna som år 2008 fick sin undervisning på talad svenska. 55 procent av eleverna fick sin undervisning huvudsakligen på teckenspråk medan knappt 20 procent fick sin undervisning på både teckenspråk och talad svenska. Det förekom även en stor spridning mellan skolorna när det gällde undervisningsspråk, där Manillaskolan och Östervångsskolan hade högst andel elever, över 90 procent, som fick sin undervisning på teckenspråk eller teckenspråk i kombination med talad svenska.

En ansökan om mottagande i specialskolan gjordes enligt Statskontoret av elevens vårdnadshavare. Rektor på den aktuella specialskolan där vårdnadshavarna önskat plats gjorde därefter en formell bedömning av om eleven tillhörde specialskolans målgrupp samt förberedde och föredrog ett förslag till beslut för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Trots att det framgick av SPSM:s arbetsordning att rektor skulle begära in yttranden och upplysningar i myndighetens ärenden, gjordes inte detta från hemkommunerna i samband med prövningen av ansökan. Nämndens beslutunderlag bestod enligt Statskontoret av ett dokument på en sida där rektor lämnade sitt förslag med motivering. Beslutsunderlaget innehöll inga uppgifter om hemkommunens förutsättningar att tillgodose elevens behov inom ramen för grundskolan. Rektorns muntliga föredragning uppgavs dock vara mer utförlig än det skriftliga beslutunderlaget som presenterades för nämnden. Bland annat brukade rektorn

⁶ Statskontoret (2010a).

redovisa grad av hörselnedsättning, behov av teckenspråk och undersökningar som styrkte detta.

Statskontoret uppgav även att företrädare för SPSM tolkade specialskolans uppdrag som tvådelat. Specialskolan skulle dels erbjuda en fungerande skola för de elever som inte kunde gå i en annan skola, dels erbjuda undervisning för elever som genom sina föräldrar aktivt sökte en tvåspråkig miljö.

Rapporten tog också upp skollagens formulering om att *specialskolan är till för de elever som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan* [---]. Statskontoret konstaterade att även om formuleringen ”särskilda skäl” medgav ett visst tolkningsutrymme stod det klart att elevernas funktionsnedsättning skulle vara avgörande för om de skulle gå i specialskolan. Sålunda skulle endast elever vars funktionsnedsättning var sådan att hemkommunen inte kunde erbjuda dem en fullgod utbildning tas emot i specialskolan.

Statskontoret delade även den bedömning som Utredningen om statliga specialskolor lyfte fram i SOU 2007:87 om att specialskolans målgrupp sannolikt behöver omdefinieras mot bakgrund av att gränsdragningen mellan specialskolorna och andra alternativ blivit otydlig i och med den ökade användningen av CI. Statskontoret menade att det framför allt var målgruppen för regionskolorna som behövde bli tydligare definierad. Detta eftersom elevsammansättningen blivit alltmer heterogen och det förekom stora skillnader mellan de olika regionskolorna i till exempel undervisningsspråk. Trots den allt otydligare målgruppen hade inte definitionen i skollagen ändrats. I stället hade tolkningen av specialskolans uppdrag vidgats till att även omfatta skolgång för elever som sökte en tvåspråkig miljö. Detta hade lett till det inte alltid var funktionsnedsättningen och hemkommunens förutsättningar som styrde inskrivningen i specialskolan. I stället hade föräldrarnas önskemål om skolform fått stor betydelse.

Slutligen pekade Statskontoret på omständigheten att kommunerna inte var formellt involverade i inskrivningen, vilket ledde till att nämnden riskerade att inte få tillräcklig information om hemkommunens förutsättningar. Konsekvensen av detta blev att möjligheten att bedöma om eleverna kunde få sin utbildning i hemkommunen inte prövades på ett tillfredsställande sätt. De sammantagna omständigheterna medförde att Statskontoret

bedömde att det fanns skäl att anta att det gick elever i specialskolan som utifrån skollagens definition och med rätt stöd borde kunna få sin skolgång i grundskolan.

Målgrupp och principer för mottagande enligt Utredningen om en flexibel specialskola

Ett av uppdragen för Utredningen om en flexibel specialskola var att föreslå hur specialskolans målgrupp kunde formuleras för att bättre svara mot den elevgrupp som vid den aktuella tidpunkten hade behov av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda. I sitt delbetänkande⁷ beskrev utredningen målgrupperna för såväl regionskolor som riksskolor samt lämnade förslag på hur dessa skulle definieras framöver.

I delbetänkandet konstaterades att målgruppen för specialskolan förändrats i förhållande till gällande regelverk om att specialskolan ska erbjuda elever med dövhet eller hörselnedsättning en tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Hur stor andel av eleverna som hade talad svenska som sitt förstaspråk skilde sig mellan regionskolorna. Exempelvis hade omkring 50 procent av eleverna vid Birgittaskolan talad svenska som förstaspråk medan andelen var lägre än fem procent vid Manillaskolan och Östervångsskolan.

När det gällde målgruppen för regionskolorna, det vill säga elever med dövhet eller hörselnedsättning, menade Utredningen om en flexibel specialskola att det skett en förändring. Elever togs emot i regionskolor utifrån ett önskemål om en tvåspråkig undervisningsmiljö, trots att eleverna egentligen "kan" gå i grundskolan eller grundsärskolan. Förändringen var en naturlig följd av de verksamhetsmål som specialskolan har när det gäller behov av tvåspråkighet. Det fanns därför behov att ändra målgruppsbeskrivningen i skollagen. Eftersom elever med dövhet eller hörselnedsättning ofta har behov av anpassning i lärmiljön utöver tvåspråkigheten menade Utredningen om en flexibel specialskola att målgruppen skulle formuleras så att *en elev som är döv eller hörselskadad som har behov av en anpassad undervisningsmiljö* ska tas emot i specialskolan. Formuleringen *anpassad undervisningsmiljö* skulle enligt utred-

⁷ SOU 2011:30.

ningen inrymma alla individuella behov av anpassningar som eleven har med anledning av sin funktionsnedsättning, såsom fysisk miljö, teknik, pedagogik och tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. I samband med mottagandet skulle nämnden för mottagande inte pröva om hemkommunen tillgodosåg elevens behov, detta eftersom denna grupp elever *har ett särskilt uttalat kommunikativt behov*.

Utredningen om en flexibel specialskola konstaterade även att hörande elever med grav språkstörning i behov av teckenspråk för sin kommunikation togs emot i regionskolorna trots att författningsstöd saknades för detta. Utredningen menade att elever med grav språkstörning generellt sett inte har behov av teckenspråk. De elever som det här ändå var fråga om kunde till exempel ha diagnosen dysartri. Enligt utredningen skulle elevernas behov av teckenspråk vara skäl att kunna ta emot dem i regionskolorna.

Enligt Utredningen om en flexibel specialskola kan grav språkstörning se mycket olika ut hos olika individer. Utredningen beräknade att det fanns mellan 10 000 till 20 000 elever i grundskoleåldern som hade grav språkstörning. Bland dessa återfanns den lilla grupp elever som kan ha behov av teckenspråk för sin kommunikation, omkring 20 barn per årskull. De flesta elever med grav språkstörning gick i skolan i hemkommunen, men elevantalet vid riksskolan Hällsboskolan hade ökat för varje år sedan den återinfördes år 2008. Enligt utredningen hade skolans elever en gravare språkstörning än tidigare, och fler elever hade även en intellektuell funktionsnedsättning eller andra ytterligare funktionsnedsättningar.

Gruppen elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning vid Ekeskolan hade enligt Utredningen om en flexibel specialskola förändrats under en tioårsperiod. Elevernas funktionsnedsättningar hade enligt utredningen blivit allt mer komplexa och antalet elever med rörelsehinder hade ökat, liksom antalet elever med intellektuell funktionsnedsättning.

Enligt utredningen vore det rimligt att en elevs individuella behov av en anpassad undervisningsmiljö utifrån funktionsnedsättningen bedömdes i samband med mottagandet till specialskolan. Det borde därför göras en helhetsbedömning som täckte elevens alla tänkbara behov. Utredningen om en flexibel specialskola föreslog därför 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 dessa elever att tas emot i specialskolan skulle inte vara ett behov av att utveckla tvåspråkighet. Grunden skulle i stället vara svårigheten för en enskild kommun att erbjuda en anpassad lärmiljö för elever med så komplex funktionsnedsättning. Avsikten med formuleringen var att lyfta fokus från vad eleverna inte klarar av till att i stället lyfta fram deras behov och vad hemkommunen tillgodoser eller inte. Enligt Utredningen om en flexibel specialskola hade endast en mycket liten andel av eleverna med grav språkstörning behov av att tas emot i specialskolan. För att tydliggöra hemkommunens ansvar menade utredningen att kommuner på begäran skulle yttra sig över en elevs aktuella situation i samband med ansökan.

När det gällde inskrivningsprocessen fanns det enligt Utredningen om en flexibel specialskola ibland skäl för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning att utöver de lagstadgade utredningarna även ta del av ett särskilt yttrande från hemkommunen. Utredningen konstaterade att ett sådant yttrande redan kunde begäras in, men menade att det behövde tydliggöras att en kommun är skyldig att inkomma med yttrandet om nämnden begär det.

22.2.2 Målgrupp och principer för mottagande enligt Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Ledamöterna i nämnden utses av SPSM och ska företräda grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan såväl som personer med rörelsehinder. Av SPSM:s instruktion⁸ framgår att nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda får

⁸ Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011:130).

ärendet avgörs genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna. Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt får ordföranden ensam avgöra ärendet.

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

Av nämndens arbetsordning⁹ framgår att SPSM ska bistå nämnden med administrativa göromål genom en sekreterare från SPSM:s enhet för rättsfrågor och processtöd. Arbetsordningen klargör även att i frågor om mottagande i specialskolan ingår att fatta beslut om placering i nationell specialskola, att fatta beslut om överföring av elever mellan nationell och regional specialskola och att fastställa regler för ansökan och därtill hörande frågor.

När det gäller ansökningsförfarandet ska ansökan vara SPSM tillhanda senast den 15 januari, även om ansökan kan göras hela året. Det är enligt arbetsordningen kvalitetssamordnaren på enheten för rättsfrågor och processtöd som handlägger ansökan och lämnar beslutsunderlag och beslutsförslag. Samtidigt är rektor ansvarig för att lämna förslag till beslut. Innan beslutsförslag lämnas ska alla beslutsgrundande handlingar finnas. Det handlar om

- aktuellt personbevis
- audiogram som inte är äldre än 18 månader
- pedagogisk bedömning gjord under innevarande termin
- utredning som inte är äldre än ett år (social, pedagogisk, psykologisk och medicinsk bedömning)
- medicinskt eller psykologiskt underlag för eventuell ytterligare funktionsnedsättning som inte är äldre än två år
- synutredning som inte är äldre än ett år
- tal- och språkutredning som inte är äldre än ett år
- utvecklingsbedömning som inte är äldre än två år.

⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015c).

Till nämndsammanträdena kan nämnden kalla experter i olika frågor. Beslut om mottagande ska bara i undantagsfall fattas mellan ordinarie sammanträden och det är barnets bästa som styr om beslut ska fattas mellan sammanträdena, inte till exempel sista datum för interkommunal ersättning.

Rektorerna vid specialskolorna är föredragande i ärenden som rör ansökan om mottagande i specialskolan. Rektorerna ska kunna förklara och motivera sina förslag inför nämnden. Beslut om mottagande i specialskolan fattas i protokollsform. Protokollet skrivs under av ordföranden eller signeras elektroniskt. En beslutsunderrättelse skickas till vårdnadshavarna.

Mottagandet i praktiken

I utredningens kontakter med företrädare för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning har det framkommit att mottagningsprocessen är osäker och inte alltid följer lagstiftningen.

Ansökan och föredragning

Representanter från nämnden har till utredningen uppgivit att det är vårdnadshavarna som ansöker om plats i specialskolan för sitt barn. Även en kommun kan väcka fråga om mottagande, men en ansökan måste likväl undertecknas av båda vårdnadshavarna. Av ansökan framgår vilka handlingar som ska bifogas beroende på vilken skolenhet man söker till. När ansökan tagits emot är det rektor på respektive specialskola, i egenskap av föredragande, som ska bedöma om ansökan innehåller obligatoriska handlingar, eller om kompletteringar behöver göras. Om kompletteringar behövs är det handläggare på enheten för rättsfrågor och processtöd som begär in dessa från vårdnadshavarna. SPSM uppger sig inte ha möjlighet att kräva ytterligare information direkt från till exempel landstinget. Det är därför vårdnadshavarnas ansvar att få fram begärda handlingar.

Av skollagen framgår att beslut om mottagande ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Vidare ska samråd ske med elevens vårdnads-

havare när utredningen genomförs. Enligt uppgift till utredningen tolkar nämnden förarbetena till bestämmelsen som att en *utredning* inte behöver göras av alla fyra aspekter, däremot ska en *bedömning* göras. Rättsenheten på SPSM menar att i de fall någon eller flera av bedömningsgrunderna inte påverkar mottagandet i specialskolan görs en anteckning om att utredning inte behövs för prövning av mottagandet. En sådan anteckning ska innehålla en motivering som är sakligt grundad och klart uttryckt.

Enligt nämnden behövs alltid en pedagogisk och medicinsk bedömning. Rektorer på specialskolorna sköter den sociala bedömningen genom att ibland träffa eleven, ha kännedom om familjen sedan tidigare eller genom att begära in information från kommunen.

En psykologisk bedömning behöver enligt nämnden inte innebära en utredning eftersom det är onödigt att göra en kognitiv utvecklingsbedömning om det inte finns misstanke om intellektuell funktionsnedsättning. Dessutom är det grundskolan som specialskolan ska jämföras mot och inte grundsärskolan. Nämnden har tolkat medicinsk bedömning som att det innebär ett audiogram för elever med dövhet eller hörselnedsättning. För elever med grav språkstörning innebär det en bedömning av en legitimerad logoped. I kontakt med utredningen ställer sig nämnden frågande till att en social eller psykologisk bedömning behövs bara för att en elev har dövhet och behöver teckenspråk.

Rektorernas bedömning när det gäller den sociala och psykologiska delen av utredningen kan bestå i att avgöra att det inte behövs en vidare utredning. Denna bedömning dokumenteras i en tjänsteanteckning. Nämnden går sedan på rektorns bedömning i dessa delar. Av protokoll från nämndsammanträde¹⁰ framgår att nämnden anser att rektorerna själva behöver komma fram till innehållet i sina bedömningar. Det är inte handläggarens ansvar. Till utredningen har rektorer emellertid uppgivit att de upplever en osäkerhet i vissa bedömningar eftersom de till exempel saknar medicinsk och psykologisk kompetens.

När en ansökan är komplett sammanställer handläggarna på enheten för rättsfrågor och processtöd ett beslutsunderlag om fyra till fem sidor. När ansökan gäller placering på Hällsboskolan är

¹⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014b).

underlaget mer omfattande eftersom psykolog- och logopedutredningen bifogas i sin helhet.

Det är rektor för den specialskola som ansökan gäller som är föredragande för nämnden. Rektorn ska vara insatt i ärendet, föredra det och lämna förslag till beslut. Enligt uppgifter till utredningen kan rektorns föredragning vara avgörande. Samma omständigheter i två ärenden skulle således kunna resultera i två olika utfall.

Beslut i nämnden

Enligt ett yttrande från nämnden¹¹ görs bedömningen om en elev kan tas emot i specialskolan utifrån 7 kap. 6 § skollagen. Bedömningen om eleven tillhör målgruppen för specialskolan görs utifrån handlingarna i ansökningsärendet. Samtidigt uppger nämnden att den endast bedömer utifrån om eleven uppfyller målgruppstillhörighet. Den bedömer alltså inte om en elev inte *kan* gå i grundskolan eller grundsärskolan på grund av funktionsnedsättningen eller av andra särskilda skäl. Det är nämligen nämndens uppfattning att det inte finns elever som inte kan gå i grundskolan eftersom grundskolan har ansvar för alla elever som önskar gå där. Lagtexten är enligt nämnden därför missvisande och bör ändras. Av nämndens beslutsprotokoll från 2015 framgår emellertid att frågan om andra särskilda skäl beaktats och att en elev också tagits emot i specialskolan på den grunden.

Av nämndprotokoll¹² framgår att nämnden anser att det *fortfarande är bristfälligt underlag från kommunerna i specialskoleansökningarna*. Vid utredningens närmare kontakter med nämnden framkommer att nämnden anser att det inte finns några möjligheter att kontrollera om det är omöjligt att gå i grundskolan. Nämnden försökte under en period att göra sådana efterforskningar, men rektorer och personer på förvaltningsnivå kunde inte svara. Nämnden menar att den inte kommer åt problematiken, men att den ändå indirekt gör en sådan prövning genom att titta på funktionsnedsättningens grad. Av nämndprotokoll framgår emellertid att

¹¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a).

¹² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014b).

nämnden i november 2015 bedömde att betyg eller skriftligt omdöme tillsammans med en pedagogisk bedömning skulle kunna vara ett underlag för ställningstagandet att en elev inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan på grund av sin funktionsnedsättning.

Ansökningsblanketterna till specialskolan är utformade så att vårdnadshavare söker till en specifik skolenhet för sitt barn. Nämnden beslutar emellertid om mottagande i specialskolan och en elev placeras på den regionskola som eleven tillhör utifrån skolans upptagningsområde, eller på den riksskola eleven tillhör utifrån funktionsnedsättningen. Detta oberoende av vilken skolenhet som vårdnadshavarna sökt till. När det gäller exempelvis elever med dövblindhet som återfinns både på Åsbackaskolan och Ekeskolan menar nämnden att den primära funktionsnedsättningen kan vara avgörande för var eleven placeras.

Efter nämndens beslut om mottagande och placering ska rektor vid aktuell skola verkställa beslutet genom att bland annat meddela vårdnadshavare och hemkommun datum för skolstart.

Av nämndens arbetsordning följer att nämnden kan kalla in experter inom olika områden. Enligt nämnden handlar det om att den kan kalla sakkunniga för att till exempel få stöd i bedömning av graden av hörselnedsättning utifrån inkomna handlingar i ärendet. Utredningen har dock inte fått klart för sig i vilken utsträckning detta sker.

Nämndens beslut antecknas i protokollsform. Beslutsunder rättelse med eventuell besvärshänvisning skickas till vårdnadshavarna. Beslutsunderrättelsen innehåller inte någon ytterligare motivering än vad som följer av beslutsprotokollet. Som motivering för avslag i beslutsprotokollet uppges som regel *att det inte är hörselmässigt motiverat att ta emot X i specialskolan; att X inte har en sådan hörselnedsättning att det motiverar ett mottagande i specialskolan; att det inte är styrkt av uppgifterna i ärendet att X har en grav språkstörning; eller att det inte är styrkt av uppgifterna i ärendet att X tillhör specialskolans målgrupp.*

Beslut om utskrivning av en elev ur specialskolan fattas av rektor som anmäler beslutet till nämnden vid nästkommande nämndsammanträde.

Nämndens bedömningar av målgruppen

Som framgår ovan tar nämnden i samband med besluten ställning till elevens målgruppstillhörighet. När det gäller elever med grav språkstörning handlar bedömningen bland annat om att utifrån handlingarna i ärendet försöka avgöra om språkstörning är den primära funktionsnedsättningen. Nämnden uppger att ibland bedöms språkstörningen vara så grav att ett mottagande är motiverat oavsett ytterligare diagnoser¹³. Enligt utredningen förekommer det oklarheter kring hur nämnden bedömer om en elev har grav språkstörning. I ett ärende görs följande beskrivning: *Med språkstörning får förstås en specifik störning av tal- och språkutvecklingen. Det ska finnas en skillnad mellan den språkliga förmågan och icke-språklig begåvning. Grav språkstörning i skollagens mening innebär således en specifik grav språkstörning, till skillnad från en generell grav språkstörning som kan ha andra orsaker.* I ett annat ärende framgår att psykologutredningen visar på klar skillnad mellan verbal och icke-verbal förmåga men visar även svårigheter med koncentration och socialt samspel. *Det är svårt att säga med säkerhet att det är språket som är den primära problematiken.* För utredningens förslag till definition av begreppet grav språkstörning, se avsnitt 11.2.

När det gäller bedömning av elever med dövhet eller hörselnedsättning ser nämnden till graden av hörselnedsättning utan hjälp av hörteknik. Elever med CI anses därför ha dövhet. För en del elever fungerar CI inte nöjaktigt utan de behöver en lärprocess med CI, hörsel och tal för att nå så långt som möjligt. Många av de elever som söker sig till specialskolan hör till de som inte fått lärprocessen att fungera enligt nämnden. Samtidigt uppger nämnden att den inte utreder graden av problem hos CI-elever även om det vore möjligt att göra så.

I ett fall har nämnden tagit ställning till en ansökan från vårdnadshavarna till ett så kallat CODA-barn¹⁴. Nämnden avslög ansökan utifrån att elevens hörselnedsättning inte var tillräckligt omfattande för att motivera ett mottagande. Nämndens uppfattning var att en lagändring krävs för att CODA-barn ska kunna tas emot. Ärendet överklagades till Skolväsendets överklagandenämnd som kon-

¹³ Som utredningen uppfattar det handlar det om att nämnden anser det motiverat med ett mottagande även om språkstörningen inte utgör den primära problematiken.

¹⁴ CODA = Child of deaf adult. Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014d).

staterade att elevens hörselnedsättning i och för sig inte motiverade ett mottagande, men att eleven ändå skulle tas emot av andra särskilda skäl utifrån elevens *förmodade döv-identitet*¹⁵. Nämnden för mottagande i specialskolan för Rh-anpassad utbildning har därefter i två fall tagit emot elever med hörselnedsättning på liknande grunder¹⁶. I det ena fallet fann nämnden att inget i det pedagogiska underlaget tydde på att eleven inte ”skulle kunna hänga med” i skolan, men att det fanns särskilda skäl att ta emot eleven, bland annat att familjen betraktade sig som döv. I det andra fallet konstaterade nämnden att eleven i och för sig klarade målen i skolan men att det fanns särskilda skäl att ta emot eleven. Skälen var bland annat att familjen betraktade sig som döv, att kommunikation i hemmet behövde ske på teckenspråk och att eleven ibland haft svårt att få teckenspråket som ett naturligt kommunikationssätt.

Av ett annat beslut från nämnden framgår att en elev som tillhör målgruppen för grundsärskolan och som läser ämnesområden inom inriktning träningskola inte tillhör regionskolans elevgrupp¹⁷. Elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner inriktning träningskola hänvisas till Åsbackaskolan, medan de som läser ämnen i grundsärskolan hänvisas till regionskolan. Nämnden uppger samtidigt att det förekommer att föräldrar inte accepterar en placering på Åsbackaskolan, varpå eleven kan komma att placeras i regionskolan trots att eleven har behov av att läsa enligt grundsärskolans kursplaner inriktning träningskola. Denna bild har bekräftats av personal vid åtminstone en regionskola som utredningen talat med.

Nämnden har också bifallit ansökningar om mottagande i regionskolor för elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning trots att eleverna inte tillhör målgruppen för specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen, se avsnitt 14.2 Elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning. Vissa har tagits emot även om elevens hörselnedsättning är minimal eftersom eleven inte förstår tal. Andra fullt hörande elever har tagits emot med hänsyn till att de behöver teckenspråket för att kunna uttrycka sig. I ett fall¹⁸ beslutade nämnden om att ta emot en hörande elev på grund av att

¹⁵ Skolväsendets överklagandenämnd (2015a).

¹⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015e).

¹⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013b).

¹⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015d).

eleven av andra särskilda skäl inte kunde gå i grundskolan och hade behov av teckenspråk för sin kommunikation.

Nämnden är enligt uppgift alltid enig i alla ärenden, även om den ibland kan gå emot rektors förslag till beslut. Nämnden har emellertid inte kunnat svara på om det är problematiskt att dra gränsen mellan grundskolans, grundsärskolans och specialskolans målgrupper. Inte heller om nämndens tillämpning av 7 kap. 6 § skollagen har påverkat utvecklingen i regionskolorna där allt fler elever går i så kallade talspår. Enligt nämnden behöver elever utveckla både teckenspråk och svenska för att bli tvåspråkiga. Då behövs både tecken- och talspår för att ge varje elev de bästa förutsättningarna för språklig utveckling. Enligt nämnden är det dock viktigt att statens respektive kommunens ansvar för de målgrupper som specialskolan riktar sig till förtydligas.

22.3 Ny tydligare målgruppsdefinition

Utredningens förslag: Specialskolan ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, barn med dövblindhet, eller barn med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.

Enligt utredningens tilläggsdirektiv¹⁹ ska utredningen bland annat föreslå en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan, särskilt när det gäller målgruppen, med beaktande av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda.

I dag har barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan tillträde till 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*. Den fråga utredningen har att besvara är vilka barn som i framtiden ska ha rätt att tas emot i specialskolan och på vilka grunder. Utredningens uppdrag omfattar däremot inte att klargöra

¹⁹ Regeringsbeslut Dir. 2016:6.

exakt hur utbildningen ska tillgodoses för de elever som tas emot i specialskolan och på vilka skolenheter de hör hemma. Detta är en fråga för SPSM i egenskap av skolhuvudman för specialskolan.

Som framgår ovan menar utredningen att specialskolans målgrupp omfattar elever med behov av tvåspråkig undervisningen i en teckenspråkig miljö, elever med dövblindhet och elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. I de följande avsnitten klargör utredningen bakgrunden till detta förslag.

22.3.1 Elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö

Efter en längre tids minskning av antalet elever i de regionala specialskolorna har antalet elever ökat något sedan läsåret 2012/13. Läsåret 2015/16 var 368 elever mottagna i de fem regionskolorna.

När det gäller elevsammansättningen vid skolorna har bland annat den medicintekniska utvecklingen lett till att andelen elever med dövhet som är helt beroende av teckenspråk minskat. Samtidigt har andelen elever med CI ökat från 10 procent år 2002 till 35 procent år 2015. Konsekvensen av detta har varit att regionskolorna tagit emot en hög andel elever som vill ha sin undervisning på talad svenska. Som en reaktion på detta har regionskolorna skapat olika undervisningsgrupper, en där undervisningsspråket huvudsakligen är teckenspråk (med 55 procent av eleverna år 2015), en där undervisningsspråket huvudsakligen är talad svenska (12 procent) och en där undervisningsspråket är både teckenspråk och talad svenska (32 procent). Skillnaderna är emellertid stora mellan skolenheterna. Dessutom förändras skolornas elevunderlag från år till år, vilket skapar behov av att anpassa organisationen av undervisningen på olika sätt. Vissa skolor anses också ha en längre tradition av att ta emot elever med talad svenska än andra. Det är inte helt klart var gränsen går mellan elever med huvudsakligen talad svenska och elever med både teckenspråk och talad svenska. Även i de undervisningsgrupper där undervisningen huvudsakligen sker på talad svenska förekommer teckenspråk. Se även avsnitt 5.4 De regionala specialskolorna, och avsnitt 10.1 En teckenspråkig specialskola.

Statens ansvar för tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö

Storleken på gruppen elever med dövhet eller hörselnedsättning som är i behov av anpassade lärmiljöer är förhållandevis liten, se avsnitt 4.2 Storlek på gruppen som har behov av anpassade miljöer. Enligt utredningen bör omkring 3 000 elever med dövhet eller hörselnedsättning erbjudas anpassade lärmiljöer i form av till exempel specialskola eller SAK-miljöer.

Det är enbart staten som har förutsättningar att skapa livaktiga teckenspråkiga miljöer där tvåspråkig undervisning kan bedrivas med hög kvalitet. Orsaken till detta är att det ute i kommunerna är svårt att upprätthålla sådan kompetens att en fullgod teckenspråkig miljö kan erbjudas. En teckenspråkig miljö kräver inte bara lärare som fullt ut är teckenspråkiga utan också tillräckligt många elever. I dag uppvisar regionskolorna svårigheter att kunna erbjuda en teckenspråkig miljö av tillräcklig kvalitet. Elevunderlaget är vid åtminstone två regionskolor så litet att detta inte låter sig göras. Enligt utredningen behöver därför den statliga teckenspråkiga specialskolan koncentreras från fem skolenheter till tre för att en fullgod teckenspråkig miljö ska kunna upprätthållas vid skolenheterna, se utredningens förslag i avsnitt 10.3 Stärk teckenspråket i specialskolan. Det är denna fullgoda miljö som motiverar att elever tas emot i specialskolan i stället för i en skola i hemkommunen. En sådan koncentration medför även att det inte längre är relevant att ha kvar specifika geografiska upptagningsområden kopplade till myndighetens övriga regionala organisation.

Av förarbetena till skollagen²⁰ följer att specialskolan ska erbjuda en till varje elevs förutsättningar anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan eller grundsärskolan. För elever med dövhet eller hörselnedsättning ska specialskolan erbjuda en tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Någon närmare beskrivning av vad som avses med begreppet *tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö* görs inte i förarbetena. Som framgår av avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, har det skett en förskjutning av synen på specialskolans tvåspråkighetsuppdrag. Från att ha handlat om teckenspråk och skriven svenska handlar det nu även om talad

²⁰ Regeringens proposition 2009/10:165.

svenska. Enligt utredningen innebär *tvåspråkig* undervisning att undervisningen sker på både teckenspråk och svenska. Alla elever garanteras därmed att undervisningen bedrivs på teckenspråk och på skriven svenska. Därtill kan det för en del elever vara möjligt att komplettera den skrivna svenskan med talad svenska. Med beaktande av den kritik mot nivån på teckenspråket i specialskolan som redovisas i avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, är det angeläget att poängtera att teckenspråk ska användas för att på ett adekvat sätt kommunicera ämneskunskaper i de olika skolämnena.

Med begreppet *undervisning*, i formuleringen *tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö*, avses den definition av undervisning som följer av 1 kap. 3 § skollagen. Undervisning är alltså sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Med *en teckenspråkig miljö* avses den miljö där den tvåspråkiga undervisningen bedrivs på teckenspråk och svenska, men även övriga aktiviteter som är knutna till undervisningen såsom skolresor och studiebesök samt elevens övriga samvaro under skoldagen med övriga elever och all skolpersonal.

Utredningens syn på begreppet tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö innebär att elever som inte har behov av undervisning på teckenspråk inte bör ha tillträde till specialskolan. Förslaget skiljer sig mot exempelvis FUNKIS-utredningens förslag som innebar att elever med hörselnedsättning som är beroende av en i övrigt teckenspråkig miljö ska kunna välja undervisning på svenska med tekniskt stöd²¹. Förslaget skiljer sig även från Utredningen om en flexibel specialskolas förslag som innebar att en elev med dövhet eller hörselnedsättning som har behov av en anpassad undervisningsmiljö ska tas emot i specialskolan²².

Nuvarande utrednings förslag medför en förändring av dagens undervisningsgrupper vid regionskolorna (huvudsakligen teckenspråk, både teckenspråk och talad svenska respektive huvudsakligen talad svenska). Förändringen har enligt utredningen två motiv. För det första är det teckenspråket som är det unika med den tecken-

²¹ SOU 1998:66.

²² SOU 2011:30.

språkiga specialskolan. För det andra har staten ett särskilt ansvar för att bevara och stärka teckenspråket. Så länge undervisning sker på talad svenska med eller utan tecken som stöd är det enligt utredningens uppfattning ett ansvar för kommunala eller enskilda huvudmän oavsett om eleverna är i behov av ytterligare anpassningar på grund av funktionsnedsättning eller ej. En sådan undervisning kan med fördel bedrivas med statligt stöd i en SAK-miljö.

Vilka har behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö?

Av utredningens direktiv²³ framgår att gränsdragningen mellan målgrupperna för specialskolan har blivit alltmer otydlig i praktiken. Det gäller i första hand gränsen mellan å ena sidan regionskolorna och å andra sidan och grundsärskolan och grundskolan. En av orsakerna till otydligheten som lyfts fram är att den medicintekniska utvecklingen har bidragit till att fler elever med grav hörselnedsättning har fått möjligheter att lära och utveckla sig med ny teknik och därför går integrerade i grundskolan eller grundsärskolan.

Vid utredningens kontakter med intresseorganisationer har olika uppfattningar framkommit om vilka som bör omfattas av specialskolans målgrupp. Hörselskadades Riksförbund menar till exempel att specialskolan ska vara öppen för alla elever med en hörselnedsättning som vill gå där, oavsett om de bedöms klara en skolgång i den kommunala grundskolan eller ej. Elever ska fullt ut kunna välja skola, oavsett om det är den kommunala skolan i hemkommunen, den teckenspråkiga statliga specialskolan eller en hörselklass i närheten av hemmet.

Sveriges dövas riksförbund anser att specialskolan bör ha formen av en språkskola. Specialskolan bör erbjudas alla elever som vill få undervisning på teckenspråk oavsett om de har en funktionsnedsättning eller ej.

Barnplantorna²⁴ menar att ett audiogram bör vara vägledande vid mottagande i specialskolan, eftersom specialskolan i realiteten är den enda skolformen för elever med dövhet utan hjälpmedel.

²³ Regeringsbeslut Dir. 2016:6.

²⁴ Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat och Barn med Hörapparat.

Barnplantorna menar dock att den kognitiva bedömningen bör vara ”mer flytande” eftersom elever med grav hörselnedsättning utan CI kan ha behov av att få gå i mindre grupp med eventuellt teckenspråk.

Åtminstone två av intresseorganisationerna förefaller alltså i hög grad förespråka en vid målgruppsdefinition för den teckenspråkiga specialskolan. Utredningens uppdrag omfattar emellertid inte att utöka målgruppen till den teckenspråkiga specialskolan. En begränsning av vilka elever som ska ha rätt att tas emot i specialskolan behöver därför göras. Som framgår ovan menar utredningen att staten har ett särskilt ansvar för att tillhandahålla fullgod tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö och säkerställa att den teckenspråkiga miljön är livaktig och att kvaliteten inte påverkas av att elever utan behov av teckenspråk får tillträde till utbildningen. Utredningen har därför kommit fram till att det mest lämpliga sättet att begränsa målgruppen till den teckenspråkiga specialskolan är att formulera målgruppsstillhörigheten som ett *behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö*.

Frågan utredningen har att besvara är vilka som kan anses ha behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. I målgruppen elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö kan enligt utredningen till exempel elever med dövhet²⁵, hörselnedsättning²⁶, talstörning eller senare dövblindhet återfinnas. Detta oavsett deras intellektuella förmåga, det vill säga oberoende av om eleverna läser enligt grundskolans eller grundskolans kursplaner (inklusive inriktning träningskola). För närmare beskrivning av de olika grupperna och deras behov, se kapitel 6 Pedagogiska behov hos elever med dövhet eller hörselnedsättning, 7 Elever med dövhet eller hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning, 8 Elever med dövblindhet, och 14 Elever med behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselnedsättning.

I dag bedömer Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning att elever med CI har dövhet och därmed har rätt att tas emot i specialskolan oavsett hur väl de hör med hjälp

²⁵ I gruppen elever med dövhet kan elever med CI återfinnas.

²⁶ I detta sammanhang avses med hörselnedsättning elever som har förskrivits hörapparat och bedömts ha behov av hörteknik eller andra stora miljöanpassningar i skolan.

av CI. Klart är att elever med CI inte hör om de tar av sig sina hjälpmedel eller om tekniken inte fungerar i något sammanhang. Enligt utredningen kan det emellertid inte anses vara skäl nog för att ovillkorligen tas emot i specialskolan. I stället måste en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras för att nämnden ska kunna ta ställning till om en elev med CI har behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Samma individuella bedömning måste göras för alla elever oberoende av vilken funktionsnedsättning de har.

Enligt dagens reglering av målgruppen till specialskolan kan elever som har en viss funktionsnedsättning tas emot i specialskolan om de av *andra särskilda skäl*²⁷ inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. Enligt utredningen är denna formulering inte nödvändig om målgruppen i stället formuleras i enlighet med utredningens förslag. De elever som hittills tagits emot på grund av andra särskilda skäl har behövt ha en hörselskada för att kunna omfattas av målgruppen för specialskolan. Utifrån utredningens föreslagna målgruppsformulering skulle dessa elever i fortsättningen kunna tas emot endast om de på grund av sin funktionsnedsättning bedöms ha behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Med det statliga ansvaret för tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö och det kommunala och enskilda ansvaret för undervisning på talad svenska menar utredningen att det inte är relevant att ta ställning till om elever på grund av sin funktionsnedsättning inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. I praktiken innebär utredningens föreslagna målgruppsformulering att de elever som i dag eventuellt tas emot i specialskolan med önskemål om att få sin undervisning på talad svenska inte längre kommer att ha tillträde till specialskolan med mindre än att de faktiskt bedöms ha behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. För dessa elever är utredningens föreslagna SAK-miljöer ett alternativ till specialskolan, se avsnitt 20.2 SAK-miljöer.

Som framgår ovan anser utredningen att elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö ska ha rätt att tas emot i den teckenspråkiga specialskolan oavsett elevernas intellekt-

²⁷ Enligt prop. 2007/08:112 kan med andra särskilda skäl avses att barnet på grund av sin funktionsnedsättning har haft det mycket svårt med utanförskap i sin hemskola eller på annat sätt farit illa.

uella förmåga. Enligt utredningen är det olyckligt att dagens organisatoriska uppdelning av specialskolans skär mellan elever som läser ämnen enligt grundsärskolans kursplaner vid region-skolorna och elever som läser ämnesområden inom inriktningsträningskola på Åsbackaskolan. Sedan Åsbackaskolan flyttade från Gnesta till Örebro har skolan haft få elever. Enligt uppgifter från bland annat Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning förekommer det att elever som har behov av att läsa inriktningsträningskola i stället tas emot i regionskolan då föräldrar vägrar att acceptera en plats vid riksskolan. Med beaktande av elevernas bästa ställer sig utredningen frågande till om en sådan organisatorisk delning av eleverna som läser enligt grundsärskolans kursplaner gagnar eleverna och deras lärande, se även avsnitt 10.1.2 En teckenspråkig specialsärskola?

22.3.2 Elever med dövblindhet

Elever med dövblindhet är en heterogen och mycket liten grupp. Varje år föds det 6–8 barn med tidig dövblindhet. Ytterligare cirka 20 personer i varje årskull utvecklar dövblindhet senare. Tidig dövblindhet innebär att dövblindheten inträffar före språkutvecklingen och senare dövblindhet att den inträffar efter att eleven utvecklat ett talat eller tecknat språk. Beroende på om dövblindheten är tidig eller senare har eleverna mycket olika behov av stöd och anpassning i skolorna, se kapitel 8 Elever med dövblindhet.

I dag fullgör elever med tidig dövblindhet sin skolplikt inom grundsärskolan eller specialskolan. Inom specialskolan återfinns elever med tidig dövblindhet på både Åsbackaskolan och Ekeskolan. Förklaringarna till varför man placerar eleverna på den ena eller den andra skolan varierar. Å ena sidan uppger Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning att den primära funktionsnedläggningen kan vara avgörande för var elever placeras. Å andra sidan uppger företrädare för Åsbackaskolan och Ekeskolan att elevernas placering på Ekeskolan har en historisk förklaring. Utredningen har inte kunnat klargöra exakt på vilka grunder eleverna placerats vid den ena eller andra skolenheten.

På grund av det mycket låga antalet elever med tidig dövblindhet är det svårt för kommuner att utveckla och upprätthålla den kompetens kring tidig dövblindhet som krävs för att möta elevgruppens behov i skolsituationen. Utredningen har visserligen sett exempel på relativt små kommuner som byggt upp sådan kompetens, men menar att det inte är rimligt att förvänta sig att alla landets kommuner har möjlighet att göra så. Med tanke på hur få barn som föds med tidig dövblindhet per år kan det dröja 35–50 år mellan tillfällena då barn med tidig dövblindhet föds i en kommun. Staten har således ett särskilt ansvar för att tillförsäkra elever med tidig dövblindhet över hela landet en likvärdig skolgång. Elever med tidig dövblindhet ska därför även fortsättningsvis ha rätt att tas emot i specialskolan.

Elever med tidig dövblindhet behöver få möjlighet att utveckla individanpassad kommunikation med taktilt teckenspråk och alternativ och kompletterande kommunikation, AKK. Det är enligt utredningens uppfattning inte rimligt att sikta på att alla elever med tidig dövblindhet ska utveckla tvåspråkighet med ett fullödigt teckenspråk.

Elever med senare dövblindhet fullgör som regel sin skolplikt inom grundskolan eller specialskolans regionskolor för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Som framgår i kapitel 8, Elever med dövblindhet, har elever med senare dövblindhet behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö och dövblindspecifikt stöd i den miljön. Det är utredningens uppfattning att elever med senare dövblindhet även fortsättningsvis ska tillhöra specialskolans målgrupp.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med vad som framförts av FUNKIS-utredningen²⁸ som bland annat menade att dövblindhet är en kommunikativ funktionsnedsättning och därför i högre grad hör hemma i en teckenspråkig miljö. Utredningen om en flexibel specialskola föreslog däremot att en elev med dövblindhet ska tas emot i specialskolan om elevens behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan. Nuvarande utredning menar att en sådan bedömning inte är nödvändig när det gäller elever med dövblindhet eftersom kommuner generellt inte kan förväntas upprätthålla

²⁸ SOU 1998:66.

kompetens kring tidig dövblindhet och inte heller kan erbjuda tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Utredningens förslag till målgruppsformulering innebär i praktiken ingen förändring i förhållande till vilka elever med dövblindhet som i dag tas emot i specialskolan.

22.3.3 Elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning

Gruppen elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som i dag återfinns i specialskolan med placering på Ekeskolan är förhållandevis liten och mycket heterogen. Eleverna läser antingen enligt grundskolans kursplaner eller enligt grundskolans kursplaner (inklusive inriktning träningskola). Det är inte ovanligt att eleverna har en intellektuell funktionsnedsättning i kombination med andra funktionsnedsättningar. En del av eleverna har så kallad flerfunktionsnedsättning, se kapitel 15 Elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning.

Synskadades riksförbund, SRF, har till utredningen framfört att de flesta elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning fullgör sin skolplikt i hemkommunen. Förutsättningen för att tas emot i specialskolan ska enligt SRF vara att eleven har en omfattande ytterligare funktionsnedsättning som leder till en komplex situation. FUNKIS-utredningen²⁹ konstaterade att elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning huvudsakligen undervisades i sina hemkommuner, varför den fasta skolverksamheten vid Ekeskolan borde läggas ned. Utredningen om statliga specialskolor³⁰ bedömde däremot att eleverna vid Ekeskolan utgjorde en mycket heterogen grupp med så skilda behov och förutsättningar att det inte ansågs möjligt att skapa ett utbildningsalternativ som tillgodosåg de skiftande behoven. Utredningen om en flexibel specialskola³¹ ansåg i sin tur att elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning ska tas

²⁹ SOU 1998:66.

³⁰ SOU 2007:30.

³¹ SOU 2011:30.

emot i specialskolan om deras behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan.

Nuvarande utredning kan konstatera att de elever som i dag återfinns på Ekeskolan har behov av omfattande anpassningar på grund av komplexiteten i deras kombination av synnedläggelse och ytterligare funktionsnedläggelse. Eftersom elevgruppen med dessa behov är mycket liten är det en utmaning för kommuner att utveckla och upprätthålla den kompetens som krävs. Enligt utredningen är det inte rimligt att förvänta sig att kommuner generellt klarar det. Elever med synnedläggelse och ytterligare funktionsnedläggelse som leder till behov av omfattande anpassning ska därför alltså ha rätt att tas emot i specialskolan. I praktiken innebär den förändrade målgruppsformuleringen ingen skillnad mot vilka elever med synnedläggelse som i dag ska tas emot i specialskolan.

22.3.4 Elever med grav språkstörning tillhör *inte* specialskolans målgrupp

I dag tillhör elever med grav språkstörning specialskolans målgrupp. De tas emot i riksskolan Hällsboskolan som återfinns i Stockholm och Umeå. Enligt utredningens förslag i avsnitt 20.3, Elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd nära hemmet, ska elever med grav språkstörning inte längre tillhöra specialskolans målgrupp. I stället ska de få sin rätt till utbildning tillgodosedd i hemkommunen eller regionen i särskilt anpassade kommunikativa miljöer, SAK-miljöer, och genom stöd från regionala nav, se avsnitt 20.2 SAK-miljöer och avsnitt 18.2 Utredningens förslag om regionala nav.

22.4 Allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan

Utredningens förslag: Statens skolverk bör få i uppdrag att, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan.

Enligt utredningen råder stor osäkerhet kring processen för mottagande i specialskolan, som beskrivs ovan. Osäkerheten drabbar elever och föräldrar, kommuner, specialskolans rektorer såväl som Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Nämnden har påtalat att det är svårt att tolka kravet på utredning, som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning, inför mottagandet. Dessutom undlåter nämnden att pröva ärenden utifrån kraven i lagstiftningen i och med att den inte prövar om eleven kan gå i grundskolan eller grundsärskolan. Ansvar för att inkomma med tillräckligt och aktuellt underlag i samband med ansökan till specialskolan ligger på elevens vårdnadshavare. Såvitt utredningen uppfattat det innebär det ibland svårigheter för både vårdnadshavare och kommuner att förstå vilket underlag som efterfrågas och vad som ska bedömas. Även specialskolans rektorer har uttryckt osäkerhet kring sina bedömningar eftersom de upplever sig sakna tillräcklig medicinsk och psykologisk kompetens.

De osäkra faktorer som utredningen noterat i mottagandeprocessen är besvärande. Enligt utredningen är det angeläget att mottagandet till specialskolan är likvärdigt och rättssäkert och sker med beaktande av elevernas bästa. Dessutom är det angeläget att eleverna synliggörs i mottagningsprocessen och bereds möjlighet att utöva sin rätt att bli hörd. Enligt utredningen finns det därför ett behov av stöd för alla berörda parter i mottagandeprocessen. Utredningen föreslår därför att Skolverket får i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagandet i specialskolan. Mot bakgrund av att Skolverket tidigare utarbetat allmänna råd om mottagande i särskolan bör myndigheten vara huvudansvarig för arbetet, som dock bör ske i samverkan med SPSM.

22.5 Otidsenligt med regionskolor respektive riksskolor

Utredningens förslag: Uppdelningen mellan riksskolor och regionskolor ska upphöra.

Av SPSM:s instruktion³² framgår att specialskolan ska ha skolenheter för hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor). Vidare specificeras för vilka elevkategorier som riksskolor respektive regionskolor ska finnas. Myndigheten får enligt instruktionen även meddela föreskrifter om regionskolornas upptagningsområden.

SPSM:s upptagningsområden för de regionala specialskolorna följer myndighetens interna regionsindelning. Den har ingen koppling till någon annan geografisk eller organisatorisk indelning av landet såsom landsting eller regioner.

I avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, föreslår utredningen att verksamheten vid de regionala specialskolorna koncentreras till färre skolenheter och att skolornas geografiska bindning upphör. Koncentrationen av verksamheten gör det irrelevant att behålla de specifika geografiska upptagningsområdena i förhållande till myndighetens övriga organisation. Utredningen föreslår därför att specialskolan ska ha skolenheter för elever från hela landet med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö eller dövblindhet. Därtill ska specialskolan alltjämt ha en skolenhet för elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.

Utredningens förslag innebär att specialskolan går från att ha ett bestämt antal skolenheter till att antalet skolenheter får avgöras av SPSM som ansvarig huvudman. Enligt utredningen ska det emellertid inte tolkas som att det står myndigheten fritt att etablera små skolenheter spritt över landet. Därtill är elevunderlaget alltför litet och elevernas behov alltför specifika. Utredningens förslag innebär också att en och samma formulering, *skolenheter för elever från hela landet*, används för alla målgrupper. Formuleringen har hitills definierat begreppet riksskola med innebörden att det bara

³² Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011:130).

ska finnas en skolenhet i hela landet för en specifik målgrupp. Utredningen menar dock att formuleringen inte längre ska ha innebörden att det bara ska finnas *en* skolenhet för en specifik målgrupp. Att organisera skolverksamhet och besluta om antal skolenheter är generellt en fråga för skolhuvudmannen. Så även i fallet med specialskolan, med undantag för de begränsningar det innebär med specifika behov hos en liten målgrupp. Dessa faktorer sätter ramarna för hur huvudmannen för specialskolan kan organisera sin verksamhet.

Utredningen ser att specialskolans verksamhet skulle kunna organiseras på olika sätt. Ett alternativ är att på tre orter i landet ha sammanlagt tre skolenheter där elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö och elever med dövblindhet går, oavsett intellektuell förmåga. Sedan tillkommer en skolenhet för elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. Därtill finns det naturligtvis olika sätt att ytterligare organisera specialskolans verksamhet, bland annat när det gäller elever med intellektuell funktionsnedsättning, se avsnitt 10.1.2 En teckenspråkig specialskola?

När det gäller placering av en elev på en viss skolenhet är det enligt utredningen en fråga för huvudmannen. Där kan till exempel elevens önskemål, närhet till skolan, trafikförbindelser eller andra omständigheter spela in. Med beaktande av vad som framkommit om variationerna i skolplacering av elever med tidig dövblindhet och elever med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med intellektuell funktionsnedsättning kan det enligt utredningen även finnas skäl för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning att se över sina rutiner för placering på skolenhet.

Sammantaget menar utredningen att uppdelningen mellan riksskolor och regionskolor inte behövs. SPSM bör i stället ha en större frihet att organisera specialskolans verksamhet inom ramen för de övriga förslag som lämnas i detta betänkande.

23 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Förslag till ändring i skollagen (2010:800) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till ändring i skolförordningen (2011:185) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till ändring i förordning om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning (2014:854) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förordning om Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för regionskolor (SKOLFS 2011:127) ska upphävas vid utgången av juni månad 2018.

Förslag till ändring i förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011:130) ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Förslag till förordning om ändring i förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning ska träda i kraft den 1 juli 2017 och tillämpas på ansökningar om statsbidrag som avser kalenderåret 2018 och framåt. Den föreslagna ändringen av 8 §, om att avtal om samverkansområde för en SAK-miljö ska bifogas ansökan, ska dock träda i kraft först den 1 juli 2018.

Utredningens samlade förslag ska ses som en helhetslösning där skolans likvärdighet och kompensatoriska roll stärks genom bland annat statligt riktat stöd till hela målgruppen elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Eftersom förslagen

utgör ett insatspaket där helheten beror av delarna är det viktigt att de föreslagna lagändringarna träder i kraft vid samma tidpunkt.

Enligt utredningen ska författningsändringarna träda i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på utbildning från och med höstterminen 2018. Med anledning av detta ska förordning om Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för region-skolor (SKOLFS 2011:127) upphävas vid utgången av juni månad 2018.

För elever med grav språkstörning som tagits emot i specialskolan före 1 juli 2018 ska utbildningen vid Hällsboskolan anordnas till dess att eleverna har avslutat den. Enligt utredningens bedömning bör alla elever ha hunnit avsluta sin utbildning senast vårterminen år 2027. Vid den tidpunkten bör även kommunala och enskilda huvudmän, med stöd av naven, hunnit bygga upp såväl kompetens som SAK-miljöer i tillräcklig utsträckning, både lokalt och regionalt.

Förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning ska träda i kraft den 1 juli 2017. Eftersom beviljande av statsbidrag förutsätter en viss ansöknings- och handläggningstid ska förordningen tillämpas på ansökningar om statsbidrag som avser kalenderåret 2018 och framåt.

Förslaget till ändring av 8 § i förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, som avser att avtal mellan huvudmän om samverkansområde för en SAK-miljö ska bifogas ansökan, ska dock träda i kraft först den 1 juli 2018 i samband med att regleringen av SAK-miljöer föreslås träda i kraft.

24 Nationellt erfarenhetsutbyte

Elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning är relativt få, vilket gör det svårt att upprätthålla hög kompetens kring grupperna i mindre kommuner. Där den specifika kompetensen finns blir den dessutom lätt isolerad. Lärare i hörsel- och kommunikationsklasser som utredningen besökt säger att de sitter som små öar med kunskap på olika håll i landet. De upplever att kunskapen inte alltid tas till vara. För att sprida och tillvarata den erfarenhet och kompetens som redan finns på området har utredningen i uppdrag att främja erfarenhetsutbyte på nationell nivå mellan de huvudmän som bedriver utbildning för målgrupperna. Det finns en hel del regionala utbyten och nätverk men erfarenhetsutbytet på nationell nivå är däremot mycket begränsat.

I detta kapitel beskrivs de nationella nätverk och konferenser som utredningen har kommit i kontakt med genom sitt statsbidrag eller på annat sätt. Här sammanfattas också utredningens bedömning av vad staten kan göra för att främja erfarenhetsutbytet.

24.1 Befintliga och föreslagna nationella nätverk och konferenser

I utredningens statsbidrag för åren 2013–2015 var det sammanlagt 70 projekt som innefattade studiebesök, nätverk eller konferenser för lärare. En del av dessa tillfällen för erfarenhetsutbyte arrangerades på nationell nivå. Nedan listas befintliga nationella och större regionala nätverk och konferenser. I listan ingår även ett par önskemål och förslag om nationella nätverk och konferenser som framkommit i utredningens kontakt med rektorer och lärare i kommunikations- och hörselklasser.

Nationellt hörselnätverk för skolledare

Utredningen har för åren 2013–2015 beviljat Göteborgs kommun medel till att återuppta och utvidga ett nationellt nätverk för skolledare inom kommunal hörselverksamhet. Nätverket har träffats en gång per termin för seminarier, och även haft fortlöpande kontakt med utredningen. Enligt utvärderingen av projektet borde det vara en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, att stötta den här typen av nätverk. Annars finns en överhängande risk att nätverken dör ut.

SPSM:s konferenser om grav språkstörning

SPSM har vid två tillfällen anordnat tvådagars rikskonferenser om grav språkstörning. Den första arrangerades år 2012 och den andra tillsammans med utredningen den 15–16 september 2015. Antalet deltagare begränsades till 350 respektive 900, men vid båda tillfällena var efterfrågan på platser så stor att antalet hade kunnat fördubblas. Konferensen år 2015 bestod av fem stora föreläsningar och 24 valbara seminarier inom området grav språkstörning.

Utbildningsradion filmade båda konferenserna och SPSM har på så sätt kunnat använda och hänvisa till föreläsningarna på sin webbsida och i sina kurser. Det fanns starka önskemål, från både deltagarna och dem som inte fick plats, om att SPSM skulle genomföra liknande konferenser årligen.

SPSM:s nätverk för grav språkstörning

SPSM:s nätverk för grav språkstörning erbjuder kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte två gånger per år. Skolpersonal som har gått myndighetens distanskurs om grav språkstörning bjuds in att ingå i nätverket. Flera av lärarna som utredningen träffat på skolbesöken hade gått SPSM:s kurs och deltar sedan dess i nätverket.

Nedlagda nationella kommunikationsklasskonferenser

Lärare i flera av kommunikationsklasserna som utredningen besökte berättade om en nedlagd årlig konferens för kommunikationsklasser. Det var kommunala huvudmän, ibland tillsammans med landstinget, som turades om att bjuda in kommunikationsklassernas personal till tvådagarskonferenser med föreläsningar och erfarenhetsutbyte. De senaste tillfällena var i Umeå år 2008, Göteborg år 2009 och Sollentuna år 2010. Det kostade en del för kommunerna och konferenserna lades enligt lärarna ned för att de krävde så mycket av den verksamhet som skulle planera dem. Konferenserna hade varit mycket uppskattade och lärarna önskade att liknande konferenser skulle anordnas framöver.

Önskemål om nationella hörseldagar

I redovisningarna av statsbidraget har utredningen fått in förslag om att ge SPSM i uppdrag att arrangera nationella hörseldagar. Enligt ett av förslagen skulle de bestå av forskningsseminarier, nätverk och diskussion för skolledare, ambulera specialpedagoger, speciallärare, assistenter, elevhälsan och andra berörda. I förslaget poängteras vikten av att det blir ett forum för alla typer av verksamheter – specialskolor, regionala hörselklasser, kommunala hörselklasser, kommunala hörselspår och skolor som har individintegrerade elever med dövhet eller hörselnedsättning

Pedagogiskt kompetensforum i Södra regionen

SPSM:s södra region har med hjälp av utredningens statsbidrag utvecklat ett pedagogiskt kompetensforum kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Här samarbetar kommunerna, landstinget och SPSM kring kartläggning, utbildning, skolledarnätverk och information. I två av regionens fyra län finns samverkansavtal i form av policydokument kring ansvarsfördelningen mellan kommuner, landsting och stat. Enligt redovisningen av statsbidraget pågår ett arbete för att även få till avtal i de sista två länen.

Hörsel- dövforum i Stockholms län

Hörsel- dövforum är ett samarbete mellan SPSM:s östra region och Hörselhabiliteringen barn och ungdom på Karolinska Universitetssjukhuset. Samarbetet är inriktat på att förtydliga och effektivisera stödet till barn och elever med dövhet och hörselnedsättning, deras familjer och berörd personal i förskola och skola.

Nätverk mellan skolor

En del av utredningens statsbidrag har gått till nätverk mellan skolor för kunskapsspridning kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. I en redovisning från Piteå kommun beskrivs ett erfarenhetsutbyte där lärare från Solanderskolans hörselklasser besöker Silviaskolan i Hässleholm och Östervångsskolan i Lund. Flera hörselklasser har i sin redovisning lämnat önskemål om ökad samverkan mellan olika verksamheter för elever med hörselnedsättning.

Samverkan finns även när det gäller elever med grav språkstörning. Kommunikationsskolan i Malmö beskriver ett erfarenhetsutbyte med andra kommunikationsklasser: Kannebäcksskolan i Göteborg, Hällsboskolan i Umeå och Vallen i Vallentuna.

”Mitt unika barn” – tredagarskonferens för föräldrar

Intresseorganisationerna DHB och Talknuten anordnar tillsammans med SPSM den årliga konferensen ”Mitt unika barn” för föräldrar till elever med språkstörning.

Logopedchefsföreningens årliga konferens

Logopedchefsföreningen har en årlig konferens där ett tjugotal logopedchefer från hela landet samlas. De diskuterar gemensamma frågor och utbyter erfarenheter. Utredningen deltog i konferensen i april 2015, och då handlade diskussionerna bland annat om hur man kan skapa större nationell likvärdighet i rutiner och kultur kring diagnosen generell språkstörning.

Nationell konsensuskonferens för barnlogopedi

Medicinska fakulteten på Lunds universitet har åtagit sig att samla logopedier från hela Sverige för en serie konferenser om terminologi och insatser som rör språkstörning hos barn och unga. Den första konferensen ägde rum i maj 2015. I november 2015 genomfördes andra konferensen, där även utredningen deltog. Syftet är att senast december 2016 kunna enas om och presentera riktlinjer för kartläggning och diagnosticering av språkstörning och ett år senare riktlinjer för intervention. Bland annat följande frågor diskuteras:

- Hur definierar vi språkstörning?
- Vilka kartläggningsmetoder och tester är bästa tillgängliga för olika åldersgrupper?
- Hur sätter vi diagnos?
- För vilka (direkta och indirekta) insatser finns starkast vetenskapligt stöd?
- Inom vilka områden saknas studier om insatsers effektivitet?

24.2 Hur staten kan främja kunskapsspridning och utveckling

Utredningen gör bedömningen att SPSM bör vara en motor i stora delar av det nationella erfarenhetsutbytet kring elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning. Myndigheten har goda förutsättningar för det tack vare sin både regionala och nationella organisation. De nav som utredningen föreslår kommer bland annat att ha i uppgift att samordna insatser och kunskapsspridning på regional nivå, se kapitel 18 Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven. Personalen som anställs vid de olika navens kanslier kommer som en naturlig följd av sitt gemensamma uppdrag att utbyta erfarenheter med varandra inom SPSM:s nationella organisation. På så sätt kommer de att kunna öka möjligheterna för nationellt erfarenhetsutbyte på flera nivåer. Det skulle på en övergripande organisatorisk nivå kunna handla om att sprida goda exempel på samverkan mellan stat, kommun och

landsting. På skolläsnivå och pedagogisk nivå skulle det kunna handla om nationell kunskapsspridning och kollegialt lärande kring målgrupperna, deras skolgång och behov. Naven skulle också kunna stimulera uppkomsten av både nationella och regionala nätverk för olika yrkesgrupper som arbetar med målgrupperna utifrån sin specifika kompetens.

25 Statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder

Under åren 2013, 2014 och 2015 har utredningen haft ett tillfälligt riktat statsbidrag att fördela till kvalitetshöjande åtgärder. Samtliga huvudmän som erbjuder utbildning för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har kunnat ansöka om medel för att utveckla sin verksamhet eller skapa ny verksamhet för målgruppen. Syftet har varit att öka elevernas måluppfyllelse och ge dem större valfrihet i sin skolgång.

I detta kapitel redovisas inledningsvis formalia kring statsbidraget, utredningens prioriteringar och huvudmännens ansökningar för de tre åren. Huvuddelen av kapitlet består sedan av statistik över hur medlen har använts och en sammanställning av huvudmännens utvärderingar fördelat under rubrikerna

- personalförstärkning
- anpassning av lokaler
- implementering av lärverktyg och metoder
- kompetensutvecklande åtgärder, kunskapsspridning och samverkan.

25.1 Formalia kring statsbidraget

Grundvillkoren för ansökan framgår av förordning (2013:120) om statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder för elever med vissa funktionsnedsättningar.¹ Utredningen har under åren 2013, 2014 och 2015 beviljat statsbidrag till

- kvalitetshöjande åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, och
- ny eller utvidgad hörsel- eller kommunikationsverksamhet i syfte att öka elevernas möjligheter att välja skola.

Skolhuvudmännens ansökan skulle avse elever inom grundskoleutbildningen och inte till exempel barn i förskolan eller elever i gymnasieskolan. För att uppfylla grundvillkoren behövde ansökan avse projekt som riktades mot målgruppen och som förväntades bidra till ökad kvalitet i utbildningen. Enligt förordningen fick statsbidrag lämnas ett kalenderår i sänder för åtgärder som avsåg

- personalförstärkning
- kompetenshöjande åtgärder för lärare
- andra utvecklingsinsatser
- införskaffande av lärverktyg
- anpassning av undervisningsmiljön
- nya eller utvidgade undervisningsmiljöer.

Statsbidraget har totalt beviljats 79,6 miljoner kronor. År 2013 fördelades beloppet 14,8 miljoner kronor och både år 2014 och 2015 var beloppet 32,4 miljoner kronor. Anledningen till det lägre beloppet år 2013 var att statsbidraget bara kunde beviljas för det andra halvåret eftersom utredningen tillsattes under våren 2013.

¹ Utfärdad 2013-02-28.

25.2 Ansökningar och utredningens prioriteringar

Statsbidraget har varit översökt varje år. Det totala beloppet i ansökningarna uppgick till cirka 248 miljoner kronor för de tre åren, alltså tre gånger så mycket som utredningen hade att fördela, se tabell 25.1.

Tabell 25.1 Belopp i ansökningar och belopp att fördela

Ungefärligt belopp i miljoner kronor åren 2013–2015

	2013	2014	2015	Totalt
Ansökta medel	23	100	125	248
Medel att fördela	14,8	32,4	32,4	79,6

Eftersom statsbidraget var översökt beslutade utredningen om urval. Förutom principen att fördela statsbidraget mellan huvudmän över hela landet har utredningen prioriterat ansökningar enligt följande:

- De ansökningar som förväntades ge störst effekt på elevernas måluppfyllelse.
- Ansökningar för ny verksamhet där det inte fanns hörsel- eller kommunikationsverksamhet.
- De ansökningar som var av långsiktig och stabil karaktär och som skulle ge effekter under lång tid. (Ett sätt för huvudmannen att visa ett långsiktigt åtagande var att själv finansiera delar av projektet).
- De ansökningar som innebar ökat samarbete med andra huvudmän eller samarbete regionalt.

Ansökningar för år 2013, 2014 och 2015

Totalt kom det in 335 ansökningar till utredningen under statsbidragets tre år. Det har varit vanligt att en och samma huvudman skickat in ansökningar för flera olika projekt. Både antalet ansökningar och antalet huvudmän har stigit över åren, se tabell 25.2.

Tabell 25.2 Ansökningar från olika typer av huvudmän

Antal ansökningar resp. ansökande huvudmän åren 2013–2015

Typ av huvudman	Ansökn. 2013	Huvudm. 2013	Ansökn. 2014	Huvudm. 2014	Ansökn. 2015	Huvudm. 2015
Kommunal	28	15	111	74	148	93
Fristående	3	3	12	10	10	7
SPSM	10	1	5	1	3	1
Ej huvudman*	-	-	5	(1)	-	-
Antal totalt	41	20	133	85	161	101

* Ett företag som inte var skolhuvudman skickade in fem ansökningar om statsbidrag 2014.

Ett antal ansökningar (11 stycken år 2014 och 1 år 2015) uppfyllde inte grundvillkoren för ansökan enligt förordningen (2013:120) om statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder för elever med vissa funktionsnedsättningar. Ansökningarna var inlämnade av ett företag som inte var en skolhuvudman eller avsåg barn i förskolan eller elever i gymnasieskolan. Resten av ansökningarna uppfyllde grundvillkoren.

Vad huvudmännen ansökte om

Huvudmännen kunde ansöka om statsbidrag inom en eller flera av de sex poster som räknas upp i förordningen. Projektens planerade kostnader sträckte sig ofta över flera poster. Tabell 25.3 visar hur ansökningarna fördelade sig mellan posterna. Allra vanligast var det att ansöka om medel för personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder för lärare.

Tabell 25.3 Huvudmännens ansökningar

Antalet ansökningar inom varje post

Bidragstyp	2013	2014	2015	Totalt
Personalförstärkning	30	81	94	205
Kompetenshöjande åtgärder för lärare	18	86	105	209
Andra utvecklingsinsatser	10	28	27	65
Införskaffande av lärverktyg	11	72	94	177
Anpassning av undervisningsmiljön*	14	70	77	161
Nya eller utvidgade undervisningsmiljöer**	5	30	30	65
Övrig insats	8	25	-	-

* Posten omdöpt till "Anpassning eller utvidgning av undervisningsmiljön" för statsbidrag år 2015.

** Posten omdöpt till "Ny verksamhet" för statsbidrag år 2015.

- Borttagen.

Nästan alla 41 ansökningar om statsbidrag för år 2013 rörde elever med hörselnedsättning, i de flesta fall i kombination med elever med dövhet och i 18 fall även i kombination med elever med grav språkstörning. Den lägre andelen ansökningar kring grav språkstörning berodde på att utredningens uppdrag och statsbidraget ännu inte omfattade den huvudsakliga delen av gruppen elever med grav språkstörning. Efter att utredningen fick sitt tilläggsuppdrag² och förordningen om statsbidraget ändrades³ ökade andelen ansökningar som rörde elever med grav språkstörning, se tabell 25.4.

Tabell 25.4 Målgrupper för ansökningarna

Antal ansökningar per målgrupp

Ansökningarnas målgrupp	Ansökn. 2013 (av totalt 41)	Ansökn. 2014 (av totalt 133)	Ansökn. 2015 (av totalt 161)
Elever med dövhet	34	61	42
Elever med hörselnedsättning	40	113	122
Elever med grav språkstörning	18	77	90

Ansökningarna berörde målgruppen elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i olika skolformer. Flest

² Kommittédirektiv 2016:6.³ Förordning (2013:928), utfärdad 2013-11-29.

ansökningar handlade om elever i grundskolan, men även elever i grundsärskolan och specialskolan berördes i flera av de planerade projekten, se tabell 25.5.

Tabell 25.5 Ansökningarnas fördelning mellan grundskolan, grundsärskolan och specialskolan

Antal ansökningar per skolform

Skolform	Ansökn. 2013 (av totalt 41)	Ansökn. 2014 (av totalt 133)	Ansökn. 2015 (av totalt 161)
Grundskolan	35	122	153
Grundsärskolan	22	50	42
Specialskolan	12	16	4

25.3 Statistik över statsbidraget

Av ansökningarna som uppfyllde grundvillkoren var det 30, 91 respektive 102 stycken som beviljades statsbidrag år 2013, 2014 respektive 2015, antingen för hela eller delar av det ansökta beloppet. Av de projekt som beviljades statsbidrag genomfördes och slutredovisades 28, 82 respektive 89 projekt. Alla landets län finns representerade med minst ett projekt utom Gotlands län, som inte kom in med någon ansökan. Förutom den geografiska spridningen fick statsbidraget en spridning mellan olika sätt att organisera undervisningen. Av de 199 projekt som genomfördes har 132 använt medel för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i reguljär klass, 48 för elever i hörselspår eller -klass alternativt kommunikationsspår eller -klass, 47 för central samordning av hörsel- eller kommunikationsverksamhet i en kommun och 10 för samverkan mellan grundskola och specialskola. (Summan är högre än 199 eftersom samma projekt kunde involvera flera typer av undervisning.)

Målgruppen för de genomförda projekten var, precis som i ansökningarna, oftast elever med dövhet eller hörselnedsättning, och oftare elever i grundskolan än grundsärskolan. Mellan år 2013 och 2015 ökade antalet genomförda projekt som riktade sig till elever med grav språkstörning som en spegling av de ökade ansökningarna kring målgruppen, se tabell 25.6.

Tabell 25.6 Målgrupper för de genomförda projekten

Projektens målgrupper	Projekt 2013 (av totalt 28)	Projekt 2014 (av totalt 82)	Projekt 2015 (av totalt 89)
Elever med dövhet	21	33	25
Elever med hörselnedsättning	28	67	66
Elever med grav språkstörning	10	47	51

Andelen genomförda projekt som rörde grundsärskolan respektive specialskolan har sjunkit genom åren, se tabell 25.7. Utredningen har bara beviljat medel till projekt på specialskolan om de handlat om samverkan med andra huvudmän.

Tabell 25.7 Skolform i de genomförda projekten

Skolform	Projekt 2013 (av totalt 28)	Projekt 2014 (av totalt 82)	Projekt 2015 (av totalt 89)
Grundskolan	27	77	87
Grundsärskolan	12	30	23
Specialskolan	6	4	1

Skolhuvudmännen har använt statsbidraget för olika delar av sina befintliga verksamheter och även utvidgat dem genom anpassningar av ytterligare lokaler. De har i viss utsträckning genomfört projekt som innebär ett ökat samarbete med andra huvudmän. Däremot har inga mer långtgående regionala samarbeten utvecklats. Huvudmännen har i några fall använt statsbidraget för att starta helt nya verksamheter där det tidigare saknats verksamhet för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Inom Göteborgs stad startades ett kommunikationsspår på en F-6-skola höstterminen 2015. Ett projekt som innefattade kartläggning av utbildningssituationen för barn och ungdomar med språkstörning i Västerås stad ledde till att en högstadieskola startade ett kommunikationsspår, se avsnitt 25.4 Huvudmännens utvärderingar av statsbidraget. Båda dessa satsningar har skett med handledning och stöd från SPSM.

Huvudmännen har sökt och redovisat statsbidrag under de sex posterna i förordningen. Anpassning av lokaler har i flera fall redovisats under posten *nya eller utvidgade undervisningsmiljöer*.

Vid utredningens utvärdering av statsbidraget för år 2013 och 2014 visade sig detta bli missvisande eftersom antalet nya verksamheter kunde uppfattas som större än det var. Av den anledningen ändrade utredningen i ansöknings- och redovisningsblanketterna för statsbidrag 2015 så att utvidgade undervisningsmiljöer kopplades ihop med posten *anpassning av undervisningsmiljön*. På så sätt redovisas nya undervisningsmiljöer för sig, och rubriken har ändrats till *ny verksamhet* för att förtydliga vad utredningen avser. I den samlade utvärderingen av statsbidraget har utredningen sorterat om huvudmännens poster enligt följande uppställning för att få alla anpassningar under en post och synliggöra antalet nya verksamheter:

- personalförstärkning
- kompetenshöjande åtgärder för lärare
- andra utvecklingsinsatser
- införskaffande av lärverktyg
- anpassning eller utvidgning av undervisningsmiljön
- ny verksamhet.

Utredningen har i sin analys ibland även behövt sortera om kostnaderna som huvudmännen redovisar mellan olika poster. Till exempel kan trådlösa hörsystem i några fall ha redovisats inom kostnader för införskaffande av lärverktyg medan de flesta andra huvudmän och utredningen snarare ser det som en anpassning av undervisningsmiljön. Eftersom utredningen har sett variationer i huvudmännens tolkningar av posterna och gjort vissa omsorterningar redovisas kostnaderna för respektive post inte noggrannare än avrundat till hela 10 000-tal kronor i tabell 25.8. Projektens kostnader har till stor del betalats av statsbidraget, men huvudmännen har stått för viss medfinansiering. I tabell 25.8 redovisas hela kostnaden, vilket förklarar varför beloppet i tabellen kan överstiga beloppet för statsbidraget.

Tabell 25.8 Hur projektkostnaderna har fördelats på olika poster

Antal projekt och kostnader per post (pga avrundning blir totalkostnaden inte exakt samma som summan av delbeloppen)

Typ av aktivitet	Projekt 2013	Kostnader 2013 (tkr)	Projekt 2014	Kostnader 2014 (tkr)	Projekt 2015	Kostnader 2015 (tkr)
Personalförstärkning	18	4 090	33	11 360	39	15 270
Kompetenshöjande åtgärder för lärare	18	1 250	40	3 940	52	5 700
Andra utvecklingsinsatser	3	120	10	440	11	440
Införskaffande av lärverktyg	8	1 340	34	3 880	39	2 390
Anpassning eller utvidgning av undervisningsmiljön	14	6 150	37	9 680	49	8 790
Ny verksamhet	0	0	0	0	2	750*
Övrigt/revisor	11	210	3	40	8	60
Totalt	72	13 170	157	29 340	199	33 400

* Ny verksamhet innebär ofta ytterligare belopp bokfört inom posterna personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder för lärare.

Tabellen visar att en stor del av projektens kostnader handlar om personalförstärkning och anpassning eller utvidgning av undervisningsmiljön. Den post som förekommer i flest projekt är kompetenshöjande åtgärder för lärare, som kostnadsmässigt ligger på ungefär samma nivå som införskaffande av lärverktyg. Lågst kostnader redovisas för posterna ny verksamhet, andra utvecklingsinsatser och övrigt. Posten övrigt togs bort inför ansökan om statsbidrag 2015, men hade innan dess innefattat projektens kostnader för till exempel framställning av informationsmaterial, elevresor, upphandlings- och revisorskostnader. År 2015 särredovisade flera projekt ändå sina revisorskostnader. Kostnadernas fördelning på olika typer av aktiviteter inom varje post redovisas i avsnitt 25.4 nedan.

Outnyttjade resurser

År 2013 förbrukades ungefär 12,8 av statsbidragets 14,8 miljoner kronor. Under åren 2014 och 2015 förbrukades ungefär 26,2 respektive 26,3 av 32,4 miljoner kronor. Resten av kostnaderna som redovisas i tabell 25.8 ovan täcktes av medfinansiering. Det innebär att ungefär 14,3 miljoner kronor (18 procent) av statsbidraget inte utnyttjades. När huvudmännen beskriver anledningen till att de inte har kunnat utnyttja bidraget enligt plan handlar det ofta om att det inte har funnits personer med lämplig kompetens att anställa eller att en utbildning inte har startat. Att bidraget är ettårigt och följer kalenderår, inte läsår, gör det också svårare för dem att utnyttja hela bidraget.

Medfinansiering

Något färre än hälften av de genomförda projekten hade medfinansiering av huvudmännen. Den medfinansiering som redovisades inom projektens kostnader uppgick till sammanlagt 10,7 miljoner kronor för de tre åren. I redovisningarna nämns dessutom separata insatser som huvudmännen finansierat till en sammanlagd kostnad av 2,9 miljoner kronor.

25.4 Huvudmännens utvärderingar av statsbidraget

Syftet med statsbidraget har varit att öka elevernas måluppfyllelse och ge dem större valfrihet. I ansökningarna om statsbidrag har huvudmännen satt upp process- eller resultatnriktade mål för sina projekt. I redovisningarna skulle insatsernas effekter utvärderas mot de egna målen och elevernas eventuellt ökade måluppfyllelse eller ökade valfrihet skulle bedömas.

Huvudmännens redovisningar skiljer sig i djup och koppling till de uppsatta målen. De enklaste är generellt hållna uppräknningar av insatserna med ganska korta pedagogiska diskussioner eller resonemang om tänkt effektkedja. De mest avancerade redovisningarna är separata utvärderingsrapporter som har presenterats inom huvudmännens skolorganisation.

Genomgående anser huvudmännen att den ökade valfriheten har infriats i de projekt som syftar till att tillgodose elevernas behov av anpassningar i en skola som ligger nära hemmet. Elevernas ökade måluppfyllelse har varit svårare att utvärdera, bland annat på grund av den korta projekttiden på ett år. I utvärderingarna återkommer pedagogiska och verksamhetsnära resonemang som bygger på att rätt anpassningar kan väntas öka elevernas måluppfyllelse.

Det finns exempel på hur huvudmännen har uppskattat elevernas ökade måluppfyllelse med hjälp av elevernas betyg eller bedömningar av deras språkliga förmåga. Innan huvudmännens utvärderingar beskrivs närmare ges några exempel på hur de har arbetat med att följa upp elevernas måluppfyllelse.

Uppföljning av elevernas måluppfyllelse

Uppföljningen av måluppfyllelsen hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har ofta varit en del av skolornas rutiner. På till exempel Nyvångs skola i Åstorps kommun träffades rektorn och arbetslaget var tredje vecka och diskuterade anpassningar för alla elever, även den elev med CI som det beviljade statsbidraget kopplades till. Frågor som diskuterades var: Hur går det i förhållande till kunskapskraven? Vilka anpassningar görs och behövs ytterligare? Hur fungerar hörtekniken? Är det något vi måste utveckla eller uppdatera oss om? Rektorn hade också en dialog med hörselenheten i Helsingborg och CI-teamet i Lund, som träffade eleven varje termin för att bedöma kunskapsutvecklingen.

Uppföljningen av elevernas måluppfyllelse är ett långsiktigt och formativt arbete. Statsbidraget är mer kortsiktigt och har delats ut för ett år långa projekt. Under ett projektår är det tveksamt om en eventuell ökning av måluppfyllelsen kan mätas kvantitativt, och det är inget utredningen har uppmanat till. Det finns ändå flera projekt som har försökt uppskatta projektens framgång med hjälp av de mått som har funnits att tillgå. Ibland har effekter syns i att elevernas andel godkända betyg eller meritvärde har ökat. Andra gånger har elever lyckats få godkänt på nationella prov i svenska, engelska och matematik, vilket har tolkats som gott resultat för projekten.

Kommunikationsskolan i Malmö kommun har använt statsbidrag för att bland annat köpa in material och tester för att följa upp elevernas läs- och språkutveckling. Skolans elever med grav språkstörning och svagast läsinlärning har identifierats och fått träna avkodning med materialet. Elevernas avkodning och grammatiska kunskap ökade tydligt. Även de äldsta eleverna har blivit hjälpta. Rektor drog slutsatsen att det aldrig tycks vara för sent med strukturerad läsinlärning. På Kommunikationsskolan ville man också kunna dokumentera och följa elevernas språkutveckling på ett bättre sätt. Ett nytt standardiserat språktest har därför köpts in och använts av logopederna. Testet har lett till att logopedgruppen har samtalat mer kring testning och validerat sina rutiner vid språkbedömning.

Några projekt har använt lokala tester för att följa elevernas utveckling. I Helsingborg, till exempel, har en elev med hörselnedsättning nått kommunens särskilda läsgaranti för årskurs 1 efter anpassningar av ljudmiljön. I redovisningen beskrevs elevens utveckling också mer kvalitativt i termer av att eleven deltog i gruppdiskussioner, var aktiv i övningar, kunde uppfatta de flesta språkljuden och även uttala dem. Eleven blev även mer uthållig i arbetet och var inte utanför i gruppen.

Sådana kvalitativa beskrivningar av enskilda elevers utveckling är inget direkt mått på måluppfyllelse, men fyller en viktig formativ funktion i arbetet med eleven. Om eleven har en långsam utveckling och ligger långt ifrån att nå kraven för godtagbara kunskaper i årskurs 3 kan små dokumenterade framsteg ge en fingervisning om vad som fungerar bra i undervisningen. Till exempel var det flera kommuner som införskaffade och testade lärplattor och appar för elever med grav språkstörning som gick i reguljär klass. I en kommun var det en klasslärare, en speciallärare och en specialpedagog som tillsammans hjälpte en elev att arbeta med sin lärplatta. De dokumenterade varje framsteg. Elevens positiva utveckling beskrevs kvalitativt, bokstav för bokstav och talområde för talområde, i utvärderingen. Dessutom beskrevs andra effekter, såsom ett stärkt självförtroende när eleven hade kunnat hjälpa klasskompisar med matteappar.

25.4.1 Personalförstärkning – centralt i kommunerna och på enskilda skolor

Personalförstärkning har varit en av de två största posterna i statsbidraget. Allt som allt 90 projekt av de 199 genomförda inbegriper personalförstärkning till en sammanlagd kostnad av ungefär 30,7 miljoner kronor, se tabell 25.9.

Tabell 25.9 Genomförd personalförstärkning

Antal projekt per personalgrupp

Personalgrupp	Projekt 2013	Projekt 2014	Projekt 2015	Projekt totalt
Kostnad personalförstärkning (tkr)	4 090	11 360	15 270	30 720
Antal projekt med personalförstärkning	18 av 28 projekt	33 av 82 projekt	39 av 89 projekt	90 av 199 projekt
Lärare	4	7	25	36
Specialped. döv/hörsel	6	10	10	26
Specialped. språkstörn.	-	9	18	27
Logoped	1	6	15	22
Teckenkommunikatör	1	1	1	3
Assistenter	3	2	3	8
Teknisk personal	3	3	4	10
Övrig elevvårdspers.	3	0	1	4
Projekt-/skolledning	10	16	13	39
Övrig personal/vikarie	6	3	5	14

Personalförstärkningen har oftast handlat om anställning av en lärare (36 projekt) en projektledare eller arbetstid för en skolledare (39 projekt), en specialpedagog med inriktning mot dövhet och hörsel (26 projekt), eller en specialpedagog med inriktning mot tal och språk eller grav språkstörning (27 projekt⁴).

Projektledare och specialpedagoger har ofta arbetat med kartläggning och arbete med kommunens målsättning för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Specialpedagogerna har, liksom en hel del logopedier (22 projekt) arbetat med individintegrerade elever genom ambulerande uppdrag eller

⁴ Notera att statsbidraget för år 2013 inte var inriktat mot den huvudsakliga delen av målgruppen elever med grav språkstörning.

genom tjänster på enskilda skolor. Andra tjänster som har förstärkts med statsbidraget är assistenter, teknisk personal, teckenkommunikatörer, övrig elevvårdspersonal och vikarier för lärare på fortbildning.

I huvudmännens utvärderingar av personalförstärkningen förs resonemang om kortsiktiga effekter, såsom bättre dokumentation av åtgärder och ett utvecklat stöd för målgruppen, lärarna eller föräldrarna. På lång sikt är förhoppningen att elevernas måluppfyllelse ska öka, och i några fall även att eleverna ska få en framtid med teckenspråket. Nedan beskrivs huvudmännens slutsatser från några av dessa projekt.

Kartläggning och planering av kommunens kommunikativa miljöer

Ett tidigt steg i flera projekt är att kartlägga hur anpassade och tillgängliga skolornas kommunikativa miljöer är för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. I några fall har kartläggningen lett till en plan för hur kommunen ska ta ett helhetsgrepp och organisera om sitt arbete med dessa elevgrupper. I vissa fall har planeringen kommit långt, men det finns ändå hinder för att genomföra planerna. I andra fall går genomförandet längre än vad som var planerat. Ett exempel på en planering som ännu inte har tagits i bruk finns i Borås kommun.

Projekt: Tillgänglig undervisning

I Borås användes statsbidrag till att planera ett kommungemensamt utvecklingsarbete kring skolornas kommunikativa miljö för elever med grav språkstörning. Syftet var att planera hur alla kommunens skolor skulle kunna ta emot elever med grav språkstörning. Planeringen startade i en överblick över den verksamhet som finns i Borås för elever med grav språkstörning: kommunikationsklasser och Språksmedjan.

Kommunikationsklasserna har ett litet sammanhang, hög personaltäthet, specifik kompetens och långtgående anpassningar efter elevernas behov. I redovisningen nämns fördelar som trygghet och måluppfyllelse. Där nämns också risker som för låga förväntningar och begränsad utveckling av elevernas sociala kompetens. Slutsatsen är att det är viktigt att ha en tydlig plan för vilka elever som ska erbjudas plats i kommunikationsklasserna. Samtidigt går det inte att placera elever med stora behov i vanlig undervisning, om inte skolan har rustat för att kunna erbjuda lämpliga anpassningar och gott stöd.

Språksmedjan är en modell för stödverksamhet som testas på en skola där 24 elever med språkstörning går. Språksmedjan ska ge

integrerade elever en plats för reträtt ifrån och förberedelser inför helklassundervisningen. Språksmedjan finansieras med SIS-medel⁵.

Projektet om det kommungemensamma utvecklingsarbetet resulterade i en plan på att utöka satsningen på språksmedjor så att de skulle finnas på fyra pilotskolor i kommunen. På sikt skulle det finnas en språksmedja på varje skola i Borås stad. Områdescheferna och fackliga företrädare beslutade dock i december 2014 att inte starta något kommungemensamt utvecklingsarbete, mycket beroende på att det redan pågår många projekt i skolorna.

Något som ändå blev av är att elevhälsan i Borås får utbildning av SPSM under 2015 och att specialpedagogerna i elevhälsan sprider kunskap kring grav språkstörning i sina fokusgrupper.

Västerås stad fick bidrag för att göra en liknande kartläggning. Där ledde kartläggningen till en ny verksamhet i form av ett kommunikationsspår på en 6–9-skola.

Projekt: Språkspåret F-Gy, en väg till delaktighet

Enligt Västerås stads ansökan till statsbidrag för år 2014 har kommunen sedan 2008 haft ett kommunikationsspår med ungefär 25 platser för elever med språkstörning i årskurs F–5. Eleverna är inkluderade i den vanliga verksamheten på Storängsskolan och får extra stöd av en logoped på 70 % av en heltidstjänst och av 2,5 tjänster lärare med kompetens inom språkstörning.

Kommunen beviljades statsbidrag dels för att utveckla stödet för elever med språkstörning efter att de slutat på kommunikationsspåret årskurs 5 och dels för att kartlägga gruppen elever med språkstörning. Resultatet blev en gedigen rapport⁶ och framväxten av ett kommunikationsspår på en högstadieskola, Skiljeboskolan, under läsåret 2015/16.

Statsbidraget användes bland annat till att anställa en kommunikationsspårspedagog på heltid med uppdrag att följa upp och ge stöd åt de tre elever som lämnade kommunikationsspåret och började på sina hemskolor i årskurs 6. Eleverna fick hjälp med förförståelse och förstärkning i ämnena samtidigt som lärarna på hemskolorna fick handledning av kommunikationsspårspedagogen.

Eleverna nådde godkända resultat i samtliga delprov på nationella prov i svenska och engelska, och två blev godkända även i matematik. Skiljeboskolan var den av hemskolorna som visade extra stort intresse för att utveckla sin verksamhet för elever med grav språkstörning. Därför har tre av fyra nya elever som lämnat årskurs 5 i kommunikationsspåret sökt till den skolan och börjat årskurs 6 där höstterminen 2015. En pedagog från kommunikationsspåret följde barnen och började arbeta på Skiljeboskolan.

⁵ Statsbidrag för särskilda insatser i skolan.

⁶ *Språkstörning i skolan – En kartläggning av utbildningssituationen för barn och ungdomar med språkstörning i Västerås stad.* Dnr U2013:02/2014/20.

Vad kostar individintegrering?

Ett annat kartläggningsprojekt handlade om att hitta vägar att säkerställa stöd till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning efter en omdiskuterad nedläggning av kommunens hörselspår. Östersunds kommun, som det gäller, hade som målsättning att säkerställa en utbildning med hög kvalitet för eleverna i ordinarie skolverksamhet. Det bedömdes vara ekonomiskt stabilare än kommunens tidigare hörselspår.

Kommunens projekt gick ut på att genomföra personalförstärkning, kompetensutveckling och hörselanpassning på varje skola med elever som har dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Projektet skulle visa vilka insatser som var gynnsamma för eleverna och vad kommunens politiska inriktning kostade.

Kommunen ansökte om ett statsbidrag på 4 637 000 kronor, varav 3 565 000 till personalförstärkning. Statsbidrag för personalförstärkning beviljades inte, men kommunen fick 582 000 kronor till kompetensutveckling och ljudutjämningsystem. Redovisningen var gedigen, visade goda effekter av de insatser som gjordes och ligger till grund för kommunens planering av fortsatta insatser.

Ambulerande specialpedagog eller logoped centralt i kommunen

Ett flertal projekt har handlat om att förstärka den centrala elevhälsan med ambulerande specialpedagoger med inriktning mot dövhet eller hörselnedsättning, logopeder eller specialpedagoger med inriktning mot språkstörning. Deras insatser anses i samtliga fall innebära ett förbättrat stöd för målgruppen och lärarna, och på lite längre sikt väntas en ökning av elevernas målpuppfyllelse.

Arbetsuppgifterna har huvudsakligen bestått av att inventera skolor i behov av handledning och stöd och ha kontinuerlig kontakt med elever, lärare, elevhälsa och skolledare. De har både deltagit i träffar i arbetslagen och arbetat med enskilda elever. Ett exempel på hur arbetet kan läggas upp hittar vi i Östra Göinge kommun:

Projekt: Fokus på grava språkstörningar och hörselnedsättningar

I Östra Göinge kommun har statsbidrag använts för att öka tjänstegraden för en logoped och en hörselpedagog i centrala barn- och elevhälsan. Tiden har använts till att göra grundlig kartläggning,

testning och uppföljning av kommunens elever med hörselnedsättning eller grav språkstörning. Den ökade medvetenhet om vilka dessa 38 elever är har resulterat i anpassning av lärmiljön, handledning och kompetensutveckling för lärarna och förebyggande arbete. Dessutom har samarbetet kring eleverna ökat, dels inom skolan och dels mellan skolan, landstinget och vårdnadshavarna.

De ambulerande pedagogerna och logopederna har på många håll en nyckelroll i lärarnas kompetensutveckling kring hörselnedsättning, grav språkstörning, teknisk utrustning, alternativa verktyg och tecken som stöd. En positiv effekt av lärarnas ökade kompetens är att elever som behöver stöd snabbare fångas upp på skolorna så att de kan utredas av centrala elevhälsan.

Arbetsuppgifter utöver vad som beskrivs i exemplet ovan kan vara att ansvara för en inspirations- och kunskapsbank i form av ett språkotek eller skoldatek. Där kan det ingå att köpa in och uppdatera utrustning, till exempel lärplattor och ljudutjämningsystem, som lånas ut till skolor under den tid de har integrerade elever med hörselnedsättning eller grav språkstörning.

De ambulerande pedagogerna och logopederna samverkar också med skolsköterskor, lärare, rektorer, förskolechefer kring övergång mellan förskola och skola och vid stadie- och skolbyten. De kan också vara kommunens kontakt med hörselvården för att säkerställa att insatserna och anpassningarna är optimala. De tar emot alla dokument därifrån och ser till att skolhälsovården får kopia som läggs in i elevens skolhälsovårdsjournal. De medverkar också vid behov på elevhälsomöten på skolorna för att kunna diskutera de anpassningar som görs och vad mer som behövs.

Specialpedagog eller logoped på skolan

Några kommuner beskriver sina erfarenheter från projekt där en speciallärare eller specialpedagog med inriktning mot tal- och språk eller grav språkstörning har arbetat på en enskild skola med individintegrerade elever. I pedagogernas arbetsuppgifter har det bland annat ingått att ge stöd till eleverna enskilt och i grupp, göra pedagogiska utredningar, handleda och utbilda lärare och arbetslag, inrätta språkotek på skolan, leda kompetensutveckling och ha kontakt med elevernas föräldrar. Ett exempel på projekt som

inbegriper förstärkning med specialpedagog hittar vi på Brynässkolan i Gävle kommun.

Projekt: Brynäs/Nynäs språkprojekt

På Brynässkolan har specialpedagogen arbetat med 13 integrerade elever med grav språkstörning på 60 procent av en heltidstjänst. En del av tiden lade pedagogen på att vara i klassrummet och på att hjälpa klasslärare att planera så att eleverna i större utsträckning kunnat välja hur de ville arbeta på lektionerna.

Enligt utvärderingen har elevernas språkliga förmåga utvecklats, vilket delvis beror på specialpedagogens insatser och de lärplattor och tillhörande läromedel som köpts in för statsbidraget.

Föräldrar som har barn vid en närliggande språkförskola har gjort aktiva val för att deras barn ska gå på skolan där språkprojektet genomförs, och rektor skriver att projektet permanentas.

Liknande projekt har genomförts med inriktning mot elever med hörselnedsättning. På Önerödsskolan i Härryda kommun placerades till exempel en logoped i det arbetslag som hade elever med hörselnedsättning. Logopeden kunde ge återkoppling till lärarna om hur deras lektioner fungerade ur hörselperspektiv.

En erfarenhet som lyfts fram i sammanhanget är att det har betydelse hur skolledningen organiserar årskurser och arbetslag kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Det är en viktig förutsättning för specialpedagogens arbete att det i organisationen och schemat finns goda möjligheter till samarbete, samplanering, flexibel gruppindelning och arbete med enskilda elever.

25.4.2 Anpassning av lokaler

Anpassningar av lokaler är tillsammans med personalförstärkning de största posterna i statsbidraget. Sammanlagt 100 projekt inbegriper anpassningar av lokaler till en sammanlagd kostnad av ungefär 24,6 miljoner kronor. Det handlar oftast om ljuddämpning (70 projekt) eller inköp av system för ljudutjämning eller ljudförstärkning (53 projekt). Även trådlös hörteknik och flermikrofonssystem (20 projekt vardera) har köpts in, se tabell 25.10.

Tabell 25.10 Genomförd anpassning av lokaler

Antal projekt per typ av lokalanpassning

Typ av anpassning	Projekt 2013	Projekt 2014	Projekt 2015	Projekt totalt
Kostnad lokal- anpassningar (tkr)	6 150	9 680	8 790	24 620
Antal projekt med lokanpassningar	14 av 28 projekt	37 av 82 projekt	49 av 89 projekt	100 av 199 projekt
Ljuddämpning	8	27	35	70
Ljudutjämn./-förstärkn.	8	18	27	53
Trådlös hörteknik	4	8	8	20
Flermikrofonssystem	7	5	8	20
Ljudmiljörutiner	4	-	1	5
Annat	1	-	3	4

Specialpedagoger, intendenten och lokalansvariga har i flera kommuner samarbetat om anpassningen av klassrum och andra lokaler i skolor som har elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Syftet med anpassningarna har varit att göra skolvalet reellt även för elever med dessa funktionsnedsättningar.

I huvudmännens utvärderingar av anpassningarna anges ofta effekter som bättre ljudmiljö och möjlighet till koncentration och arbetsro för alla elever. För elever med hörselnedsättning eller grav språkstörning handlar det dessutom om ökad delaktighet och ökad tillgänglighet till skolans lokaler. På längre sikt förväntas elevernas måluppfyllelse öka och i flera fall finns tankar om att nya förhållningssätt kring ljudmiljö ska växa fram i organisationen. Nedan beskrivs huvudmännens slutsatser från några av dessa projekt.

Bättre ljudmiljö med ljuddämpning

Akustiken ses i många projekt som det allra viktigaste för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Viktigare än både hörselpedagogiken och de hörseltekniska hjälpmedlen. På en skola i Helsingborg ansågs ett projekt med inriktning på ljuddämpning ha bidragit till att två av skolans fyra elever med hörselnedsättning ökade sitt meritvärde. Skolan köpte även in skärmar som eleverna kunde välja att använda när de behövde det i undervisningen. Det visade sig att de flesta elever med hörselnedsättning använde

skärmar några gånger i veckan eller månaden. Ett litet antal elever använde skärmar dagligen på grund av hörselnedsättning eller koncentrationssvårigheter.

God effekt av ljudutjämningsystem – när de används

Förutom ljuddämpning och skärmar har enskilda klassrum utrustats med ljudutjämnings- och flermikrofonssystem. Ibland har det handlat om centrala inköp av ljudutjämningsystem som lånas ut till de skolor som för tillfället har elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Ljudutjämningsystemens effekt på elevernas lärande beskrivs som positiv. På en skola visade det sig dock i elevintervjuer att det skiljde sig markant mellan lärarna i vilken utsträckning de använde ljudutjämningsystemen. Eleverna med hörselnedsättning ville att lärarna skulle använda dem hela tiden. Men eleverna sa att de ofta blev nedröstade av övriga elever som tyckte att systemen skrällde och störde. En del lärare tycks ha uppfyllt majoritetens önskemål och låtit ljudutjämningsystemen vara avstängda.

25.4.3 Implementering av lärverktyg och metoder

En annan utgiftspost inom statsbidraget handlar om införskaffande av lärverktyg. Det rör sig om 81 projekt till en sammanlagd kostnad av ungefär 7,6 miljoner kronor. Inköpen har framför allt rört lärplattor eller datorer (69 projekt), digitala läromedel (37 projekt), språk- och teckenmaterial (22 projekt) och interaktiva tavlor (15 projekt), se tabell 25.11.

Tabell 25.11 Införskaffade lärverktyg

Antal projekt som införskaffat lärverktyg

Typ av lärverktyg	Projekt 2013	Projekt 2014	Projekt 2015	Projekt totalt
Kostnad lärverktyg (tkr)	1 340	3 880	2 390	7 610
Antal projekt med lärverktyg	8 av 28 projekt	34 av 82 projekt	39 av 89 projekt	81 av 199 projekt
Lärplattor och datorer	7	31	31	69
Digitala läromedel	1	17	19	37
Språk-/teckenmaterial	2	7	13	22
Projektor, video- och distansutrustning	1	2	4	7
Interaktiv tavla	4	5	6	15

Inköpen av lärverktyg har i projekten kopplats till implementering av både verktygen och relevanta metoder. Det innebär att det ofta finns en koppling mellan satsningar på lärverktyg och kompetensutveckling kring till exempel tekniska hjälpmedel och språk i alla ämnen. Syftet med att införskaffa lärverktyg har varit att kunna förbättra stödet till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

I huvudmännens utvärderingar av lärverktygen framgår det att verktygen och metoderna som används kring dem fungerar väl som stöd för målgruppen. I många fall gynnas även den pedagogiska utvecklingen på skolan. På längre sikt förväntas elevernas måluppfyllelse öka. Nedan beskrivs huvudmännens slutsatser från några av dessa projekt.

Användning och utvärdering av lärverktyg och appar

I flera projekt har lärplattor, digitala läromedel och appar testats och utvärderats. Listan över lärverktyg som kan underlätta för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kan göras lång. Lärare och specialpedagoger har lärt sig, prövat och anammat verktygen. På flera håll har arbetet lett till diskussioner och analyser av vad verktygen har haft för effekt. En viktig slutsats är att verktygen inte kan ersätta en pedagog, men att de ofta fungerar utmärkt som ett komplement och som stöd för

pedagogens arbete. Ett projekt i Höganäs kommun får stå som exempel inom detta område:

Projekt: Kvalitetshöjande insatser i Nyhamnsskolan

På Nyhamnsskolans kommunikationsspår i Höganäs kommun har två specialpedagoger och en logoped samarbetat kring att implementera lärplattor för elever med grav språkstörning. Målet har varit att ge eleverna verktyg för att lättare kunna hantera skolarbetet och utveckla språkliga förmågor. Implementeringen har inneburit både individuellt arbete med eleverna och handledning av lärarna. Flera av eleverna som fått en lärplatta har visat större motivation i skolarbetet.

Även abonnemang på inläsningstjänst har resulterat i att elever med grav språkstörning lättare har kunnat inkluderas i undervisningen och nå målen i olika ämnen. Det finns en hög förväntan på de appar med teckenspråkigt innehåll som utvecklas. I ett par redovisningar framförs att SPSM:s satsning på teckenspråkiga läromedel borde uppmuntras och utvecklas.

IKT och språk i alla ämnen

Tio kommuner har beskrivit satsningar på språkutvecklande arbetsätt eller genrepedagogik i sina redovisningar. Ofta inbegriper arbetet hela skolan och alla ämnen. Satsningarna har gynnat alla elever, men har varit särskilt viktiga för dem med grav språkstörning, andra språkstörningar, koncentrationssvårigheter, svag begåvning och elever som är nyanlända.

När det gäller just elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning läggs särskild tonvikt vid att lärare i alla ämnen arbetar medvetet med ordförrådet och ser till att eleverna har förståelse kring centrala begrepp.

I Hässleholms kommun har Silviaskolan för elever med hörselnedsättning vidgat synen på språk i alla ämnen. Där har de fört in logopedi och svenska som andraspråk som en del av utvecklingsarbetet. Enligt utvärderingen har det ökade språkfokuset hjälpt eleverna att klara kunskapskraven.

Slutsatser från projekten som berör elever med grav språkstörning är bland annat att det behövs mycket variation i undervisningen. Eleverna behöver använda flera olika inlärningskanaler. De behöver också få redovisa sina kunskaper på många olika sätt, till exempel genom IKT och estetiska presentationsformer. I

Örebro kommun har Navet skola arbetat med språk i alla ämnen och haft en IKT-pedagog som stöd:

Projekt: Investera, inkludera, interagera – Navet skola

På Navet skola har eleverna med och utan hörselnedsättning eller grav språkstörning fått visa sin kunskap på många olika sätt. Med hjälp av en IKT-pedagog, lärplattor, hörlurar, mikrofoner med mera spelade de in och redigerade sina redovisningar. Ledorden var ”viktigt på riktigt”, och tanken var att redovisningarna skulle ha en större målgrupp än bara lärarna.

Arbetet gjorde att eleverna med funktionsnedsättning blev delaktiga och att ingen pekades ut som annorlunda. En elev språktränade i olika appar, filmade sina egna munrörelser och kunde visa sina kunskaper utan tal genom att göra bland annat en filmtrailer med text och musik.

I redovisningen av projektet beskrivs hur arbetet med IKT och alternativa redovisningsformer ökade måluppfyllelsen hos flera av skolans nio elever med hörselnedsättning eller grav språkstörning. Flera elever utvecklade sin förmåga att uppfatta tal och förstå språk. De hittade strategier via lärverktyg och var väl rustade inför stadieövergångar. En elev med svår hörselnedsättning som tidigare inte klarade målen i svenska och engelska, och hade en låg begreppslig förmåga i SO- och NO-ämnena, nådde minst E i alla ämnen.

25.4.4 Kompetensutvecklande åtgärder, kunskapsspridning och samverkan

I sammanlagt 110 projekt har delar av erhållet statsbidrag redovisats under posten kompetenshöjande åtgärder för lärare, se tabell 25.12.

Tabell 25.12 Genomförda kompetenshöjande åtgärder för lärare

Antal projekt med olika typer av kompetenshöjande åtgärder

Kompetenshöjning	Projekt 2013	Projekt 2014	Projekt 2015	Projekt totalt
Kostnad kompetenshöjning (tkr)	1 250	3 950	5 700	10 900
Antal projekt med kompetensutveckling	18 av 28 projekt	40 av 82 projekt	52 av 89 projekt	110 av 199 projekt
Ped. högskolepoäng	2	7	9	18
Annan ped. fortbildning	13*	7	15	35
Fortb. döv/hörsel	-	18	27	45
Fortb. grav språkst.	-	13	33	46
Studiebesök/nätv./konf.	13	25	32	70
Fortb. tekniska hjälpm.	6	25	26	57
Fortb. teckenspr./tss	10	24	14	48
Övrig kompetensutv.	6	10	12	28

* Posten annan pedagogisk fortbildning fördelades i analysen av redovisningarna av statsbidrag 2014 på två ytterligare poster: fortbildning om dövhet och hörselnedsättning respektive grav språkstörning.

Kostnaderna, ungefär 10,9 miljoner kronor, säger inte allt om vad lärarnas fortbildning har kostat. Utöver dessa 110 projekt är det 48 projekt som har lagt medel på att anställa personal, till exempel specialpedagoger och logoped, som vid sidan av andra uppgifter håller i fortbildning, handledning och annat stöd för lärare. Dessa projekt redovisar kostnaderna under posten personalförstärkning.

Inom kompetensutvecklande åtgärder för lärare finns det exempel på att lärare läst pedagogiska utbildningar som gav högskolepoäng (18 projekt). Vanligaste kategorin var annan pedagogisk fortbildning som inte gav högskolepoäng (13 projekt år 2013). För statsbidrag 2014 och 2015 redovisas tre kategorier: pedagogisk fortbildning om dövhet eller hörselnedsättning (45 projekt), om grav språkstörning (46 projekt) och annat (22 projekt). Det var också vanligt med studiebesök, nätverk och konferenser för lärare (70 projekt), fortbildning om tekniska hjälpmedel (57 projekt) och fortbildning om teckenspråk eller tecken som stöd (48 projekt). Under kategorin övrig kompetensutveckling återfinns till exempel fortbildning om autismspektrumstörning.

Även de projekt som har bokfört kostnader inom posten andra utvecklingsinsatser har i nästan samtliga fall inneburit kunskaps-spridning och kompetensutveckling. I dessa fall är målgruppen

dock inte lärare, utan det handlar om utbildning, handledning eller nätverk för skolledare och övrig personal på skolorna. Insatserna har också handlat om kartläggningar, nätverk mellan skolor med mera. Varken antalet projekt, 24 stycken, eller den sammanlagda kostnaden på ungefär 1,0 miljoner kronor är riktigt rättvisande. Betydligt fler projekt har genomfört dessa typer av utvecklingsinsatser, men redovisat kostnaderna under framför allt posten personalförstärkning. Tabell 25.13 inkluderar alla projekt vars redovisning beskriver dessa typer av utvecklingsinsatser, oavsett vilken post som täcker kostnaden. I sammanställningen av antal projekt och kostnader överst i tabellen utgår siffrorna dock rakt av från kostnadsposten andra utvecklingsinsatser.

Tabell 25.13 Andra genomförda utvecklingsinsatser

Antal projekt per typ av utvecklingsinsats

Utvecklingsinsats	Projekt 2013	Projekt 2014	Projekt 2015	Projekt totalt
Kostnad andra utvecklingsins. (tkr)	120	440	440	1 000
Antal projekt, andra utvecklingsinsatser	3 av 28 projekt	10 av 82 projekt	11 av 89 projekt	24 av 199 projekt
Inventering av behov/miljö/teknik	1	9	10	20
Nätverk för målgruppen	1	1	2	4
Nätverk mellan skolor	4	3	1	8
Utbildn./nätv. skollid.	4	7	3	14
Utbildn. övr. skolpers.	5	6	23	34
Info till föräldrar	1	2	0	3
Andra insatser	3	2	4	9

I huvudmännens utvärderingar av de kompetenshöjande åtgärderna för lärare anges ofta effekter som att lärarnas kunskaper om målgruppens behov har ökat och att de anpassar sina metoder och sin kommunikation efter eleverna. Ibland nämns också effekter som ökad samverkan inom skolor och mellan olika skolor.

På längre sikt förväntas den ökade kompetensen hos lärarna bidra till att skapa trygghet och kontinuitet för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Som vid de flesta andra typer av insatser förväntas även elevernas måluppfyllelse öka.

De så kallade andra utvecklingsinsatser som har genomförts med finansiering av statsbidrag har till viss del haft samma effekt som de kompetenshöjande åtgärderna för lärare. Det handlar om ökade kunskaper om målgruppens behov och ökad samverkan mellan olika skolor. Därutöver har insatserna resulterat i samverkan mellan stat, landsting och kommun. Nedan beskrivs huvudmännens slutsatser utifrån några exempel på kompetenshöjande åtgärder för lärare och andra utvecklingsinsatser.

Lärosätenas roll i kunskapspridningen

Det finns en del projekt där enstaka lärare eller specialpedagoger har läst utbildningar som ger högskolepoäng. På Alviksskolan i Stockholms kommun skapades ett lite större projekt där tio lärare ingick i en forskningscirkel kring hörselpedagogik. De tio deltagarna var lärare med inriktning mot yngre åldrar. Projektet hade en vetenskaplig ledare från högskolan i Halmstad, och aktionsforskningen resulterade i en rapport och en D-uppsats.

Teckenspråk och tecken som stöd

Många projekt har inriktats mot teckenspråk. Framför allt handlar det om kompetensutveckling för lärare, allt ifrån kurser på halvfart vid Stockholms universitet till fortbildningsveckor vid folkhögskolor. På till exempel Alviksskolan i Stockholms stad har utvecklingen varit sådan att allt fler elever med hörselnedsättning har behov av teckenspråk som ett andra språk. Därför har alla lärare på skolan fått teckenspråksutbildning. I andra kommuner har även lärare inom grundsärskolan och fritidspersonal utbildats i teckenspråk, vilket elever med hörselnedsättning har haft nytta av.

När det gäller tecken som stöd har kompetensutvecklingen ofta genomförts inom kommunen. Det är ofta grupper av lärare som utbildas samtidigt av till exempel en specialpedagog som är anställd i centrala elevhälsan. Efter att lärarna har fått kompetensutveckling ingår det i vissa projekt att de ska fortsätta att inspirera varandra att använda tecken som stöd i undervisningen.

Det finns också projekt där det har funnits en ambition att ha undervisning i teckenspråk för elever. Stenkulaskolan i Malmö

erbjöd alla elever möjlighet att läsa teckenspråk som språkval. Men eftersom eleverna hellre läste språkkurser som gav meritpoäng blev inte av.

Elever med autismspektrumstörning

Ett par projekt har inbegripit information, diskussion och handledning runt elever med autismspektrumstörning i kombination med hörselnedsättning eller grav språkstörning. Satsningarna motiveras med att de elever som söker sig till skolorna är i behov av allt mer komplexa stödsatser för sitt lärande och sin utveckling. Genom att svårigheterna runt elever med flera funktionsnedsättningar har belysts i projekten har lärarnas tvekan inför svårigheterna kunnat bytas till en nyfikenhet att lära sig mer.

Kunskapspridning från språk- och hörselklasser

I några projekt har spår, klasser och skolor med inriktning mot elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning fungerat som kunskapscentrum i kommunerna. Kommunikations-skolan i Malmö kommun har till exempel spridit sin kompetens till lärare på Krokbacksskolan genom att ta emot studiebesök och ge skolans lärare handledning av Kommunikationsskolans logoped.

Liknande exempel finns inom hörselpedagogiken. I Norrköpings kommun har till exempel en koordinator anställts med det långsiktiga målet att utveckla ett kunskapscentrum kring hörsel vid Norrköpings hörselspår. Genom hörselspåret har lärare i Norrköpings kommun fått fortbildning om elever med hörselnedsättning och handledning kring hörselpedagogiska frågor. Arbetet på hörselspåret sker i samverkan med centrala elevhälsans hörselpedagog och landstingets hjälpmedelsingenjör.

Solanderskolan, där Piteå kommuns hörselklasser finns, påpekar i sin redovisning att modellskolor skulle kunna vara ett led i att utveckla lärmiljön för elever med dövhet eller hörselnedsättning inom de tre benen akustisk miljö, hörselpedagogik och hörteknik.

Lokalintegrering – samverkan mellan hörsel- eller kommunikationsklasser och vanliga klasser

Många av hörsel- och kommunikationsklasserna i Sverige ligger lokalintegrerade i vanliga skolor. Alviksskolan i Stockholms stad har med ljuddämpning och ny hörteknik kunnat erbjuda eleverna med hörselnedsättning fler inkluderande alternativ i språkval och elevens val. Hörande elever och elever med hörselnedsättning läste ämnena tillsammans. Några av eleverna med hörselnedsättning upplevde dock att de inte alltid hörde vad de andra eleverna sa. Ibland använde inte personalen hörtekniken helt rätt heller.

I ett annat försök på samma skola samverkade en klass med hörande elever och en hörselklass i årskurs 5 inom ämnet svenska. De följde samma pedagogiska planering och arbetade i tvärgrupper utifrån varje elevs behov av undervisningsmiljö.

Ett annat projekt har handlat om samarbete mellan Kastellskolan och Kristinaskolan i Härnösand, det vill säga en fristående skola och en specialskola. Syftet var att de två skolorna tillsammans skulle kunna behålla och ta tillvara kompetens och ämnesbehörighet över tid. Enligt utvärderingen var samarbetet mycket positivt för elever med hörselnedsättning, grav språkstörning eller ljudkänslighet på Kastellskolan. Lärarna hade nytta av samarbetet till exempel genom att stötta varandra vid bedömning av nationella prov.

Regional samverkan kring hörselspår och hörselgruppsverksamheter

I många kommuner är eleverna med dövhet eller hörselnedsättning så få att de behöver resa för att kunna träffa varandra. I Region Kronoberg finns ett regionalt hörselspår för alla elever med hörselnedsättning. Undervisningen i hörselspåret bedrivs en dag i veckan i Alvesta. Specialpedagogen med inriktning mot hörselnedsättning följer upp skolgången på respektive hemskola en gång i månaden. Syftet är att öka elevernas förutsättningar att nå de nationella målen, få ett bättre självförtroende, få teckenundervisning och få träffa andra elever i liknande situation.

I Vimmerby kommun finns en hörselgruppsverksamhet som bedrivs för integrerade elever med hörselnedsättning i Hultsfreds, Västerviks och Vimmerby kommun. Eleverna får tillfälle att träffa andra i samma situation i ett fullt utrustat och anpassat klassrum i

Vimmerby en skoldag per månad. De har undervisning med lärare med inriktning mot hörselnedsättning och utvecklar hörselstrategier och självförtroende.

Nätverk mellan skolor

Nätverk mellan skolor har varit en viktig del i kunskapsspridningen kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, både på lärar- och skolledarnivå. I redovisningen från Stenkulaskolans hörselklasser nämns att skolan samverkar med kommunala och fristående skolor som har individintegrerade elever med hörselnedsättning. Samverkan sträcker sig också till förskolor, Silviaskolan för elever med hörselnedsättning, Riksgymnasiet för döva och hörselskadade och den regionala specialskolan Östervångsskolan. Även Piteå kommun beskriver ett erfarenhetsutbyte där lärare från Solanderskolans hörselklasser besöker Silviaskolan och Östervångsskolan. Flera hörselklasser har i sin redovisning lämnat synpunkter till utredningen om att samverkan mellan olika verksamheter för elever med hörselnedsättning borde stöttas på nationell nivå.

Samverkan finns även när det gäller elever med grav språkstörning. Kommunikationsskolan i Malmö beskriver ett erfarenhetsutbyte med andra kommunikationsklasser: Kannebäckskolan i Göteborg, Hällsboskolan i Umeå och Vallen i Vallentuna.

För kunskapsspridning på skolledarnivå har Kannebäckskolan drivit ett projekt i form av ett skolledarnätverk för kommunala hörselskolor. Nätverket har bland annat hållit seminarier med syfte att sprida kunskap och att leda till utveckling. Ett sådant nätverk borde enligt utvärderingen snarare vara ett uppdrag för SPSM.

Nätverk kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kan behövas för alla personalgrupper som arbetar med målgruppen. Från Silviaskolan kommer ett förslag om att ge SPSM i uppdrag att arrangera nationella hörseldagar. De skulle bestå av forskningsseminarier, nätverk och diskussion för skolledare, ambulering specialpedagoger, speciallärare, assistenter, elevhälsan och andra berörda. Det anses vara viktigt att det blir ett forum för alla typer av verksamheter – specialskolor, regionala hörselklasser, kommunala hörselklasser, kommunala hörselspår och

skolor med individintegrerade elever som har dövhet eller hörselnedsättning.

Samverkan kring kompetensutveckling – stat, landsting och kommun

Flera kommuner samverkar med SPSM och landstingets hörselvård och habilitering när det gäller språk- och hörselproblematik. SPSM har på flera ställen hållit utbildning för all personal som arbetar med de elever som har dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Flera grupper med pedagoger från kommunala skolor har gjort studiebesök inom specialskolan.

I Tierps kommun träffar den specialpedagog och det arbetslag som har en elev med hörselnedsättning landstinget och SPSM en gång per termin för råd, stöd och kompetensutveckling. Även enskilda skolor, klasser och spår för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning uppger att de samverkar med SPSM och landstinget. Enligt utvärderingarna behöver dock kännetecknen om SPSM och specialskolorna som kunskapsbank kring ljudmiljö, pedagogik och teknik spridas.

Även SPSM har fått del av utredningens statsbidrag när det har inneburit samverkan med andra huvudmän. Södra regionen har startat ett pedagogiskt kompetensforum där kommun, landsting och SPSM samarbetar kring kommunkartläggning, fortbildning, skolledarnätverk och information. Projektet har resulterat i att två av regionens fyra län har upprättat policydokument kring ansvarsfördelningen mellan kommun, stat och landsting. Arbetet fortsätter för att få till avtal i de andra två länen.

25.5 Reflektioner över utfallet

Ovan redovisas huvudmännens genomförda aktiviteter med exempel på erfarenheter från dem. Utredningen har kunnat bevilja medel till personalförstärkningar, kompetenshöjande åtgärder för lärare, andra utvecklingsinsatser, införskaffande av lärverktyg, anpassning av undervisningsmiljön och nya eller utvidgade undervisningsmiljöer. Statsbidraget har i stora drag använts inom följande typer av verksamheter:

- enskilda skolor som har individintegrerade elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning
- resursenheter och central elevhälsa i kommunerna
- befintliga hörselklasser och hörselspår
- befintliga kommunikationsklasser och kommunikationsspår
- samarbeten mellan huvudmän.

Sammanfattningsvis framgår det av utvärderingarna att projekten har varit lärorika och lett till ökad kompetens kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Det har till stor del handlat om ökad kompetens hos klass- och ämneslärare för att möjliggöra skolgång i reguljär klass på hemmaplan. Det har också handlat om ökad kompetens hos lärare i hörsel- och kommunikationsklasser för att möjliggöra en utveckling av den kommunikativa miljön utifrån elevernas behov. Utvärderingarna visar att det dessutom har varit framgångsrikt att förstärka både skolornas elevhälsa och kommunernas centrala elevhälsa med personalkategorier som har specifik kompetens kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Kompetensen inom specialpedagogik, logopedi, teknik, teckenkommunikation och så vidare utnyttjades väl.

Representanter i utredningens kommunala referensgrupp beskriver effekterna av statsbidraget som att frågorna har lyfts upp på bordet i kommunernas inre arbete. Särskilt positivt har det varit när insatserna förlängts till att bli två- eller treåriga. Det har gett god effekt eftersom första årets åtgärder hann utvärderas och man utifrån det kunde ta ställning till vad man skulle utveckla ytterligare under det andra året. Referensgruppen ser det också som givande när lärosäten har varit inblandade i olika projekt. De ser det som centralt att samarbeta och lyfta forskningen i skolan.

Frågan om långsiktighet

Några projekt som innefattar personalförstärkning har övergått i reguljär verksamhet. Projekt som innefattar kompetenshöjande åtgärder, andra utvecklingsinsatser, anpassning av lärmiljön och inköp av lärverktyg lever vidare genom kunskaperna, förhållningssätten, miljöerna och verktygen. Ett antal projekt har dokumenterats i

rapportform och spridits inom huvudmännens organisationer och ibland även utanför dem. Flera projekt har lett till planer för omfattande verksamhetsutveckling som antingen har sjuösatts eller lagts på is av olika anledningar.

Projektens framgång är beroende av deras långsiktighet. När det är osäkert hur långsiktig en satsning kommer att vara försvåras utvecklingsarbetet. Faktorer som påverkar projekten är förändringar i huvudmännens intentioner och ekonomi, skiftande elevunderlag och konkurrens från andra typer av projekt som rör samma skolor. I utredningens statsbidrag blev osäkerheten mycket tydlig när en liten skola hade lagt ner stora resurser på anpassningar för en elev och vårdnadshavarna valde en annan skola mitt i läsåret.

Outnyttjade medel

Flera projekt genomförde inte alla aktiviteter. 18 procent av det beviljade statsbidraget användes inte, vilket kan tyckas vara en hög siffra. (Medlen rekvirerades inte eller återbetalades i efterhand.) Statsbidrag som är mindre specifika än detta statsbidrag brukar utnyttjas i betydligt högre utsträckning. En jämförelse kan göras med statsbidrag utifrån förordning (2011:1597) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan, som också är ganska specifikt. Även där har graden av rekvirering legat lågt – år 2015 var det ungefär 24 procent av statsbidraget som inte rekvirerades.

Ju mer specifikt ett bidrag är desto svårare brukar det vara för bidragstagarna att använda medlen inom ramen för vad de är beviljade för. Utredningens statsbidrag är relativt specifikt och om en plan kullkastas kan den inte så lätt ersättas av en ny plan. Av huvudmännens redovisningar framgår att det blir problem att genomföra projekten när nyckelpersoner försvinner eller inte går att anställa, eller när en högskoleutbildning som personalen sökt inte startar.

Av redovisningarna framgår också att det är en nackdel att bidraget följer kalenderår, inte läsåret. Det är till exempel lättare att anställa skolpersonal och låta lärare läsa utbildningar läsårsvis. Att bidraget är ettårigt gör att det finns små tidsmarginaler. Det är ett av skälen till att utredningen föreslår att SKÅ-bidraget ska främja fleråriga utvecklingsprojekt. Även om bidraget bara kan beviljas för

ett år i taget finns öppningen att beslut om fortsatt bidrag kan fattas i mån av tillgång på medel.

Hur kan statsbidrag stimulera till nya verksamheter?

Ett av syftena med utredningens statsbidrag har varit att öka valfriheten för eleverna och deras vårdnadshavare. Det har projekten ofta uppfyllt genom anpassningar som har ökat möjligheten för elever att stanna i sina hemskolor. Genom statsbidraget hade utredningen också möjlighet att stimulera skolhuvudmän att starta nya särskilt anpassade verksamheter, till exempel hörsel- eller kommunikationsspår och -klasser. Endast en ny verksamhet har dock skapats med direkt finansiering från statsbidraget, och ytterligare två som följd av statsbidragsfinansierade projekt. Utredningen drar slutsatsen att det behövs mer än ett tillfälligt statsbidrag för att stimulera huvudmän att starta nya verksamheter för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Därför är det viktigt att det framtida SKÅ-bidraget, som bland annat ska kunna ges till långsiktig regional verksamhet, kopplas samman med utredningens förslag om regionala nav. Inom navorganisationen kan kommuner, landsting och SPSM samarbeta kring uppbyggnaden av de nya verksamheter som behövs regionalt och lokalt. Det fåtal nya verksamheter som startat med hjälp av utredningens statsbidrag har samtidigt fått råd och stöd av SPSM och tagit del av nuvarande SIS-bidraget.

Utredningen har inte beviljat statsbidrag till projekt inom gymnasieskolan, men befarar att det är ännu svårare att stimulera uppkomst av nya verksamheter där. Inom grundskolan finns det redan hörsel- och kommunikationsspår och -klasser på flera håll, och flera sådana verksamheter har tagit del av utredningens statsbidrag. I gymnasieskolan finns det i dag endast enstaka hörsel- eller kommunikationsspår och -klasser, vilket innebär att tröskeln för att starta nya verksamheter i gymnasieskolan kan antas vara betydligt högre än i grundskolan. Utredningen befarar därför att utbyggnaden av nya verksamheter i gymnasieskolan kommer att ske långsammare och i lägre utsträckning än i grundskolan, trots SKÅ-bidrag och regionala nav.

26 Internationell utblick

I detta kapitel ges en översikt över grundskoleutbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar i de nordiska länderna samt Nederländerna, England och Skottland. Källan är Eurydice, tidigare Eurypedia, som är en databas där Europas länder själva beskriver sina utbildningssystem.¹ Översikten har inte ambitionen att vara heltäckande. För fördjupad information hänvisas till European Agency for Special Needs and Inclusive Education, som är en organisation för EU-medlemsländernas samarbete kring specialpedagogik och inkluderande undervisning.

26.1 De nordiska länderna

26.1.1 Norge

I Norge är grundprincipen att elever så långt som möjligt ska få stöd inom den vanliga skolan. Elever som inte utvecklas tillfredsställande i reguljär undervisning har rätt till specialundervisning. Begreppet specialundervisning används framför allt för elever med funktionsnedsättning. 8,4 procent av eleverna i grundskolan hade behov av och fick specialundervisning under läsåret 2011/12.

Integrerade elever

Elever som enligt professionell bedömning har behov av specialundervisning har laglig rätt till den, och det är vårdnadshavarna som ansöker. Specialundervisningen ges i första hand på vanliga

¹ Europeiska kommissionen (2016).

skolor där eleverna är integrerade i reguljära klasser. Ibland får eleverna även specialundervisning i liten grupp eller individuellt.

Varje län ska ha en pedagogisk psykologisk tjänst, PPT, som stöder skolorna i arbetet med att utveckla organisation och kompetens för att förbättra anpassningarna för elever med behov av omfattande stöd och se till att eleverna får utredningar när det behövs. Den vanliga arbetsgången är att PPT gör en bedömning av elevernas stödbehov och ger en rekommendation om omfattning och form av specialundervisning. Målet är att identifiera elever med behov av omfattande stöd så tidigt som möjligt. Ett led i detta är att alla lokala vårdcentraler samarbetar med PPT.

Om en skola behöver ytterligare stöd för att anpassa lärmiljön för en elev kan den statliga myndigheten STATPED komplettera PPT med specifik kunskap som vanligtvis inte finns lokalt. STATPED har då kontakt med skolorna och ger stöd åt eleverna. Det gäller framför allt promillegrupper såsom elever med hörsel-, synnedsättning eller grav språkstörning.

Specialklasser och specialskolor

Vissa större kommuner har specialklasser eller specialskolor för till exempel elever med hörselnedsättning eller intellektuell funktionsnedsättning. Där kan man erbjuda mer skräddarsydd specialundervisning genom att eleverna är få och behöver samma typ av stöd.

Elever med dövhet eller hörselnedsättning har rätt till utbildning på och i norskt teckenspråk. Sedan två statliga specialskolor för elever med dövhet eller hörselnedsättning har lagts ned finns det nu en kvar. Den skolan erbjuder undervisning i norskt teckenspråk som förstaspråk och andraspråk. Skolan har också deltidselever som läser kurser på två till tolv veckor.

26.1.2 Danmark

I Danmark har fokus på senare år legat på att inkludera alla elever i den vanliga skolan och erbjuda specialundervisning på plats till de elever som behöver det.

Integrerade elever

Det är vanligen lärarna som först uppmärksammar att elever har behov av omfattande stöd. En pedagogisk-psykologisk rådgivningstjänst utreder elevernas behov och ger förslag på stödåtgärder. Rektor beslutar om eleverna ska få specialundervisning eller annat specialpedagogiskt stöd. Det finns specialundervisning för elever med hörsel-, synnedsättning, dyslexi, intellektuell funktionsnedsättning och rörelsehinder.

Eleverna får oftast specialundervisning av en speciallärare som ett *komplement* till den reguljära undervisningen i ett eller flera ämnen. Det kan till exempel ske genom att specialläraren är med i den reguljära undervisningen i klassrummet. Elever som inte utvecklas inom den reguljära undervisningen kan få specialundervisning som *ersätter* den reguljära undervisningen i ett eller flera ämnen.

Specialklasser och specialskolor

Elever kan få sin specialundervisning i specialklasser eller specialskolor. En kombination av undervisning i reguljär klass och specialklass är också möjlig. Målet är att begränsa specialskolorna till elever med så svåra funktionsnedsättningar att vanliga skolor inte lyckas erbjuda rätt stöd.

26.1.3 Finland

Det finska utbildningssystemet bygger sedan länge på inkludering och tidigast möjligt stöd till eleverna för att förhindra att problem uppstår och växer. Stödet ges framför allt inom den vanliga skolan, men även i specialklasser och specialskolor.

Integrerade elever

I Finland finns det tre nivåer av stöd i skolorna: generellt stöd, intensifierat stöd och specialstöd. Alla elever har rätt till generellt stöd som ges inom den reguljära undervisningen. Elever som behöver varaktigt stöd eller flera olika typer av stöd samtidigt ska

ges intensifierat stöd. Specialstöd ska ges till elever som inte når målen med hjälp av andra åtgärder. Beslut om specialstöd kan fattas före skolstart om en psykologisk eller medicinsk undersökning visar att det är uppenbart att eleven inte kan få sin undervisning på annat sätt på grund av till exempel en funktionsnedsättning.

Specialstöd ges i form av specialundervisning plus de andra former av stöd som finns inom grundskolan. Ett beslut om specialstöd ska också avgöra i vilken grupp en elev ska undervisas, till exempel helt eller delvis i ett specialundervisningsklassrum. Stödet ska erbjudas i elevens egen skola genom flexibla lösningar om det inte är oundvikligt att flytta eleven till en annan grupp eller skola för att tillhandahålla stödet.

Specialklasser och specialskolor

Det finns sex statliga specialskolor i Finland. Skolorna är bland annat till för elever med dövhet eller hörselnedsättning. Specialskolorna är också nationella utvecklings- och resurscentrum som ger expertstöd till kommuner och skolor. Storleken på undervisningsgrupperna är reglerade så att elever med specialstöd går i grupper om maximalt tio elever.

Om nio års grundskola inte förväntas räcka för en elev med funktionsnedsättning börjar eleven ett år tidigare än andra elever och går elva år i grundskolan. För elever som har en sådan förlängd grundskoleutbildning, vilket är vanligt i utbildningen för elever med synnedsättning, hörselnedsättning, rörelsehinder eller intellektuell funktionsnedsättning, får gruppstorleken vara maximalt åtta elever och för elever med grav intellektuell funktionsnedsättning maximalt sex elever. Om en elev i stället går i reguljär klass får undervisningsgruppen bestå av maximalt 20 elever.

Separat utbildning för elever med specialstöd följer den vanliga läroplanen, men den kan anpassas individuellt och för elever med allvarliga funktionsnedsättningar kan ämnen bytas ut mot ämnesområden.

26.1.4 Island

På Island är målet att alla elever med funktionsnedsättning så långt som möjligt ska integreras i reguljär utbildning. Eleverna har rätt att gå i närmsta skola och få stöd där.

Integrerade elever och specialklasser

Så fort skola, hälsovård eller socialtjänst ser symtom på funktionsnedsättning meddelas elevernas vårdnadshavare. Om vidare utredningar visar att eleverna har behov av diagnostisering eller behandling hänvisas de till passande instans. Elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning hör till exempel till Nationellt hörsel- och talcentrum, som söker lösningar kring diagnostik och behandling. Om eleverna trots omfattande stöd inte får en passande undervisning i reguljär klass kan vårdnadshavarna ansöka om att få eleven flyttad till en specialklass eller specialskola. De flesta större kommuner har specialklasser i vanliga skolor inom sitt upptagningsområde.

Varje skola bestämmer hur specialundervisningen organiseras. Större skolor har oftare fler valmöjligheter, från undervisning enbart i reguljär klass till specialklass under åtminstone en del av skoldagen. Specialklasserna har mindre gruppstorlek och erbjuder på så sätt de viloperioder som är nödvändiga för många elever med funktionsnedsättning. De flesta eleverna i specialklasserna är i reguljär klass delar av skoldagen, vilket gör att storleken och sammansättningen på grupperna varierar under dagen. Gruppstorlekarna i reguljära klasser är ungefär 20. Specialklasserna kan ha en gruppstorlek som varierar mellan två och tio elever under dagen.

Eleverna i specialklasser undervisas i grupper utifrån primär funktionsnedsättning, till exempel dövhet eller intellektuell funktionsnedsättning. I utbildningen för elever med dövhet används i huvudsak teckenspråk.

Specialskolor

Det finns tre specialskolor placerade i de mest tätbefolkade områdena på Island. En av skolorna är för elever med multifunktionsnedsättning och de andra två fungerar som temporära

skolor för elever med beteendeproblematik eller psykologiska svårigheter. Det finns inget boende på skolorna utan upptagningsområdet är lokalt. Sammanlagt går 100–150 grundskoleelever i specialskolorna, det vill säga runt 0,3 procent. Specialskolorna fungerar som resurscentrum för vanliga skolor. Även några få vanliga skolor med specialklasser fungerar som resurscentrum.

26.2 Nederländerna

Nederländerna har styrt sitt skolsystem mot att elever med behov av omfattande stöd går i vanliga skolor. Genom att bredda och stärka stödet på plats har väntelistorna till specialskolorna försvunnit.

Integrerade elever

Elever med behov av omfattande stöd, på grund av till exempel funktionsnedsättning, psykiska problem eller beteendeproblematik, får specifikt riktade medel som kan användas regionalt av de skolor som samarbetar kring olika stödfunktioner. I det regionala samarbetet beslutas vilken sorts stöd och vägledning som ska erbjudas.

Skolorna har speciallärare som ger eleverna stöd i undervisningen. Dessutom har skolorna ofta konsulenter som kan ge individuell vägledning. En vanlig skola måste inte ta emot en elev med behov av omfattande stöd om skolan har goda motiv.

Specialskolor

I Nederländerna finns det fyra kategorier av specialskolor. En av kategorierna är skolor för elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning. Till denna kategori hör också elever vars språkstörning beror på vissa former av autismspektrumstörning.

För att kunna utnyttja en hög och samlad kompetens finns ett nationellt system för att remittera och ta emot elever med dövhet, hörselnedsättning och språkstörning till specialskolorna. Eleverna utbildas sedan på ett mindre antal specialskolor spridda över landet. Specialskolorna har mindre klasser än vanliga skolor. Både elev-

ernas ålder och utvecklingsnivå påverkar hur klasserna sätts samman. Utbildningsministern beslutar om vilka ämnen undervisningen måste innehålla i specialskolorna, men hur mycket tid som läggs på varje ämne beslutar skolorna om. Specialskolorna ger även stöd till vanliga skolor som har elever med dövhet, hörselnedsättning eller språkstörning.

Efter att eleverna har fyllt 12 år och upp till att de är som mest 20 år erbjuds olika inriktningar för utbildningen i specialskolan beroende på elevernas utvecklingspotential.

26.3 England

I England handlar regleringen kring specialundervisning om att så långt som möjligt placera elever med behov av omfattande stöd i reguljär klass. En liten minoritet av eleverna behöver mer stöd än vad de vanliga skolorna kan erbjuda och de får då gå i separata specialskolor.

Integrerade elever

Elever med funktionsnedsättning eller behov av specialundervisning av andra skäl ges omfattande stöd genom en fyrdelad cykel: bedömning, planering, genomförande och utvärdering. Skolan, hälsovården och socialtjänsten måste samarbeta kring elevgruppen och ge eleverna varsin plan för stödet. De måste dessutom i samlad form publicera ett lokalt erbjudande om stöd som förväntas vara tillgängligt för elevgruppen. Skola, hälsovård och socialtjänst erbjuder alltså tillsammans olika former av stöd och insatser, till exempel tal- och språkbehandling, hörteknik och habilitering.

I den lagstadgade skolstatistiken som samlas in antecknas elevernas behov av specialundervisning i ett antal kategorier, bland annat hörselnedsättning och tal-, språk- och kommunikationssvårigheter. Data används för att fördela medel, kartlägga stödbehovet och utveckla arbetet.

Alla skolor måste utse en specialutbildad lärare till koordinator för elever med behov av specialundervisning. Koordinatoren utvecklar stödet och samordnar det i skolvardagen. För lärare i hörselklasser krävs obligatorisk kompetens utöver kvalificerad lärarutbildning.

Specialskolor

I England erbjuder specialskolor utbildning för elever vars behov av specialundervisning inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt i vanliga skolor. Specialskolorna är ofta mycket mindre än vanliga skolor och har en högre lärartäthet. De kan ha dag- eller boende-elever eller både och. Det finns specialskolor för bland annat elever med hörselnedsättning eller språkstörning.

Mindre än tre procent av skoleleverna i England hade i januari 2013 fått en plan för stöd utarbetad av skolan, hälsovården och socialtjänsten. Alla som ingår i den elevgruppen har rätt att ansöka om en plats i en specialskola. Det är vårdnadshavarnas val som avgör om eleverna placeras i reguljär klass eller i specialskola. Drygt hälften av eleverna i gruppen, 53 procent, gick i vanliga skolor och resten i specialskolor.

Specialskolorna fyller en viktig funktion i stödet till alla elever med behov av specialundervisning och samarbetar med vanliga skolor för att utveckla och dela kompetens och förhållningssätt.

26.4 Skottland

I Skottland ansvarar vanliga skolor för utbildningen för elever med behov av omfattande stöd, vilket inkluderar elever med funktionsnedsättning. Lokala myndigheter står för anpassning av lokaler, utrustning och bemanning för att underlätta arbetet. Nästan 99 procent av alla elever utbildas i vanliga skolor.

Integrerade elever

De flesta elever med behov av omfattande stöd går i skolan närmast hemmet. De får stöd av specialpedagoger som är placerade i skolan eller i den lokala myndighetens centrala stödenhet. Specialpedagogerna erbjuder fortbildning och rådgivning till skolledning och lärare och specialundervisning individuellt eller i grupp till elever med behov av omfattande stöd. Dessutom kan de arbeta i klassrummen vid sidan av klass- eller ämneslärarna för att ge stöd till alla elever i klasser där det finns någon elev med behov av omfattande stöd.

Några lokala myndigheter koncentrerar resurserna och specialiststödet i utvalda vanliga skolor för att ge stöd till exempelvis integrerade elever med hörselnedsättning från ett större geografiskt område så att de med större framgång kan gå i reguljär klass.

Kring elever med behov av omfattande stöd koordineras skolans, hälsovårdens och socialtjänstens arbete. Beroende på elevernas behov kan många professioner vara inblandade i stödet. Det kan handla om till exempel psykologer, läkare och tal- och språkterapeuter.

Specialskolor och specialklasser

För elever med behov av omfattande stöd finns det specialskolor och specialklasser för dag- eller boendeelever. Specialskolorna uppmuntras att möjliggöra för elever att ha ett utbyte med närbelägna skolor.

Beslutet att låta en elev gå i specialskola eller specialklass fattas gemensamt av vårdnadshavare, lärare och myndigheter med hjälp av psykolog och andra specialister. Vissa specialskolor eller specialklasser är till för elever med liknande behov av omfattande stöd, till exempel elever med hörsel- eller synnedsättning. Gruppstorleken anpassas efter elevernas behov och gruppsammansättningen beror på omfattningen av elevernas behov och även deras ålder.

27 Forsknings- och kunskapssammanställning

På uppdrag av utredningen har två forskare, Annika Dahlgren Sandberg och Olof Sandgren, gjort forsknings- och kunskapssammanställningar avseende elever med dövhet eller hörselnedsättning, respektive grav språkstörning. Nedan följer en sammanfattning av sammanställningarna och utredningens bedömning av behov av och förslag på ny forskning. Forsknings- och kunskapssammanställningarna återfinns i sin helhet i bilaga 5 och 6.

27.1 Forskning om dövhet eller hörselnedsättning – en sammanfattning

27.1.1 Hörselnedsättning och dess pedagogiska konsekvenser

Den svenska forskningen är begränsad när det gäller frågan om tidig intervention för barn med dövhet eller hörselnedsättning. Däremot förekommer flera internationella forskningsartiklar som ger stöd för tidig screening för att möjliggöra tidig intervention.

Svenska barn med kokleaimplantat, CI, trivs förhållandevis bra i skolan. I specialskolan tycks kamratkontakter fungera bättre än i reguljär klass. Barnens möjlighet att kommunicera förefaller ha mycket stor betydelse för trivseln. Specialskolan upplevs dock leda till ett större utanförskap. I en studie uppgav många av de drygt 600 elever som deltog att de upplevde delaktighet och att skolmiljön präglades av tillgänglighet. Missnöje fanns framför allt hos elever som var individintegrerade och elever med ytterligare funktionsnedsättning. Internationella studier pekar, i likhet med svenska studier, på att eleverna har en god livskvalitet och att

skillnaden är liten mellan elever i inkluderande skolmiljöer och elever i skolmiljöer för barn med dövhet eller hörselnedsättning.

Elever med dövhet eller hörselnedsättning har lägre målpåfyllelse än hörande. Graden av hörselnedsättning förefaller påverka skolresultaten såväl som möjligheten att kvalificera sig till högre studier och att få en framtida anställning. Internationella studier visar precis som nordiska att barn med dövhet underpresterar i förhållande till hörande, men att utvecklingen av bland annat CI bidragit till att minska skillnaderna. Skillnaden i skolresultat antas också bero på undervisningsfaktorer, varför erfaren skolpersonal framhålls som viktigt. Det är också viktigt att lärare inte har alltför låga förväntningar på eleverna. Forskningen pekar även på vikten av individanpassad undervisning med anledning av att barn med hörselnedsättning ofta uppvisar andra kliniska symptom.

När det gäller forskning om metoder har en amerikansk studie identifierat ett antal strategier. Trots ytterligare forskning och trots att de vetenskapliga beläggen för de starkaste strategierna hade ökat markant så saknades mycket evidens för metoderna. Organisatoriskt har insatser där barn med dövhet eller barn med hörselnedsättning studerar tillsammans visat sig vara effektiva. Även teckentolk har visat sig vara ett viktigt inslag i undervisningen. En studie visade att teckentolken både lade till och utelämnade delar av budskapet i klassrummet för att öka elevens förståelse av språket och kursinnehållet, vilket övrig personal inte var särskilt medveten om. Elevers tidigare skolresultat och tvåspråkighet har visat sig vara goda prediktorer för skolprestationer i högre utbildning.

Inom svensk forskning har tvåspråkighetens inverkan på elevernas studieresultat rönt föga intresse. En studie pekade på att tvåspråkighet inte längre endast innebär skriven svenska utan och också talad svenska, i takt med att fler elever har CI. Studier från Storbritannien och USA lyfter fram faktorer som är viktiga för att tvåspråkig undervisning ska bli framgångsrik. Exempel på sådana är bland annat att teckenspråk erkänns som officiellt språk, inställningen bland föräldrar och personal och tillgång till eftergymnasial utbildning. Vidare krävs externt stöd till personal och elever samt nödvändiga anpassningar för att undervisningen ska leda framåt.

Såväl svensk som internationell forskning har uppmärksammat lärande i naturvetenskapliga ämnen hos elever med dövhet eller

hörselnedsättning. Man har bland annat funnit att diskussionerna mellan eleverna med dövhet var mindre djupgående än i grupper med normalhörande och att eleverna inte tillägnat sig begreppsapparaten. Naturvetenskapens språk ställer vidare specifika krav på teckenspråket och den teckenspråkande genom att läraren förutom kunskaper i naturvetenskap också måste ha goda kunskaper i att uttrycka naturvetenskapliga begrepp på teckenspråk.

I studier av barn med CI har det framgått att de flesta barn har nytta av tidigt erhållna CI och att tidiga utvecklingsmässiga framsteg har stor betydelse för fortsatt utveckling. Tidiga CI och tidig talspråksträning kan även minska risken för försening i läs- och skrivutveckling och bidra till att minska skillnaden mellan hörande barn och barn med hörselnedsättning. För integrerade barn med CI förefaller tekniken som används sätta ramar för barnens deltagande i samspel och kommunikation.

Svenska studier har visat vikten av bland annat kompetens och kunskap om hörselnedsättning hos lärare. Internationella studier har pekat på behovet av kollegialt stöd från lärare med expertkunskaper. Utländska studier har även berört frågor om behovet av lärare med dövhet, att lärare måste ha höga förväntningar på eleven samt vidareutbildning och kompetensutveckling. I såväl grundläggande lärarutbildningar som i logopedutbildningar behöver kunskap om behov, förmågor och dövkultur ingå.

27.1.2 Språk och kommunikation

Det finns begränsat med nordisk forskning om språkutveckling generellt hos barn med hörselnedsättning. Några studier har emellertid pekat på sambandet mellan försenad språkutveckling och grad av hörselnedsättning. En studie visade även på vikten av att vara uppmärksam på språkutvecklingen hos barn med lätt till måttlig hörselnedsättning eftersom barnen kan ha problem med exempelvis det fonologiska korttidsminnet, ordförråd, förståelse av grammatiska konstruktioner och böjning av nya verb. Internationell forskning har framhållit tre faktorer som påverkar förmågan hos barn med hörselnedsättning att använda talat språk: grad av hörselnedsättning, föräldrarnas grad av aktivt deltagande i interventionsprogram och barnens kognitiva förmåga. Vid fler-

språkighet har barnens val av kommunikationssätt ansetts vara beroende av kommunikationen i hemmet.

När det gäller språkutveckling och CI finns forskning kring tidiga vokaliseringar, intonation, språkproduktion och språklig förståelse samt pragmatik. En studie fann att utveckling av språk och kommunikation påverkades av till exempel innehåll i samtal, föräldrars kommunikativa stil och användningen av tecken. Internationella studier har bland annat visat att barn med hörselnedsättning har en försenad och ofullständig utveckling av vokalisering, att tidig avsaknad av hörsel inte hindrade talutvecklingen hos barn med CI och att intonationen hos barn med CI var jämförbar med den hos hörande barn. När det gäller pragmatiken fann en forskare att även om barnen med CI blev lättare att förstå och fick en förbättrad ljuduppfattning under en period av fyra år så kvarstod pragmatiska svårigheter med till exempel turtagning och svar.

Svensk forskning kring CI och tvåspråkighet har funnit stora likheter mellan den skrivna svenskan hos barn med dövhet och svenskan hos barn med svenska som andraspråk. Flera studier har betonat att teckenspråk är nödvändigt även för barn med CI eftersom CI inte ger normal hörsel och därmed inte normal språk- och kommunikationsutveckling. En norsk studie visade att mer än 50 procent av skillnaderna i de språkliga förmågorna kunde förklaras av bland annat icke-språklig intelligens, kommunikationssätt, tid med CI och skolplacering. Resultaten visade även att de barn som fanns i en tvåspråkig skolmiljö hade bättre uppfattning av talat språk och snabbare utveckling av talperception. Internationell forskning har vidare pekat på att utnyttjande av hörselrester och användning av talat språk behövs för barn med CI för att de ska uppnå god talad kommunikation. Tvåspråkiga barn med hörselnedsättning har ett bättre talat språk än enspråkiga med hörselnedsättning.

Individuella anpassningar av den språkliga miljön samt ökade kunskaper hos personal för att kunna bistå barnen i språkliga och kommunikativa situationer har påtalats som viktigt. Likaså har stödjande av barns berättarförmåga framhållits som viktigt i både nordisk och internationell forskning. Vid en jämförelse av arbetsminnet hos barn med hörselnedsättning, grav språkstörning och barn med typisk språkutveckling konstaterades att barn med

hörselnedsättning presterade bättre än barn med grav språkstörning. För samtliga barn var dock arbetsminneskapaciteten den bästa prediktoren när det gäller att lära sig nya ord. När det gäller språkliga förmågor av annan art har det konstaterats att barn med hörselnedsättning i en studie hade grammatiska problem. En undersökning har även funnit teckenspråkig kommunikationsstörning hos barn.

När det gäller forskning kring språkanvändning och CI visar flera studier, såväl nordiska som internationella, att tidig implantation har betydelse för språkförståelse, ordinläring, ordförråd med mera. Svenska studier har även visat att hur väl barn uppfattar talat språk har nära samband med samtalsförmåga generellt. Barn och unga med CI kan vara goda samtalspartners och anpassar sig till samtalet på liknande sätt som hörande.

27.1.3 Läsning

Forskning om läsning hos barn med dövhet eller hörselnedsättning har fokuserat på bland annat barnens förmågor, metoder för läs- och skrivinläring och intervention för träning av specifika förmågor.

Vid en jämförande studie fann forskare att elever med hörselnedsättning inte bara låg lågt i sin läsförmåga utan också hade långsammare utveckling av läsförmåga än elever med inlärningssvårigheter (ej intellektuell funktionsnedsättning). Deras resultat var i paritet med resultatet hos elever med autism. En artikel visade på att läsflyt bara var en av flera faktorer som påverkade barnens läsförmåga. Även barnens skolprestation, deras läsvanor och hur ofta de mötte text påverkade läsförmågan. Flera internationella studier har visat att bristande ordförråd och ordförståelse har koppling till svag läsförmåga hos elever med dövhet eller hörselnedsättning. Slutsatsen i en italiensk studie var att barn med hörselnedsättning använde fonologi vid stavning, men att deras fonologiska förmåga var mindre robust än den hos fullt hörande.

Nordisk forskning har visat att barn med CI i många fall presterat i paritet med hörande barn när det gäller läsförståelse och avkodning trots bristande fonologisk förmåga. Det har även konstaterats att barn med progredierande hörselnedsättning eller

barn som fått CI först efter att språket, tecknat eller talat, utvecklats presterat bättre vid skriftliga berättelser än barn som saknat tidiga språkliga erfarenheter innan CI-implantation. Även för barn med CI förefaller fonologisk medvetenhet, ordförråd och tillgång till talat språk vara relaterat till läsförmåga hos barnen. Tidig implantation har ansetts viktig för utveckling av fonologisk förmåga, auditivt minne och både talat och skrivet språk. Tillgång till cued speech, handtecken i kombination med munrörelser, från tidig ålder har även visat sig påverka läsförmågan positivt.

Flera studier har fokuserat på träning av fonologisk förmåga. Resultaten visar att träning har effekt på läsförmågan. En studie har även visat på att visuellt stöd och förenklad text ökat barnens läsförmåga, vilket kunde leda till bättre läsning.

27.1.4 Psykologiska faktorer

Vid en studie av minneskapacitet fann forskare likvärdig minneskapacitet hos barn med dövhet och barn med full hörsel, både vad gäller arbetsminne och korttidsminne. God arbetsminneskapacitet har även visat sig minska hörselnedsättningens negativa effekter på fonologisk medvetenhet. Bland barn med hörselnedsättning har även problem med exekutiva funktioner varit mer vanligt förekommande i specialskolor än i vanliga skolor. De exekutiva funktionerna har även visat sig förutsäga socioemotionella problem. Även kommunikativ förmåga hade betydelse för beteendeproblem. En turkisk studie visade att specialundervisning haft positiv inverkan på utvecklingen av exekutiva funktioner, men saknat betydelse för minskad aggressivitet och för utvecklingen av social kompetens.

I studier som undersökt livskvalitet, självbild och psykisk hälsa har kommunikativ förmåga visat sig vara viktigt för barnens välbefinnande. Barn med hörselnedsättning som antingen gått i skolor för barn med hörselnedsättning eller integrerat har uppvisat bättre psykisk hälsa än barn i skolor för elever med dövhet. Så var fallet även för ungdomar med CI i en studie, där resultaten också relaterade till sämre hörselstatus. Barn med hörselnedsättning har även uppvisat högre grad av psykosociala problem än barn som är fullt hörande. I studier från USA har resultat som pekar åt helt

olika håll framkommit när det gäller psykisk hälsa och tvåspråkighet. En studie visade att ungdomar som bara använde talat språk hade sämre psykisk hälsa än de som använde både tecken och tal. Det motsatta framkom i en annan studie. I en israelisk studie har den sociala kompetensen skattats högre hos individinkluderade förskolebarn än hos gruppinkluderade förskolebarn. Så var också fallet i en studie av barn med CI där man konstaterade att barn med CI hade färre så kallade copingstrategier för att hantera känslor än hörande barn. En amerikansk studie som undersökte elva skolor visade att mobbning var 2–3 gånger vanligare bland barn med hörselnedsättning. God kommunikativ förmåga tycks också vara avgörande för social tillhörighet och kamratskap i vanliga klasser. Forskare har även dragit slutsatsen att ungdomar kan uppleva problem med identitet och kompisskap trots att de klarade skolarbetet bra.

27.1.5 Miljöaspekter och tekniska frågor

En studie som inkluderade såväl elever med hörapparat som elever med CI konstaterade att fler mikrofoner i ett klassrum med hört teknik har positiva effekter för såväl elever med hörselnedsättning som klasskamrater och lärare. Eleverna hörde bättre och kommunikationen gick snabbare. Samtliga elever blev mer delaktiga, turtagningen förbättrades och ljudnivån sjönk. I svenska undersökningar har graden av hörselnedsättning varit kopplad till hur ansträngande eleverna upplevde lyssnandet. Elever uppgav även att tekniska hörsystem ökade hörbarheten, men medförde att de kände sig avskurna från omgivningen. Ju bättre självkänsla eleverna har desto mer positiva har de varit till tekniken. En studie har även funnit att deltagare med hörselnedsättning var mer beroende än hörande av information utöver den auditiva och av att behärska kompensatoriska strategier, framför allt vid bakgrundsbrus.

27.2 Behov av och förslag på ny forskning om dövhet eller hörselnedsättning

Utredningens förslag: Med utgångspunkt i forsknings- och kunskapsöversikten *Utbildning för elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade* bör ny forskning särskilt fokusera på:

1. Goda exempel på vad som fungerar
2. Longitudinella studier
3. Interventionsstudier
4. Barns sociala och psykologiska fungerande
5. Effekten av tvåspråkighet
6. Deskriptiva studier
7. Specifika undervisningsämnen.

Dahlgren Sandberg konstaterar i sin översikt att det förekommer brister i den aktuella forskningen. Många studier är fallstudier eller studier med mycket få deltagare. Slutsatser dras från forskning där kontrollgruppsdata, normdata eller data från jämförelsegrupper saknas. I många stycken saknas helt enkelt evidens. Vidare saknas i stor utsträckning svensk och nordisk specialpedagogisk forskning.

Genomgången av forskningen i översikten visar på att fortsatt och förbättrad forskning är angeläget.

Forskningsområden för svenska förhållanden

Forskningsöversikten ger stöd för fortsatt forskning kring svenska förhållanden inom flera områden. Goda exempel (1) är ett sådant område. Är det möjligt att identifiera de faktorer i undervisningen som underlättar inlärningen hos eleverna med hörselnedsättning? Vad fungerar? Vad är det som gör vissa elever till goda läsare till exempel?

Ett annat område är elevernas sociala och psykologiska fungerande i ett långtidsperspektiv (4). Det finns relativt lite forskat kring hur grupperna själva upplever det.

Det behövs även mer forskning om effekten av tvåspråkighet (5), teckenspråk – svenska. Hur påverkas språkutvecklingen? Vilka är effekterna av tidig språklig intervention? Vilken inverkan har tvåspråkigheten på läsförmågan?

Fortfarande behövs beskrivande och kartläggande forskning (6) om bland annat elevernas förmågor. Studierna bör inkludera elever med annat modersmål samt elever med ytterligare funktionsnedsättning. Hur skolmiljön ser ut både pedagogiskt och tekniskt bör även beforskas ytterligare och belysa betydelsen av dessa faktorer.

Slutligen behövs ytterligare forskning som rör specifika undervisningsämnen (7), såsom naturvetenskap och matematik.

Forskningsområden med ett eventuellt nordiskt samarbete

Förutom forskning för svenska förhållanden finns ett behov av studier med vetenskapligt goda metoder som behöver inkludera många deltagare. Det kan därför finnas behov av nordiskt samarbete kring ett antal forskningsområden.

Longitudinella studier (2) behövs för att undersöka långsiktiga effekter. Behovet av interventionsstudier (3) är stort. De skulle till exempel kunna handla om minnesfunktion och insatser för att förbättra läsförmågan hos elever med hörselnedsättning.

Enligt Dahlgren Sandberg finns det även ett behov av experimentellt upplagda studier med god kontroll, adekvata statistiska analyser och tvärvetenskaplig forskning. Eftersom elevernas livssituation är påverkad av medicinska, sociokulturella, psykologiska och pedagogiska frågor som interagerar är det viktigt att de ses i sitt sammanhang.

Dahlgren Sandberg pekar även på behovet av forskning om utbildning och kompetensutveckling för logopedier, audiologer, specialpedagoger och andra stödfunktioner. Likaså behövs forskning kring det stöd från experter som lärare behöver i sin undervisning. Slutligen framhåller Dahlgren Sandberg behovet av deltagarstyrd forskning som inkluderar personal i projekten utan att för den sakens skull nödvändigtvis vara aktionsforskning.

27.3 Forskning om grav språkstörning – en sammanfattning

Diagnosdefinitionen av generell språkstörning i ICD-10 har kritiserats för att såväl begränsa möjligheterna till insatser för de med störst behov, som att inte tillräckligt tydligt avgränsa den kliniska populationen. För närvarande efterlyses internationell konsensus kring diagnosdefinitionen som tillgodoser såväl kliniska som forskningsrelaterade syften.

En uttömmande förklaring av orsaken till språkstörning hos barn saknas, men i nuläget råder allt större samstämmighet om att språkstörning orsakas av samverkan mellan genetiska och miljömässiga faktorer.

Förekomsten av språkstörning hos barn varierar beroende på var gränsen dras för språkstörning, barnets ålder och undersökningsmetod, med högre prevalens för yngre barn och i studier av kliniska urvalsgrupper.

27.3.1 Grav språkstörning i skolåldern

Longitudinella studier visar att språkliga svårigheter i förskoleåldern kvarstår under skolåren, men att språkstörningen ändrar karaktär under barnets utveckling. Barn med lättare uttalsavvikelser löper mindre risk för bestående språkliga svårigheter, medan ungefär 80 procent av de barn som i förskoleåldern hade påverkan på språkförståelse, ordförråd och grammatisk förmåga uppvisar motsvarande problematik även i skolåldern. I skolåldern framstår ordförråd, språkförståelse och läs- och skrivförmåga som särskilt drabbade språkliga områden. I flera studier konstateras fall av generell utvecklingsförsening och autismspektrumstörning bland elever med språkstörning.

När det gäller språkstörningens effekter på språkets olika domäner framträder svårigheter med förståelse och användning av mer komplex fonologi och grammatik. Dessutom noteras svårigheter att organisera ordförrådet. Dessa språkstrukturella svårigheter leder till problem med språkanvändning, särskilt i krävande situationer med högre språklig belastning som till exempel i skolan. De leder också till betydande svårigheter med läs- och skrivinläring.

Internationellt etablerade kliniska och pedagogiska träningsprogram behöver i många fall utvärderas i svenska förhållanden.

27.3.2 Måluppfyllelse

I forskningsöversikten framträder en samstämmig bild av varaktiga konsekvenser av språkstörning under skolåren. Elever med generell språkstörning har särskilda svårigheter att nå skolans mål, men även förskolebarn med endast lättare språkliga problem presterar under den förväntade nivån i skolan. Läs- och skrivförmåga och komplex språkförståelse förefaller vara av stor betydelse för skolprestationen. Det krävs individuell anpassning av skolans insatser med anledning av den stora spridningen i förmåga hos elever med språkstörning.

27.3.3 Skolplacering och undervisningstyp

Sandberg konstaterar i forsknings- och kunskapsöversikten att det saknas forskning för att entydigt kunna rekommendera skolplacering och undervisningstyp för elever med grav språkstörning. De få undersökningar som ändå genomförts indikerar en viss fördel för de elever som undervisats integrerat i stället för segregerat. Såväl svenska som internationella kvalitativa undersökningar indikerar dock att mindre elevgrupper med anpassad undervisning ger lärare möjlighet att skapa en gynnsam inlärningsmiljö och goda utvecklingsmöjligheter för eleverna. Komplexiteten i frågan och avsaknad av forskning gör att valet av undervisningstyp bör göras individuellt utifrån elevens förutsättningar och skolans möjlighet att ge lämpligt pedagogiskt stöd.

27.3.4 Psykosocial situation

Trots att variationen inom gruppen är stor löper elever med språkstörning som grupp en förhöjd risk för inåt- och utåtagerande beteende samt svårigheter med sociala relationer under skoltiden. Detta kan i sin tur leda till problem med att bland annat skapa och upprätthålla kamratrelationer. Det är sällan som kopplingen till

elevernas språkstörning uppmärksammas vilket kan leda till att svårigheterna lämnas utan åtgärd.

27.3.5 Grav språkstörning och flerspråkighet

Språkstörning förekommer hos flerspråkiga elever i samma utsträckning som hos enspråkiga elever. Den varken försvåras eller orsakas av flerspråkigheten. Det förekommer både under- och överdiagnostisering av gruppens språkliga svårigheter, vilket delvis kan förklaras av bristen på bedömningsmaterial som är anpassat för flerspråkiga elever. Insatser på elevens båda språk leder till större utveckling. Avgörande för hur respektive språk utvecklas är även elevens användning av sina språk och språkens ställning i samhället.

27.3.6 Grav språkstörning vid andra tillstånd

Hörselnedsättning kan medföra betydande språkliga svårigheter, ibland lika omfattande som vid språkstörning. Svårigheterna drabbar dock inte alla med hörselnedsättning. Jämfört med barn och ungdomar med språkstörning noteras mindre påverkan på språkförståelse och större möjlighet till förbättring under skoltiden.

Pragmatiska svårigheter dominerar vid både autismspektrumstörning och ADHD. Vid autismspektrumstörning påverkas det språkliga samspelet av en nedsatt anpassningsbarhet till samtalspartnern och situationen. Även vid ADHD är det vanligt med brott mot samtalsregler. Vid båda funktionsnedsättningarna förekommer strukturella svårigheter där problem med språkets form kan maskera pragmatiska svårigheter.

Den höga samförekomsten mellan språkstörning och andra neuropsykiatriska och neurokognitiva tillstånd har lett till diskussion inom forskning och klinisk verksamhet. Eftersom svårigheter med språk eller språkanvändning förekommer som symptom vid alla neuropsykiatriska tillstånd kan det vid tidig identifiering av språkliga svårigheter vara svårt att avgöra vilken diagnos som kommer att vara mest passande i skolåldern.

27.4 Behov av och förslag på ny forskning om grav språkstörning

Utredningens förslag: Med utgångspunkt i forsknings- och kunskapsöversikten *Utbildning för elever med grav språkstörning – en forsknings- och kunskapsöversikt* bör ny forskning särskilt fokusera på:

1. Anpassning av tester och bedömningsmaterial till svenska förhållanden
2. Behandlingsstudier
3. Longitudinella studier
4. Epidemiologiska studier.

I sin forsknings- och kunskapsöversikt konstaterar Sandgren att den språkliga förmågan framstår som avgörande för att inhämta de kunskaper och färdigheter som läroplanen beskriver. Följaktligen blir konsekvenserna på skolsituation och inläring omfattande för elever med grav språkstörning.

Av forskningsöversikten framkommer att långvariga insatser och anpassningar är nödvändiga för elever med grav språkstörning och Sandgren menar att det krävs samarbete mellan professioner för att skapa goda möjligheter för eleverna att utvecklas i skolsituationen. Stora vinster skulle göras om samarbetet omfattade planeringen av insatserna, genomförandet i klassrummet såväl som utvärdering av insatserna.

För att säkerställa kvaliteten på de insatser som görs för elever med grav språkstörning är det angeläget att ytterligare forskning bedrivs inom flera områden. I engelskspråkiga länder finns mycket utredningsmaterial som är väl utprovat. I Sverige däremot finns endast ett fåtal språktester med god kvalitet. Många engelskspråkiga tester och bedömningsmaterial bör därför översättas och anpassas till svenska förhållanden (1). De bör även normeras för en svensk testgrupp. Detta skulle leda till att utredningsresultat blir mer tillförlitliga och jämförbara.

Det saknas även tillräckliga utvärderingar av de insatser som görs för elever med grav språkstörning. Det finns därför behov av behandlingsstudier (2), som jämför effekten av olika insatser.

Studierna bör jämföra olika skolplaceringars effekter på språkutvecklingen och relatera måluppfyllelse till psykosocialt mående. Detta skulle enligt Sandgren belysa tidigare utforskade aspekter av samspelet mellan kraven som ställs i undervisningen och elevernas välbefinnande. Studierna skulle enligt utredningen även svara mot behovet av forskning för att entydigt kunna rekommendera skolplacering och undervisningstyp för elever med grav språkstörning.

När det gäller longitudinella studier (3) är de flesta som omnämns i forsknings- och kunskapsöversikten gjorda med engelskspråkiga deltagare. Longitudinella studier behöver därför genomföras utifrån svenska förhållanden eftersom både rutiner för diagnostisering och föreslagna åtgärder skiljer sig åt mellan länder. Språklig och icke-språklig förmåga, psykosocial situation, måluppfyllelse och framtidsutsikter bör därför studeras genom välkontrollerade undersökningar. Lärares och logopeders hantering av språkstörning i skolåren bör studeras i Sverige eftersom utbildningen av de yrkeskategorier som arbetar med grav språkstörning skiljer sig åt mellan länder vilket försvårar generalisering av forskningsresultat till svenska förhållanden.

Enligt Sandgren saknas även svenska epidemiologiska undersökningar (4) i Sverige, där förekomsten av svårigheter i ett oselektat befolkningsutsnitt studeras. Sådana studier kan ge säkrare besked om förekomsten av språkliga svårigheter i befolkningen än kliniska studier, som undersöker exempelvis hur många som har diagnostiserats. Utredningen menar att även denna typ av studier kan behövas.

28 Konsekvenser av förslagen

28.1 Ekonomiska konsekvenser

28.1.1 Navorganisation

Utredningen lämnar i avsnitt 18.2, Utredningens förslag om regionala nav, förslag som syftar till att öka samordningen mellan statliga, landstingsanknutna och kommunala aktörer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Kostnader för staten

Utredningens förslag innebär bland annat att det inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, ska finnas 10–15 regionala samordnare för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning, med tillhörande kansli och målgruppsspecifik kompetens. På nationell nivå bör det även finnas resurser för webbredaktionära uppgifter. Vi har i nedanstående beräkningar utgått från det högsta antalet nav, 15 stycken.

Som framgår av tabell 28.1 nedan uppgår den sammanlagda kostnaden för navorganisationen till 27 250 tkr per år. Frågan om finansiering av de regionala samordnarna har diskuterats med SPSM och det är utredningens uppfattning den kan ske genom interna omfördelningar av myndighetens befintliga anslag. Den kvarstående kostnaden om 19 750 tkr per år finansieras genom de medel som frigörs från specialskolan i och med utredningens förslag om avveckling av Hällsboskolan och koncentration av regionskolorna. Enligt utredningens beräkningar i avsnitt 28.1.2 nedan kommer det att frigöras 7 352 tkr från specialskolan det första året. År två frigörs 22 056 tkr.

Tabell 28.1 Statens kostnader för navet per år, tkr

Typ av tjänst	Antal tjänster	Kostnad
Samordnare (regional)	15,0	7 500
Målgruppspecifik kompetens (regional)	30,0	15 000
Administration (regional)	7,5	3 750
Webbredaktion (nationell)	2,0	1 000
Totalt	54,5	27 250

För att möjliggöra arbetet i nav föreslår utredningen en nationell vägledande överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL. Kostnaderna för att ta fram denna ryms enligt utredningens bedömning inom ramen för berörda parter nuvarande anslag. Likaså menar utredningen att kostnaden för ett nationellt råd som bör bestå av SPSM, Skolverket, Socialstyrelsen, SKL, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund ryms inom ramen för respektive parts nuvarande anslag eller verksamhet.

De insatser som SPSM ska bidra med inom ramen för navsamverkan kring enskilda elever utgör i sig inga nya arbetsuppgifter utan faller inom ramen för myndighetens uppdrag att ge råd och stöd. Dessa medför således inga ökade kostnader för vare sig myndigheten eller staten.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag om inrättandet av en navorganisation ökade kostnader för staten om högst 19 750 tkr per år. Dessa ökade kostnader finansieras emellertid med hjälp av de minskade statliga kostnaderna för specialskolan som är resultatet av utredningens övriga förslag. Det första året uppgår de minskade statliga kostnaderna till 7 352 tkr (halvårseffekt). År två uppgår de minskade statliga kostnaderna till 22 056 tkr.

Kostnader för kommuner och landsting

Syftet med utredningens förslag om samverkan genom nav är, för att citera nationalekonom Ingvar Nilsson, att *motverka att varje aktör går in med sitt insatspaket utan att ta reda på vad mottagaren behöver.*

Redan i dag har både kommuner och landsting ansvar för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. För kommunens del handlar det bland annat om ansvaret för utbildningen. Landstingen å sin sida ansvarar för bland annat habiliterande insatser och logopedi.

Ansvaret tas i dag i stor utsträckning utan att andra berörda parter är involverade. Det får som konsekvens att stat, landsting och kommun kan vidta åtgärder som i viss mån är överlappande eftersom kommunikationen mellan aktörerna inte fungerar, se avsnitt 18.2 Utredningens förslag om regionala nav.

Navorganisationen innebär att aktörerna tar ett gemensamt ansvar och samordnar insatserna. I stället för att tre aktörer vidtar åtgärder oberoende av varandra kan samordningen medföra att endast en eller kanske två aktörer behöver vidta åtgärder. Förslaget medför därför ingen ökad kostnad för kommuner och landsting eftersom dubbelarbete undviks. Snarare borde samverkan genom nav kunna leda till kostnadsbesparande effektiviseringar. Storleken på dessa är emellertid svåra att uppskatta.

28.1.2 Inrättandet av SAK-miljöer m.m.

I kapitel 20, Ökad flexibilitet och rätten till utbildning, föreslår utredningen bland annat att skolhuvudmän ges rätt att inom sin organisation inrätta särskilt anpassade kommunikativa miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, SAK-miljöer. Utredningen föreslår även statliga satsningar på bland annat dessa miljöer och regionala nav, så att elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd inom grundskolan i hemkommunen eller i regionen i stället för i den statliga specialskolan Hällsboskolan. Som en följd av detta ska Hällsboskolan avvecklas successivt.

Vidare föreslår utredningen i avsnitt 10.3 Stärk teckenspråket i specialskolan en koncentration av regionskolorna för att stärka den teckenspråkiga miljön på de kvarvarande skolenheterna.

Successiv avveckling av Hällsboskolan

Enligt utredningens förslag ska Hällsboskolan avvecklas successivt under en period av som längst tio år. Avvecklingen leder till minskade statliga kostnader för elever med grav språkstörning inom ramen för specialskolan.

Enligt SPSM:s prognos kommer Hällsboskolan att ha omkring 275 elever år 2018, vilket är tiden för när utredningen föreslår att avvecklingen ska inledas. Enligt officiell statistik från Skolverket var genomsnittskostnaden för en elev inom Hällsboskolan 638,3 tkr år 2014. Det medför enligt utredningens beräkningar att den sammanlagda kostnaden för Hällsboskolan år 2018 uppgår till omkring 175 530 tkr per år.

Enligt SPSM:s årsredovisning uppgick intäkterna från kommunala elevavgifter till 143 284 tkr år 2014. Samma år var 502 elever inskrivna i specialskolan varav 108 i Hällsboskolan. Enligt utredningens beräkningar var den statliga kostnaden per elev i Hällsboskolan 352,9 tkr år 2014. Utifrån SPSM:s prognos för elevantalet vid Hällsboskolan år 2018 beräknar utredningen att staten står för 97 040 tkr av den totala kostnaden för Hällsboskolan år 2018. Om den statliga kostnaden minskar med en tiondel varje år som avvecklingen pågår innebär det att statens kostnader minskar med 9 704 tkr per år. Av tabell 28.2 nedan framgår den ungefärliga storleken på de minskade kostnaderna per år.

Tabell 28.2 Minskade statliga kostnader för Hällsboskolan, tkr

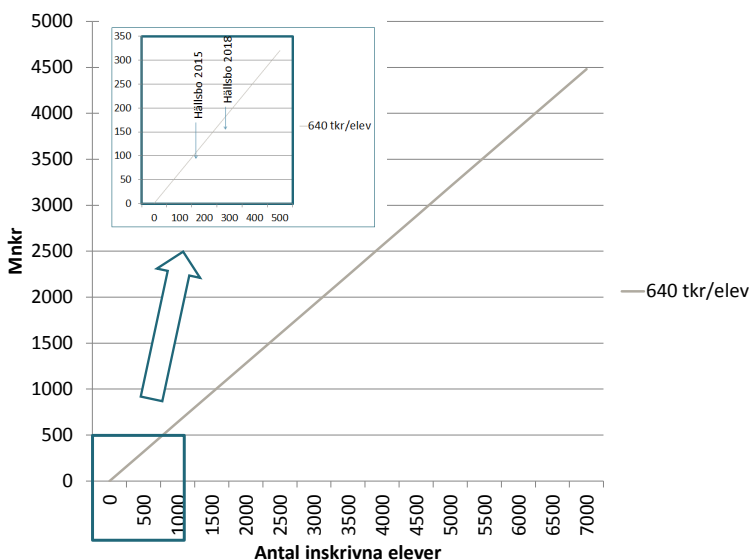
Akkumulerad kostnadsminskning

År	Minskad kostnad
2018 (halvårseffekt)	4 852
2019	14 556
2020	24 260
2021	33 964
2022	43 668
2023	53 372
2024	63 076
2025	72 780
2026	82 484
2027	92 188
2028 (halvårseffekt)	97 040

Alternativet att låta elever med grav språkstörning även fortsättningsvis ha rätt att tas emot i specialskolan är enligt utredningens bedömning kostnadsdrivande.

Utifrån utredningens bedömning av storleken på gruppen elever med grav språkstörning skulle omkring 7 000 elever ha rätt att tas emot i specialskolan om de så önskade, se avsnitt 11.5 Storleken på gruppen elever med grav språkstörning. I figur 28.1 nedan illustreras de totala kostnaderna för Hällsboskolan beroende på hur många elever med grav språkstörning som väljer att gå i specialskolan. Som ovan redovisats var den genomsnittliga kostnaden för en elev i Hällsboskolan omkring 640 tkr år 2014. För det fall samtliga 7 000 elever tas emot i specialskolan innebär det en kostnad på 4 500 mnkr per år¹.

Figur 28.1 Kostnader för Hällsboskolan i relation till antal inskrivna elever, mnkr



¹Den sammanlagda kostnaden delas mellan staten och de kommuner som har elever inskrivna i specialskolan, som enligt SKOLFS 1997:1 ska betala ersättning för platserna i specialskolan.

Med anledning av avvecklingen av Hällsboskolan bör SPSM få minskade kostnader för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning, som inte längre behöver pröva ansökningar till Hällsboskolan. År 2015 fattade nämnden beslut i 213 ärenden. Hur många av dessa som rörde mottagande till Hällsboskolan är oklart, men utredningen kan konstatera att 141 av ansökningarna till specialskolan år 2015 gällde Hällsboskolan. Likaså bör Skolväsendets överklagandenämnd kunna få något minskade kostnader med anledning av att de inte längre behöver pröva mottagandet i specialskolan av elever med grav språkstörning.

Omfördelningen inom regionskolorna

I avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, föreslår utredningen en koncentration av regionskolorna för elever med dövhet eller hörselnedsättning från fem enheter till tre enheter i syfte att stärka teckenspråkets ställning på de kvarvarande skolenheterna. En koncentration leder enligt utredningens beräkningar till minskade statliga kostnader. Utgångspunkten för utredningens beräkningar är att skolenheter med färre elever dras med större OH-kostnader per elev än skolenheter med fler elever.

Under 2014 var den genomsnittliga kostnaden för en elev vid regionskolornas små skolenheter 1 048 tkr. Denna kostnad kan jämföras med den genomsnittliga kostnaden för en elev vid en normalstor regionskola som år 2014 uppgick till 704,5 tkr. Mellanskillnaden uppgår till 343,5 tkr per elev. En omlokalisering av elever från en dyr skolenhet till en mer kostnadseffektiv skolenhet skulle enligt utredningen frigöra 343,5 tkr per elev. Om samtliga elever från de två skolenheter som avvecklas följer med till de kvarvarande skolenheterna skulle det handla om ett minimum av 84 elever. En sådan flytt skulle således leda till minskade kostnader på 28 854 tkr. Hela beloppet utgörs av statliga medel eftersom de kommunala avgifterna förväntas följa med eleverna till deras nya skolor.

Vid de kvarvarande skolenheterna är det rimligt att förvänta sig något ökade kostnader för boende och resor. Ett troligt scenario är dock att det i första hand är redan etablerade boendeelever som väljer att flytta med varför det enligt utredningen är sannolikt att

omkring 5 000 tkr av de 28 854 tkr kan frigöras varje år under en femårsperiod. Efter femårsperioden kommer 25 000 tkr att frigöras årligen. Se tabell 28.3 nedan.

Tabell 28.3 Minskade statliga kostnader för regionskolorna, tkr

Akkumulerad kostnadsminskning

År	Minskad kostnad
2018 (halvårseffekt)	2 500
2019	7 500
2020	12 500
2021	17 500
2022	22 500
2023 (halvårseffekt)	25 000

Grundskoleutredningens förslag om förlängd skolplikt

I SOU 2015:81, *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*, föreslog Grundskoleutredningen en förlängd skolplikt som omfattade även specialskolans elever. Med beaktande av Grundskoleutredningens bedömning att den förlängda skolplikten kommer att fullgöras i gymnasiet och inte i specialskolan kan utredningen konstatera att förslaget inte påverkar avvecklingen av Hällsboskolan respektive koncentrationen av regionskolorna. Frågan bereds för närvarande inom Utbildningsdepartementet.

Inrättande av SAK-miljöer

I syfte att bidra till ökad måluppfyllelse och större möjlighet för elever och föräldrar att välja skola föreslår utredningen i avsnitt 20.2, SAK-miljöer, att skolhuvudmän inom sin organisation får inrätta SAK-miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Det handlar inte om *en ambitionshöjning i resursutnyttjande utan en ambitionshöjning i resultat*, för att citera nationalekonom Ingvar Nilsson.

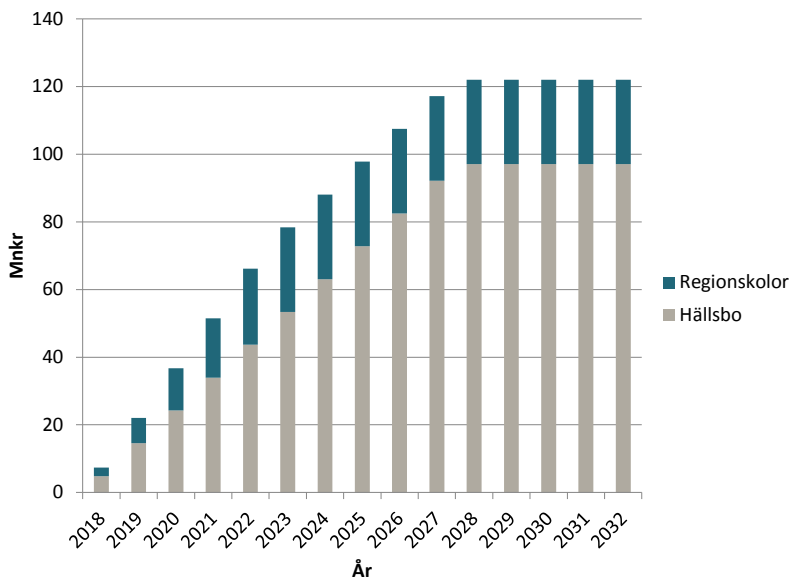
Kostnader för staten

Enligt utredningens förslag i avsnitt 21.2, Att säkra regional kompetens, och 21.3, Stöd till kvalitetshöjande åtgärder i utvecklingsprojekt, kan SAK-miljöerna delfinansieras med hjälp av SKÅ-medel för antingen regional verksamhet eller utvecklingsprojekt.

Av figur 28.2 nedan framgår att när avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna är slutförd kommer sammanlagt 122 mnkr av de statliga resurserna att årligen kunna läggas på elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning utanför specialsolan. Av dessa medel kommer knappt 20 mnkr årligen att gå till finansieringen av naven enligt utredningens förslag, se ovan. Återstoden av medlen ska enligt utredningen gå till inrättandet av SAK-miljöer och till stöd för individintegrerade elever.

Figur 28.2 Frigjorda medel från specialsolan

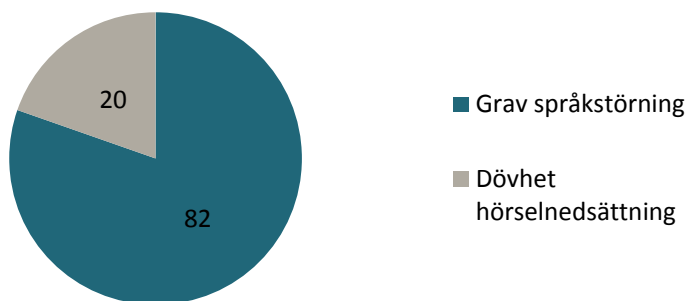
Medel som frigörs från Hällsboskolan och regionskolorna i och med avvecklingen av Hällsboskolan och omfördelningen inom regionskolorna, mnkr. Med 2018 avses läsåret 2018/19 etc.



Statens kostnad för SAK-miljöer och stöd för individintegrerade kommer således att uppgå till omkring 102 mnkr årligen. Av detta bör omkring 82 mnkr gå till elever med grav språkstörning, medan omkring 20 mnkr bör gå till elever med dövhet eller hörselnedsättning, se figur 28.3. Orsaken till att medlen fördelas olika mellan de olika målgrupperna är dels att målgrupperna omfattar olika många elever, dels att elever med dövhet eller hörselnedsättning alltså kan få sin rätt till utbildning tillgodosedd inom specialskolan.

Figur 28.3 SKÅ-medel till SAK-miljöer och stöd till individintegrerade elever, mnkr

Statens årliga kostnad för SAK-miljöer och stöd till individintegrerade elever efter slutförd avveckling av Hällsboskolan och koncentration av regionskolorna



Även under avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna kommer medel att avsättas för SAK-miljöer och stöd till individintegrerade elever genom SKÅ-bidraget, se figur 28.2 ovan.

Den omständigheten att tillhörighet till målgrupp för en SAK-miljö kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd innebär att överklagandenämnden skulle kunna få något ökade kostnader. Den totala ökningen blir dock liten eftersom nämnden inte längre behöver pröva frågan om mottagande i specialskolan för elever med grav språkstörning. Enligt utredningen bör mellanskillnaden rymmas inom ramen för nämndens befintliga anslag.

Kostnader för kommuner

Oavsett om en elev med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning fullgör sin skolplikt i specialskolan eller i grundskolan har kommunen kostnader för eleven. Enligt SKOLFS 1997:1 debiterades lägeskommunerna 222,9 tkr för en plats i specialskolan kalenderåret 2014, medan övriga kommuner debiterades sammanlagt 334,4 tkr.

Att avveckla Hällsboskolan innebär att kommunerna kommer att bära kostnaden för Hällsboeleverna fullt ut vare sig de går i en kommunal verksamhet eller i en fristående skola. Enligt utredningens förslag ska ersättningen till en fristående skola uppgå till samma belopp som för motsvarande kommunal verksamhet. Såvitt utredningen erfarit utgår i dagsläget som regel inga tilläggsbelopp för elever med grav språkstörning, men däremot för elever med dövhet eller hörselnedsättning.

Av tabell 28.4 nedan framgår att kommunerna hade en genomsnittlig kostnad på 285,4 tkr per elev i Hällsboskolan år 2014. Enligt uppgifter till utredningen varierade kostnaden för en elev i en så kallad kommunikationsklass mellan 192 och 282,8 tkr samma år. Att ersätta Hällsboskolan med SAK-miljöer skulle enligt utredningens bedömning inte medföra ökade kostnader för kommunerna. I själva verket kan det bidra till något minskade kostnader för dem i jämförelse med deras genomsnittliga kostnad för elever i specialskolan. Enligt utredningen kan det handla om minskade kostnader på 3–93 tkr per elev.

Tabell 28.4 Kostnadsfördelning mellan staten och kommunen

Jämförelse av kostnad per elev 2014, tkr

Kostnadsansvarig	Hällsboskolan	SAK-miljö**
Staten	352,9	0
Kommunen	285,4*	192–282,8
Totalt	638,3	192–282,8

* År 2014 hade SPSM intäkter för elevavgifter på 143 284 tkr för sammanlagt 502 elever.

** Enligt uppgifter till utredningen har kostnaden för en elev i en så kallad kommunikationsklass varierat mellan 192–282,8 tkr per elev och år.

Kostnader för enskilda huvudmän

Utredningens förslag om SAK-miljöer innebär att anpassningarna som görs för aktuella funktionsnedsättningar inte utgör särskilt

stöd. Det skulle kunna påverka enskilda huvudmäns möjlighet att få tilläggsbelopp för anpassningar som hittills gjorts inom ramen för särskilt stöd. Genom förslaget om att enskilda huvudmän ska få ersättning för de anpassningar som behövs för att åstadkomma en sådan miljö ökar inte deras kostnader. Enskilda huvudmän kommer genom förslaget att få ersättning på samma nivå som för en motsvarande kommunal verksamhet, se avsnitt 20.2.6 Organisation av SAK-miljöer.

I skrivande stund gör Skolkostnadsutredningen, U2014:14, en översyn av redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudmanna- och skolenhetsnivå. Nuvarande utredning har haft en dialog med Skolkostnadsutredningen om ersättning till enskilda huvudmän för SAK-miljöer. Skolkostnadsutredningens uppdrag ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

28.1.3 Förändrat och utökat SKÅ-bidrag

I kapitel 21, SKÅ – statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder, lämnar utredningen förslag om förändringar av SKÅ-bidraget. Dels föreslås att statsbidrag ska kunna beviljas även för kunskaps-spridning och kollegialt lärande, dels föreslås att anslaget för SKÅ-bidraget utökas.

Att statsbidrag ska kunna beviljas för kunskaps-spridning och kollegialt lärande medför inga ökade kostnader för staten eftersom det är staten som reglerar dimensioneringen av statsbidraget. Där- emot innebär förslaget att vissa kommunala eller enskilda skol- huvudmän kan få ökade resurser om de beviljas statbidrag för detta ändamål.

Förslaget om att SKÅ-bidraget utökas innebär inte någon ökad kostnad för staten utan endast en omfördelning av medlen. SPSM kommer att få minskade anslag i och med avvecklingen av Hällsboskolan. Samtidigt minskar myndighetens utgifter i samma storleksordning. Det utökade SKÅ-bidraget finansieras också av de minskade utgifter som staten får i samband med utredningens för- slag om koncentrationen av regionskolorna. Statens medel om- fördelas således från specialskolan till statsbidrag för kvalitets- höjande åtgärder.

Enligt utredningens beräkningar kommer inga medel att tillföras SKÅ-bidraget under höstterminen 2018. Under kalenderåret 2019 kommer däremot 2,3 mnkr att kunna tillföras statsbidraget och under kalenderåret 2020 så mycket som 17,01 mnkr. Tabell 28.5 visar hur SKÅ-bidraget förväntas öka i samband med avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna. För det fall utredningens föreslagna navorganisation inte är i full drift år 2019 bör regeringen överväga att avsätta ytterligare medel till SKÅ-bidraget.

När avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna är slutförd kommer omkring 102 mnkr att tillföras SKÅ-bidraget årligen. Enligt utredningens bedömning bör regeringen då ta ställning till om en ytterligare ökning av SKÅ-bidraget behövs för bland annat SAK-miljöer. Det handlar om hur väl kommunerna förmått bygga upp kompetens och långsiktiga lösningar under perioden för avvecklingen och koncentrationen. Enligt utredningens bedömning bör stödet utökas utöver de 102 mnkr om det finns ett behov av det.

Tabell 28.5 Beräknad utökning av SKÅ-bidraget, mnkr

Ökningen sker successivt i takt med avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna

År	Ökning av statsbidraget
2018 (halvårseffekt)	–
2019	2,30
2020	17,01
2021	31,71
2022	46,42
2023	58,62
2024	68,32
2025	78,04
2026	87,73
2027	97,44
2028 (halvårseffekt)	102,29

Kostnaden för den eventuella informationsinsats som behövs med anledning av utredningens föreslagna ändringar av statsbidrag för

kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning bedöms rymmas inom ramen för SPSM:s befintliga anslag.

28.1.4 Riksgymnasium för elever med grav språkstörning

Utredningens förslag i avsnitt 20.5, Riksgymnasium för elever med grav språkstörning, om att Örebro kommun i sin gymnasieskola får anordna utbildning för elever med grav språkstörning innebär ett förtydligande av en verksamhet som redan i dag bedrivs av Örebro kommun. Förslaget innebär att dagens dimensionering av elever med grav språkstörning blir oförändrad och att finansieringen följer den föreslagna finansieringsprincipen för RgT².

I förhållande till dagens reglering av målgruppen till RGD/RGH i 10 kap. gymnasieförordningen (2010:2039) innebär förslaget en formell utökning av målgruppen till riksgymnasiet till att även omfatta elever med grav språkstörning. Däremot medför förslaget ingen reell förändring eftersom elever med grav språkstörning redan tas emot till RGD/RGH.

När det gäller finansieringen av RgS innebär utredningens förslag att antalet elever vid RgS i princip förblir oförändrat i förhållande till antalet elever med grav språkstörning vid RGD/RGH. Den totala kostnaden för verksamheten beräknas således förbli oförändrad.

I dag står staten för större delen av kostnaden för verksamheten vid RGD/RGH. Läsåret 2015/16 utgick statsbidrag med 292,8 tkr per elev, sammanlagt 101,3 mnkr. Dessutom utbetalades Rg-bidrag för boende om 27,2 mnkr och Rg-bidrag för resor (hemresor och dagresor) om 3,8 mnkr enligt uppgifter från Centrala studiestödsnämnden, CSN. Kommunernas kostnader omfattade i regel programpeng (47,2–138 tkr per elev), särskilt tillägg om 120 tkr per elev, extra tillägg om 24 tkr för ”icke godkända elever”, inackorderingsbidrag och kostnader för dagliga resor. Kommunernas sammanlagda kostnad för inackorderingsbidrag uppgick läsåret 2015/16 till 4,2 mnkr enligt Örebro kommun.

² Se förslag om finansiering i SOU 2014:24 Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning.

Enligt kommunen är kostnaden för en elev med dövhet eller hörselnedsättning i princip densamma som för en elev med grav språkstörning. Den föreslagna finansieringen av RgS innebär att ansvaret för kostnaderna förskjuts så att hemkommunerna nu åläggs det huvudsakliga finansieringsansvaret för utbildningen, i stället för staten. Det innebär att kommunerna kommer att bära de kostnader som statsbidraget om 292,8 tkr per elev i dag täcker. Staten står dock även fortsättningsvis för de huvudsakliga kostnaderna för boende och resor. Sammantaget bedöms kostnaderna för staten minska med omkring 29 mnkr för ett RgS med omkring 100 elever. Samtidigt beräknas kommunernas kostnader att öka med motsvarande belopp. Per elev innebär det ökade kostnader på omkring 290 tkr.

Enligt finansieringsprincipen är utgångspunkten vid ny verksamhet att den bör finansieras från den första kronan. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas kompensation från staten. I det aktuella fallet blir det en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna. Som konstaterades ovan tas redan idag elever med grav språkstörning emot vid RGD/RGH. Elevernas hemkommuner betalar redan idag interkommunal ersättning för utbildningen vid RGD/RGH. I den bemärkelsen utgör inte RgS någon ny verksamhet, även om ersättningsnivån nu höjs i enlighet med det förslag som presenterades för RgT. Med beaktande av detta och de kostnader som kommunerna hade haft för elevernas anpassningar om de stannat kvar i hemkommunen menar utredningen att kommunerna helt ska avräknas ersättning från staten.

28.1.5 Förändrat uppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten

När det gäller utredningens förslag i kapitel 19, Förändrad roll för SPSM, om att SPSM ska vara mer proaktiva, arbeta mer elevnära och komma längre ut i klassrummet menar utredningen att det handlar om ett förändrat och prioriterat arbetsätt hos myndigheten. Förslagen medför därför inga nya kostnader för SPSM och därmed inte heller för staten.

28.1.6 Teckenspråkets ställning och modersmål

Utredningen lämnar i avsnitt 9.2, Förstärkt rätt till teckenspråk, förslag om att likställa teckenspråk med nationella minoritetsspråk i skollagen. Förslaget innebär att kommuner som inte tidigare varit tvungna att erbjuda modersmålsundervisning i teckenspråk för att elevantalet understigit fem elever nu måste försöka anordna undervisning om så bara en ensam elev efterfrågar det.

Förslaget skulle kunna innebära vissa ökade kostnader för skolhuvudmän. Enligt finansieringsprincipen är utgångspunkten i sådana fall att den föreslagna regleringen bör finansieras från första kronan. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas eller landstingens befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas kompensation från staten³. I det aktuella fallet blir det en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommuner och landsting.

Redan i dag har kommuner ansvar för att erbjuda modersmålsundervisning i teckenspråk under vissa förutsättningar. Förslaget innebär således inget nytt uppdrag utan snarare ändrade förutsättningar för ett befintligt uppdrag. Många större kommuner har sannolikt redan i dag åtminstone fem elever som efterfrågar modersmålsundervisning i teckenspråk. De har därmed redan en skyldighet att erbjuda sådan undervisning om det finns en lämplig lärare. För dessa kommuner kommer utredningens förslag inte att innebära någon utökad skyldighet och därmed inga ökade kostnader. Förslaget skulle således bara kunna innebära ökade kostnader för de kommuner som har färre än fem elever som efterfrågar modersmålsundervisning. Detta under förutsättning att en lämplig lärare finns att tillgå.

Den omständigheten att staten kan erbjuda fjärrundervisning genom entreprenad innebär inga utökade skyldigheter för kommunerna att erbjuda modersmålsundervisning i teckenspråk eftersom entreprenadförhållandet är frivilligt. Därmed uppstår inga ökade kostnader för kommunerna, bara ökade möjligheter att tillhandahålla en lämplig lärare. Med beaktande av att kommuner redan i dag har ett ansvar för att erbjuda modersmålsundervisning i

³ Sveriges Kommuner och Landsting (2015a) Materialet är utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

teckenspråk under vissa förutsättningar får de eventuella ökade kostnaderna anses befogade. Utredningen menar därför att kommunerna helt ska avräknas ersättning från staten.

Efterfrågan på fjärrundervisning i teckenspråk från SPSM skulle kunna öka som följd av förslaget och utredningens förtydligande av SPSM:s uppdrag i frågan, se avsnitt 9.2 Förstärkt rätt till teckenspråk. En ökad efterfrågan skulle emellertid inte vara kostnadsdrivande för myndigheten eftersom den erhåller ersättning för tjänsten i enlighet med bestämmelserna om entreprenad.

28.1.7 Kursplaner

I avsnitt 9.3, Kursplaner i teckenspråk, föreslår utredningen bland annat att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att för grundskolan respektive grundsärskolan ta fram kursplan i modersmål – teckenspråk som likställt nationella minoritetsspråk. Dessutom ska samma regler gälla för beräkning av meritvärde när det gäller teckenspråk som moderna språk som språkval. Enligt utredningens bedömning ryms kostnaden för dessa uppdrag inom ramen för Skolverkets befintliga anslag och medför således inga ökade kostnader för vare sig Skolverket eller staten.

28.1.8 Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan

Ny tydligare målgruppsdefinition

Enligt utredningens tilläggsdirektiv Dir. 2016:6 bör utgångspunkten för utredningens förslag om ny målgrupp till specialskolan vara att elever som inte behöver gå i specialskolan inte heller ska göra det. I avsnitt 22.3, Ny tydligare målgruppsdefinition, föreslår utredningen att specialskolan ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, dövblindhet eller synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.

När det gäller elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö innebär förslaget att de elever som önskar få sin undervisning på huvudsakligen talad svenska inte tas emot

längre. Hur många elever det skulle röra sig om är svårt att prognosticera. Enligt utredningens bedömning är det rimligt att anta att de flesta av de elever som i dag får sin undervisning på huvudsakligen talad svenska ändå skulle föredra specialskolan som skolform trots att inriktningen nu är tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Förslaget bedöms således inte innebära några större förändringar i elevunderlag och därmed inte heller i kostnader för staten eller kommunerna. Att elever med till exempel talstörning nu kan omfattas av målgruppsdefinitionen innebär inte någon utvidgning av målgruppen. Detta eftersom dessa elever redan i dag tas emot i den regionala specialskolan trots att lagstöd saknas.

Elever med dövblindhet eller synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning tas i dag emot i specialskolan. Utredningens förslag om att elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning ska tas emot i specialskolan innebär i sak ingen förändring av gruppen. Förslaget utgör enbart ett tydliggörande av vilka elever som redan i dag anses ska ha tillträde till specialskolan. Förslaget medför således varken ökade eller minskade kostnader för staten eller kommunerna.

Allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan

Utredningen föreslår att Skolverket bör få i uppdrag att, i samverkan med SPSM, utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan, se avsnitt 22.4. Enligt utredningens bedömning rymms kostnaden för detta inom ramen för respektive myndighets befintliga anslag.

Otidsenligt med regionskolor respektive riksskolor

Utredningen föreslår i avsnitt 22.5, Otidsenligt med regionskolor respektive riksskolor, att uppdelningen mellan riksskolor och regionskolor ska upphöra. Som beskrivs i avsnittet kan förslaget innebära en större frihet för SPSM i egenskap av huvudman att organisera sin skolverksamhet. I och med att myndighetens grunduppdrag att bedriva skolverksamhet för vissa målgrupper är oför-

ändrat menar utredningen att upphörandet av regionskolor respektive riksskolor inte har någon negativ påverkan på kostnaderna för verksamheten. Förslaget innebär inte någon utökning av antalet skolenheter. Snarare skulle förslaget kunna leda till en effektivisering av skolverksamheten. Storleksordningen på de förmodade minskade kostnaderna är emellertid svår att uppskatta.

28.1.9 Behov av forskning

Enligt utredningens kommittédirektiv ska utredningen klargöra behov av ny forskning. De förslag som utredningen lämnar i avsnitt 27.2, Behov av och förslag på ny forskning om dövhet eller hörselnedsättning, och avsnitt 27.4, Behov av och förslag på ny forskning om grav språkstörning, medför inga ökade kostnader för staten. Däremot bör delar av de forskningsmedel som i dag administreras av bland annat Vetenskapsrådet på regeringens uppdrag styras mot forskning inom av utredningen föreslagna områden.

28.2 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Utredningens föreslagna insatser i form av navorganisation och SAK-miljöer, finansieras genom en omfördelning av befintliga medel. Förslagen medför således inga nya kostnader för stat, landsting eller kommun.

Utredningen har gett nationalekonom Ingvar Nilsson med flera i uppdrag att göra en socioekonomisk investeringsanalys av insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Deras rapport, *En barriär mellan mig och världen*, ligger till grund för detta avsnitt och finns i sin helhet i bilaga 7. I allmänna ordalag kan utredningen konstatera att det finns ett samband mellan svaga skolresultat och misslyckanden på arbetsmarknaden. Sannolikheten för att hamna i utanförskap är enligt rapporten minst fyra gånger större bland personer som misslyckas i skolan än de som lyckas. Av den anledningen kan kostnaderna på lång sikt mycket väl komma att öka för stat, landsting och kommuner om inte utredningens föreslagna insatser genomförs för att öka måluppfyllelsen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

I rapporten är kostnaden för en utebliven insats oftast lika stor som intäkten av en framgångsrik insats. En lyckad insats för en elev kan leda till att eleven som vuxen kommer i arbete och får en ökad produktionsförmåga. Samtidigt kommer personen inte att belasta välfärdssystemen i samma utsträckning som om insatsen inte gjorts. En utebliven insats skulle å andra sidan kunna leda till att eleven inte får tillträde till arbetsmarknaden och därmed inte bidrar till produktionen. Därtill kommer en ökad belastning på välfärdssystemen i form av försörjningsstöd, vård med mera, se tabell 28.6 och bilaga 7.

Tabell 28.6 Intäkter och kostnader vid genomförd eller utebliven insats

Insats		Ingen insats	
Intäkt	Kostnad	Intäkt	Kostnad
Ökad produktionsförmåga	Kostnader för insatsen	Inga kostnader för insatsen	Minskad produktionsförmåga
Minskade välfärdskostnader	–	–	Ökade välfärdskostnader

28.2.1 Navorganisation

Syftet med navorganisationen är att insatsen ska leda till bättre samordning av stödet till elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning så att elevernas måluppfyllelse kan öka och de får bättre förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden.

Som framgår ovan kan effekten av att inte vidta åtgärder vara ökade kostnader för olika aktörer inom stat, landsting och kommun. I det aktuella fallet är kostnaden för insatsen, det vill säga genomförandet av navorganisationen, redan ”betald” genom de omfördelningar av befintliga medel som utredningen föreslår. Det handlar således inte om att staten och skolhuvudmännen behöver väga den faktiska kostnaden för en insats i dag mot eventuella kostnader till följd av utebliven insats i morgon. Det handlar om att göra en förändring så att det statliga stödet når fler. Att fler medborgare kan bidra till den gemensamma produktionen och slipper belasta välfärdssystemen leder till framtida ”intäkter” för stat, landsting och kommun.

Enligt den socioekonomiska investeringsanalysen är flera olika aktörer inblandade när en person hamnar i utanförskap. Antalet

varierar med personernas svårigheter, men rör allt som oftast kommun, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Kostnaderna som bärs av de olika aktörerna varierar även med personernas behov. I rapporten illustreras kostnaderna för några olika livsförlopp.

Livsförlopp 1

Den ekonomiska påverkan för en person som till följd av till exempel grav språkstörning inträder i arbetslivet fem år senare än övriga i årskullen uppgår till totalt 2,3 mnkr över en trettioårsperiod. Den stora förlusten utgörs av produktionsförluster, omkring 1,8 mnkr, medan kostnaderna för försörjning uppgår till omkring 0,45 mnkr. Kostnaderna för försörjning bärs av kommunen.

Livsförlopp 2

Resultaten av att en person som till följd av sin funktionsnedsättning når lägre skolresultat än vad som hade kunnat vara fallet med rätt stöd i skolan kan vara att personen kommer in i ett yrke med lägre produktivitet och lön än annars. Om lönen är cirka 15 procent lägre än vad som skulle vara möjligt leder det inte bara till lägre levnadsstandard för individen utan även till att samhället tappar 15 procent av personens produktionsförmåga. Kostnaden för detta uppgår till 1,4 mnkr över en trettioårsperiod och fördelas på uteblivna skatter och avgifter till socialförsäkringssystemet.

Livsförlopp 3

Skolmisslyckanden kan även leda till exempelvis flera perioder av kortvarigt utanförskap med sjukskrivning eller arbetslöshet. De långsiktiga kostnaderna för detta uppgår till omkring 3 mnkr. Knappt 2 mnkr utgörs av produktionsförluster. I exemplet är sjukskrivning den dominerande orsaken till utanförskapet varför Försäkringskassan bär kostnaderna för försörjning på omkring 0,9 mnkr. Kostnaderna för landstinget uppgår till omkring 0,2 mnkr under en trettioårsperiod.

Livsförlopp 4

Kostnaderna för en person som till följd av skolmisslyckanden drabbas av perioder av nedstämdhet och depression kan uppgå till omkring 9 mnkr på lång sikt. Omkring 4 mnkr utgörs av produktionsförluster medan kommunen bär kostnader på omkring 2,7 mnkr och landstingets kostnader för vård uppgår till omkring 1,7 mnkr.

Livsförlopp 5

En person som till följd av sin funktionsnedsättning aldrig kommer in på arbetsmarknaden riskerar att utveckla en följdproblematik med kraftigt förhöjd vårdkonsumtion som följd. De totala kostnaderna under en trettioårsperiod uppgår till omkring 11,5 mnkr. Produktionsförlusten uppgår här till drygt 7 mnkr. De stora kostnadsbärarna i övrigt är kommun och landsting som vardera bär kostnader på omkring 1,5 mnkr.

De samhällsekonomiska kostnaderna kan vara betydande när personer till följd av skolmisslyckanden inte tar sig in på arbetsmarknaden fullt ut. Syftet med utredningens föreslagna navorganisation är bland annat att åstadkomma en bättre samordning av stödet till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Om navorganisationen resulterar i att man till viss del lyckas reducera effekterna av elevernas funktionsnedsättning genom stödjande insatser under skoltiden kan socioekonomiska effekter uppstå. Flera sådana scenarier illustreras i rapporten. Utgångspunkten är då inte att alla elever kan ta sig in på arbetsmarknaden fullt ut, utan fokus ligger på det ekonomiska värdet av att reducera utanförskapet från att vara omfattande till mindre omfattande.

Exempel 1

Att gå från helt utanförskap med måttlig psykisk ohälsa till arbete på 50 procent med försörjningsstöd leder till en långsiktig vinst på omkring 4,5 mnkr. Det tillkommande produktionsvärdet uppgår

till omkring 2,5 mnkr och kommunen får reducerade kostnader på omkring 1,3 mnkr under en trettioårsperiod.

Exempel 2

Om en person går från att stå helt utanför arbetsmarkanden till arbete med 50 procents lönesubvention som kompensation för bristande produktivitet till följd av funktionsnedsättning kan samhällsvinsten uppgå till 2,2 mnkr över en trettioårsperiod. Samtidigt som det uppstår produktionsvärden tillkommer kostnader för lönesubventionen som bärs av Arbetsförmedlingen. Kommunen skulle i detta fall gå vinnande med uteblivna kostnader för olika insatser på omkring 2 mnkr.

Exempel 3

Att öka arbetskapaciteten hos en person med psykisk ohälsa från 30 procent med försörjningsstöd till 70 procent med försörjningsstöd och förbättrad psykisk hälsa leder till långsiktiga effekter på omkring 4 mnkr. Även i detta fall är kommunen den aktör som går vinnande med uteblivna kostnader på omkring 1,5 mnkr. Det tillkommande produktionsvärdet uppgår här till omkring 2 mnkr.

Exempel 4

Om en person med viss psykisk ohälsa kan gå från ett lönesubventionerat arbete till arbete på den ordinarie arbetsmarknaden kan den långsiktiga samhällsekonomiska vinsten uppgå till knappt 7 mnkr. Produktionsvinsten uppgår endast till 1,5 mnkr medan vinsterna för uteblivna insatser från kommun och landsting totalt uppgår till 3,7 mnkr. Även Arbetsförmedlingen får minskade kostnader för lönesubventioner på omkring 1,5 mnkr.

En insats som den utredningen föreslår skulle således kunna leda till avsevärt minskade samhällsekonomiska kostnader på lång sikt. Den stora vinnaren är kommunen. I de flesta exemplen ovan är

kommunen den aktör som bär högst kostnader på kort sikt, men också den som långsiktigt får lägre kostnader genom en insats.

Den statliga kostnaden för navorganisationen uppgår till omkring 20 mnkr per år, se avsnitt 28.1.1 Navorganisation. Målgruppen för insatsen är omkring 13 000 elever. Av dessa kommer omkring 1 000 att gå ut gymnasiet varje år. Om så få som 9 av avgångseleverna varje år kan hjälpas från att i framtiden gå från totalt utanförskap på arbetsmarknaden till lönesubventionerat arbete betalar sig investeringen. Därtill kommer minskade framtida kostnader för den stora andel elever som till följd av samordningen av stödinsatserna ges ökade förutsättningar att på olika sätt vara delaktiga på arbetsmarknaden i högre utsträckning än vad som hade varit fallet utan samordningen.

28.2.2 Inrättande av SAK-miljöer m.m.

Utredningen föreslår att skolhuvudmän inom sin organisation ska ges möjlighet att inrätta SAK-miljöer, att den statliga Hällsboskolan successivt ska avvecklas, att antalet regionskolor koncentreras och att medlen från verksamheterna överförs till SKÅ-bidraget i syfte att bland annat stärka tillkomsten av SAK-miljöer, se kapitel 10 En teckenspråkig specialskola och ett stärkt teckenspråk för ökad måluppfyllelse, kapitel 20 Ökad flexibilitet och rätten till utbildning och kapitel 21 SKÅ – statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder.

Mot utredningens samlade förslag, alternativ 1, står det så kallade nollalternativet, alternativ 2, som innebär att inga förändringar genomförs. Nedan redogörs för de samhällsekonomiska konsekvenserna av att genomföra respektive alternativ.

Alternativ 1

Enligt utredningens bedömning skulle ett genomförande av utredningens samlade förslag innebära en nära nog frysning av 2018 års statliga kostandsläge för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Syftet med insatserna är att det statliga stödet ska nå avsevärt fler elever än det gör i dag och bidra till ökad måluppfyllelse för eleverna med ökade förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden som följd.

Som illustrerats i avsnitt 28.2.1, Navorganisation, kan stödinsatser i skolan leda till samhällliga vinster på lång sikt. Beroende på omfattningen av individernas svårigheter kan vinsten uppgå till 2–7 mnkr per individ. Därtill kommer rent personliga vinster som ökad livskvalitet med mera. Det är naturligtvis svårt att beräkna exakt hur många elever som till följd av utredningens förslag skulle nå ökad måluppfyllelse. Däremot kan det konstateras att kostnaden för utredningens föreslagna insatser uppgår till omkring 100 mnkr per år och att målgruppen är omkring 13 000 elever. Omkring 1 000 av dem kommer att lämna gymnasieskolan varje år. Om endast 45 av dessa varje år kan hjälpas till att i framtiden gå från totalt utanförskap på arbetsmarknaden till lönesubventionerat arbete betalar sig investeringen för utredningens samlade förslag. Därtill kommer samhällliga vinster för de elever som till följd av stödinsatserna i skolan ges ökade förutsättningar att på olika sätt vara delaktiga på arbetsmarknaden.

Alternativ 2

Om inga förändringar genomförs enligt utredningens förslag kommer elever med grav språkstörning alltjämt att tas emot i specialskolan och antalet regionskolor vara oförändrat. Därtill kommer att skolhuvudmän har sämre möjlighet att organisera undervisningen för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning på ett ändamålsenligt sätt.

Om alla elever med grav språkstörning skulle utnyttja sin rätt att få sin utbildning tillgodosedd inom specialskolan och därmed erhålla statligt stöd skulle den totala kostnaden uppgå till omkring 4,5 Mdkr per år. Kostnaden delas mellan staten och kommunerna, se figur 28.1 ovan. Därtill kommer kostnader för elever med dövhet eller hörselnedsättning.

Om inte alla elever med grav språkstörning väljer att gå i specialskolan får de sin rätt till utbildning tillgodosedd av kommunala och fristående huvudmän. Det statliga stödet skulle då inte nå ut till alla elever utan i hög grad koncentreras till de som går i specialskolan, se kapitel 20 Ökad flexibilitet och rätten till utbildning. Det skulle precis som i dag leda till bristfällig måluppfyllelse hos eleverna med potentiellt utanförskap på arbetsmarknaden som följd. Kost-

naderna för detta är höga, vilket framgår ovan. Beroende på elevernas olika problematik kan de långsiktiga kostnaderna uppgå till 1,4–11,5 mnkr per individ. Den aktör som i regel bär den huvudsakliga kostnaden är kommunen.

28.2.3 Det är klokt att göra mer

Utredningens samlade förslag inbegriper statliga satsningar på i storleksordningen 120 mnkr per år. Satsningarna täcker en del av de behov som elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har i skolsituationen. Även om staten är villig att stödja andra skolhuvudmän när det gäller elever i så kallade promillegrupper är det de kommunala och enskilda huvudmännen som bär det huvudsakliga ansvaret för att eleverna ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Som framgår ovan och av den socioekonomiska rapporten är det oftast kommunen som har mest att vinna på att göra insatser i skolan för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Utredningen ser det som angeläget att såväl kommunala som enskilda huvudmän går längre i sitt stöd till elevgrupperna än vad som är möjligt utifrån de 120 mnkr som avsätts inom ramen för utredningens föreslagna insatser. Den bedömningen bygger dels på elevernas behov av stöd och anpassning i sin skolsituation och dels på de potentiellt höga samhällsekonomiska vinsterna som kan uppnås om stöd ges. Annars riskerar kommunerna att stå med ökade kostnader i stället för intäkter.

Att det är klokt att göra mer blir tydligt i exempelvis frågan om skolskjuts. Utredningen har vid upprepade tillfällen uppmärksammat på dilemmat att elever ofta beviljas plats i en verksamhet anpassad efter elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i en annan kommun, men nekas skolskjuts med motiveringen att inga särskilda omständigheter finns för detta. Ett förhållandevis dyrt skolkort inom länstrafiken kan för en grundskoleelev kosta omkring 7 500 kr per läsår⁴. Om en elev ges möjlighet att gå i en regional anpassad verksamhet i en annan kommun

⁴ Prisexemplet gäller Västerbottens län. Inom exempelvis Stockholms län är prisbilden betydligt lägre. Om eleven i stället behöver åka taxi till skolan är kostnaden högre.

under sin grundskoletid skulle kostnaden för skolskjuts uppgå till omkring 70 tkr för hemkommunen. Insatsen skulle kunna leda till att eleven ges ökade förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden, att bidra till ökade produktionsvärden och att slippa belasta välfärds-systemet enligt exemplen ovan. Om hemkommunen i stället väljer att neka skolskjuts blir konsekvensen att eleven inte får sina behov av anpassning i skolsituationen tillgodosedda. Då ”tjänar” kommunen 70 tkr, men riskerar i stället långsiktiga kostnader på flera miljoner kronor enligt exemplen ovan. Även om kostnaden för skolskjutsen överstiger 70 tkr är det enligt utredningens bedömning klokt att göra mer.

28.3 Konsekvenser för barn och ungdomar

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) behandlar bland annat barnets bästa och barns rätt till utbildning. Enligt artikel 3 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Artikel 12 behandlar barns rätt att uttrycka sina åsikter och barns rätt att bli hörda i frågor som rör barnet. I artikel 28 erkänns barnets rätt till utbildning.

Av artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁵ (funktionsnedsättningskonventionen) följer bland annat att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till utbildning på lika villkor som andra på sina hemorter. Vidare ska ändamålsenliga åtgärder vidtas bland annat för att säkerställa att utbildning för barn med synnedsättning, dövblindhet, dövhet eller hörselnedsättning ges med det mest ändamålsenliga språket, formerna och medlen för kommunikation för den enskilde. Av artikel 7 följer i allt väsentligt vad som även framgår av barnkonventionen, nämligen att i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. Vidare ska barn med funktionsnedsättning på lika villkor som andra barn ha rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad. För att kunna utöva denna rättighet ska barnet erbjudas stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.

⁵ Förenta nationerna (2006).

Rättigheterna i barnkonventionen och funktionsnedsättningskonventionen kommer även till uttryck i förarbetena till skollagen. Av prop. 2009/2010:165 framgår bland annat att grundläggande för att kunna ta hänsyn till barnets bästa är att barnet får komma till tals och fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Denna rätt gäller oavsett barnets ålder eller mognad. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder eller mognad. 1 kap. 10 § skollagen om särskild hänsyn till barnets bästa utgör en av portalparagraferna i skollagen. Paragrafen berör all verksamhet enligt skollagen och gäller alla barn, oavsett ålder, mognad eller andra förutsättningar.

Enligt utredningens bedömning innebär förslagen sammantaget en ökad möjlighet för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning att kunna välja skola. Dessutom innebär förslagen en stärkt rätt till utbildning anpassad efter elevernas behov. Eleverna ges även möjlighet att, på samma villkor som andra, gå i en skola närmare hemmet.

28.3.1 Navorganisation och SAK-miljöer m.m.

I avsnitt 18.2, Utredningens förslag om regionala nav, återfinns utredningens förslag om inrättande av nav för ökad samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna. Förslaget bidrar enligt utredningens bedömning till ökad och tydligare samverkan mellan de parter som arbetar kring enskilda elever och bör resultera i att nödvändiga insatser från någon av parterna inte uteblir. Flera olika parter ges även möjlighet att påkalla behovet av samverkan. Det gör att risken minskar att eleven står utan stödinsatser under längre perioder. Navorganisationen stärker dessutom elevernas rätt att bli hörda, bland annat genom de regionala samordnarna och de pedagogiska kontaktpersonerna.

Utredningens förslag i kapitel 20, Ökad flexibilitet och rätten till utbildning, om att Hällsboskolan ersätts med möjligheten för huvudmän att inrätta SAK-miljöer leder till att fler elever med grav språkstörning får lokal eller regional tillgång till motsvarande stöd som vid Hällsboskolan. Eleverna kan därmed få det stöd de behöver i sin skolsituation samtidigt som de har kvar tryggheten av

hemmet och närmiljön. Därmed undviks flytt hemifrån och alltför långa pendlingsvägar.

28.3.2 Koncentration av regionskolor

Syftet med förslaget i avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, om att antalet regionskolor för elever med dövhet eller hörselnedsättning ska koncentreras är att kvaliteten i den teckenspråkiga miljön vid de kvarvarande skolenheterna ska stärkas. Möjligheten till hög teckenspråkig kompetens bland lärarna ökar också tack vare att antalet skolenheter minskar. Eleverna ges därmed ökade förutsättningar att nå målen.

Elever som går vid de skolenheter som uppgår i de kvarvarande skolenheterna ges möjlighet till omlokalisering. För det fall de väljer att inte flytta till en annan regionskola får eleverna sin rätt till utbildning tillgodosedd av andra huvudmän inom grundskolan. Tack vare utredningens förslag om inrättandet av SAK-miljöer ökar förutsättningarna för att eleverna får adekvata anpassningar i sin skolsituation antingen lokalt eller regionalt.

28.3.3 Förändrat och utökat SKÅ-bidrag

Utredningens förslag i avsnitt 21.2, Att säkra regional kompetens, om att SKÅ-bidrag ska kunna beviljas för kunskapsspridning och kollegialt lärande medför ökade förutsättningar för att tillgängliggöra de regionala verksamheternas målgruppsspecifika kompetens till andra verksamheter. Detta gynnar eleverna i de andra verksamheterna då de kan få undervisning och stöd av skolpersonal med kunskap och insikt om deras behov av anpassning.

I avsnitt 21.4, Utökat SKÅ-bidrag, föreslår utredningen att SKÅ-bidraget ska utökas i takt med att statliga medel frigörs genom avvecklingen av Hällsboskolan och koncentrationen av regionskolorna. Medlen är avsedda för att stödja utvecklingen av SAK-miljöer. En omfördelning av de statliga medlen från specialskolan till övriga skolhuvudmän i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan innebär att skolhuvudmän ges möjlighet att erbjuda fler elever stöd i en särskilt anpassad verksamhet.

28.3.4 Riksgymnasium för elever med grav språkstörning

Utredningens förslag om införandet av ett riksgymnasium för elever med grav språkstörning, RgS, innebär en minskad risk för att elever med grav språkstörning nekas plats vid riksgymnasiet i Örebro med hänvisning till att de inte har behov av teckenspråk. Målgruppen beskrivs i avsnitt 20.5 Riksgymnasium för elever med grav språkstörning. Förslaget handlar om att tydliggöra en verksamhet som redan i dag bedrivs av Örebro kommun. Omfattningen av verksamheten vid RgS förändras inte i förhållande till dagens verksamhet för elever med grav språkstörning inom ramen för RGD/RGH. Däremot menar utredningen att endast de elever vars hemkommun inte har en SAK-miljö på motsvarande program inom kommunen eller i samverkansområdet ska tas emot vid RgS. Detta innebär dock ingen inskränkning i elevernas rätt till utbildning eftersom det redan i dag regleras att företräde ska ges till de elever som har störst behov av utbildningen om antalet sökande överstiger antalet platser på utbildningen⁶.

28.3.5 Teckenspråkets ställning och modersmål

I avsnitt 9.2, Förstärkt rätt till teckenspråk, föreslår utredningen att teckenspråk ska likställas med nationella minoritetsspråk i skollagen. Förslaget medför en utökad rätt för elever i behov av teckenspråk att få läsa teckenspråk som modersmålsundervisning. Genom förslaget, samt regleringen av fjärrundervisning, ökar möjligheten för skolhuvudmän i grundskolan att kunna erbjuda modersmålsundervisning i teckenspråk eftersom lärare finns att tillgå. Sammantaget innebär förslaget en utökad möjlighet att få läsa teckenspråk som modersmål, men också som språkval eftersom fjärrundervisningen möjliggör även detta.

⁶ 10 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

28.3.6 Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan

I avsnitt 22.3, Ny tydligare målgruppsdefinition, föreslår utredningen att specialskolan ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, barn med dövblindhet eller barn med synnedläggelse och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. I avsnitt 22.4, Allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan, föreslår utredningen även att Skolverket ska ges i uppdrag att, i samverkan med SPSM, utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagandet i specialskolan.

Utredningens förslag om målgrupp till specialskolan innebär ett bevarande av elevernas rätt till utbildning anpassad efter deras behov. För gruppen elever med behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar innebär målgruppsformuleringen en starkt formell rätt till utbildning, även om de i praktiken redan kommit i åtnjutande av den. Att Hällsboskolan ersätts av SAK-miljöer ska ses som ett sätt att efterleva funktionsnedsättningskonventionens krav på att elever med funktionsnedsättning ska få tillgång till utbildning på lika villkor som andra på sina hemorter. I dag kommer endast en liten del, knappt 3 procent, av eleverna med grav språkstörning i åtnjutande av stödet vid Hällsboskolan. Genom SAK-miljöerna kommer i stället motsvarande stöd bli mer tillgängligt lokalt och regionalt. Förslaget innebär således en förstärkning av elevernas rätt till anpassad utbildning närmare hemmet.

Enligt utredningen kan specialskolan i sig anses vara ett sätt att leva upp till kravet att utbildning ska ges på de mest ändamålsenliga språken. Utredningens föreslagna målgrupp för specialskolan utgör inget avsteg från detta. Visserligen har kritik mot specialskolan framförts av bland annat Barnombudsmannen, som i en rapport⁷ från 2016 konstaterade att alla lärare på regionskolorna inte kan teckenspråk. Det skulle kunna vara en orsak till sämre kunskapsresultat i specialskolan. Enligt Barnombudsmannen ska lärare behärska de språkformer och medel för kommunikation som eleverna använder för att kunna leva upp till kravet i konventionen

⁷ Barnombudsmannen (2016).

om att utbildning ska erbjudas på de mest ändamålsenliga språken. Utredningen menar dock att förslaget om ett stärkt teckenspråk i specialskolan innebär ett steg mot att leva upp till kravet.

När det gäller beslut om mottagande i specialskolan är det enligt utredningen viktigt att barnet synliggörs i processen genom att barnets bästa sätts i främsta rummet och att ett mottagande sker först efter att barnet hörts. Hänsyn ska tas till barnets inställning i förhållande till ålder och mognad. Utredningens förslag om allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan ska ses som ett tillförsäkrande av att barnets bästa sätts i främsta rummet och barnets rätt att bli hört. Detta är förenligt med förslaget från Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) om att barnkonventionen ska bli svensk lag (SOU 2016:19).

28.4 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen föreslår i avsnitt 18.2, Utredningens förslag om regionala nav, att en navorganisation ska inrättas. För att kunna fullgöra sina uppgifter måste navet skaffa sig en överblick över situationen i regionen. Man måste göra en kartläggning av hur många elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som finns inom regionen och var dessa befinner sig i skolsystemet. Syftet med kartläggningen är inte att upprätta ett personregister över eleverna utan att få förutsättningar att följa upp elevernas skolgång. Utredningens förslag förutsätter således behandling av personuppgifter.

Uppgifter om dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning hos elever utgör skyddsvärda uppgifter då de rör enskildas personliga förhållanden eller hälsa. Uppgifterna omfattas av sekretess inom såväl skolor som sjukvård. Det är därför svårt för navens regionala samordnare att begära ut sådan information från skolor eller landsting med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Inte heller den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen medger enligt utredningens bedömning att uppgifterna kan utlämnas till navens regionala samordnare. Det är nämligen inte uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. För att navens regionala samordnare ska kunna kart-

lägga hur många elever inom målgrupperna som finns inom en region krävs således att elevernas vårdnadshavare lämnar sitt samtycke till att navet tar del av uppgifterna.

Övriga bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) medger inte heller behandling av sådana känsliga personuppgifter som det är fråga om i det här fallet. Undantag görs bara om den registrerade lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna, se 15 § personuppgiftslagen.

Hänsyn till eleverna har varit utgångspunkten för utredningen i denna fråga. Utredningen har därför valt att navet endast kan behandla inlämnade uppgifter som rör eleverna om båda vårdnadshavarna lämnat sitt uttryckliga samtycke. Att frånga principen om inhämtande av samtycke och i stället införa ytterligare sekretessbrytande reglering skulle enligt utredningen medföra ett alltför stort intrång i den personliga integriteten. Det kan inte anses motiverat i den aktuella frågan. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att utredningens förslag om inrättande av en navorganisation med tillhörande arbetsuppgifter inte får några negativa konsekvenser för den personliga integriteten.

28.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Sammantaget medför utredningens förslag inte att tillgången till utbildning minskar totalt sett även om förslagen innebär att statliga verksamheter utvecklas lokalt. Inrättandet av lokala och regionala SAK-miljöer kommer snarare att resultera i en viss ökad tillgång till offentlig service i form av utbildningsalternativ anpassade för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

28.5.1 Navorganisationen

Som framgår av tabell 28.1 ovan innebär utredningens förslag om en navorganisation att sammanlagt 54,5 nya tjänster inom SPSM måste tillsättas, se förslaget i avsnitt 18.2 Utredningens förslag om regionala nav. Med stor sannolikhet kommer en del av tjänsterna besättas med befintlig personal inom myndigheten. Om så sker bör naturligtvis de vakanser som i så fall uppstår tillsättas.

28.5.2 Successiv avveckling av Hällsboskolan

Förslaget i avsnitt 20.4 om att avveckla Hällsboskolan kommer att medföra lokala konsekvenser. De statliga tjänster som i dag finns på Hällsboskolan i Stockholm respektive Umeå kommer att försvinna. I Stockholm rör det sig om 72,5 årsarbetskrafter fördelat på 77 anställda och i Umeå om 21,6 årsarbetskrafter fördelat på 24 anställda⁸.

Med tanke på inrättandet av SAK-miljöer bedömer utredningen att avvecklingen av Hällsboskolan inte kommer att leda till minskad efterfrågan på den expertkompetens som personalen har. På de lokala och regionala skolor som kommer att ta emot elever med grav språkstörning, som inte längre tas emot eller vill gå kvar inom specialskolan, kommer det dessutom att finnas ett utökad behov av personal för stödfunktioner såsom matbespisning, vaktmästeri, lokalvård och så vidare.

Inte heller ur geografisk synvinkel kommer avvecklingen av Hällsboskolan att påverka arbetstillfällena. I dag består de två skolenheternas elevunderlag i hög utsträckning av elever inom pendlingsavstånd från skolan. Dessa elever kommer även efter avvecklingen av Hällsboskolan att få sin rätt till utbildning tillgodosedd lokalt eller regionalt. Enligt utredningens bedömning är således vare sig fler eller färre lokala eller regionala arbetstillfällen att vänta som effekt av avvecklingen av Hällsboskolan.

28.5.3 Koncentration av regionskolor

Enligt utredningens förslag i avsnitt 10.3, Stärk teckenspråket i specialskolan, ska dagens fem regionskolor koncentreras till tre skolenheter.

Det totala elevunderlaget till regionskolorna bedöms vara oförändrat. Förslaget kommer av förklarliga skäl att medföra en lokal påverkan på antalet arbetstillfällen där skolenheter läggs ned. Däremot ser utredningen en utjämnande effekt på nationell nivå i och med att nya tjänster behöver skapas på kvarvarande skolenheter där omplacerade elever tas emot.

⁸ Uppgifterna gäller höstterminen 2015.

Utredningens ekonomiska beräkningar kring statens kostnader för regionskolorna utgår från att alla elever flyttar med från de skolenheter som avvecklas. Ett troligare scenario är dock att en del elever väljer att bo kvar på orten och få sin rätt till utbildning tillgodosedd inom grundskolan. På så sätt uppstår ett ökat behov av personal för stödfunktioner, såsom matbespisning, vaktmästeri, lokalvård och så vidare, på de skolor som tar emot de elever som inte vill gå kvar inom specialskolan. Även pedagoger med inriktning mot dövhet eller hörselnedsättning kommer att behövas vid dessa skolor.

28.5.4 Inrättandet av SAK-miljöer

Förslaget om inrättandet av lokala och regionala SAK-miljöer i avsnitt 20.2, SAK-miljöer, kommer enligt utredningens bedömning att resultera i en viss ökad tillgång till offentlig service i form av utbildningsalternativ anpassade för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. I och med detta kommer förslaget att skapa en ökad efterfrågan på specialpedagoger och speciallärare med inriktning mot dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning såväl som på stödjande personal med kunskap om konsekvenserna av dessa funktionsnedsättningar.

Som framgår ovan kommer omkring 100 anställda att beröras av avvecklingen av Hällsboskolan. Mot bakgrund av Hällsboskolans höga andel elever med lokal eller regional förankring är det enligt utredningen rimligt att anta att i princip samma antal tjänster som försvinner från Hällsboskolan kommer att återskapas i huvudsakligen kommunal eller enskild regi.

I övrigt bedömer utredningen att förslaget om inrättandet av SAK-miljöer för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning kommer att innebära omfördelningar av tjänster inom kommuner och fristående skolor. Detta eftersom eleverna förutsätts få visst stöd redan i dag. Det är också troligt att antalet kommunala eller enskilda tjänster kommer att öka något eftersom det i dag förekommer brister i det befintliga stödet. Antalet nya tjänster är dock svårberäknat.

Ur geografisk synvinkel är det troligt att inrättandet av SAK-miljöer kommer att bidra till arbetstillfällen över hela landet, även

om det är rimligt att förvänta sig regionalt samarbete i högre utsträckning i glesbefolkade områden jämfört med tätbefolkade områden.

Syftet med utredningens samlade förslag är bland annat att de ska resultera i högre måluppfyllelse för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Högre måluppfyllelse leder i sin tur till ökade förutsättningar för eleverna att komma in på arbetsmarknaden och försörja sig själva. När så sker minskar efterfrågan och belastningen på viss offentlig service som till exempel socialtjänst och hälso- och sjukvård, se bilaga 7.

28.5.5 Teckenspråkets ställning och modersmål

I avsnitt 9.2, Förstärkt rätt till teckenspråk, och avsnitt 9.3, Kursplaner i teckenspråk, föreslår utredningen bland annat att en elev som har behov av teckenspråk ska erbjudas modersmålsundervisning i teckenspråk som likställt nationella minoritetsspråk och att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att för grundskolan respektive grundsärskolan ta fram kursplan i modersmål – teckenspråk som likställt nationella minoritetsspråk. Dessutom ska samma regler som för moderna språk gälla för beräkning av meritvärde för elever som har läst teckenspråk som språkval. Med beaktande av regleringen av fjärrundervisning kan förslaget komma att innebära att SPSM behöver tillsätta tjänster för att kunna möta en ökad efterfrågan på teckenspråksundervisning via fjärrundervisning. Utifrån SPSM:s utvärdering av den så kallade distansundervisningen vid Kristinaskolan i Härnösand gör utredningen bedömningen att det rör sig om två till tre nya tjänster.

28.5.6 Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan

I avsnitt 22.3, Ny tydligare målgruppsdefinition, föreslår utredningen att specialskolan ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, barn med dövblindhet eller barn med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. Förslaget innebär inte någon utvidgning i förhållande till dagens målgrupp även om elever

med behov av teckenspråk på grund av till exempel talstörning nu tas emot. Dessa elever tas redan i dag emot i regionskolan, men utan lagstöd. Inte heller innebär förslaget att målgruppen för specialskolan minskar på sådant sätt att det förväntas leda till konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.

28.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utgångspunkten för utredningens samlade förslag är inte eventuella skillnader mellan könen. Utgångspunkten är i stället elevernas specifika behov utifrån deras funktionsnedsättning. De insatser som utredningen lämnar förslag om kommer alla elever till del, oavsett kön. Insatserna bedöms inte heller innebära någon skillnad i effekt beroende på om det är flickor eller pojkar som berörs av insatsen utan tillgången till utbildning kommer att vara proportionerlig för båda könen.

28.6.1 Grav språkstörning

Utredningen kan konstatera att grav språkstörning förefaller förekomma bland pojkar i högre utsträckning än bland flickor. Enligt utredningens undersökning har omkring dubbelt så många pojkar som flickor bedömts ha grav språkstörning. Man kan således konstatera att det är sannolikt att fler pojkar än flickor kommer att beröras av utredningens föreslagna insatser.

När det gäller resursfördelningen mellan pojkar och flickor med grav språkstörning visar siffror från SPSM att 72 procent av eleverna vid Hällsboskolan var pojkar höstterminen 2015. Resterande 28 procent var flickor. Dessa siffror avviker inte i någon högre utsträckning från resultaten i utredningens enkät varför utredningen bedömer att resurserna inom Hällsboskolan fördelas tämligen proportionerligt mellan könen.

Under den senaste sjuårsperioden har 40 procent av eleverna med grav språkstörning vid riksgymnasiet i Örebro varit flickor.⁹

⁹ Uppgifter från Örebro kommun, 2015-05-12 och 2015-11-24.

Det är en högre andel flickor än i utredningens enkät och elevunderlaget vid Hällsboskolan. Utredningens förslag om inrättandet av ett riksgymnasium för elever med grav språkstörning, RgS, förefaller således kunna komma en något högre andel flickor till godo. Den något högre andelen flickor vid riksgymnasiet i Örebro får dock enligt utredningens bedömning inte anses så opropor­tionerlig att förslaget bör justeras för detta eller utebli.

28.6.2 Dövhet eller hörselnedsättning

Enligt uppgifter från Hörselskadades Riksförbund, HRF, är hörselnedsättning vanligast bland män. Av alla med hörselnedsättning utgör män 54 procent och kvinnor 46 procent¹⁰. Utredningens förslag om inrättande av SAK-miljöer och koncentration av region-skolorna berör såväl pojkar som flickor. Könsfördelningen bland eleverna i regionsskolorna överensstämmer i princip med uppgifterna från HRF. Höstterminen 2015 var 56 procent av eleverna vid regionsskolorna pojkar medan 44 procent var flickor.

28.7 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens samlade förslag kommer elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning till del oavsett om de är födda i Sverige eller i ett annat land. Som framgår av avsnitt 2.5, Principiella utgångspunkter, har utgångspunkten för utredningen varit att fånga upp såväl nyanlända elever som utrikes födda elever och elever som befinner sig i segregerade miljöer. Utredningen talar därför om flerspråkiga elever eller elever med annat modersmål än svenska.

28.7.1 Grav språkstörning

Utredningens enkät visade att 51 procent av de elever som bedömdes ha grav språkstörning var flerspråkiga eller hade ett

¹⁰ Hörselskadades Riksförbund (2014).

annat modersmål än svenska. Samma tendens återkommer när man jämför andelen elever som är flerspråkiga eller har annat modersmål än svenska bland elever vid Hällsboskolan. Enligt uppgifter från SPSM var omkring 47 procent av eleverna vid Hällsboskolan berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2015. Av dessa var det ingen elev som deltog i sådan undervisning den aktuella terminen.

Enligt forskningen är förekomsten av språkstörning hos flerspråkiga elever densamma som hos enspråkiga. Av uppgifter från Statistiska centralbyrån framgår att 21 procent av Sveriges grundskoleelever hade annat modersmål än svenska läsåret 2011/12.

Utredningen kan således konstatera att de förslag som lämnas i betänkandet kommer en proportionellt sett högre andel elever med annat modersmål tillgodo. Orsaken till denna förmodade överdiagnostisering bland elever med annat modersmål ligger rimligen till stor del inom logopedin och är inget som vare sig påverkas av eller åtgärdas genom utredningens förslag om målgruppsdefinition och skolstruktur.

28.7.2 Dövhet eller hörselnedsättning

När det gäller elever med dövhet eller hörselnedsättning har utredningen inte tagit del av siffror på nationell nivå om hur stor andel av grundskoleeleverna som har annat modersmål än svenska. Inom regionskolorna var emellertid omkring 40 procent av eleverna berättigade till modersmålsundervisning höstterminen 2015. Av dessa var det endast 3,4 procent av eleverna som deltog i sådan undervisning den aktuella terminen enligt SPSM. Vid Silviaskolan i Hässleholm, som enbart vänder sig till elever med hörselnedsättning, var andelen elever med annat modersmål än svenska 29 procent läsåret 2015/16. Uppgifter från Silviaskolan gör gällande att andelen elever med annat modersmål än svenska i princip tredubblats under en tioårsperiod. Läsåret 2005/06 hade 10 procent av eleverna annat modersmål än svenska. Som framgår ovan hade totalt sett 21 procent av eleverna i grundskolan annat modersmål än svenska läsåret 2011/12.

Utredningens samlade förslag kommer att beröra en proportionellt sett högre andel elever med annat modersmål än svenska.

Förklaringen till denna proportionellt sett höga andel elever med annat modersmål än svenska skulle kunna vara att nyanlända elever kommer till Sverige med antingen medfödd eller förvärvad hörselnedsättning som inte stått under behandling.

28.7.3 Vikten av tidig upptäckt

En förutsättning för att flerspråkiga elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska komma ifråga för utredningens föreslagna insatser är att skola och sjukvård identifierar eleverna.

Enligt Migrationsverket kom år 2015 sammanlagt 70 384 asylsökande barn till Sverige, varav 35 369 var ensamkommande¹¹. Hur många av dessa som är i skolåldern har utredningen inga uppgifter om. För det fall hälften av barnen är i skolåldern innebär det att det bland dessa barn skulle finnas åtminstone 350 barn med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

När det gäller att möjliggöra integration av nyanlända ser utredningen att det återstår insatser för att på bästa sätt identifiera elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning bland de nyanlända. Att eleverna identifieras är angeläget både utifrån deras behov av pedagogisk anpassning och deras särskilda utsatthet med anledning av sin funktionsnedsättning och den omständigheten att en del av dem saknar tryggheten från föräldrar och syskon. Utredningen har till exempel tagit emot signaler om att nyanlända elever med hörselnedsättning som är i "högstadietålder" möter stora svårigheter att uppnå behörighet till nationella program på gymnasiet.

I enlighet med bestämmelserna i skollagen ska nyanlända elevers kunskaper kartläggas inom två månader från det att de tagits emot i berörda skolformer inom skolväsendet¹². Enligt Skolverket¹³ kan en elev inte tas emot i specialskolan under tiden för den inledande bedömningen utan att SPSM har fattat ett beslut om mottagande i denna skolform. Om det under tiden för den inledande bedöm-

¹¹ Migrationsverket (2016).

¹² 3 kap. 12 a–f §§ skollagen.

¹³ Statens skolverk (2016).

ningen uppmärksammas att en nyanländ elev eventuellt tillhör specialskolans målgrupp behöver detta snarast utredas.

Enligt utredningens bedömning skapar reglerna förutsättningar för tidig upptäckt av nyanlända elever med framför allt dövhet eller grav hörselnedsättning. Däremot finns alltså risken att de svårigheter som elever med grav språkstörning uppvisar i första hand anses bero på bristande kunskaper i svenska. Det innebär att relevanta anpassningar riskerar att utebli i ett tidigt skede. Utifrån den förmodade överdiagnostiseringen bland flerspråkiga barn finns även risk att elever felaktigt bedöms ha grav språkstörning och att insatser utifrån elevernas verkliga behov uteblir. Även svårigheter vid måttliga hörselnedsättningar riskerar att misstolkas som bristande kunskaper i svenska.

Att inte identifiera elevernas behov av anpassning riskerar att leda till bristande integration. Det är därför angeläget att skolor uppmärksammas på dessa frågor och får vägledning om hur korrekta bedömningar kan göras.

28.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

28.8.1 Navorganisation

Utredningen föreslår i avsnitt 18.2, Utredningens förslag om regionala nav, att SPSM ges i uppdrag att inrätta en navorganisation med syftet att få statens, landstingens och kommunernas representanter att samverka för ökad måluppfyllelse hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Samverkan bygger på en nationell överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och landsting, SKL. SKL:s rekommendation i överenskommelsen är inte tvingande för kommunerna eller landstinget att följa varför förslaget inte kan anses innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

28.8.2 Inrättandet av SAK-miljöer m.m.

Möjligheten för skolhuvudmän att inom sin organisation inrätta SAK-miljöer innebär en utökad möjlighet för skolhuvudmännen att planera sin organisation, se avsnitt 20.2 SAK-miljöer. De

föreslagna bestämmelserna i skollagen om SAK-miljöer är inte tvingande för skolhuvudmännen. Även när det gäller regionala SAK-miljöer är det frivilligt för skolhuvudmän att dels inrätta sådana, dels besluta om antagningsorganisationen för SAK-miljön ska vara gemensam med andra huvudmän. Mot bakgrund av de frivilliga inslagen i den tänkta regleringen menar utredningen att förslagen inte påverkar den kommunala självstyrelsen negativt, utan ger nya möjligheter.

När det gäller den successiva avvecklingen av Hällsboskolan, se avsnitt 20.4 Successiv avveckling av Hällsboskolan, medför den inte heller någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär snarare en lättnad för kommunerna eftersom de inte längre tvingas betala staten för en elev som de inte själva valt att placera i specialskolan. Enligt uppgifter från Umeå kommun innebär till exempel Hällsboskolans etablering i kommunen att kommunens egna alternativ dräneras från elever som i stället väljer att söka sig till en statlig verksamhet med högre kostnad.

28.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens samlade förslag syftar bland annat till att bidra till ökad måluppfyllelse i skolan för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. De funktionsnedsättningar som är föremål för denna utredning är inte sådana att de utmärker sig i brottsstatistiska sammanhang. Risken är snarare större att dessa personer blir utsatta för brott i högre utsträckning än andra på grund av sina funktionsnedsättningar. Rent generellt finns dock ett samband mellan hur väl elever lyckas i skolan och senare brottslighet.

Sammantaget kan förslagen anses ha en positiv effekt för minskad brottslighet om elever genom förutsättningar för ökad måluppfyllelse slipper hamna i utanförskap med eventuell brottslighet som följd. En reducering av antalet personer i brottslighet innebär även minskade kostnader för till exempel kriminalvård, socialtjänst och vård. Samtidigt kan personerna bidra med intäkter till staten i form av ökad produktion och konsumtion.

28.10 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Hösten 2014 hade sammanlagt 1 328 av skolenheterna i landet inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan enskild huvudman. Av dessa fanns 76 inom särskolan.¹⁴ Enligt Skolverkets officiella statistik gick sammanlagt 217 136 elever i fristående grund- eller gymnasieskolor år 2014. I fristående grundsärskolor och gymnasiesärskolor gick sammanlagt 534 elever.

De enskilda huvudmän som berörs av utredningens förslag är de företag, föreningar och andra juridiska eller fysiska personer som är huvudmän för fristående grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Enligt utredningens bedömning berörs dessa huvudsakligen av förslagen om inrättandet av en navorganisation och av SAK-miljöer, samt av SPSM:s förändrade uppdrag.

28.10.1 Navorganisation och förändrat uppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten m.m.

I avsnitt 18.2, Utredningens förslag om regionala nav, och kapitel 19, Förändrad roll för SPSM, föreslår utredningen att en navorganisation ska inrättas samt att SPSM ska få en mer proaktiv roll och aktivt verka för att för att alla barn, elever och vuxenstudierande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Det statliga stöd som ligger i de föreslagna insatserna ska komma samtliga skolhuvudmän till godo oavsett huvudmannaskap. Insatserna bidrar enligt utredningens bedömning till likvärdiga förutsättningar för enskilda och kommunala huvudmän. Det statliga stödet skapar bättre arbetsförutsättningar i och med att rollfördelningen mellan stat, landsting och kommun, men även enskilda huvudmän, tydliggörs. Insatserna bidrar även till ökat stöd till enskilda huvudmän och bättre information om var de kan ta del av bland annat kompetensutveckling. Sammantaget menar utred-

¹⁴ Statens skolverk (2015d).

ningen att de föreslagna insatserna ger enskilda huvudmän bättre förutsättningar att organisera sitt arbete.

I avsnitt 21.2, Att säkra regional kompetens, föreslår utredningen att SKÅ-bidrag ska kunna beviljas såväl kommunala som enskilda huvudmän för kunskapspridning och kollegialt lärande. Förslaget innebär ökade förutsättningar för enskilda huvudmän att utgöra regionala kunskapscenter.

28.10.2 Inrättandet av SAK-miljöer m.m.

I avsnitt 20.2, SAK-miljöer, föreslår utredningen att huvudmän inom sin organisation ska kunna inrätta SAK-miljöer och att Hällsboskolan ska avvecklas successivt. Förslaget om SAK-miljöer gäller såväl kommunala som enskilda huvudmän och innebär likvärdiga organisatoriska och ekonomiska förutsättningar genom förslaget om ersättning till enskilda huvudmän.

Förslaget bedöms därmed inte ha någon negativ effekt på enskilda huvudmäns arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga, framför allt inte med beaktande av Skolverkets rapport om fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd¹⁵. Skolverkets granskning visade att den möjlighet att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd som infördes i den nya skollagen (2010:800) inte lett till någon dramatisk ökning av antalet fristående skolor med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd. De skolor som begränsar sitt mottagande hade i de flesta fall redan tidigare haft en sådan inriktning.¹⁶

28.11 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

¹⁵ Statens skolverk (2014a).

¹⁶ Enligt Skolverkets granskning var det endast 61 grundskolor och sju gymnasieskolor som läsåret 2013/14 begränsade sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Därtill uppgav 20 grundskolor och sex gymnasieskolor att de inriktade sig mot elever i behov av särskilt stöd utan att begränsa sitt mottagande.

29 Författningskommentar

29.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen

Särskilt anpassad kommunikativ miljö

5 b §

Paragrafen är ny och syftar till att elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska kunna få tillgång till en särskilt anpassad kommunikativ miljö, SAK-miljö.

Med hörselnedsättning menas i detta sammanhang att eleven har förskrivits hörapparat och bedömts ha behov av hörteknik eller andra stora miljöanpassningar i skolan.

Med grav språkstörning avses problem att både förstå språk och göra sig förstådd med språk. Problemen är av sådan omfattning att elevens skolarbete, sociala samspel och vardagsaktiviteter påverkas i hög grad. Funktionsnedsättningen kännetecknas av att elevens språkförmåga är påtagligt svagare än vad som förväntas för åldern och att den icke-verbala begåvningen ligger inom normalvariationen. Språkstörning utgör den primära problematiken, och kan inte bättre förklaras av andra funktionsnedsättningar. Tillståndet är inte av tillfällig natur.

Med uttrycket SAK-miljö avses en lärmiljö som är anpassad enligt de speciella behov som eleverna har. Kommuner, landsting, enskilda huvudmän och staten genom Sameskolstyrelsen får utforma sådana miljöer. Med uttrycket inom sin organisation kan avses en del av en skolenhet, en skolenhet eller flera skolenheter. För en SAK-miljö gäller i övrigt relevanta bestämmelser i skolförfattningarna.

Eftersom paragrafen reglerar en ny typ av verksamhet kan det uppkomma behov av ytterligare föreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får därför meddela föreskrifter om SAK-miljöer. Förslaget har behandlats i avsnitt 11.2 och 20.2.

5 c §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser dels för vilken målgrupp och i vilken skolform som en huvudman enligt 5 b § kan utforma en särskilt anpassad kommunikativ miljö, SAK-miljö, dels hur frågan om målgruppsstillhörighet ska prövas.

Av *första stycket* följer att för elever med grav språkstörning kan en SAK-miljö enbart inrättas i grundskolan, sameskolan och gymnasieskolan eftersom definitionen av begreppet grav språkstörning innebär att elever som tillhör särskolans målgrupp inte kan anses ha en grav språkstörning i skollagens mening. Elever med intellektuell funktionsnedsättning har rätt till särskolans pedagogik och rätt att läsa efter särskolans läroplaner.

Av *andra stycket* framgår att det är elevens hemkommun som ska utreda och besluta om eleven tillhör målgruppen för SAK-miljön. Det har inte närmare angivits i paragrafen vilka bedömningar som krävs i en utredning. Det finns dock inte skäl att ha andra krav på bedömningar än de som anges i 7 kap. 6 § andra stycket skollagen vid prövning av mottagande i specialskolan. Beslutet kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

5 d §

Paragrafen är ny och möjliggör för huvudmän att upprätta avtal om regionala samverkansområden för särskilt anpassade kommunikativa miljöer. Avtalet bör innehålla uppgifter om SAK-miljöns geografiska upptagningsområde, utformning, antal elevplatser och vilken kompetens som ska finnas att tillgå för målgruppen. Avtalet bör även reglera vilken ersättning som ska utgå från elevens hemkommun till den anordnande huvudmannen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

5 e §

Paragrafen är ny och föranledd av att om avtal tecknas mellan huvudmän i syfte att utforma regionala särskilt anpassade kommunikativa miljöer får huvudmän inom sin skolform inrätta en gemensam antagningsorganisation. Syftet är dels att underlätta administrationen för berörda huvudmän, dels att skapa transparens mellan huvudmän och allmänhet, vilket stärker elevernas möjligheter till ett likvärdigt mottagande inom regionen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

7 kap. Skolplikt och rätt till utbildning*Specialskolan**6 §*

Ändringen i paragrafen är föranledd av en ny målgruppsdefinition för mottagande i specialskolan. Genom förslaget ändras och förtydligas målgruppen.

Barn ska fullgöra sin skolplikt i grundskolan om inte förhållandena gör gällande att de i stället ska tas emot i exempelvis grundsärskolan eller specialskolan. Barn ska i första hand få sin utbildning i hemkommunen. Kommunen har i det sammanhanget en skyldighet att anpassa skolmiljön för barn med funktionsnedsättning så långt det är möjligt. Specialskolan är förbehållen den grupp barn som, för att få en utbildning med hög kvalitet, måste få tillgång till specialskolans kompetens och miljö.

Barn ska tas emot i specialskolan om de tillhör någon av målgrupperna under punkterna 1–3. Barnet kan beroende på sin eller sina funktionsnedsättningar tillhöra flera målgrupper. Det primära vid bedömningen av målgruppstillhörighet är att avgöra om barnet utifrån sin funktionsnedsättning har rätt till mottagande i specialskolan, inte vilken av punkterna barnet kan inordnas under.

Första punkten omfattar målgruppen barn som på grund av sin funktionsnedsättning har behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. En tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö sker på teckenspråk och svenska. Teckenspråk och skriven svenska för alla och när det är möjligt även talad svenska. Detta för att kommunicera såväl ämneskunskaper som i sociala sammanhang.

Med undervisning avses vad som framgår av skollagens definition av undervisning (se 1 kap. 3 § skollagen). En teckenspråkig miljö omfattar även övriga aktiviteter som är knutna till undervisningen, såsom skolresor och olika studiebesök samt elevernas övriga samvaro med elever och personal under skoldagen. Målsättningen är att eleverna efter genomgången skolgång ska ha beredskap för att leva och verka som tvåspråkiga individer. Barn med dövhet eller hörselnedsättning kan tillhöra målgruppen, men även barn med senare dövblindhet och barn med behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar. Barn som tillhör målgruppen kan även ha ytterligare funktionsnedsättningar som exempelvis intellektuell funktionsnedsättning eller olika neuropsykiatriska diagnoser. Förslaget har behandlats i avsnitt 10.1 och 22.3.

Andra punkten omfattar målgruppen barn med dövblindhet. Barn med dövblindhet är en liten grupp med egna behov av anpassning i lärmiljön. Beroende på om dövblindheten är tidig, och inträffar före språkutvecklingen, eller senare, efter att talat eller tecknat språk utvecklats, ser behoven i skolan mycket olika ut. Alla med dövblindhet tillhör målgruppen för specialskolan. Barn med senare dövblindhet och behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö omfattas dock även av definitionen under punkten ett. Förslaget har behandlats i avsnitt 22.3.

Tredje punkten avser målgruppen barn som har synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning. Vid synnedsättning har barnet svårigheter att även med glasögon och god belysning kunna läsa tryckt text eller att med synens hjälp orientera och förflytta sig. Målgruppen är heterogen och många barn har en kombination av funktionsnedsättningar som till exempel intellektuell funktionsnedsättning, rörelsehinder eller autismspektrumtillstånd. Det är kombinationen av funktionsnedsättningar som leder till behov av omfattande anpassning. Utöver synanpassningar och anpassad kommunikation krävs andra individuella insatser.

Förslaget har behandlats i avsnitt 22.3.

10 kap. Grundskolan

Allmänna bestämmelser

Modersmålsundervisning

7 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i grundskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Placering vid skolenhet

30 §

Ändringen i paragrafens *andra stycke* är ett tillägg för att en kommun ska kunna ge en elev, som tillhör målgruppen för en särskilt anpassad kommunikativ miljö, SAK-miljö, företräde framför en annan elev i kommunen som valt skolan. Om SAK-miljön tillhör ett regionalt samverkansområde gäller företrädet även för en elev från en annan kommun inom samverkansområdet som tillhör målgruppen och valt skolan. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

Fristående grundskola

Mottagande

35 §

I *första stycket* har ett tillägg gjorts (punkt 4) om ett undantag från kravet att varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning. En fristående grundskola som väljer att utforma en särskilt anpassad kommunikativ miljö ska kunna begränsa utbildningen till att avse elever som tillhör målgruppen för en sådan miljö. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

Bidrag från hemkommunen

38 §

I paragrafen har ett *tredje och fjärde stycke* lagts till. Bestämmelserna har till syfte att reglera på vilket sätt hemkommunens ersättning för varje elev i en fristående huvudmans särskilt anpassade kommunikativa miljö, SAK-miljö, ska beräknas utöver den del av grundbeloppet som regleras i första stycket 1–7. Om hemkommunen anordnar en motsvarande SAK-miljö eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan (se 3 kap. 5 d §) ska ersättningen till den fristående huvudmannen utgå med samma belopp som kommunens egna kostnader för den motsvarande verksamheten. För de fall hemkommunen inte anordnar en motsvarande SAK-miljö i egen regi eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan ska ersättning till den fristående huvudmannen uppgå till samma belopp som för motsvarande verksamhet anordnad av annan kommunal eller fristående huvudman. I *fjärde stycket* ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningen i de fall som avses i *tredje stycket* sista meningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

11 kap. Grundsärskolan**Allmänna bestämmelser***Modersmålsundervisning*

10 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i grundsärskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Fristående grundsärskola

Mottagande

34 §

I *första stycket* har ett tillägg gjorts (punkt 4) om ett undantag från kravet att varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning. En fristående grundsärskola som väljer att utforma en särskilt anpassad kommunikativ miljö ska kunna begränsa utbildningen till att avse elever som tillhör målgruppen för en sådan miljö. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

Bidrag från hemkommunen

37 §

I paragrafen har ett *tredje och fjärde stycke* lagts till. Bestämmelserna har till syfte att reglera på vilket sätt hemkommunens ersättning för varje elev i en fristående huvudmans särskilt anpassade kommunikativa miljö, SAK-miljö, ska beräknas utöver den del av grundbeloppet som regleras i första stycket 1–7. Om hemkommunen anordnar en motsvarande SAK-miljö eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan (se 3 kap. 5 d §) ska ersättningen till den fristående huvudmannen utgå med samma belopp som kommunens egna kostnader för den motsvarande verksamheten. För de fall hemkommunen inte anordnar en motsvarande SAK-miljö i egen regi eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan ska ersättning till den fristående huvudmannen uppgå till samma belopp som för motsvarande verksamhet anordnad av annan kommunal eller fristående huvudman. I *fjärde stycket* ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningen i de fall som avses i *tredje stycket* sista meningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

12 kap. Specialskolan

Allmänna bestämmelser

Ämnen

4 §

I paragrafen har en ändring gjorts i *andra stycket*. Ändringen är föranledd av de ändringar av målgruppen för specialskolan som gjorts i 7 kap. 6 § skollagen.

Modersmålsundervisning

7 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i specialskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

13 kap. Sameskolan

Allmänna bestämmelser

Modersmålsundervisning

7 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i sameskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan

Allmänna bestämmelser

Utbildning anpassad för elever med vissa funktionsnedsättningar

9 §

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att gruppen elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning inte ingår i gruppen elever med grav språkstörning. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.5.

Modersmålsundervisning

19 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i gymnasieskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Fristående gymnasieskola

Mottagande

33 §

I *första stycket* har ett tillägg gjorts (punkt 3) om ett undantag från kravet att varje fristående gymnasieskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning. En fristående gymnasieskola som väljer att utforma en särskilt anpassad kommunikativ miljö ska kunna begränsa utbildningen till att avse elever som tillhör målgruppen för en sådan miljö. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

16 kap. Utbildning på nationella program i gymnasieskolan

Utbildning på nationella program vid en fristående gymnasieskola

Bidrag från hemkommunen

53 §

I paragrafen har ett *andra stycke* och *tredje stycke* lagts till. Bestämmelserna har till syfte att reglera på vilket sätt hemkommunens ersättning för varje elev i en fristående huvudmans särskilt anpassade kommunikativa miljö, SAK-miljö, ska beräknas utöver den del av grundbeloppet som regleras i första stycket 1–7. Om hemkommunen anordnar en motsvarande SAK-miljö eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan (se 3 kap. 5 d §) ska ersättningen till den fristående huvudmannen utgå med samma belopp som kommunens egna kostnader för den motsvarande verksamheten. För de fall hemkommunen inte anordnar en motsvarande SAK-miljö i egen regi eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan ska ersättning till den fristående huvudmannen uppgå till samma belopp som för motsvarande verksamhet anordnad av annan kommunal eller fristående huvudman. *I tredje stycket* ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningen i de fall som avses i *andra stycket* sista meningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

17 kap. Utbildning på introduktionsprogram i gymnasieskolan

Utbildning på introduktionsprogram vid en fristående gymnasieskola

Bidrag från hemkommunen för preparandutbildning

32 §

I paragrafen har ett *andra stycke* och *tredje stycke* lagts till. Bestämmelserna har till syfte att reglera på vilket sätt hemkommunens ersättning för varje elev i en fristående huvudmans

särskilt anpassade kommunikativa miljö, SAK-miljö, ska beräknas utöver den del av grundbeloppet som regleras i första stycket 1–7. Om hemkommunen anordnar en motsvarande SAK-miljö eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan (se 3 kap. 5 d §) ska ersättningen till den fristående huvudmannen utgå med samma belopp som kommunens egna kostnader för den motsvarande verksamheten. För de fall hemkommunen inte anordnar en motsvarande SAK-miljö i egen regi eller erbjuder en sådan motsvarande miljö inom ramen för regional samverkan ska ersättning till den fristående huvudmannen uppgå till samma belopp som för motsvarande verksamhet anordnad av annan kommunal eller fristående huvudman. I *tredje stycket* ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ersättningen i de fall som avses i *andra stycket* sista meningen. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

18 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasiesärskolan

Modersmålsundervisning

19 §

I paragrafen har ett *andra stycke* lagts till i syfte att likställa teckenspråk med de nationella minoritetsspråken när det gäller modersmålsundervisning i gymnasiesärskolan. Det innebär att modersmålsundervisning i teckenspråk ska erbjudas på samma villkor som modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk. Med teckenspråk menas svenskt teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

28 kap. Överklagande

Överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd

Beslut av en kommun eller ett landsting

12 §

Paragrafen har en ny numrering och en ny punkt (1) har lagts till.

Ändringen i *första stycket* föranleds av att ett beslut av elevens hemkommun om målgruppsstillhörighet enligt 3 kap. 5 c § andra stycket skollagen kan överklagas. Överklagandet ska ske hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Av *andra stycket* framgår att endast barnet, eleven och den sökande kan överklaga beslutet. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.2.

Övergångsbestämmelser

Punkt 2 innebär att elever med grav språkstörning som tagits emot i specialskolan före den 1 juli 2018 ska beredas möjlighet att fullfölja sin utbildning i enlighet med bestämmelserna i dess äldre lydelse.

29.2 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

5 kap. Utbildningen

10 §

I paragrafen görs ett tillägg i *andra stycket*. Ändringen innebär att teckenspråk ska ha samma ställning som de nationella minoritetspråken. Bestämmelsen innebär att en huvudman i grundskolan är skyldig att anordna modersmålsundervisning i teckenspråk oavsett antal elever om det finns en lämplig lärare. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

11 §

Ändringen i paragrafen är föranledd av att teckenspråk ska ha samma ställning som de nationella minoritetspråken.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att begränsningen i *första stycket* inte gäller teckenspråk. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

9 kap. Grundskolan

7 §

Ändringen är föranledd av att teckenspråk ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att en huvudman är skyldig att anordna utbildning i teckenspråk som språkval i grundskolan oavsett hur många elever som väljer språket, förutsatt att teckenspråk är det språk som eleverna ska erbjudas modersmålsundervisning i. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

11 kap. Specialskolan

6 §

Ändringen är föranledd av att teckenspråk ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att huvudmannen är skyldig att anordna utbildning i teckenspråk som språkval i specialskolan oavsett hur många elever vid skolenheten som väljer språket, förutsatt att teckenspråk är det språk som eleverna ska erbjudas modersmålsundervisning i. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

29.3 Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

4 kap. Utbildningens innehåll och omfattning

Modersmålsundervisning

19 §

I paragrafen görs ett tillägg i *andra stycket*. Ändringen innebär att teckenspråk ska ha samma ställning som de nationella minoritetsspråken. Bestämmelsen innebär att en huvudman i gymnasieskolan är skyldig att anordna modersmålsundervisning i teckenspråk oavsett antal elever om det finns en lämplig lärare. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

7 kap. Behörighet, urval och förfarandet vid antagning

Urval till nationella program

4 §

I paragrafen görs ett tillägg i *tredje stycket*. Ändringen är föranledd av att grundskolans ämne teckenspråk ska jämföras med ämnet moderna språk vid beräkningen av meritvärdet. För elever som läst moderna språk eller teckenspråk som språkval får meritvärdet beräknas på summan av betygsvärdena av detta betyg och de 16 bästa betygen i övrigt. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.

10 kap. Utbildning för elever med vissa funktionsnedsättningar

Kapitelrubriken har ändrats. Ändringen är föranledd av ändringen i 1 §.

Utbildningens innehåll och organisation

1 §

Ändringen i *första stycket* (punkt 3 och 5) är föranledd av att gruppen elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning inte ingår i gruppen elever med grav språkstörning.

Med grav språkstörning avses problem att både förstå språk och göra sig förstådd med språk. Problemen är av sådan omfattning att elevens skolarbete, sociala samspel och vardagsaktiviteter påverkas i hög grad. Funktionsnedsättningen kännetecknas av att elevens språkförmåga är påtagligt svagare än vad som förväntas för åldern och att den icke-verbala begåvningen ligger inom normalvariationen. Språkstörning utgör den primära problematiken, och kan inte bättre förklaras av andra funktionsnedsättningar. Tillståndet är inte av tillfällig natur.

I paragrafens *andra stycke* görs ett tillägg. Ändringen är föranledd av att Örebro kommun i sin gymnasieskola får anordna utbildning för elever med grav språkstörning från hela landet, RgS. Vidare har det i paragrafen gjorts språkliga ändringar genom att termen *döva* har ersatts med *elever med dövhet* och termen

hörselskadade med elever med hörselnedsättning. Förslaget har behandlats i avsnitt 20.5.

2 §

I paragrafen görs ett tillägg. Ändringen är föranledd av att även elever med grav språkstörning ska omfattas av paragrafens intention. Vidare görs språkliga ändringar.

3 §

I paragrafen görs ett tillägg. Ändringen syftar till att möjliggöra att utbildning får anordnas på vissa program och inriktningar för elever med grav språkstörning om antalet är minst fyra. Vidare görs språkliga ändringar.

5 §

I paragrafen görs språkliga ändringar.

6 §

I paragrafen görs språkliga ändringar.

Interkommunal ersättning

10 §

Tillägget i *första stycket* innebär att Örebro kommun har rätt till ersättning från elevens hemkommun för sina kostnader för elevens utbildning vid riksgymnasiet för elever med grav språkstörning (RgS).

Övriga regler om gymnasieskolan

12 §

I paragrafen görs ett tillägg. Ändringen är föranledd av att även elever med grav språkstörning ska omfattas av paragrafens intention. Vidare görs språkliga ändringar.

29.4 Förslaget till ändring i förordning om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning (2014:854)

9 kap. Utbildning för elever med vissa funktionsnedsättningar

Ändringar i kapitelrubriken samt 1, 2, 4 och 6 §§ i kapitlet är följdändringar och språkliga ändringar mot bakgrund av ändringar i 10 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Förslaget har behandlats i avsnitt 20.5.

29.5 Förslaget till förordning om upphävande av förordning om Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för regionskolor (SKOLFS 2011:127)

Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för regionskolorna (SKOLFS 2011:127) ska upphävas.

Upphävandet föranleds av ändringar i 8, 9 och 10 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ändringarna innebär att specialskolans indelning i riksskolor och regionskolor tas bort samt att skolornas geografiska bindning till vissa orter försvinner. Förslaget har behandlats i avsnitt 10.3 och 22.5.

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

Uppgifter

1 §

I *första stycket* görs ett tillägg. Det föranleds av ett behov av att Specialpedagogiska skolmyndigheten i sin råd- och stödverksamhet ändrar sitt i huvudsak reaktiva arbetssätt där skolhuvudmän får efterfråga stöd. Ändringen innebär att myndighetens råd- och stödverksamhet i stället ska ha ett proaktivt arbetssätt i förhållande till huvudmännen, där stöd kan erbjudas på myndighetens initiativ. Förslaget har behandlats i kapitel 19.

Specialskolan

8 §

Ändringen i paragrafen innebär att uppdelningen mellan riksskolor och regionskolor upphör. Samtliga skolenheter inom specialskolan kan ha elever från hela landet. Förslaget har behandlats i avsnitt 22.5.

9 §

Ändringarna i paragrafen föranleds av att uppdelningen mellan riksskolor och regionskolor upphör. I paragrafen anges för vilka målgrupper det ska finnas skolenheter inom specialskolan. Målgrupperna i paragrafen överensstämmer med de barn som ska tas emot i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen. Förslaget har behandlats i avsnitt 22.5.

10 §

Paragrafen upphävs av flera skäl, dels reglerar 8 och 9 §§ vilka målgrupper det ska finnas skolenheter för inom specialskolan, dels upphör begreppet regionskolor. Därmed finns inte heller något

behov av regionala upptagningsområden och föreskrivningsrätt om detta. Förslaget har behandlats i avsnitt 10.3 och 22.5.

Andra uppgifter

13 a §

Paragrafen är ny och reglerar att staten genom Specialpedagogiska skolmyndigheten så långt det är möjligt ska tillhandahålla fjärrundervisning i teckenspråk i enlighet med vad som föreskrivs i skolförfattningarna om fjärrundervisning. Specialpedagogiska skolmyndigheten får enligt 23 kap. skollagen sluta avtal om att utföra uppgifter som avser fjärrundervisning med kommuner, landsting och enskilda huvudmän inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Även 5 a kap. 5 § skolförordningen och 4 a kap. 5 § gymnasieförordningen reglerar avtal med staten om uppgifter som avser fjärrundervisning. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

17a §

Paragrafen är ny och är föranledd av utredningens förslag om så kallade regionala nav. Paragrafen anger att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska bemanna varje regionalt nav med en regional samordnare för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Inom varje region ska ett kansli inrättas som leds av den regionala samordnaren. När det gäller kansliets personal med specifik kompetens avgörs omfattningen och inriktningen på kompetensen av regionala behov och förutsättningar. Varje kansli ska ha tillgång till nödvändig kompetens för att kunna ge ett adekvat stöd. Förslaget har behandlats i avsnitt 18.2.

17 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om den regionala samordnarens huvudsakliga arbetsuppgifter.

Första punkten anger att den regionala samordnaren ska kartlägga behoven i sin region. Det kan handla om hur många elever det

finns inom respektive målgrupp, var dessa befinner sig i skol-systemet, vilka olika utbildningsalternativ som finns för eleverna och vilken kompetens och utbildning skolpersonalen har.

Andra punkten anger att den regionala samordnaren ska samverka med berörda myndigheter och skolhuvudmän för att samordna insatser och resurser i syfte att stödja eleverna i deras utbildning. Alla ingående parter ska ha möjlighet att påkalla insatser inom ramen för samverkan.

Tredje punkten anger att den regionala samordnaren ska verka för att särskilt anpassade kommunikativa miljöer inrättas. Detta kan ske dels genom att påtala behovet för kommunen, dels genom att informera om möjligheten att ansöka om statsbidrag för regional verksamhet eller utvecklingsprojekt i enlighet med förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning (SKÅ-bidrag).

Fjärde punkten anger att den regionala samordnaren ska informera och sprida kunskap om aktuella funktionsnedsättningar till myndigheter, skolhuvudmän samt allmänhet. Samordnaren ska även informera föräldrar och elever om vilka olika utbildningsalternativ som finns att söka.

Femte punkten anger att den regionala samordnaren som representant för navet ska yttra sig över ansökningar om så kallat SKÅ-bidrag. Skälet är att den regionala samordnaren kommer att ha god kunskap om vilka behov av utbildningsalternativ och utvecklingsprojekt som finns i regionen. Förslaget har behandlats i avsnitt 18.2.

29.7 Förslaget till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning

Förutsättningar för statsbidrag

Regional verksamhet

4 §

I paragrafens *första stycke* har sameskolan utgått. Det är inte aktuellt med regional verksamhet för sameskolan då det bara finns en huvudman.

I paragrafens *andra stycke* görs ett tillägg vilket är föranlett av att statsbidrag även kan avse merkostnader för kunskapsspridning och kollegialt lärande. Förslaget har behandlats i avsnitt 21.2.

Ansökan och beslut

Ansökan om statsbidrag

8 §

I paragrafens *första stycke* görs ett tillägg om att i de fall ett avtal om samverkansområde har upprättats mellan huvudmän i enlighet med 3 kap. 5 d § skollagen ska avtalet bifogas ansökan om bidrag för regional verksamhet.

I *första punkten* har tiden för när förordningen ska träda i kraft och tillämpas första gången ändrats. Ett tillägg har även gjorts om när ändringen i 8 § ska träda i kraft. Tillägget beror på att bestämmelser om särskilt anpassade kommunikativa miljöer föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

I *andra punkten* har tiden ändrats för hur länge den upphävda förordningen ska gälla. Förslaget har behandlats i avsnitt 21.2.

Referenser

- American Psychiatric Association (2013). Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5th Edition.
- Antia, S.D. m.fl. (2011). Social outcomes of students who are deaf and hard of hearing in general education classrooms. *Exceptional Children*, 77(4), s. 489–504.
- Antonsson, S. (1998). Hörselskadade i högskolestudier. Möjligheter och hinder. Linköpings universitet.
- Ax, A. & Gullin, E. (2013). Kommunlogopedi 2013 – Kartläggning av arbetsuppgifter, arbetsmarknad och framtidsutsikter. Magisteruppsats. Lunds universitet.
- Barnombudsmannen (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.
- Borg, E. m.fl. (2005). Hörselskadade barns språkutveckling(HSS). Fördjupningstester. Örebro: Ahlséns forskningsinstitut.
- Boyle, J. m.fl. (2007). A randomised controlled trial and economic evaluation of direct versus indirect and individual versus group modes of speech and language therapy for children with primary language impairment. *Health Technology Assessment*, 11(25), s. 1–139.
- Brinton, B. m.fl. (2005). Life on a tricycle: A case study of language impairment from 4 to 19. *Topics in Language Disorders*, 25(4), s. 338–352.
- Bruce, B. (2007). Problems of language and communication in children. Identification and intervention. Lunds universitet.
- Bruce, B. (2010). Bokstavs barnen och bokstäverna. I: Bjar, L. & Liberg, C. (red.) *Barn utvecklar sitt språk* (s. 255–278). Lund: Studentlitteratur.

- Clegg, J. m.fl. (2005). Developmental language disorders – a follow-up in later adult life. Cognitive, language and psychosocial outcomes. *Journal of Child Psychology and Psychiatry, and Allied Disciplines*, 46(2), s. 128–149.
- Conti-Ramsden, G. m.fl. (2002). Different school placements following language unit attendance: which factors affect language outcome? *International Journal of Language & Communication Disorders*, 37(2), s. 185–195.
- Conti-Ramsden, G. & Botting, N. (2004). Social difficulties and victimization in children with SLI at 11 years of age. *Journal of Speech, Language & Hearing Research*, 47(1), s. 145–161.
- Conti-Ramsden, G. m.fl. (2012). Postschool educational and employment experiences of young people with Specific Language Impairment. *Language, Speech & Hearing Services in Schools*, 43(4), s. 507–520.
- Coppens, K.M. m.fl. (2011). Depth of reading vocabulary in hearing and hearing-impaired children. *Reading and Writing: An Interdisciplinary Journal*, 24(4), s. 463–477.
- Cunningham, M. m.fl. (2010). Working with Children with Specific Communication Disorders: A Professional Development Programme for Teachers. *Kairaranga*, 11(1), s. 15–21.
- Dammeyer, J. (2010). Psychosocial development in a Danish population of children with cochlear implants and deaf and hard-of-hearing children. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 15(1), s. 50–58.
- Dockrell, J.E. & Lindsay, G. (2001). Children with specific speech and language difficulties – the teachers' perspective. *Oxford Review of Education*, 27(3), s. 369–394.
- Dockrell, J.E. & Lindsay, G. (2008). Inclusion versus specialist provision for children with developmental language disorders. I: Norbury, C. m.fl. (red.) *Understanding developmental language disorders: from theory to practice*. Hove, East Sussex: Psychology Press.
- Dockrell, J.E. m.fl. (2010). *Communication Supporting Classroom Observation Tool*. www.thecommunicationtrust.org.uk. Hämtat 2015-10-05.

- Dockrell, J.E. m.fl. (2011). Explaining the academic achievement at school leaving for pupils with a history of language impairment: Previous academic achievement and literacy skills. *Child Language Teaching and Therapy*, 27(2), s. 223–237.
- Durkin, K. m.fl. (2009). Specific language impairment and school outcomes. II: Educational context, student satisfaction, and post-compulsory progress. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 44(1), s. 36–55.
- Ebbels, S. (2007). Teaching grammar to school-aged children with specific language impairment using Shape Coding. *Child Language Teaching and Therapy*, 23(1), s. 67–93.
- Ebbels, S. (2014). Effectiveness of intervention for grammar in school-aged children with primary language impairments: A review of the evidence. *Child Language Teaching and Therapy*, 30(1), s. 7–40.
- Europeiska kommissionen (2016). Countries. Description of national educational systems. Eurydice network. webgate.ec.europa.eu. Hämtat 2016-05-12.
- Ferm, L. & Gunterberg-Klase, L. (2015). Lärares kunskap, bemötande och omhändertagande av elever med språkstörning före och efter tre timmars fortbildning – En interventionsstudie. Magisteruppsats. Lunds universitet.
- FoU i Väst Göteborgsregionens kommunalförbund (2014). Riktat föräldrastöd.
- Förenta nationerna (2006). Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Förvaltningsrätten i Stockholm (2015). Dom i mål nr 27700-14. 2015-03-13.

- Fungmark, M. (2010). Att arbeta språkutvecklande i en hörselklass. En studie om hur språkanvändningen, hörseltekniken och det pedagogiska arbetssättet kan främja språkutvecklingen för eleverna i en hörselklass. Examensarbete. Stockholms universitet.
- Gibbons, P. (2009). Lyft språket, lyft lärandet. Stockholm: Hallgren & Fallgren.
- Gibbons, P. (2013). Stärk språket, stärk lärandet. Stockholm: Hallgren & Fallgren.
- Hayes, H. (2010). A distinctive program in deaf education studies at the program in audiology and communication sciences (PACS). Washington University School of Medicine.
- Hedman, B. (2009). Från tal- och kommunikationsklass till ordinarie klass i grundskolan – En kvalitativ studie med utgångspunkt i vilka förutsättningar elever med grav språkstörning har att inkluderas i en ordinarie klass i grundskolan. Examensuppsats. Göteborgs universitet.
- Hjälpmiddelsinstitutet (2008). Vems är ansvaret för hjälpmedel i skolan?
- Hyde, M. & Punch, R. (2011). The modes of communication used by children with cochlear implants and the role of sign in their lives. *American Annals of the Deaf*, 155(5), s. 535–549.
- Hörsel- dövforum (2010). Kartläggning av kommunernas hörsel- pedagogiska stöd till barn och elever med hörselnedsättning i Stockholms län.
- Hörsel- dövforum (2012). Samverkan kring stödet till barn och ungdomar med hörselnedsättning.
- Hörselskadades Riksförbund (2007). Årsrapport 2007. ”äh, det var inget viktigt ...”
- Hörselskadades Riksförbund (2014). Årsrapport 2014. Hörsel- skadade och hörselvård i siffror.
- Järvelin, M.R. m.fl. (1997). Effect of hearing impairment on educational outcomes and employment up to the age of 25 years in northern Finland. *British Journal of Audiology*, 31, s. 165–175.
- Kammarrätten i Stockholm (2016). Dom I mål nr 3481-15. 2016-05-17.
- Karltorp, E. (2014). Early cochlear implantation. Ej publicerad.

- Knox, E. (2002). Educational attainments of children with specific language impairment at year 6. *Child Language Teaching and Therapy*, 18(2), s. 103–124.
- Knox, E. & Conti-Ramsden, G. (2003). Bullying risks of 11-year-old children with Specific Language Impairment (SLI): Does school placement matter? *International Journal of Language & Communication Disorders*, 38(1), s. 1–12.
- Kohnert, K. (2013). *Language disorders in bilingual children and adults*. San Diego: Plural Publishing.
- Law, J. m.fl. (2009). Modeling Developmental Language Difficulties From School Entry Into Adulthood: Literacy, Mental Health, and Employment Outcomes. *Journal of Speech, Language & Hearing Research*, 52(6), s. 1401–1416.
- Law, J. m.fl. (2012). The relationship between gender, receptive vocabulary, and literacy from school entry through to adulthood. *International Journal of Speech-Language Pathology*, 15(4), s. 407–415.
- Lederberg, A.R. m.fl. (2013). Language and literacy development of deaf and hard-of-hearing children: Successes and challenges. *Developmental Psychology*, 49(1), s. 15–30.
- Marschark, M. m.fl. (2011). Evidence-based practice in educating deaf and hard-of-hearing children: teaching to their cognitive strengths and needs. *European Journal of Special Needs Education*, 26(1) s. 3–16.
- Migrationsverket (2016a). *Asylsökande till Sverige 2000–2015*. www.migrationsverket.se. Hämtat 2016-04-29.
- Molander, B-O. m.fl. (2001). Deaf pupils' reasoning about scientific phenomena: school science as a framework for understanding or as fragments of factual knowledge. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 6(3), s. 200–211.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*.
- Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk (2003). *Symposium 2003. Arena andraspråk*. Stockholms universitet.
- Nettelbladt, U. & Salameh, E-K. (red.) (2007). *Språkutveckling och språkstörning hos barn. Del 1*. Lund: Studentlitteratur.

- Nettelbladt, U. m.fl. (2008). Språkstörningar hos barn och ungdomar – allmän del. I: Hartelius, L. m.fl. (red.) Logopedi, s. 125–137. Lund: Studentlitteratur.
- Paradis, J. (2010). The interface between bilingual development and Specific Language Impairment. *Applied Psycholinguistics*, 31(2), s. 227–252.
- Percy-Smith L. m.fl. (2008a). Self-esteem and social well-being of children with cochlear implant compared to normal-hearing children. *International Journal of Pediatric Otorhinolaryngology*, 72(7), s. 1113–1120.
- Percy-Smith, L. m.fl. (2008b). Factors that affect the social well-being of children with cochlear implants. *Cochlear Implants International*, 9(4), s. 199–214.
- Piteå kommun (2014). E-post angående förslag till framtida utformning av SIS-stöd. 2014-08-27.
- Regeringens proposition 1980/81:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82. Bilaga 12.
- Regeringens proposition 1998/99:105 Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.
- Regeringens proposition 1999/2000:79. Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Regeringens proposition 2007/08:112 Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp.
- Regeringens proposition 2007/08:50 Nya skolmyndigheter.
- Regeringens proposition 2008/09:153 Språk för alla – förslag till språklag.
- Regeringens proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Regeringens proposition 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.
- Regeringens proposition 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015.
- Regeringens proposition 2015/16:1 Budgetpropositionen för 2016.
- Regeringens proposition 2015/16:173 Fjärrundervisning och entreprenad - nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål.

- Regeringsbeslut Dir. 1995:134. Utredning om funktionshindrade elever i skolan.
- Regeringsbeslut Dir. 2013:29. Kommittédirektiv Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. 2013-02-28.
- Regeringsbeslut Dir. 2013:106. Kommittédirektiv Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02). 2013-11-21.
- Regeringsbeslut Dir. 2014:126. Kommittédirektiv Redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudmanna- och skolenhetsnivå. 2014-09-09.
- Regeringsbeslut Dir. 2015:37. Kommittédirektiv Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (U 2014:14). 2015-04-01.
- Regeringsbeslut Dir. 2015:117. Kommittédirektiv Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (U 2014:14). 2015-11-19.
- Regeringsbeslut Dir. 2016:6. Kommittédirektiv Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02). 2016-01-21.
- Regeringsbeslut S2010/4319/FST. En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken. 2011-06-16.
- Regeringsbeslut U2001/277/G. Godkännande av avtal mellan staten och Örebro kommun om den gymnasiala utbildningen i Örebro för döva och hörselskadade samt dövblinda ungdomar. 2001-12-20.
- Reichenberg, M. (2008). *Vägar till läsförståelse: texten, läsaren och samtalet*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Rekkedal, A. (2012). Assistive hearing technologies among students with hearing impairment: factors that promote satisfaction. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 17(4), s. 499–517.
- Riksförbundet Attention (2014). *Språkstörning – en okänd och missförstådd funktionsnedsättning*. attention-riks.se. Hämtat 2016-05-11.
- Riksrevisionen (2011). *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem*.
- Salameh, E-K. (2003). *Language impairment in Swedish bilingual Children – epidemiological and linguistic studies*. Lunds universitet.

- Sarant, J.Z. m.fl.(2009). Spoken language development in oral preschool children with permanent childhood deafness. *Journal of Deaf Studies and Deaf Education*, 14(3), s. 205–217.
- Schönström. K. (2010). Tvåspråkighet hos döva skolelever. Processbarhet i svenska och narrativ struktur i svenska och svenskt teckenspråk. Stockholms universitet.
- SFS 1982:763 Hälso- och sjukvårdslag.
- SFS 1992:394 Gymnasieförordning.
- SFS 1993:100 Högskoleförordning.
- SFS 1993:387 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- SFS 1994:1194 Grundskoleförordning.
- SFS 1995:401 Specialskoleförordning.
- SFS 2008:567 Diskrimineringslag.
- SFS 2010:800 Skollag.
- SFS 2010:2039 Gymnasieförordning.
- SFS 2011:130 Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- SFS 2011:185 Skolförordning.
- SFS 2011:326 Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
- Sharma, A. & Campbell, J. (2011). A sensitive period for cochlear implantation in deaf children. *The Journal of Maternal-Fetal & Neonatal Medicine*, 24(1), s. 151–153.
- Shaver, D. m.fl. (2011). Facts from NLTS2: The Secondary School Experiences and Academic Performance of Students with Hearing Impairments. nces.ed.gov. Hämtat 2016-05-11.
- SKOLFS 1992:44 Förordning om extra ersättning för vissa handikappade elever vid studier i gymnasieskola.
- SKOLFS 1997:1 Förordning om ersättning för elever i specialskolan.
- SKOLFS 2010:250 Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.
- SKOLFS 2011:159 Skolverkets föreskrifter om vad som krävs för att en lärares kompetens ska vara relevant för vissa ämnen i gymnasieskolan.

- Skolinspektionen (2009). Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan. Rapport 2009:6.
- Skolinspektionen (2011). Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av Specialskolan. Dnr 40-2010:406.
- Skolinspektionen (2016). Beslut för specialskola och fritidshem. Dnr 43-2015:4769.
- Skolväsendets överklagandenämnd (2011). Beslut. Dnr 2011:175, 2011-10-03.
- Skolväsendets överklagandenämnd (2013). Beslut. Dnr 2013:260, 2013-08-19.
- Skolväsendets överklagandenämnd (2015a). Beslut. Dnr Over 2014:540, 2015-04-23.
- Skolväsendets överklagandenämnd (2015b). Beslut. Dnr Over 2015:266, 2015-06-29.
- Snowling, M. J. m.fl. (2001). Educational attainments of school leavers with a preschool history of speech-language impairments. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 36(2), s. 173–183.
- Socialstyrelsen (2007). Gemensam planering – på den enskildes villkor.
- Socialstyrelsen (2009). Behandling av barn med cochleaimplantat som rikssjukvård.
- Socialstyrelsen (2012). Samordning för barn och unga med funktionsnedsättning – kartläggning av anslag för råd och stöd och föräldrars behov av information.
- Socialstyrelsen & Statens skolverk (2014). Vägledning för elevhälsan.
- SOSFS 2011:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl.
- SOU 1982:19 Handikappade elever i det allmänna skolväsendet.
- SOU 1996:167 Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder.
- SOU 1998:66 FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan.
- SOU 2000:114 Samverkan – om gemensamma nämnder på vård och omsorgsområdet.

- SOU 2006:29 Teckenspråk och teckenspråkiga – Kunskaps- och forskningsöversikt.
- SOU 2006:54 Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning.
- SOU 2007:30 Två nya statliga specialskolor.
- SOU 2007:87 Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder.
- SOU 2008:26 Värna språken – förslag till språklag.
- SOU 2011:30 Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp.
- SOU 2012:24 Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning.
- SOU 2012:76 Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning.
- SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform.
- SOU 2015:45 SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet.
- SOU 2015:81 Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skollikt och lovskola.
- SOU 2016:12 Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2001). Hörselboken Hörselnedsättning – vad innebär det. www.horselboken.se. Hämtat 2016-02-08.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008a). Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008b). Om elever med hörselskada i skolan.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009a). Att höra i skolan – om hörteknik i undervisningen: Förutsättningar och möjligheter.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009b). Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC). STÅ 2008/635.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011). Kartläggning av kompetensområdet tal och språk.

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012). Plan för Specialpedagogiska skolmyndighetens arbete med tvåspråkighet. ALL 2012/777.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013a). Årsredovisning 2013.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013b). Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. STÅ 2008/1, 2013-03-07-08.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013c). På samma våglängd. En faktatext som kompletterar filmen "På samma våglängd".
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013d). Utveckling av specialskolans verksamhet. ALL 2013/781.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014a). Hörteknik och dess användning i skolan – HODA. Rapport 2014.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014b). Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. STÅ 2008/1, 2014-03-06-07.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014c). Uppgifter om råd- och stöduppdrag 2013 från Specialpedagogiska skolmyndighetens råd- och stödchefer.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015a) Svarsskrivelse. ALL 2015/614.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015b). "Vad var det du inte hörde?"
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015c). Arbetsordning för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning ALL 2015/188.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015d). Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. STÅ 2014/37, 2015-05-27.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015e). Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. STÅ 2014/37, 2015-09-09.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015f). Qualis granskningsrapport Hällsboskolan Umeå. www.spsm.se. Hämtat 2016-05-12.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015g). Årsredovisning 2014.

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015-2016). Leverans av statistik. ALL 2015/627.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016). Utveckling av pedagogiskt regionalt kompetensforum grav språkstörning Södra regionen 2016. ALL 2014/1386.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016). Årsredovisning 2015.
- Språkrådet (2014). Se språket. Barns tillgång till svenskt teckenspråk. Rapporter från Språkrådet 3.
- Statens skolverk (2014a). Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd. Rapport 409.
- Statens skolverk (2014b). Integrerade elever.
- Statens skolverk (2014c). Särskilda undervisningsgrupper. Rapport 405.
- Statens skolverk (2015a). Kostnader för specialskolan år 2014. www.skolverket.se. Hämtat 2015-08-31.
- Statens skolverk (2015b). Siris. siris.skolverket.se . Hämtat 2015-08-31.
- Statens skolverk (2015c). Slutbetyg i grundskolan, våren 2015. Dnr 5.1.1-2015:1103.
- Statens skolverk (2015d). Snabbfakta. www.skolverket.se. Hämtat 2015-12-17.
- Statens skolverk (2016). Utbildning för nyanlända. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.
- Statistiska centralbyrån (2013). Statistisk årsbok för Sverige 2013.
- Statistiska centralbyrån. (2014). Trender och prognoser 2014.
- Statped Skådalen kompetanscenter (2010). Elever med hörselhemming i skolan – En kartleggningsundersökelse om läring-utbyte, Del en: Kortrapport.
- Statskontoret (2010a). Kommunernas ersättning för elever i specialskolan. Rapport 2010:1.
- Statskontoret (2010b). Kostnadsfördelning för elever vid riksgymnasierna och principer för statens ersättning till de anordnande kommunerna. 2009/113-5.

- Steele, S. C. & Mills, M. T. (2011). Vocabulary intervention for school-age children with language impairment: A review of evidence and good practice. *Child Language Teaching and Therapy*, 27(3), s. 354–370.
- Stockholms universitet (2008). Svenskt teckenspråkslexikon. www.ling.su.se/teckensprakslexikon. Hämtat 2015-03-15.
- Svartholm, K. (2010). Bilingual education for deaf children in Sweden. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 13(2), s. 159–174.
- Svensk teknisk audiologisk förening (2010). Tekniskt stöd till barn med hörselnedsättning. En enkätundersökning av hörselvårdens resurser till barn i förskola och skola.
- Svenska Unescorådet (2006). Salamancadeklarationen och Salamanca +10.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015a). Informationsmaterial om den kommunala finansieringsprincipen 2007. skl.se. Hämtat 2015-02-09.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015b). Nuläge och utmaningar i elevhälsan.
- Swedish Standards Institute (2007). Byggakustik - Ljudklassning av utrymmen i byggnader - Vårdlokaler, undervisningslokaler, dag- och fritidshem, kontor och hotell. Svensk standard SS 025268:2007.
- Tollerfield, I. (2003). The process of collaboration within a special school setting: An exploration of the ways in which skills and knowledge are shared and barriers are overcome when a teacher and speech and language therapist collaborate. *Child Language Teaching and Therapy*, 19(1), s. 67–84.
- Vermeulen, A. m.fl. (2012). Changing realities in the classroom for hearing-impaired children with cochlear implant. *Deafness & Education International*, 14(1), s. 36–47.
- Vygotsky, L. (1978). *Mind in Society: The Development of Higher Psychological Processes*. Harvard University.
- Wang, Y. & Paul, P.V. (2011). Integrating technology and reading instruction with children who are deaf or hard of hearing: The effectiveness of the Cornerstones project. *American Annals of the Deaf*, 156(1), s. 56–68.

- Weiner, M.T. m.fl.(2013). Deaf and hard of hearing students' perspectives on bullying and school climate. *American Annals of the Deaf*, 158(3), s. 334–343.
- Wennergren, A-C. (2007). Dialogue competence in school: An action research study in learning environments for hard-of-hearing pupils. Luleå tekniska universitet.
- Westerlund, M. (1994). Barn med tal- och språkavvikelser: En prospektiv longitudinell epidemiologisk studie av en årskull Uppsalabarn vid 4, 7 och 9 års ålder. Uppsala universitet.
- Wollner, A. (2015). Många barn lider av språkstörning. Sveriges television 2015-06-12. www.svt.se. Hämtat 2015-06-21.
- World Health Organisation. (1992). *The International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*.
- World Health Organisation. (2007). *International Classification of Functioning, Disability and Health for Children and Youth*.
- Örebro kommun (2014) Reflexiva intervjuer med sex elever med språkstörning som gått på Riksgymnasiet för döva och hörselskadade. Riksgymnasiets kansli. D.nr. 51/2014.
- Örebro kommun (2015a). E-post med statistiska uppgifter om RGD/RGH. 2015-05-12.
- Örebro kommun (2015b). E-post med statistiska uppgifter om RGD/RGH. 2015-11-24.

Kommittédirektiv 2013:29

Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska – i egenskap av nationell samordnare – stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Syftet med uppdraget är att öka elevernas måluppfyllelse och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola.

Den nationella samordnaren ska bl.a.

- fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser som stärker måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk,
- fördela statsbidrag till ny eller utvidgad hörselverksamhet i kommunal och enskild regi,
- föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever, och
- utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

Behovet av en samordnad satsning för de elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk

I skollagen (2010:800) regleras vilka barn som ska tas emot i specialskolan. Det är barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan och som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 §). I 12 kap. samma lag regleras utbildningen för elever i specialskolan.

Hemkommunen har det övergripande ansvaret för elevernas utbildning. Elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk kan också genomföra sin utbildning i den statliga specialskolan. Det finns i dag åtta statliga specialskolor, varav tre riksskolor och fem regionskolor med regionala upptagningsområden. Regionskolorna är till för elever som är döva eller hörselskadade men som inte behöver den utbildning med särskilda insatser som ges vid riksskolorna.

I april 2010 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas (dir. 2010:47). I delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) konstaterar utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en flexibel specialskola, att målpuppfyllelsen för elever som tillhör specialskolans målgrupp är låg och att kunskapen om elevernas förutsättningar och behov av stöd behöver öka.

Av delbetänkandet framgår också att kommunala och enskilda huvudmän i flera fall inte klarar av att ge eleverna det stöd de har rätt till. Olika studier har visat att elever som är döva eller hörselskadade har en svår skolsituation och att denna elevgrupp når de nationella målen för utbildningen i lägre utsträckning än hörande elever.

Statens skolinspektion har genomfört en granskning av den statliga specialskolan som visar att även denna skola behöver utveckla utbildningen, bli bättre på att följa elevernas kunskapsutveckling, utveckla det pedagogiska ledarskapet och erbjuda lärarna kompetensutveckling. Det behövs därför en samordnad satsning för att stödja kommunala, enskilda och statliga huvudmän

så att de ska kunna utveckla sin verksamhet för elever inom aktuell målgrupp och därmed öka möjligheterna för eleverna och deras vårdnadshavare att välja skola.

Uppdraget att samordna insatser när det gäller skolhuvudmän som erbjuder utbildning för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk

Fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser

Måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk behöver bli bättre. Specialpedagogiska skolmyndighetens uppföljningar av elevernas resultat visar att elever som tillhör specialskolans målgrupp i lägre utsträckning än hörande elever når de nationella målen för utbildningen. Elevgruppen är också i lägre utsträckning behörig till gymnasieskolans nationella program. Dessa skillnader i skolresultat fortsätter på högskolenivå och leder till sämre förutsättningar för att lyckas i yrkeslivet.

Skolinspektionen har nyligen genomfört en riktad tillsyn över den statliga specialskolan som visar på flera brister i undervisningens kvalitet. Specialpedagogiska skolmyndigheten har med anledning av Skolinspektionens granskning genomfört flera insatser för att höja kvaliteten i utbildningen, bland annat har ett omfattande program med åtgärder tagits fram och skolorna har inlett ett arbete för att mer systematiskt följa och utvärdera elevernas kunskapsutveckling. Dessutom har en intern arbetsgrupp inrättats inom Specialpedagogiska skolmyndigheten som följer arbetet med åtgärdsplanen på samtliga skolor.

Trots de insatser som har genomförts, framför allt inom specialskolan, behöver skolhuvudmännen ytterligare stöd för att skapa undervisningsmiljöer som ger eleverna förutsättningar att nå de nationella målen. Ett tillfälligt statsbidrag till kvalitetshöjande insatser bör därför riktas till samtliga huvudmän som erbjuder utbildning för de elever som avses. Bidrag bör kunna ges till personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser för lärare, andra utvecklingsinsatser och införskaffande av läromedel.

De särskilda undervisningsmiljöer som finns i form av specialskola eller hörselklasser är i dag starkt knutna till regioner. Av

delbetänkandet från Utredningen om en flexibel specialskola framgår att det finns förutsättningar för att starta nya hörselklassverksamheter på flera ställen i landet. Kommuners och enskilda huvudmäns intresse att starta nya eller utöka befintliga verksamheter bör stimuleras. Ett statsbidrag till nya eller utvidgade undervisningsmiljöer kan ge kommuner och enskilda huvudmän möjlighet att exempelvis starta skolor med språkprofil med svenska och svenskt teckenspråk som inriktning samt att inrätta mindre klasser med anpassade lokaler. Syftet med ett sådant bidrag är att öka möjligheterna för eleverna och deras vårdnadshavare att välja en skola närmare hemmet. Den nationella samordnaren ska vid prövning av ansökan om statsbidrag beakta huvudmannens förutsättningar att bedriva en varaktig och stabil verksamhet för eleverna.

Statsbidraget till insatserna avses att regleras i en statsbidragsförordning.

Den nationella samordnaren ska under perioden 2013–2014 fördela ett tillfälligt riktat statsbidrag till

- kvalitetshöjande insatser som stärker måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk, och
- ny eller utvidgad hörselverksamhet i kommunal och enskild regi.

Hur kan statens specialpedagogiska stöd utvecklas?

Alla elever har rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet de bor och de ska ha en reell möjlighet att välja goda utbildningsalternativ. För att elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk i praktiken ska ha samma möjligheter att välja skola som andra elever måste både kommunala och enskilda skolhuvudmän kunna erbjuda utbildning som är anpassad efter elevernas behov. För detta krävs en grundläggande kunskap om elevernas förutsättningar. Utredningen om en flexibel specialskola konstaterar dock i sitt delbetänkande att huvudmännen inte har tillräcklig kunskap inom området. För att eleverna ska kunna få ett individuellt stöd måste skolhuvudmännen ha kunskap om funktionsnedsättningens pedagogiska konsekvenser,

teknik och anpassningar, talspråklig utveckling och behovet av teckenspråk.

För att stödja skolornas arbete med elever med funktionsnedsättning finns sedan 2008 Specialpedagogiska skolmyndigheten. Specialpedagogiska skolmyndigheten har bl.a. i uppdrag att verka för att barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet. Enligt förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska myndigheten ge råd och stöd till skolhuvudmän samt anordna och medverka i kompetensutveckling, bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet och sammanställa och sprida kunskap om forskningsresultat som är relevant för det specialpedagogiska området. Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande organisation består av regionala och nationella resurscenter. De regionala centren har bred kompetens med inriktning mot ett flertal funktionsnedsättningar, vilket möjliggör ett flexibelt och behovsanpassat stöd till kommunala och enskilda skolhuvudmän. De nationella resurscentren har spetskompetens när det gäller specifika funktionsnedsättningar. Specialpedagogiska skolmyndigheten arbetar för närvarande med att förstärka sin strategiska samverkan med skolhuvudmännen. Detta arbete behöver utvecklas ytterligare när det gäller specialskolans målgrupp. Det är viktigt att bygga upp stödet till kommuner och enskilda huvudmän så att de kan stödja elever i deras hemkommuner och anpassa undervisningen efter elevernas behov. Detta ökar på sikt elevernas möjligheter att välja skola och ger förutsättningar för en ökad måluppfyllelse.

Forskning och kunskapsutveckling om elevernas behov och förutsättningar ska vara grunden för det statliga stödet till skolhuvudmännen. För att stödet till huvudmännen ska kunna utvecklas behövs en genomgång av relevant forskning inom olika vetenskapliga discipliner på området och en bedömning av om det saknas kunskap när det gäller till exempel hur elevernas måluppfyllelse kan stödjas.

Det systematiska erfarenhetsutbytet mellan hörselklasser och specialskolor behöver utvecklas på nationell nivå. För närvarande är detta erfarenhetsutbyte mycket begränsat. Det finns däremot regionala nätverk för kommunala aktörer. Ett nationellt kontaktnät för berörda huvudmän behöver utvecklas för att sprida och

tillvarata den erfarenhet och kompetens som redan finns på området.

Den nationella samordnaren ska

- föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas när det gäller elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk,
- göra en forsknings- och kunskapssammanställning på området och klargöra vilka behov som finns av ny forskning, och
- främja erfarenhetsutbyte på nationell nivå mellan de huvudmän som bedriver utbildning för berörda elever.

En utgångspunkt för genomförandet av denna del av uppdraget ska vara att de förslag som lämnas sammantaget inte innebär någon kostnadsökning för staten.

Utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet

Enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet får statsbidrag ges till insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning eller andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan, elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan och till elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller en motsvarande institution enligt 24 kap. 17 § skollagen. Specialpedagogiska skolmyndigheten administrerar bidraget. Under 2011 beviljade Specialpedagogiska skolmyndigheten 63 miljoner kronor för insatser av regional art som avser elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan och elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

På uppdrag av regeringen gjorde dåvarande Specialpedagogiska institutet 2007 en bedömning av om bidraget till särskilda insatser på skolområdet var ändamålsenligt och hur det skulle kunna utvecklas och effektiviseras (U2007/4265/S). I slutredovisningen av uppdraget framhöll myndigheten bl.a. att förordningen om

statsbidrag om särskilda insatser på skolområdet borde ses över när det gäller anpassning till de övergripande målen för skolan och funktionshinderspolitiken och närmare kopplas till utvecklingen av goda lärmiljöer för berörda målgrupper. I en skrivelse till regeringen från Specialpedagogiska skolmyndigheten har det vidare framkommit att det behöver ses över vilka målgrupperna för statsbidraget bör vara (U2011/3817/S). Statsbidraget begränsas i dag till att gälla grund- och gymnasieskola samt grundsär- och gymnasiesärskola.

En utvärdering av den del av statsbidraget till särskilda insatser inom skolområdet som avser insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning och andra särskilda behov i grund- och gymnasieskolan och för elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan behöver göras för att man ska få kunskap om hur bidraget fördelas och om användningen är effektiv.

Den nationella samordnaren ska

- följa upp och utvärdera bidraget till särskilda insatser på skolområdet, och
- vid behov lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kan göras mer effektiv.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Den nationella samordnaren ska utföra sitt arbete i nära samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten och inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter och organisationer.

I redovisningen av uppdraget ska det ingå en redovisning av fördelningen av medel för de kvalitetshöjande insatserna och den nya eller utvidgade hörselverksamheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:106

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att – i egenskap av nationell samordnare – Stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk (dir. 2013:29). Uppdraget utvidgas nu till att även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk. Den nationella samordnaren ska också föreslå hur elever med grav språkstörning ska få utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå som uppfyller de krav på anpassning som följer av elevens funktionsnedsättning.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 4 mars 2015. Utredningstiden förlängs nu. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 15 april 2016. Den del av uppdraget som avser utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet ska dock redovisas senast den 15 april 2015.

Utredningens målgrupp ska även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk

Nuvarande uppdrag, som avser att stödja skolhuvudmän som bedriver utbildning för elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk, syftar till att elevernas måluppfyllelse ska öka och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola. Uppdraget har lämnats mot bakgrund av att det förekommer vissa brister i utbildningen för dessa elevgrupper. Även för elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk förekommer i dag brister i utbildningen. Det finns således behov av kvalitetshöjande åtgärder även i fråga om sådan utbildning. Den nationella samordnaren ska därför stödja även huvudmän som bedriver utbildning för elever som har en grav språkstörning men inte har behov av teckenspråk.

Utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå för elever med grav språkstörning

Andelen elever med grav språkstörning i specialskolan och vid Riksgymnasiet för hörselskadade i Örebro har ökat kraftigt de senaste åren.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i en rapport till regeringen (U2013/4240/S) påpekat att regelverket för mottagande till specialskolan kan behöva ses över när det gäller målgruppen elever med grav språkstörning. Vidare har Utredningen om en flexibel specialskola i sitt slutbetänkande Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning (SOU 2012:24) föreslagit att elever med grav språkstörning endast ska tas emot vid den riksrekryterande gymnasieutbildningen om de är beroende av teckenspråk för sin kommunikation. Dessa elever utgör enligt utredningen endast en mycket liten del av gruppen elever med grav språkstörning.

Regeringens utgångspunkt är att alla elever i så stor utsträckning som möjligt ska få gå i en skola nära hemmet. För att eleverna ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd är det dock viktigt att tillräckliga anpassningar görs och att personalen har nödvändig kompetens. I vissa fall kan det vara en utmaning för den enskilda

kommunen att erbjuda en sådan utbildningsmiljö. Det kan t.ex. handla om situationer där elevens behov kräver mycket omfattande anpassningar eller då det endast finns ett fåtal elever med liknande behov i kommunen.

Ytterligare kunskap behövs om hur gruppen gravt språkstörda elevers rätt till utbildning bäst kan tillgodoses. Den nationella samordnaren ska därför

- definiera begreppet grav språkstörning,
- bedöma storleken på gruppen gravt språkstörda,
- redogöra för behovet av stödåtgärder vid utbildning för gruppen elever med grav språkstörning, och
- föreslå hur rätten till utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå bör tillgodoses för gruppen elever med grav språkstörning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras efter samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Om förslagen i utredningen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner eller landsting ska dessa konsekvenser redovisas och förslag till finansiering lämnas. Uppdraget ska enligt gällande direktiv redovisas senast den 4 mars 2015. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 15 april 2016. Den del av uppdraget som avser utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet ska dock redovisas senast den 15 april 2015.

Av direktiven framgår vidare att den nationella samordnaren under 2013 och 2014 ska fördela ett tillfälligt riktat statsbidrag. Perioden förlängs till att avse 2013–2015.

Regeringen har för avsikt att låta en myndighet utvärdera resultatet av statsbidraget.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:6

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016.

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att – i egenskap av nationell samordnare – stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk (dir. 2013:29). Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att också föreslå hur elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk ska få utbildning på grundskole- och gymnasienivå som uppfyller de krav på anpassning som följer av elevens funktionsnedsättning (dir. 2013:106).

Uppdraget utvidgas nu ytterligare. Den nationella samordnaren ska även

- föreslå en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan, särskilt när det gäller målgruppen, med beaktande av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda,
- analysera om förslagen medför andra ändringar i regleringen av specialskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 15 april 2016. Utredningstiden förlängs nu. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 30 juni 2016.

Specialskolans målgrupp och organisation

Målgruppen för den statliga specialskolan är enligt 7 kap. 6 § skollagen (2010:800) barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundskolan och som

- är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,
- är döva eller hörselskadade, eller
- har en grav språkstörning.

Bestämmelser om Specialpedagogiska skolmyndighetens uppgifter och specialskolans organisation finns i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Specialskolan ska ha skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor).

Riksskolor ska finnas för elever som

- är dövblinda,
- i annat fall är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,
- inte är dövblinda, men är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola, eller
- har en grav språkstörning.

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

Det finns åtta specialskolor, varav tre har hela landet som upptagningsområde och fem har regionala upptagningsområden. Regionskolor ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner.

De tre riksskolorna är Ekeskolan, Hällsboskolan och Åsbackaskolan och de fem regionskolorna är Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan.

Kritik mot skollagens målgruppsformulering

Det har framförts kritik från bl.a. intresseorganisationer när det gäller målgruppsformuleringen i skollagen. I stället för att fokusera på att specialskolan är en skolform för barn som av vissa skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan bör enligt dessa organisationer elevens individuella behov av undervisningsmiljö och särskilt stöd beaktas.

Det finns en diskrepans mellan lag och tillämpning

Vid Specialpedagogiska skolmyndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Det är denna nämnd som prövar om ett barn ska tas emot i specialskolan under sin skolplikt.

Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens arbetsordning ska en riksskolas rektor eller en regionskolas rektor, om det behövs, begära in yttranden och upplysningar i myndighetens ärenden. Enligt Statskontorets rapport Kommunernas ersättning för elever i specialskolan (2010:1) finns det en risk för att nämnden inte får tillräcklig information om hemkommunens förutsättningar att ge eleven det stöd den behöver i grundskolan när kommunerna inte är formellt involverade i mottagandet till specialskolan. Möjligheten att bedöma om eleven kan få sin utbildning i hemkommunen prövas därför inte på ett tillfredsställande sätt. Nämndens beslut om mottagande baseras i stället i huvudsak på föräldrarnas och rektorernas bedömning av kommunens möjligheter.

Skollagens reglering av specialskolans målgrupp skiljer sig från hur mottagandet i praktiken går till. Detta framgår av bl.a. den ovan nämnda rapporten, som visar 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 hur elever tas emot i specialskolan. Eleven och elevens vårdnadshavare kan t.ex. välja att söka sig till en tvåspråkig undervisningsmiljö, trots att

eleven har förutsättningar att studera i grundskolan eller grundsärskolan. Det har således blivit så att elevens vårdnadshavares önskemål om skolform är av stor betydelse och i princip styr mottagandet.

Målgruppen väljer numera olika skolformer

Målgruppen för specialskolan har förändrats med åren och den framtida elevutvecklingen i specialskolan präglas av stor osäkerhet. Dessutom har gränsdragningen mellan målgrupperna för specialskolan, i första hand regionskolorna å ena sidan och grundsärskolan och grundskolan å andra sidan, blivit alltmer otydlig i praktiken. Målgruppen för grundsärskolan är elever med utvecklingsstörning (11 kap. 2 och 3 §§ skollagen). Det finns även s.k. integrerade elever, dvs. elever i grundskolan som får sin utbildning inom grundsärskolan eller tvärtom (7 kap. 9 §).

Att gränsdragningen mellan specialskolans målgrupp och andra målgrupper har blivit otydligare beror bl.a. på att fler barn med grav hörselnedsättning har fått möjligheter att lära och utvecklas med ny teknik. Fler elever som tillhör specialskolans målgrupp går därför integrerade i grundskolan eller i grundsärskolan. Detta är sannolikt en av orsakerna till att elevantalet i de statliga specialskolorna har minskat. Förändringen av målgruppen lyftes fram i betänkandet Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87) där utredaren bedömde att specialskolans målgrupp sannolikt skulle behöva omdefinieras.

Tvåspråkig undervisning i teckenspråkig miljö

Specialskolorna, som redan i utgångsläget är förhållandevis små, utgör unika miljöer där elever kan tillägna sig svenskt teckenspråk både i form av det enskilda ämnet svenskt teckenspråk och vid studierna av övriga ämnen.

Utbildningen i specialskolan präglas av att de båda språken teckenspråk och svenska används parallellt i olika funktioner och förstärker varandra ömsesidigt som verktyg för kommunikation och lärande. Undervisningen är således tvåspråkig och sker i en teckenspråkig miljö. En del elever har all undervisning på tecken-

språk, medan andra har en större eller mindre del av undervisningen på talad svenska. Det är ett mål i specialskolan att varje döv eller hörselskadad elev efter genomgången specialskola ska vara tvåspråkig (SOU 2007:87). Syftet är att eleverna ska få en sådan beredskap att de kan leva och verka som tvåspråkiga individer i samhället.

Statens skolinspektion genomförde 2011 en riktad tillsyn av specialskolan som visar att tillgången till teckenspråk ofta är ett skäl för föräldrar att välja specialskola för sina barn. Det fanns dock stora skillnader mellan de olika regionskolorna, exempelvis utifrån vilket språk eleverna undervisades på. I både Östervångsskolan och Manillaskolan fick över 90 procent av eleverna sin utbildning på teckenspråk eller som en kombination av teckenspråk och talad svenska. Motsvarande andel för Birgittaskolan, Kristinaskolan och Vänerskolan var cirka 55 procent, vilket samtidigt innebär att 45 procent av eleverna i huvudsak fick sin utbildning på talad svenska. Denna skillnad mellan skolorna visar enligt Statskontorets rapport (2010:1) på en allt otydligare målgrupp för regionskolorna. Trots den allt otydligare målgruppen har inte målgruppsdefinitionen i skollagen förändrats.

Riksskolornas målgrupp

Målgrupperna för de tre riksskolorna skiljer sig åt. Hällsboskolans målgrupp är elever med grav språkstörning. Eleverna läser svenska och undervisas inte enligt specialskolans kursplan i teckenspråk. Bland barn med grav språkstörning finns en mycket liten grupp elever som kan ha behov av teckenspråk för sin kommunikation.

Ekeskolans målgrupp är elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättning. Många elever har komplexa funktionsnedsättningar och majoriteten följer träningskolans kursplaner. Åsbackaskolans 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 träningskolans kursplaner. 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 huvudman att tillgodose en anpassad

undervisningsmiljö för elever med så komplex funktionsnedsättning. Elever i dessa elevgrupper har ofta ett relativt stort behov av en speciellt anpassad undervisningsmiljö (SOU 2011:30).

Tidigare lämnat förslag om ny målgruppsformulering

Utredningen om en flexibel specialskola föreslog i delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) en ändring i skollagen för att bestämmelserna om specialskolans målgrupp ska stämma bättre överens med hur mottagandet faktiskt går till.

Enligt utredningens förslag till ny målgruppsformulering ska barn eller elever tas emot i specialskolan om deras behov av en anpassad undervisningsmiljö inte tillgodoses i grundskolan eller grundsärskolan och de

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

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

Förslaget innebär en ökad möjlighet för elever och deras vårdnadshavare att välja den skolform som tillgodoser elevens behov av anpassad undervisningsmiljö.

Vid utredningens remissbehandling framfördes kritik mot förslaget om målgruppsformulering. Skolväsendets överklagandenämnd ansåg att det bör förtydligas vad som avses med behov av anpassad undervisningsmiljö. Statens skolinspektion menade att formuleringen anpassad undervisningsmiljö fordrar klagörande därför att de allra flesta eleverna i målgruppen, även de som inte väljer att söka till specialskolan, är i behov av en anpassad undervisningsmiljö.

Det utvidgade uppdraget

Regeringen anser att den nuvarande målgruppsbestämmelsen är problematisk och att den behöver ses över än en gång. Utgångspunkten bör vara att elever som inte behöver gå i specialskolan inte heller ska göra det.

Den nationella samordnaren ska därför

- föreslå en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan, särskilt när det gäller målgruppen, med beaktande av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda,
- analysera om förslagen medför andra ändringar i regleringen av specialskolan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för barn utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Den nationella samordnaren ska inhämta synpunkter från Specialpedagogiska skolmyndigheten, andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska enligt gällande direktiv redovisas senast den 15 april 2016. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 30 juni 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Förordning om statsbidrag

Förordning (2013:120) om statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder för elever med vissa funktionsnedsättningar

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för

1. kvalitetshöjande åtgärder i syfte att öka måluppfyllelsen för elever i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning, och
2. ny eller utvidgad hörselverksamhet i syfte att öka möjligheterna att välja skola för elever i dessa skolformer som är döva eller hörselskadade. Förordning (2013:928).

2 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas under tiden 2013–2015.

Statsbidrag lämnas för ett kalenderår (bidragsår) i sänder. Förordning (2013:928).

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till den som är huvudman för grundskola, grundsärskola eller specialskola.

Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel.

4 § Statsbidrag får lämnas för åtgärder som avser

1. personalförstärkning,
2. kompetenshöjande åtgärder för lärare och andra utvecklingsinsatser,
3. införskaffande av lärverktyg,
4. anpassning av undervisningsmiljön, och
5. nya eller utvidgade undervisningsmiljöer.

Ansökan och utbetalning

Ansökan och beslut

5 § Den nationella samordnaren för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U2013:02) beslutar om statsbidrag efter ansökan från en huvudman för någon av de skolformer som anges i 3 §.

Till ansökan ska det bifogas en plan för en långsiktig och stabil utveckling av verksamheten för de elever som avses i 1 §.

6 § Om det kommer in fler ansökningar om statsbidrag än det finns medel för, beslutar den nationella samordnaren om urval. Vid urvalet ska det eftersträvas att statsbidraget fördelas

1. till huvudmän där det förväntas medföra störst effekt för elevernas måluppfyllelse, och
2. mellan huvudmän över hela landet.

Utbetalning

7 § Kammarkollegiet betalar ut statsbidraget. Statsbidrag ska betalas ut vid ett tillfälle under varje bidragsår.

Redovisning

8 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna den nationella samordnaren den skriftliga redovisning som samordnaren begär. Förordning (2013:928).

Återbetalning av statsbidrag

9 § En huvudman som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. statsbidraget inte har använts för det ändamål det har beviljats för, eller
4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 8 §.

Om den nationella samordnaren bedömer att det finns skäl att överväga att en mottagare ska betala tillbaka statsbidrag, ska ärendet överlämnas till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Kammarkollegiet får, om det finns särskilda skäl, besluta att mottagaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldighet. Förordning (2013:928).

10 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Kammarkollegiet helt eller delvis efterge ett krav på ränta.

Överklagandeförbud

11 § Beslut i ärenden enligt denna förordning får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser

2013:928

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.
2. Bestämmelserna i 8 och 9 §§ i sin nya lydelse ska även tillämpas på bidrag som har beviljats för tid före ikraftträdandet.