

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet
i utbildningen för elever med vissa
funktionsnedsättningar (U 2013:02)

Dir.
2016:6

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 grundsärskolan 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 teckenspråk, 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. Hällsbo-skolans 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 huvud-

man 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 klargörande 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. Utgångs-

punkten 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)