

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

2005-09-14

Dnr 2002:1884

Skolverkets analys av faktorer inom skolsektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen.

Skolverket överlämnar härmed utredningen med anledning av uppdraget 3, Nya Uppdrag, enligt regeringsbeslut 30 den 16 december 2005.

Per Thullberg
Generaldirektör

Undervisningsråd
Staffan Engström

I ärendets slutliga handläggning har även deltagit Ragnar Eliasson, Ann Carlsson Ericsson, Lena Fisher, Ann Charlotte Gunnarson, Ingegärd Hilborn och Staffan Lundh.

Bifogas: Utredningen

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

2005-09-14

Dnr 2002:1884

Analys av faktorer inom skolektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen

Uppdraget

Skolverket har i regleringsbrev för 2005, och genom komplettering 2005-02-08, givits i uppdrag av regeringen *att genomföra en omvärldsanalys i syfte att behysa de processer inom samhällssektorn som påverkar möjligheterna att uppnå de handikappolitiska målen*. Uppdraget har också förtydligats så att det avser en beskrivning av *de processer* (även kallade trender) *som på ett positivt eller negativt sätt påverkar möjligheten att nå de övergripande handikappolitiska målen*.

Förtydligandena till trots är uppdraget till sin karaktär mycket brett och kräver därför avgränsningar.

Utgångspunkter

I syfte att skapa perspektiv och rimligt tydliga kriterier för att välja och beskriva processer som påverkar möjligheterna att nå de handikappolitiska målen, har Skolverket gjort följande preciseringar.

Skolverket har valt att utgå från målen i regeringens proposition 1999/2000:79 (Från patient till medborgare) omformulerade till skolektorn: *En samhällsgemenskap med mångfald som grund samt full delaktighet och jämlikhet i villkor för elever med funktionshinder*.

Delaktighet och jämlikhet i villkor kan sannolikt uppnås på flera vägar, men en grundtanke, som bl.a. hävdas i internationella överenskommelser¹ kan sägas utgå från den integrerade skolan.

¹ Främst FN:s standardregler och Salamancadeklarationen

Den grundläggande principen för den integrerade skolan är att alla barn, närhelst så är möjligt, skall undervisas tillsammans, oberoende av eventuella svårigheter och inbördes skillnader.²

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan redovisade sin syn på bl.a. delaktighet och gemenskap:

... skolans specialpedagogiska insatser [bör] utgå från principerna att handikapp kan och skall minimeras genom förändringar och anpassningar av miljö och bemötande, att den enskildes behov och situation skall bedömas i ett helhetsperspektiv samt att insatserna skall vara icke segregeringande.³

Vidare ska Skolverket hävda:

ett förebyggande och inkluderande synsätt, dvs. den generella miljöns betydelse samt att elever i behov av särskilt stöd så långt möjligt erbjuds en anpassad utbildning inom den ordinarie verksamheten.⁴

Delaktigheten kan också belysas ur ett demokratiskt perspektiv. Det handlar då om rätten att inte bli utestängd ur samhällsgemenskapen och samtidigt gemenskapens behov av att alla röster hörs.

Allas erfarenheter och kunskaper behövs i en fungerande demokrati. Idag ställs alltför många utanför p.g.a. attityder eller praktiska hinder.

Exempelvis har personer med funktionshinder erfarenheter från vardagen som är unika och behövs i ett levande samtal.⁵

Det inkluderande synsättet ges enligt vad som anförts ovan en särskild och normerande betydelse för skolsektorns arbete i riktning mot de handikappolitiska målen. Denna omvärldsanalys eller trendbeskrivning söker därför belysa främst trender som påverkar förutsättningar för inkluderingen. I förekommande fall har trenden s.a.s. förankrats genom Skolverkets tidigare iakttagelser i studier från slutet av nitio-talet.

Sammanställningen av rapporten bygger dels på Skolverkets egen empiri inhämtad genom studier⁶ och iakttagelser⁷, dels på underlag från dialoger med Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Sibus,

² Salamancadeklarationen och handlingsram för undervisning av elever i behov av särskilt stöd (Svenska Uneskorådets skriftserie nr 4, 1996)

³ SOU 1998:96 (FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan)

⁴ Ansvarsfördelningen mellan Skolverket, Specialpedagogiska institutet och den nya Myndigheten för skolutveckling (Utredningen *Myndigheter på skolområdet*, Dnr 6/02)

⁵ SOU 2000:1 (Demokratiutredningen)

⁶ Skolverket har under 2004/05 genomfört en kunskapssammanställning över verkets samlade kunskap inom funktionshinderområdet och en omfattande fallstudie för en djupare förståelse av *tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*. Dessutom har genomförts en särskild analys av anmälningssärenden inom grundskolan och dialoger med enheter vid Utbildningsinspektionen.

⁷ Diskussioner har förts med regionala enheter för Skolverkets utbildningsinspektion

Rh-nämnden och Lärarhögskolan i Stockholm. Ett samråd med representanter för handikapprörelsen har också genomförts i ett inventerande syfte.

Höga ambitioner

Barn- och ungdomsutbildningen i Sverige karaktäriseras idag av mycket höga ambitioner. I ett historiskt perspektiv märks en långvarig strävan att låta de samhälleliga utbildningsinsatserna omfatta en allt vidare krets av barn och ungdomar och att allt mer rikta fokus mot den lärande miljön snarare än mot individernas tillkortakommanden⁸. Utgångspunkten idag är alltså att alla barn i en årskull räknas in.

I ett internationellt perspektiv syns också denna strävan bl.a. genom att Sverige inte redovisar statistik över olika kategorier av funktionshinder och särlösningar⁹. Många länder har fortfarande ett separerat utbildningsväsende där barn och ungdomar bl.a. hänförs till kategorier av funktionshinder, emellanåt kopplat till åtskilda organisatoriska utbildningsformer. Samtidigt är intresset växande för ett inkluderande synsätt och inkluderande lösningar och frågan tycks under senare år ha lyfts högre upp på dagordningen inom bl.a. de stora internationella organisationerna.

Mot ovanstående bakgrund bör därför denna rapport också läsas som ett försök att identifiera vissa dilemman som ett ambitiöst skolsystem uppvisar.

Rapportens uppläggning

De viktigaste faktorerna bakom de trender som observerats är sannolikt utvecklingen av kommunernas ekonomi, förändringar och förskjutningar i skolans och omvärldens attityder, demografiska förändringar, politiska ambitioner och den tekniska utvecklingen var för sig, och i olika kombinationer. I denna rapport har Skolverket valt att fördjupa analysen mot bakgrund av tillgänglig empiri kring tidigare ekonomiska förändringar på skolområdet. Vidare har detta kopplats till hur kommunerna använt sina resurser till personal, organisation och fördelning. Särskild vikt har lagts vid insatser som förmodas bidra till att förebygga exkluderande och segregering åtgärder. En betydelsefull roll i utbildningens inkluderande uppdrag har specialpedagogen. Rapporten lägger därför också en stor vikt vid hur denna roll påverkats och skissar såväl farhågor som förhoppningar knutna till utvecklingen.

Vid inventeringen av empirin inför rapporten har också framkommit att frågor som ofta förknippas med neuropsykiatriska funktionshinder återkommer. Det är ingen helt ny problematik, men kan ses som en allt starkare trend vilken rapporten avser

⁸ Skolverkets kunskapsöversikt (offentliggörs hösten 2005)

⁹ Statistiska uppgifter över elever i skolpliktåldern visar antal elever inskrivna i grundskolan, särskolan, specialskolan respektive sameskolan

att ytterligare belysa. Likaså den efterfrågan på avskilda lösningar som bygger på en fokusering på ett gemensamt funktionshinder.

Attityder och förväntningar är också krafter som kan bidra till förändringar. De kan påverka förutsättningarna för handikappolitiken. Särskilt på skolans område, där arbetet med en gemensam grund för värderingar ofta har uppmärksammats, gäller att inställningen till olikhet och till allas förmåga ständigt kommer i blickpunkten. Omsvängningar kan ske snabbt och lokalt, men rapporten har valt att belysa vissa ihärdiga trender.

Avslutningsvis har rapporten önskat rikta fokus något mot den problematik som uppstår i förändringsperioder innan nya vägar banas för överföring av information och organisationsanpassningar. Förändrade uppdrag och roller skapar nya trender.

Var sker nedskärningar och var nyinvesteras?

I Skolverkets temabild 1998 *Elever i behov av särskilt stöd* redovisades att de kommunala besparingarna på undervisningen var dubbelt så stora som de genomsnittliga besparingarna på skolområdet. Kommunerna sparade ofta på specialundervisning, modersmål och svenska som andra språk. Idag finns det en trend mot ökande lärartäthet i kommunerna. Personalfördelningen tycks vara tämligen stabil över de senaste fem åren så att en dryg fjärdedel av skolans personal utgörs av andra grupper än lärare, bl.a. elevvårdspersonal och assistenter. I temabilden redovisades besparingar på den elevvårdande personalen, särskilt för skolläkare och psykolog minskades den samlade tidsåtgången. När nu personaltätheten ökar saknas underlag för att analysera hur förändringarna inom olika yrkeskategorier ser ut¹⁰ och hur de elevvårdande insatserna kommer elever i behov av särskilt stöd till del.

Samtidigt kan elevhälsan tänkas utgöra en balans som tillsammans med den pedagogiska professionen kan bidra till att skapa goda förutsättningar för ”skolans hela lärandemiljö”¹¹. Att förebygga svårigheter genom att se vad som kan utgöra hinder för elevers delaktighet och jämlikhet, för tillgänglighet, och därigenom för inkludering, bör därmed vara givna uppgifter för elevhälsan. Hur elevhälsan maktar med det förebyggande arbetet är inte helt bekant, men en indikation är t.ex. att många skolsköterskor inte säger sig hinna med att genomföra allergironder i skolan i syfte att förbättra miljön för elever med allergiska symptom¹². Omdömena om elevhälsan förefaller annars vara positiva och det finns flera exempel på att elevhälsan är väl integrerad i skolans verksamhet¹³.

¹⁰ Skolverkets uppföljning av personalförstärkningsmedlen, de s.k. Wärnerssonpengarna

¹¹ Betänkande av 1999 års skollagskommitté (SOU 2002:121)

¹² Astma- och allergiförbundets redovisning 2005

¹³ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

Den pedagogiska personalens kompetens

En fråga som ställdes i temabilden 1998 är om elevassistenten i vissa fall ersätter specialläraren och om detta då är ett adekvat stöd för eleven. Skolverket har i återkommande granskningar redovisat att elever med funktionshinder och skolsvårigheter många gånger hänvisas till en undervisning som leds av icke pedagogiskt utbildad personal, t.ex. elevassistenter. Assistentens svåra roll och bristande kompetensutveckling kan delvis förklaras av fördelningen av ekonomiska resurser på kommunal nivå. Dels är assistentinsatser billigare än lärarinsatser, dels är assistenten sannolikt en flexiblere resurs än lärarresursen. Ett nytt inslag är däremot de fristående skolor som riktar sig till elever med en mer eller mindre uttalad funktionshinderproblematik¹⁴. I allmänhet har fristående skolor en lägre andel lärare med lärarutbildning än den kommunala verksamheten.

Skolverket tar emot många enskilda ärenden rörande bristande stöd till elever. Utredningarna i samband med sådana anmälningar visar också att elever med vissa skolsvårigheter dels ofta erbjuds reducerade utbildningsinsatser, dels får sin utbildning av mindre kvalificerad personal.¹⁵ Det kan sammantaget konstateras att undervisningen av elever med svåra förutsättningar inte sällan genomförs av den minst kvalificerade personalen¹⁶.

Kommunal organisering och resursfördelning

Kommuners och skolors sätt att organisera elevhälsa skiftar mycket över landet¹⁷. Trots höga ambitioner påverkar det lokala politiska engagemanget i mindre omfattning utvecklingen av elevhälsan i dess elevstödande roll¹⁸. Kartläggningar av elevers behov av anpassningar och särskilt stöd samt av vilken kompetens som behövs för att tillgodose behoven i den generella miljön tycks sällan komma till stånd¹⁹.

Liksom organiseringen av elevhälsan varierar mellan kommunerna finns också en stark variation i hur resurser till särskilt stöd och anpassning hanteras. När det gäller åtgärder för anpassning av fysisk karaktär tycks kommunerna vara beredda att hitta lösningar. När det gäller det särskilda stödet i andra avseenden kan de kommunala resurserna vara decentraliserade på ett sätt som inte fullt ut medger ett riktat nyttjande.

Särskilda insatser kan t.ex. fordras för att grundskolan ska kunna ta emot elever som också har rätt att gå i särskolan, för att stödja personalen i att hantera elever

¹⁴ Skolverkets studie *Fristående skolor i utbildningssystemet*

¹⁵ Utbildningsinspektionens enhet för enskilda ärenden

¹⁶ Utan fullständiga betyg (rapport 202) och Utbildningsinspektionens enhet i Linköping

¹⁷ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

¹⁸ A.a. och SOU 2000:19 (Från dubbla spår till elevhälsa)

¹⁹ Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005

med beteendeproblematik men också för att ge förutsättningar för gymnasieskolans nationella program att ta emot elever med funktionshinder. I de första fallen är det sannolikt så att skolor som konkurrerar starkt om elever inte kan förbättra sin marknadsföring och förstärka sina resurser genom att framhålla insatser som inte synligt kan relateras till betygsnivåer. Kostsamma elever riskerar att inte vara lika välkomna och elever som uppfattas som ”besvärliga” synliggörs knappast då dessa kan framstå som negativa marknadsföringsargument. Dessa skolor behöver därför särskild uppmärksamhet och stöd för sitt åtagande.

I det senare fallet syns en allvarlig tillgänglighetsproblematik då elever utan intellektuella svårigheter, men med t.ex. vissa neuropsykiatriska diagnoser, i lägre utsträckning följer nationella program²⁰. Till detta kan läggas att lärare med längre erfarenhet i högre grad bedömer att de har kunskap och kompetens att upptäcka elevers stödbehov och att ge stödet²¹. Mot bakgrund av att erfarna lärare rimligen är äldre än mindre erfarna och att lärarkåren uppvisar en kraftig åldersskewhet kommer de erfarna lärarna att bli betydligt färre, särskilt i gymnasieskolan, under de fem kommande åren. Om man betänker att gymnasieskolan under den tiden är den skolform som växer medan grundskolan minskar i omfattning kan denna trend få konsekvenser för gymnasiet förutsättningar att ge särskilt stöd åt elever som är i behov av det.

Olika modeller för resursfördelning kan spela en roll både för hur elever med funktionshinder uppfattar sig själva och för hur de blir uppfattade av andra. Det finns stora skillnader i hur kommunerna valt att hantera resursfördelningen avseende elever i behov av särskilt stöd. Det kan ses som ett misslyckande för de handikappolitiska strävandena när vissa elever ger beskrivningar av sig själva som kostnader²². Kostnadsregleringar inom vissa kommuner, liksom mellan kommuner och fristående skolor förutsätter relativt precisa resursberäkningar med särredovisning av elevers svårigheter²³. Detta innebär att elevers olika svårigheter prissätts. Här kan också noteras ett ökande antal fristående skolor som vänder sig till elever med vissa skolsvårigheter²⁴. I antal är det mycket få elever som går på dessa skolor, men det indikerar en ytterligare särskiljande trend, där de handikappolitiska strävandena till en inkluderande skola kan komma att påverkas.

Specialpedagogens roll

Elevhälsan bör innefatta specialpedagogiska insatser²⁵. Den specialpedagogiska utbildningen har sedan 90-talet ändrat fokus från att stödja enskilda barn när svå-

²⁰ Skolverkets rapport 202 (fördjupad studie *Tre magiska G:n*) och Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

²¹ Skolverkets attitydundersökning 2003

²² Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

²³ Skolverkets studie *Fristående skolor i utbildningssystemet*

²⁴ A.a.

²⁵ Betänkande av 1999 års skollagskommitté (SOU 2002:121)

righeter uppkommer till att rikta ljuset mot de svårigheter som uppstår i samverkan mellan individ och den pedagogiska miljön. Specialpedagogen ska kunna arbeta förebyggande genom att undanröja hinder för lärande, genomföra pedagogiska utredningar och utarbeta åtgärdsprogram samt genomföra uppföljning och utvärdering. På så sätt kan specialpedagogen också bidra till att motverka segregation. Skolverket har dock funnit att exkluderande lösningar för enskilda elever ofta företräds framför t.ex. anpassningar av skolans lärande miljö.

Detta kan eventuellt förklaras av en diskrepans mellan de ambitioner som den specialpedagogiska utbildningen har och de förväntningar som skolor, kommuner och allmänhet har. De utbildade specialpedagogerna kan behöva diskutera arbetssätt, organisation m.m. på den skola de verkar. Med andra ord finns ett utrymme för att olika uppfattningar kan ställas mot varandra inom ett kollegium eller gentemot en skolledning. På skolnivå är denna problematiserande och ifrågasättande kultur inte alltid efterfrågad. Även på kommunal nivå och i den allmänna debatten höjs ofta röster för att den efterfrågade kunskapen istället är den som kan hantera barn med särskilda skolsvårigheter. Förväntan på specialpedagogen är snarare och ibland enbart denna, dvs. att stå för och hantera ett exkluderande arbetssätt. Man kan förutse att skolledningar, i syfte att tillgodose lärares krav på sin arbetsmiljö, ställs inför svåra dilemman. Kraven kan också komma från föräldrahåll och särskilt från de mer röststarka föräldrarna²⁶. Den enkla lösningen kan då vara att vidta segregering åtgärder. Specialpedagogens roll blir då närmast den traditionella speciallärarens.

För blivande specialpedagoger visar det sig svårt för många av de studerande att efter sin utbildning, i sin yrkesroll, kunna etablera den syn som den specialpedagogiska utbildningen har strävat efter²⁷. Skälet till detta kan, förutom de beskrivna starka förväntningarna, vara att de studerande inte har möjlighet att förankra och pröva sina perspektiv under studietiden. Det aktiva beslut, från kommun- och skolnivå, som den tidigare s.k. behovsantagningen medgav är inte längre understödande. Det krävs sannolikt både ett aktivt stöd från skolledning och en erövrad legitimitet för att hävda det problematiserande och inkluderande arbetssättet.

Bristen på specialpedagoger som har en förankring i verksamheten och arbetar med det perspektiv som redovisats²⁸ kan tillsammans med svag dokumentation kring pedagogisk utvärdering²⁹ utgöra ett hinder för genomförandet av de handikappolitiska målen. Specialpedagogernas stöd till lärare, arbetslag och skolledning och deras förebyggande uppgift riskerar att bli outnyttjad genom att de i största utsträckning nyttjas till direkt undervisning för en mindre grupp elever. Därmed går sanno-

²⁶ Elever som behöver stöd men får för lite. (Myndigheten för skolutveckling, Best. nr. U04:075)

²⁷ Självvärdering av den nya Specialpedagogutbildningen 2004 (Lärarhögskolan i Stockholm inför Högskoleverkets nationella ämnes- och programvärderingar)

²⁸ Denna brist bekräftas också av Johan Malmqvists studie av den rh-anpassade gymnasieutbildningen (Skolverket, Dnr 2000-02:569).

²⁹ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

likt den konsultativa och kunskapsuppbyggande rollen förlorad. Dvs. den roll som på en skola kan verka för att kontinuerligt utvärdera skolans åtgärder, som de bör formuleras i åtgärdsprogram, för att förbättra stödet och bidra till elevernas utveckling. Skolverket konstaterar att just dessa insatser ofta saknas och framför då kritik mot huvudmannen i utredningar av enskilda ärenden³⁰. Beträffande åtgärdsprogrammen är det sannolikt så att dessa i stor utsträckning lägger tyngdpunkten vid vad eleven förväntas åtgärda snarare än vad skolan åtar sig³¹. En vanlig trend är att förlägga problemen hos den enskilde eleven.

En växande problematik

I temabilden presenterade Skolverket 1998 en studie av fem gymnasieprogram i 46 skolor. Slutsatsen var att elever med synliga och diagnostiserade behov prioriterades, medan mer diffusa problem av social karaktär, koncentrationssvårigheter eller bristande motivation ansågs svårare att hantera.

Idag omnämns särskilt en ökande problematik kring de elever vars svårigheter ligger i det sociala samspelet och exempelvis tar sig uttryck i utagerande, störande eller aggressivt beteende³². Inte sällan löser verksamheten sin svårighet att hantera de samlade kraven och förväntningarna på elevernas utveckling genom att erbjuda "hemundervisning" för elever med dessa diagnoser³³. Andra lösningar i verksamheten är att organisera särskilda undervisningsgrupper för socialt avvikande elever. Nivågrupperingar för homogenisering av grupper är också sannolikt en ökande företeelse³⁴. Till sådana lösningar kan ett ökat utbud av nivåstyrande läromedel bidra³⁵. Det är inte ovanligt att elever med neuropsykiatriska diagnoser placeras i samma särskilda undervisningsgrupper eller går i särskilda fristående skolor³⁶. Elever med koncentrationssvårigheter eller beteendeproblematik är för sin utveckling i stort behov av kontinuitet och sammanhållet bemötande. Mot den bakgrunden är återkommande omorganisationer³⁷, personalbyten och tillfälliga lösningar³⁸ besvär-

³⁰ Utbildningsinspektionens enhet för enskilda ärenden

³¹ Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan (Skolverkets Best.nr. 03:813) och Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005.

³² Utbildningsinspektionens enheter i Göteborg respektive Linköping och enheten för enskilda ärenden, Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder* samt *Elever som behöver stöd men får för lite* (Myndigheten för Skolutveckling)

³³ Eleverna kan mycket väl förknippas med dem som tilldelats neuropsykiatriska diagnoser. Diskussionerna om gränslandet mellan biologiska förklaringar och socialt beteende är sannolikt en trend i sig.

³⁴ Utbildningsinspektionens enheter i Göteborg respektive Linköping

³⁵ Utbildningsinspektionens enhet i Linköping

³⁶ Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005 och Skolverkets projekt *Fristående skolor i utbildningssystemet*.

³⁷ Skolverkets statistik visar bl.a. att kommunerna relativt flitigt ändrat i skolornas klassorganisationer. Andelen 1-9-skolor har t.ex. i det närmaste fördubblats under en tioårsperiod, medan andelen 1-3- och 1-6 skolor har minskat med en tredjedel vardera.

liga trender. En trend i sammanhanget är också att begreppet funktionshinder får beteckna allt från synbara fysiska svårigheter till skolsvårigheter i allmänhet³⁹.

Eleverna utvecklar olika strategier för att söka anpassa sig till förhållanden i skolmiljön⁴⁰. Vissa av dessa är destruktiva och de hinder som finns för dessa elevers delaktighet och inkludering i skolverksamheten är av en annan art och svårare att överbygga än de som skapar skolsvårigheter för elever med fysiska funktionshinder⁴¹. Skolans förmåga att anpassa undervisningen till eleverna är helt avgörande. Inga anmälningar till Skolverket om bristande stöd till elever med fysiska funktionshinder har föranlett vidare utredningar⁴².

Kommuners och skolors beredskap att tillgodose behov av miljöanpassning och stöd för elever med synliga, fysiska funktionshinder är sannolikt relativt god. Uppföljningar av den Rh-gymnasiala utbildningen tyder på att allt fler, framförallt större kommuner, bättre klarar av att ta emot gymnasieelever med grava rörelsehinder⁴³. Samtidigt finns ett antal stora och medelstora kommuner som mer regelmässigt har elever i de fyra riksgymnasierna. Detta kan avspegla en lägre ambitionsnivå när det gäller att anpassa verksamheterna vid de egna gymnasieskolorna.

Frågan är komplex då vissa Rh-elever söker sig till den särskilda utbildningen i syfte att få träffa andra med liknande förutsättningar även då kommunen presenterar ett hemortsalternativ som är gott⁴⁴. Forskning kring hörselskakade/döva elever visar en liknande komplexitet⁴⁵. Identifikationen med andra som i ett specifikt avseende uppvisar likartade svårigheter (t.ex. rörelsehinder eller hörselskada) tycks vara en drivkraft som delvis motverkar inkluderingssträvandena. Motiv till att ingå i en tillfälligt segregerad verksamhet kan bl.a. vara att stärka kamratkontakter under studietiden eller en oro för utanförskap mitt i den vanliga verksamheten. När det gäller dövhet/hörselskada är det också en fråga om gemenskap genom en särskild kommunikation. I efterhand finns dock exempel på att elever som fullföljt sin utbildning vid de Rh-anpassade riksgymnasierna är kritiska mot sin segregerade skolgång⁴⁶. Det finns också en risk i att elever ger upp och accepterar ett utanförskap

³⁸ Osäkerhet i framtidsplaner, avsaknad av en "röd tråd", nämns bl.a. som ett problem av företrädare för handikapporganisationer vid Skolverkets samråd.

³⁹ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

⁴⁰ A.a.

⁴¹ Utbildningsinspektionens enheter i Göteborg respektive Linköping och enheten för enskilda ärenden, Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder* samt Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005.

⁴² Utbildningsinspektionens enhet för enskilda ärenden

⁴³ SISUS sammanställning

⁴⁴ enligt Rh-nämndens kännedom

⁴⁵ Specialskolemyndigheten i maj 2005 och *Vi bytte våra hörande kamrater mot döva! Förändring av hörselskadade barns identitet och självförtroende vid byte av språklig skolmiljö* (Elinor Brunnberg, Örebro universitet 2003)

⁴⁶ TV-programmet CP-magasinet hösten 2004

som kan komma att prägla deras framtida ambitioner⁴⁷ och därmed deras förutsättningar för delaktighet i samhället.

En annan trend kan skönjas bakom de kända exempel på att föräldrar väljer att flytta till en större ort då barnets funktionshinder kräver ökade samhälleliga kontakter. Här kan det samlade stödet för familjen vara avgörande, medan skolans åtgärder för anpassning och stöd kanske är av underordnad betydelse.

Goda ambitioner och tröga attityder

En nödvändig förutsättning för genomförandet av de handikappolitiska målen är förändringar i synen på elevers olikheter. Värderingar i fråga om vad som är ett normalt beteende och normala funktionsmöjligheter avspeglas i attityder till och bemötande av elever med funktionsnedsättningar. Skolverket har i rapporter från utbildningsinspektionen ofta beskrivit hur skolor på ett ambitiöst sätt arbetat med vad som kallas skolans värdegrund, vilken finns uttryckt i nationella utbildningsmål. Hur man lyckas med detta arbete tycks avspegla sig i hur stor spännvidd i fråga om olikhet som den enskilda skolan klarar av att hantera⁴⁸. Det påverkar därmed förutsättningarna för inkludering.

Attityder till och bemötande av elever med lindrig utvecklingsstörning, koncentrationssvårigheter eller beteendeproblematik är en del i problematiken. Här finns en diskrepans mellan den politiska visionen och verksamhetens förmåga eller förutsättning att hantera elevers svårigheter⁴⁹. Mycket talar för att politiska och centrala beslutsnivåer har en god allmän kännedom om de handikappolitiska målen, en skola för alla och vikten av formerna för bemötandet av personer med funktionshinder⁵⁰. Trots detta förekommer att stöd inte ges utan föregående medicinska diagnoser⁵¹. Strävandena att utforma en skola där elevers olikheter kan ses som tillgångar snarare än hinder kan också stupa på fördomar, bristande tolerans och låga förväntningar⁵².

Trots att skolor ofta bedöms ha genomfört ett gott arbete med värderingar finns exempel på att elever med grava rörelsehinder erbjuds särskola för att få stöd i en

⁴⁷ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

⁴⁸ A.a. samt Utbildningsinspektionens enheter i Göteborg respektive Linköping

⁴⁹ A.a.

⁵⁰ A.a. och Utvärderingar av SISUS insatser i bemötandeuppdraget. De senare visar på stor efterfrågan på SISUS material och utbildningsinsatser samt på en omfattande spridning av de s.k. skolprojekten av kompetensutvecklande karaktär

⁵¹ Skolverkets utbildningsinspektion

⁵² Sammanställningen av företrädare för handikappörelsen vid Skolverkets samråd anger detta som de allvarligaste hindren

kommun⁵³. Tendensen att elever erbjuds utbildning i särskolan utan adekvata utredningar och information till föräldrar tycks också bestå⁵⁴. En förklaring kan vara att de pedagogiska diagnoserna inte åtnjuter samma status som de medicinska när det gäller konkurrensen om ekonomiska eller andra resurser. En annan förklaring kan vara att i konkurrensen om elever är föräldrars attityd till olikhet och avvikelse en faktor som skolor tvingas hantera. Värdegrundsfrågor kan i detta sammanhang betraktas som färskvaror⁵⁵. Hörselskadade elever som inte kan teckenspråk är inte bara hänvisade till hörselslinga utan också till att andra i omgivningen visar hänsyn om kommunikationen ska omfatta alla⁵⁶. En ökad grad av inkludering ställer alltså särskilda krav på miljöanpassning.

Det bör också nämnas att inom vuxenutbildningen tycks de kommunala insatserna ofta stanna vid enkla fysiska anpassningar som t.ex. montering av rullstolsramper. I vissa kommuner är dock också lokalerna svårtillgängliga⁵⁷, men mer framträdande är ändå att frågor som rör attityder till vuxna med funktionshinder inte uppmärksammas i samma utsträckning av utbildningsanordnarna⁵⁸.

Att hitta rätt hjälp och stöd

Det råder osäkerhet på kommun- och skolnivå om var stöd och rådgivning finns att hämta. I vissa fall saknar kommunerna ett centralt resursorgan som dels kan överblicka skolornas olika behov, dels har kännedom om vart man kan vända sig för konsultation. Till detta kommer att det finns en oklarhet om vad landstingen kan erbjuda efter nedskärningar och förändrade uppdrag. En uppfattning är också att kommunerna tvingats ta över uppgifter som landstingen tidigare utfört⁵⁹.

Specialpedagogiska institutet (SIT) har givits ett annat uppdrag än det Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) hade. SIT:s möjligheter att ge stöd och råd bygger på efterfrågan och verksamheten är mer inriktad mot den kommunala nivån och mot kompetensutveckling, enligt idén om hjälp till självhjälp. Den tidigare myndigheten stod mer för en direkt personkännedom. Den övergångsfas, som ännu pågår, har på sina håll inneburit en brist på kompetens på skol- och personnivå när det gäller att analysera och åtgärda skolsituationen för elever med funktionshinder⁶⁰. Kommuners, skolors och föräldrars kunskaper och kännedom är i dessa

⁵³ Rh-nämnden

⁵⁴ Utbildningsinspektionens enhet för enskilda ärenden

⁵⁵ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder*

⁵⁶ Specialskolemyndigheten i maj

⁵⁷ Handikappförbundens pressmeddelande den 3 juni 2005

⁵⁸ Myndigheten för skolutveckling (Kommunernas utvärderingar av Kunskapslyftet)

⁵⁹ Fallstudien *Tillgänglighet till utbildning för elever med funktionshinder* och Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005

⁶⁰ Specialskolemyndigheten i maj och Specialpedagogiska institutets utvecklingsenhet i juni 2005

avseenden ojämnt fördelade. Den i huvudsak starka strävan efter inkludering riskerar i vissa fall att skymma individuella behov och kan påverka kännedomen om hjälpmedel, om anpassning och specifika pedagogiska insatser på ett negativt sätt. Trenden kan förstärkas av en miljö där enskilda elevers skolsvårigheter dels inte upptäcks, dels inte kan åtgärdas på individuell nivå.

Idag saknas bl.a. kunskaper om vilka (hörselskadade) elever som är i behov av att utveckla ett teckenspråk då många av dessa går i den reguljära utbildningen där det alternativa språket inte uppmärksammas⁶¹. På så sätt försenas emellanåt rekryteringen till specialskolan och vissa elever kan därigenom få mindre gynnsamma förutsättningar för sin skolgång. Till denna uppskjutna eller obefintliga rekrytering bidrar också föräldrars förhoppningar om att tekniska landvinningar eller träning ska kunna upphäva konsekvenserna av funktionsnedsättningar. Teknikutvecklingen, som Cochlea-implantat, kameramobiltelefonen och datakommunikationen vidgar i övrigt förutsättningarna för tillgängligheten⁶². En baksida kan möjligen vara att eleverna, om de lämnas ensamma att utveckla sig, isoleras bakom sin skärm. Det kan vara allvarligt för den sociala utvecklingen. Till teknikfrågan kan också de medicinska framstegen (t.ex. fler prematura födslar) räknas som bl.a. ger förutsättningar för fler att överleva med svåra funktionshinder vilket i sin tur påverkar elevgruppens sammansättning.

Slutsatser

Skolverket har pekat på det dilemma som uppstår i skärningspunkten mellan de inkluderande strävanden som präglar handikappolitiken och de särskiljande insatser som kan krävas för den enskildes utveckling. Det finns skäl att observera den utveckling som pågår. Skolverket noterar att här finns ambitioner som å ena sidan verkar för att utveckla det integrerade skolsystemet och processer som å andra sidan verkar i motsatt riktning. I allmänhet lyckas den svenska skolan väl med att inkludera barn och ungdomar med lätt identifierade, oftast fysiska funktionshinder.

Allt talar dock för att särlösningarna som hemundervisning, särskilda undervisningsgrupper eller nivåindelningar som exkluderar elever med andra svårigheter har ökat. Elever med vissa funktionshinder är vanliga där. Verksamheter med svag tilltro till elevernas utvecklingsförmåga riskerar att fastna i uppgivenhet inför skolsvårigheter och förekomsten av profilerade alternativa särlösningar – kommunala eller fristående, men sällan valbara - kan då verka ytterligare i en segregrande riktning. Samlat kan detta vara en bidragande orsak till att elever med funktionshinder är underrepresenterade på gymnasieskolans nationella program. Särskilt bekymmersamt är det när resurserna i den generella verksamheten inte kommer dem med

⁶¹ Specialskolemyndigheten i maj 2005

⁶² A.a.

svåra förutsättningar till del eller när de inte utnyttjas på bästa sätt. Skolverket anser att skolledare som med delaktighet i ett välfungerande elevhälsoteam hävdar de svagastes rätt till skolans samlade resurser är en förutsättning för genomförandet av de handikappolitiska målen.

Samtidigt vill Skolverket uppmärksamma att ett integrerat system inte står och faller med att särskiljande organisatoriska lösningar emellanåt används. Utgångspunkten måste vara att den generella skolmiljön ska anpassas till elevers olikheter men med ett erkännande om att påfrestningarna kan bli orimliga för någon elev. Det offentliga skolväsendet idag erbjuder såväl särskilda utbildningsinsatser i miljöer av hög kvalitet som svagt inkluderande där enskilda elever inte alls får utvecklas i rätt riktning. Det viktiga i detta sammanhang är att de beslut som fattas om vad som bäst gagnar eleverna är medvetna och väl underbyggda. Skolverket bedömer i detta sammanhang att specialpedagogernas samordnande, handledande och konsultativa uppgift bör förstärkas. Skolverket noterar också en brist på forskning och kunskap om vilka samhällsekonomiska konsekvenser ett främjande och förebyggande arbetssätt i skolan medför.