

Rapport om det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappolitiken

Skolverket överlämnar härmed rapporten om uppdraget inom det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappolitiken.

Skolverket har ett samlat ansvar för handikappolitiken inom skolsektorn och har av detta skäl valt att i rapporten samla de insatser som genomförts enligt den av regeringen beslutade handlingsplanen för skolsektorn. Därvid har de två andra myndigheterna på skolområdet, Skolinspektionen respektive Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ombetts att redovisa sin syn på uppdragets tredje del, dvs. en bedömning av fortsatt behov och prioritering av insatser. Dessa bifogas som särskilda skrivelser från respektive myndighet.

Skolverket har i arbetet också ombett SPSM att inkomma med beskrivningar och bedömningar av de insatser i handlingsplanen som ålagts det avvecklade Specialpedagogiska institutet. Dessa beskrivningar och bedömningar återges under respektive insats i handlingsplanen ordningsföljd.

Till slut har de tre skolmyndigheterna också kommit överens om vissa gemensamma insatser vilka Skolverket redovisar i denna rapport.

På Skolverkets vägnar

Per Thullberg
Generaldirektör

Staffan Engström
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Helén Ängmo, Camilla Asp, Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Kjell Hedwall, Eva Lindgren samt Staffan Lundh deltagit.

Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken

– rapport med anledning av ett regeringsuppdrag (S2008/8697/ST)

Bilagor

Skolinspektionens redovisning av insatser inom det handikappolitiska området

SPSM:s redovisning av insatser inom det handikappolitiska området

INNEHÅLL

1	SKOLVERKET'S SEKTORSANSVAR FÖR HANDIKAPPOLITIKEN.....	3
1.1	BAKGRUND	3
1.2	UPPDRAG ATT REDOVISA VIDTAGNA INSATSER OCH BEHOVET AV NYA INSATSER	4
1.3	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	4
1.4	RAPPORTENS DISPOSITION.....	4
2	KATEGORISERINGSDILEMMAT PÅVERKAR ARBETET MED ATT GENOMFÖRA HANDLINGSPLANEN.....	5
3	SKOLVERKET'S HANDLINGSPLAN.....	7
3.1	SKOLVERKET'S ÅTGÄRD.....	7
3.2	INSATS 1.....	9
3.3	INSATS 2.....	11
3.4	INSATS 3.....	14
3.5	INSATS 4.....	15
3.6	INSATS 5.....	16
3.7	INSATS 6.....	17
3.8	INSATS 7.....	18
3.9	INSATS 8.....	20
3.10	INSATS 9.....	22
3.11	EN SAMLAD BEDÖMNING.....	23
4	SKOLVERKET'S ÖVRIGA INSATSER I LINJE MED HANDIKAPPOLITISKA STRÄVANDEN	24
4.1	ANPASSNING AV NATIONELLA PROV	24
4.2	MÅL- OCH KURSPLANEARBETE	25
4.3	EN UNDERSÖKNING OM ATTITYDER I LÄROMEDLEN	26
4.4	SKOLHÄLSOVÅRD.....	26
4.5	FLERA STÖRRE UTVECKLINGSUPPDRAG.....	27
4.6	IKT-UTVECKLING	28
4.7	INFORMATIONSMATERIAL OM SÄRSKOLAN	28
4.8	STUDIE- OCH YRKESORIENTERING.....	28
4.9	LÄRARFORTBILDNING	29
4.10	REKTORSUTBILDNINGEN	30
4.11	SPM:S ANALYS AV SKILLNADER I MÅLUPPFYLLELSE	30
4.12	SKOLVERKET'S HANDLINGSPLAN FÖR ÖKAD TILLGÅNGLIGHET	31
5	UTVECKLINGEN INOM SEKTORN	31
5.1	INTERNATIONELLA TENDENSER INOM HANDIKAPPOMRÅDET.....	31
5.2	UTVECKLINGEN I SVERIGE	33
6	BEHOV OCH FRAMTIDA PRIORITERINGAR	35
6.1	DEN NATIONELLA PLANEN OCH SEKTORSUPPDRAGET	35
6.2	SKOLMYNDIGHETERNAS GEMENSAMMA INSATSER	36
6.3	SKOLVERKET'S INSATSER	36
6.4	DE BÅDA ÖVRIGA SKOLMYNDIGHETERNAS INSATSER	37
6.5	SKOLVERKET'S ÖVRIGA FÖRSLAG	37

1 Skolverkets sektorsansvar för handikappolitiken

1.1 Bakgrund

Regeringen fastställde år 2000 en nationell handlingsplan för handikappolitiken för åren 2000-2010.¹ I handlingsplanen fastställdes mål för handikappolitiken som bl.a. inriktades mot ökad tillgänglighet och ett förbättrat bemötande. Betoningen i handikappolitiken har sedan förskjutits något och kommit att inriktas mot att identifiera och undanröja hinder samt förebygga och bekämpa diskriminering.² Handikappperspektivet innebär också att sträva efter generella lösningar som fungerar för alla, och att särskilda lösningar ses som komplement. Målet är att personer med funktionsnedsättning ska få samma rättigheter och möjligheter som andra medborgare.

Som en följd av handlingsplanen beslutade regeringen också att vissa myndigheter skulle ha ett sektorsansvar för handikappfrågor med uppgift att utarbeta etappmål för sin sektor. Skolverket utsågs till sektorsmyndigheten för skelsektorn och utarbetade en handlingsplan som fastställdes av regeringen. Skolverkets handlingsplan för arbete med de handikappolitiska målen, bestående av en åtgärd och nio insatser, framgår av kapitel 3.

Skolverkets handlingsplan har följts upp och reviderats i flera sammanhang. En sammanfattning av den senaste uppföljningen finns på Skolverkets hemsida. I samband med att Skolverket våren 2003 delades i två myndigheter och gavs ett förändrat uppdrag skedde en revision av ansvaret för handlingsplanen. De insatser som hade en tydligt utvecklingsinriktad prägel övertogs antingen av Specialpedagogiska institutet (SIT) eller av Myndigheten för Skolutveckling (MSU). Skolverket behöll fortsättningsvis ansvaret för de granskande insatserna liksom för den normerande åtgärden.

Under 2008 har stora förändringar på myndighetsområdet genomförts vilket påverkar genomförandet av handikappolitiken inom skelsektorn. Till övervägande del har Skolverkets granskande ansvar förts till en nybildad myndighet, Statens Skolinsektion.³ Delar av MSU och Centrum för flexibelt lärande (CFL) utvecklingsansvar har istället förts till Skolverket medan dessa myndigheter har avvecklats.

SIT har tillsammans med Specialskolemyndigheten och Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) sedan den 1 juli 2008 bildat en ny myndighet, Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM) med i stort sett det sammanslagna ansvaret från

¹ Proposition 1999/2000:79, *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*

² Regeringens skrivelse 2005/06:110, *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken*, sid. 13.

³ Skolverket ska följa upp och utvärdera skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen medan Skolinsektionen har ansvar för tillsynen av desamma.

de förstnämnda.⁴ Före bildandet av Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) år 2005 var Sibus bl.a. också ansvarig för att utveckla bemötandet av personer med funktionsnedsättning. Därefter har detta, det s.k. bemötandeuppdraget, övergått till Handisam.

Skolverket är även fortsättningsvis sektorsmyndighet medan Skolinspektionen och SPSM, enligt sina instruktioner, ska samverka med Skolverket i syfte att nå de handikappolitiska målen på skolområdet. I denna rapport har Skolverket därför samverkat med Skolinspektionen och SPSM.

1.2 Uppdrag att redovisa vidtagna insatser och behovet av nya insatser

Skolverket har, liksom andra sektorsmyndigheter, av regeringen fått i uppdrag att

- lämna en redovisning av de insatser som genomförts inom den sektor respektive myndighet omfattar,
- beskriva utvecklingen inom respektive myndighets sektorsansvar och därvid särskilt beakta resultatet av uppsatta mål och etappmål, samt
- göra en bedömning av fortsatta behov och prioriteringar av insatser på området.

Myndigheternas redovisning kommer att ligga till grund för regeringens skrivelse till Riksdagen avseende utvecklingen på det handikappolitiska området.

1.3 Uppdragets genomförande

Som nämnts ovan har denna rapport utarbetats i samverkan med Skolinspektionen och SPSM. SPSM har svarat för att beskriva och bedöma de insatser som f.d. SIT ansvarat för. Såväl Skolinspektionen som SPSM har belyst de fortsatta behov och prioriteringar av insatser inom respektive myndighets ansvarsområde. De senare bifogas i form av särskilda skrivelser. Skolverket, Skolinspektionen och SPSM har dessutom kommit överens om gemensamma insatser inom det handikappolitiska området vilka redovisas i rapporten. Skolverket har tillsammans med dessa båda myndigheter genomfört samråd med handikapporganisationerna som getts möjlighet att lämna synpunkter på framförallt behovet av nya insatser.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogörs för det dilemma som uppstår när man ska belysa situationen för elever med funktionsnedsättning. I kapitel 3 beskrivs de insatser som Skolverket, MSU och SIT genomfört med anledning av handlingsplanen samt en bedömning av i vilken utsträckning dessa insatser svarar mot de åtaganden som görs i planen. Exempel på ytterligare insatser i linje med de handikappolitiska strävandena

⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten ska bl.a. svara för en råd- och stödverksamhet i frågor som rör funktionsnedsättning riktad till huvudmän inom det offentliga skolväsendet och för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. SPSM ansvarar också för specialsolan.

återges i kapitel 4. Rapporten avslutas med en beskrivning av utvecklingen inom sektorn och skolmyndigheternas bedömning av vilka ytterligare insatser som behöver genomföras.

Skolverket har diskuterat rapportstrukturen med Handisam.

2 Kategoriseringsdilemmat påverkar arbetet med att genomföra handlingsplanen

Flera mål i Skolverkets handlingsplan förutsatte möjligheten att särredovisa utbildningsförhållanden för elever med funktionsnedsättning.⁵ Även regeringens uppdrag till Skolverket i tidigare regleringsbrev utgick från att myndigheten kan urskilja en kategori elever: ”Inom ramen för myndighetens sektorsansvar för handikappfrågor med anknytning till dess samlade verksamhetsområde, skall myndigheten i den samlade bedömningen även för varje verksamhetsområde redovisa erfarenheter och slutsatser kring villkoren för funktionshindrades utbildning.”⁶

I Skolverkets handikappolitiska arbete restes frågan om det är möjligt att med de medel som står till buds granska skolsituationen för elever med funktionsnedsättning.

Skolverkets uppföljning består huvudsakligen av den regelbundna statistikinsamlingen och de analyserande rapporter som utgår från denna. Uppföljningssystemet bygger på information från skolorna. Ytterst är det en rektor eller en förvaltningschef som ansvarar för att frågeformulärens uppgifter fylls i korrekt. Vissa frågor är tämligen enkla att besvara. Hur många flickor/pojkar, hur många lärartjänster av visst slag, hur många beslut om anpassad studiegång det fattas, hur många som får betyget godkänt i ett ämne i en skola är exempel på sådana frågor. Likaså är det enkelt att sammanställa hur många som mottagits i särskolan eller specialsolan. Att däremot uppdra åt rektor att avgöra hur många som har en funktionsnedsättning i en för-, grund- eller gymnasieskola utan att samtidigt noga precisera hur denna nedsättning ska fastställas är problematiskt. Skolverkets långsiktiga strävan att samla in uppgifter via elevers personnummer gör det inte enklare eftersom dessa inte på ett rimligt sätt kan knytas till individens sjukdom, skada, eller till psykisk eller medicinsk diagnos.

Under 2007 genomförde Skolverket en undersökning i syfte att pröva förutsättningarna för att systematisera kunskapen om elever med funktionsnedsättning genom statistiska sammanställningar.⁷ I en pilotstudie prövades fem kategorier; fysisk funktionsnedsättning, funktionsnedsättning inom beteende/kommunikationsområdet, utvecklingsstörning, medicinska respektive multipla funktionsnedsättningar.

⁵ Skolverkets handlingsplan för genomförandet av de handikappolitiska målen inom skolsektorn för åren 2002-2010 (Dnr 2002:1884) fastställdes 2002-08-30.

⁶ Ur Regleringsbrev till Skolverket 2003-12-18.

⁷ PM:n Kategorisering av elever med funktionshinder i Skolverkets arbete (www.Skolverket.se)

Kategorierna påminner i hög grad om dem som bl.a. tillämpas för resursfördelning i vissa stater i Kanada.

Av undersökningen framkommer att det är förenat med mycket stora svårigheter att med de fem kategorierna som grund bygga upp en kvantitativ sammanställning på nationell nivå. Frågorna till skolan kan uppfattas som integritetskränkande och det finns elever som inte accepterar att de har en funktionsnedsättning. En datainsamling utan elevens eller vårdnadshavarens medgivande är sannolikt otänkbart. Enbart dessa argument visar på svårigheterna att åstadkomma en insamling med tillräckligt god validitet.

Inspektionen har byggts upp under en relativt kort tid och även om där funnits förhoppningar om att kunna svara på uppdraget i regleringsbrevet som citerats ovan har det hittills inte varit möjligt att göra en systematisk sammanställning av situationen för elever med funktionsnedsättning utifrån inspektionens dokumentation.⁸ Ett skäl till detta är just svårigheten att avgränsa kategorin elever med funktionsnedsättning.

Lärare behöver synliggöra elevens svårigheter i skolarbetet för att ge stöd, det är en del i den pedagogiska processen. Det kan vara en hårfin skillnad mellan ett konstruktivt pedagogiskt synliggörande och en, ur elevens aspekt, kränkande uppvisning av personliga egenskaper som en funktionsnedsättning. Det är lätt att föreställa sig att denna sköra balans kan påverkas av kravet på att egenskapen kategoriseras för att redovisas offentligt även om redovisningen garanterar anonymitet. En nationell insamling kräver dessutom att kategorierna är så tydligt definierade att den som ska bedöma arten av en eventuell funktionsnedsättning hos en elev gör samma tolkning som en annan bedömare gör. De breda kategorier som undersökningen tillämpade visade sig ge stort utrymme för skilda tolkningar bland skolpersonalen.

Skolverket har också deltagit i ett nätverk inom OECD där syftet bl.a. är att göra jämförelser mellan ländernas stöd till elever med svårigheter i skolarbetet. Även om flera länder kan uppvisa system för kategoriseringar pekar sammanställningarna på att jämförelserna inte blir användbara främst på grund av bristerna i datareliabilitet och -validitet.

Mot bakgrund av dessa samlade erfarenheter har Skolverket bedömt att det finns flera skäl att handskas försiktigt med kategoriseringar och att nackdelarna med ett mer aktivt sökande efter funktionsnedsättning hos elever överväger fördelarna. Konsekvenserna av ett sådant arbete kan leda till att elever sorteras i grupper, att elevernas individuella behov kommer i skymundan, att det används till att ursäktas en lägre ambitionsnivå, att individkaraktäristik blir angelägnare än verksamhetens professionella utveckling samt att elevens svårigheter snarare än styrkor blir till huvudsak.

Även om nackdelarna av en nationell sammanställning enligt ovan överväger kan det enligt Skolverket i vissa sammanhang vara av stor betydelse för den enskilde

⁸ Skolverket startade sin utbildningsinspektion under andra halvåret 2003 och den upphörde i och med bildandet av Skolinspektionen den 1 oktober 2008.

eleven att få kännedom om en eventuell medicinsk diagnos. Ett syfte kan t.ex. vara att skolpersonal därigenom ges ett underlag för att åstadkomma en väl anpassad skolsituation. Ett annat syfte kan givetvis vara en förbättrad självbild som en diagnos kan medföra.

Redovisningen av Skolverkets arbete för att nå de handikappolitiska målen ska ses i ljuset av detta kategoriseringsdilemma. Det bör också framhållas att den absolut övervägande delen av Skolverkets produktion är utformad för att vara till nytta för alla elever oavsett behov. Detta generella perspektiv är i sammanhanget också enligt Skolverket viktigt att värna.

3 Skolverkets handlingsplan

I detta kapitel redogörs i tur och ordning för den åtgärd och de insatser som ingår i Skolverkets handlingsplan. För beskrivningar vidtagna insatser och bedömningar i avsnitten 3.5, 3.8 och 3.9 ansvarar SPSM, för de övriga är Skolverket ansvarigt.

3.1 Skolverkets åtgärd

Den handikappolitiska planen angav som första etappmål för Skolverket att vidta en åtgärd;

Skolverket ska i kraven på kommunerna vid deras kvalitetsredovisning av skolväsendet fr.o.m. år 2004 införa att situationen för barn, unga och vuxna med funktionshinder redovisas.

Avsikten är att detta krav på kvalitetsredovisningen ska leda till att kommunernas och skolornas ansträngningar ökar för att dels skaffa en egen överblick över situationen för elever med funktionsnedsättning, dels göra bedömningar av utvecklingsbehoven på området och åtgärda dessa. Kommunernas kvalitetsredovisningar ska genom lämpligt stöd (se också avsnitt 3.10 nedan) också beskriva de faktorer som utgör hinder för utvecklingen för elever med funktionsnedsättning. Därigenom avses denna första åtgärd spela en central roll i handlingsplanen. För SPSM är huvudmannens beskrivning av skolsituationen för elever med funktionsnedsättning och de åtgärder man avser att vidta en utgångspunkt i dialogen kring myndighetens råd och stöd.

Redovisning av åtgärden

Skolverket publicerade 2006 Allmänna råd och kommentarer till stöd för arbetet med kvalitetsredovisningar som ska upprättas på både kommunal nivå och verk-

samhetsnivå.⁹ I råden anges bl.a. att situationen för barn och elever med funktionshinder bör redovisas.

Redovisning av åtgärd efter revideringen 2007

I revisionen av handlingsplanen 2007 fastställdes att arbetet fortsättningsvis bör inriktas på att följa upp hur de allmänna råden hanteras och fungerar i nämnda avseende.

Uppföljnings- eller utvärderingsinsatser kan genomföras genom riktade undersökningar eller regelbundet t.ex. i samband med att Skolinspektionen granskar kommunernas verksamheter. Skolverket har genomfört två uppföljningar genom att undersöka de inkomna kvalitetsredovisningarna avseende verksamhetsåren 2006 och 2007. Vid en jämförelse mellan dessa två årgångar kan Skolverket konstatera att de två årens redovisningar uppvisar stora likheter.¹⁰ Gemensamt är att många kommuner nöjer sig med att nämna barn och elever med funktionsnedsättning i allmänna termer. Redovisningarna saknar, med några få undantag, en mer nyanserad belysning då många också stannar vid att redovisa uppgifter om antal elever med funktionsnedsättning. Ett fåtal kommuner redovisar enligt båda uppföljningarna sina insatser för att komma tillrätta med brister i situationen. Vid båda tillfällena finns dock vissa exempel på mer detaljerade redovisningar från kommuner. Till skillnad från den första uppföljningen finns i den senare fler (60 jämfört med 47 procent av de inlämnade) kvalitetsredovisningar som lägger tonvikten vid att dokumentera arbetssätt, behov och vidtagna åtgärder. I Skolverkets samråd framhåller företrädare för handikapprörelsen vikten av att hålla fast vid regelbunden uppföljning av kommunernas kvalitetsredovisning särskilt som fler kommuner hittat former för detta arbete.

Skolverkets bedömning

Den åtgärd som beslutades i handlingsplanen, att Skolverkets allmänna råd framhåller att skolhuvudmännen bör redovisa situationen för elever med funktionsnedsättning är genomförd. Därefter har Skolverket vid två tillfällen följt upp hur kommunerna i sina inlämnade kvalitetsredovisningar har tagit sig an rådet. Skolverket kan dock konstatera att allmänna råd för kvalitetsredovisning tillämpas i en relativt begränsad utsträckning med avseende på att redovisa situationen för elever med funktionsnedsättning. Alltför många kommuner uppmärksammar inte situationen för elever med funktionsnedsättning i sina kvalitetsredovisningar.

⁹ Det är, enligt förordningen 1997:702, en skyldighet för kommuner och skolor att senast den 1 maj för föregående kalenderår upprätta kvalitetsredovisningar. De kommuner som önskar kan inkomma med sina redovisningar till Skolverket som sedan publicerar dessa i databasen SIRIS.

¹⁰ En skillnad är dock att 76 procent år 2007 jämfört med 90 procent år 2006 av Sveriges 290 kommuner har lämnat sin kvalitetsredovisning till Skolverket.

3.2 Insats 1

Skolverket ska granska hur rätten till skolgång efterlevs generellt med specifik redovisning för funktionshindrade.

Redovisning av insatser

Före den 1 oktober 2008 var Skolverket ansvarig för att utreda eventuella missförhållanden i utbildningen för enskilda elever och studeranden.¹¹ En kartläggning av sådana tillsynsärenden under en tvåårsperiod visade att Skolverket i 104 fall kritiserat skolans huvudmän.¹² Detta motsvarar ungefär vart tjugonde ärende. Merparten av kritiken rörde rätten till särskilt stöd, men i inte mindre än en fjärdedel av fallen gällde kritiken hur elevens rätt till utbildning tillgodosattes. I nära nog hälften av de ärenden som ledde till kritik gjordes en bedömning att det fanns en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning bakom skolproblematiken. En uppföljning ett år senare visade att Skolverket fortsatt kritiserade huvudmännen i många ärenden som sannolikt rör förhållandena för elever med en neuropsykiatrisk diagnos.¹³ Genomgången av tillsynsärenden visar att föräldrar kan uppleva att skolans otillräckliga stödinsatser är orsak till elevens ogiltiga frånvaro, och även att skolor har underlåtit att utreda orsaker till elevers frånvaro.

Med anledning av resultaten i kartläggningen kopplades frågan om neuropsykiatrisk funktionsnedsättning till Skolverkets undersökning av elevers frånvaro och kommunernas skolpliktsbevakning. Den nationella undersökningen av omfattningen av långvarig ogiltig frånvaro för elever i grundskolan genomförde Skolverket under 2007.¹⁴ Undersökningen innefattade även kommunernas rutiner för att bevaka att skolpliktiga barn går i skolan samt vilka orsakerna är till långvarig ogiltig frånvaro. En del av undersökningen består av en intervjustudie med föräldrar till barn med neuropsykiatriska diagnoser som hade haft stor frånvaro från undervisningen i grundskolan. Den visade bl.a. att skolor haft svårt att bemöta eleverna så att deras rätt till utbildning inte äventyrades.

Skolverkets slutsatser utifrån ovannämnda studie är bl.a. att:

- skolmiljön måste utformas så att den passar alla barn
- noggrann närvarokontroll och uppföljning av allas frånvaro är förebyggande insatser
- ett respektfullt och nära samarbete mellan skolan och hemmen är viktigt och kan underlätta att elevers behov av stöd uppmärksammas redan innan allvarliga problem uppstått samt att åtgärdsprogram blir utarbetade.

¹¹ Från den 1 oktober har Skolinspektionen ansvar för att genomföra dessa utredningar

¹² Perioden omfattade 2004-09-01 – 2006-08-31

¹³ Andelen identifierade ärenden av detta slag minskade något, men detta kan sannolikt hänföras till att Skolverket beslutade att inte synliggöra vissa uppgifter om personer i sina ärenden.

¹⁴ *Rätten till utbildning*. Rapport 309 (Skolverket 2007)

De kunskaper som ovan nämnda undersökningar gett har också varit underlag för Skolverkets beslut om att publicera Allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram.¹⁵

Under två veckor i inledningen av år 2009 har Skolverkets upplysningstjänst genomfört en särskild kartläggning av inkommande samtal med avseende på rätten till utbildning. Upplysningstjänsten tog sammanlagt emot 1740 samtal under denna period. Av dessa registrerades hälften i en särskild databas.¹⁶ I vart femte registrerat samtal angavs *rätt till utbildning* som ärendetyp. Av dessa i sin tur har 25 samtal dessutom bokförts som rörande förhållanden för en elev med funktionsnedsättning. Det stora flertalet (17 av de 25 samtalen) var kopplade till elever med en eller flera neuropsykiatriska diagnoser såsom ADHD eller Aspergers syndrom. Samtalen behandlade frågor om elever som inte får det stöd de behöver i sin undervisning eller elever som skolan överhuvudtaget inte erbjuder någon undervisning. I flera fall uppgav den som ringde att åtgärdsprogram saknas för eleven, eller att där sådana finns fungerar inte de föreslagna åtgärderna.

Sju av samtalen behandlade elever med fysisk funktionsnedsättning. Dessa samtal hade olika frågeställningar. Två av dem som ringde menade att kommunerna anger ekonomiska skäl till att eleven inte får det stöd han/hon behöver i sin undervisning. Ett samtal, slutligen, gällde kommunens skyldighet att anordna skolskjuts för en elev i obligatoriska sarskolan. Även om varje tveksamhet om elevers rätt till utbildning tillgodoses pekar på något synnerligen allvarligt kan sammantaget sägas att det är en förhållandevis liten andel av samtalen som rör elever med funktionsnedsättning. Sannolikt blir bilden annorlunda om motsvarande kartläggning avseende rätten till särskilt stöd skulle genomföras. Samtidigt kan konstateras att det är funktionsnedsättning inom det neuropsykiatriska spektret som tycks vara en dominerande anledning till skolsvårigheterna i de samtal Skolverket får.

I den reviderade handlingsplanen avsåg Skolverket att genom inspektion genomföra en tematisk granskning av skolornas och huvudmännens insatser för anpassning och stöd till elever med funktionsnedsättningar. Förberedelser för detta inleddes men genomförandet avbröts då insatserna inte kunde avslutas före bildandet av Skolinspektionen.¹⁷

Skolverkets bedömning

Även om Skolverket har genomfört flera insatser i syfte att leva upp till åtagandet i insats 1 kvarstår svårigheter särskilt i att systematisera granskningen för att åstadkomma en nationell beskrivning. Det är en brist att Skolverket inte genomfört en inspektion inom området men samtidigt positivt att Skolinspektionen nu tar sig an det.

¹⁵ Skolverkets Allmänna råd 2008 (SKOLFS 2008:25)

¹⁶ Systemet Signal

¹⁷ Se om myndighetsförändringarna under 1.3 Uppdragets genomförande

3.3 Insats 2

Skolverket ska granska tillgänglighet, jämlikhet i villkor och delaktighet för barn, unga och vuxna med funktionshinder i skolsektorn.

Redovisning av insatser

Tillgänglighet och delaktighet

I syfte att undersöka situationer och överväganden som har betydelse för tillgängligheten i bred bemärkelse har Göteborgs universitet på Skolverkets uppdrag genomfört en undersökning.¹⁸ Studien visar bl.a. att begreppet funktionshinder tolkas mycket olika i skolan och att skillnaderna mellan skolors förmåga att skapa tillgänglighet är mer beroende av skolkulturen på skolan än av skillnader i kommunstrategier. Den visar också på en systemkonflikt då det finns en ofta uttalad föreställning om att det är möjligt att ge alla elever det stöd som fordras för att klara målen för grundskoleutbildningen samtidigt som betygssystemet tillåter att en elev, trots stödinsatser, p.g.a. funktionsnedsättning inte når betyget godkänd.¹⁹ Vidare framkommer att man i skolan sällan talar om funktionsnedsättning utan hellre om att elevers olikheter ibland kräver ett särskilt stöd. Skolorna löser påfallande ofta sina svårigheter att pedagogiskt differentiera inom klassens ram med organisatoriska medel såsom "liten grupp". En annan iakttagelse i sammanhanget är ett förhållandevis litet utnyttjande av den specialpedagogiska kompetensen.

Med anledning av ett uppdrag i regleringsbrevet 2005 redovisade Skolverket en rapport till regeringen om de processer (även kallade trender) som på ett positivt eller negativt sätt påverkar möjligheten att nå de övergripande handikappolitiska målen. I rapporten redovisades vissa förutsättningar för elevers delaktighet. Skolverket påpekade bl.a. att det förefaller som att särlösningarna som hemundervisning, särskilda undervisningsgrupper eller nivåindelningar som exkluderar elever med andra svårigheter har ökat och att elever med vissa funktionsnedsättningar är vanliga där.²⁰ Skolverkets utbildningsinspektion har också uppmärksammat problematik kring särskilda undervisningsgrupper. I en skrivelse till regeringen framhåller Skolverket risken att elever med funktionsnedsättning som under många skilda beteckningar och former placeras i särskilda undervisningsgrupper riskerar att isoleras från övrig skolverksamhet.²¹

Särskiljande åtgärder som vidtagits för att ge stöd åt en enskild elev utanför klassen eller gruppen förutsätter ett beslut på huvudmannanivå. Från och med läsåret 2007/08 är kommunerna också skyldiga att årligen redovisa beslut om särskild undervisningsgrupp och om anpassad studiegång till det nationella uppföljningssystemet.

¹⁸ *På andras villkor*, Beställningsnummer 06:946

¹⁹ *Ett nytt betygssystem*, sid. 93 (Slutbetänkande av Betygsberedningen 1992, SOU 1992:86)

²⁰ Skolverkets redovisning till regeringen 2005-09-14 (Dnr 2002:1884)

²¹ Skrivelse 2007-06-28 (Dnr 69-2007:592) Behov av tydligare reglering av särskilt stöd och elevinflytande. Skrivelsen tillkom bl.a. i syfte att ett bidra till Utbildningsdepartementets beredning av en ny skollag

I flera sammanhang har förhållandet mellan elever med vissa funktionsnedsättningar och ämnet idrott och hälsa berörts.²² Sammantaget tyder Skolverkets information på att förhållandet är problematiskt. Ämnet är på ett sätt möjligen av störst vikt för en grupp som av olika skäl avstår från att delta.²³ Vilka hindren är för elever med funktionsnedsättning att bli delaktiga i idrotts- och hälsoundervisningen är sannolikt olika, men frågan behöver belysas.

Tillgänglighet till lokaler

Skolverket har inventerat tillgängligheten till lokaler i grund- och gymnasieskolan.²⁴ Inventeringen visar att hälften av grundskolorna och en något mindre andel av gymnasieskolorna behöver installera hiss eller handikappanpassad toalett (rwc) för att bli tillgängliga. Automatiska dörröppnare behövs i än större utsträckning. Bristerna är vanligast i lokaler för undervisning i praktisk-estetiska ämnen och på vissa yrkesinriktade gymnasieprogram. Buller, dålig ventilation och dåliga ljusförhållanden är andra brister som redovisas i rapporten.

Kunskaperna om hur en skola kan bli mer tillgänglig är enligt Skolverket inte tillräckliga. Även om skolor till exempel har installerat automatiska dörröppnare förekommer det att dessa har placerats så att de är oåtkomliga för en person i rullstol. Frågan om tillgänglighet är således inte helt enkel att besvara, men skolor som har tagit emot elever med funktionsnedsättning, respektive som har genomfört en inventering är bättre rustade än andra.

En fråga av väsentlig betydelse för utvecklingen av skolsystemet är hur möjligheterna att välja skola utnyttjas liksom begränsningarna av dessa möjligheter. I undersökningen av tillgänglighet till lokaler framkom att bristande tillgänglighet till skolans lokaler begränsar elevers valfrihet och att en förbättring av tillgängligheten är nödvändig om valfriheten ska gälla alla. Här är det också fråga om tillgänglighet i en bred bemärkelse då det finns en rätt för fristående skolor att inte ta emot en elev som man bedömer medför att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppkommer. På samma grunder kan också en kommunal huvudman hävda att eleven inte kan tas emot i den skola som vårdnadshavaren önskar, ibland den närmaste skolan, utan istället anvisa en skola som anses lämplig. Det är dessutom ett särskilt begränsat val för elever som är mottagna i särskolan då fristående grundskolor inte automatiskt har rätt att undervisa utifrån särskolans kursplaner.

En konsekvens av den begränsade valfriheten kan bli att elever med vissa funktionsnedsättningar hänvisas till vissa skolor. Tillsammans med ekonomiska incitament följer härav att det uppstår ytterligare fler små och avgränsade skolverksamheter, ofta fristående men även kommunalt drivna, som specialiserar sig på vissa funktionsnedsättningar. En fara i detta förutom att elever med skilda förutsättningar

²² Bl.a. i Skolverkets under kapitel 2 refererade undersökning om kategorisering.

²³ Skolverkets samråd med handikapprörelsen 2009-01-22 bedömde att ämnet idrott och hälsa är ett nyckelområde vid bedömning av elevers delaktighet i skolan.

²⁴ Skolverket (2008) *Tillgänglighet i grund- och gymnasieskolor* Redovisning av ett regeringsuppdrag. Dnr 2007:324

ar inte möts i skolan är att lärares kompetens att möta olikheter inte utvecklas. En paradox i sammanhanget kan sägas vara att föräldrar emellanåt väljer, eller på grund av bristande resurser i ordinarie verksamhet, tvingas välja särlosningar.

Förskolan ger stöd till barn med nedsatt fysisk förmåga men diagnostisering är krävande

År 2008 redovisade Skolverket en ny nationell utvärdering av förskolan.²⁵ Utvärderingen bygger på en enkät till förvaltningscheferna i landets samtliga kommunerna och kompletterande fallstudier i ett urval kommuner.

Skolverket poängterar att gruppen barn i behov av särskilt stöd i förskolan är heterogen och att barn med ”diffusa och svårtolkade behov” är fler än dem med tydlig funktionsnedsättning.²⁶ Av detta skäl utgår Skolverket i utvärderingen från begreppet barn i behov av särskilt stöd, men konstaterar ändå att kommunerna uppger att fysiska funktionsnedsättningar som nedsättning i rörelseförmågan eller syn- och hörselnedsättning är den vanligaste orsaken till att stödinsatser beviljas i förskolan. Därefter anges språk- och talsvårigheter, psykosociala svårigheter och koncentrationssvårigheter. Andelen barn som är i behov av särskilt stöd har ökat i förskolan sedan den förra utvärderingen 2004, särskilt i storstadsområdena.

Enkätsvaren visar att handledning/konsultation och personalförstärkning är de absolut övervägande sätten att möta behov av särskilt stöd. Rapporten bedömer att det klart framkommer att förskolan har en inkluderande syn när det gäller barns olikheter, men visar också att särlosningar förekommer. Femton procent av kommunerna anger att det ofta är ett sätt att möta behoven. Fallstudierna visar att personalen uppskattar de kommunala stödorganisationernas roll som diskussionspartners och vägledare för arbetet med barn i behov av stöd i förskolan. Stöd i form av extra assistans eller på särskilda resursavdelningar tycks dock kräva att en medicinsk diagnos har ställts på barnet. I en av kommunerna i fallstudien har detta uppfattats som en särskild problematik där mycket kraft och tid går åt till att organisera behovsbedömningar. Det tvingar fram diagnoser, menar ledningsansvariga och önskar istället att kunna använda alla resurser till insatser för barnen.

Sammantaget har nära tre fjärdedelar av kommunerna följt upp sina insatser för barn i behov av särskilt stöd men av dessa anger något fler än hälften att resurserna är otillräckliga. Jämfört med utvärderingen fem år tidigare bedömer kommuner i storstadsregionerna, vilka är de som har haft störst ökning av andelen barn som är i behov av särskilt stöd, i större utsträckning att resurserna räcker till. Det som mest hindrar personalen från att ta hänsyn till barns skilda förutsättningar och behov är dock barngruppernas storlek.

I Skolverkets allmänna råd och kommentarer, *Kvalitet i förskolan*, framhålls principen att barn i behov av särskilt stöd i första hand ska ges stöd i den ordinarie verksam-

²⁵ Utvärderingen med namnet *Tio år efter förskolereformen* (Rapport 318, Skolverket 2008) utgår från resultat från utvärderingen *Förskola i brytningstid* (Rapport 239, Skolverket 2004).

²⁶ *Kvalitet i förskolan*. Skolverket (2005) Allmänna råd och kommentarer

heten. Likaså betonas där, liksom i Skolverkets allmänna råd för fritidshem, huvudmannens ansvar för att ge barn med fysisk och psykisk funktionsnedsättning stöd.

Trakasserier ett hinder för delaktighet i särskolan

I Skolverkets undersökning om barns, elevers och studerandes upplevelser av diskriminering, trakasserier och kränkningar framkommer att särskolans elever och studerande vid sär vux är särskilt utsatta.²⁷ Då företeelser, uppförande och/eller utseende bedöms vara ”onormala” eller då någon inte går i den ”vanliga skolan” blir detta ofta ett skäl till en nedsättande behandling. Detta drabbar särskoleeleverna oavsett om de mottagits i grundskoleklass eller går i särskoleklass. Situationen är dock annorlunda i de skolor där personalen har arbetat aktivt med värdegrundsfrågor och inte lämnar barnen utan tillsyn. Som en följd av trakasserier och kränkningarna känner många av de intervjuade eleverna i särskolan en rädsla för att söka kontakter utanför den egna gruppen och ibland t.o.m. att möta andra än de som de går tillsammans med i klassen.

Skolverket bedömer att det inte räcker med en ökad information till skolverksamheterna för att bryta de mönster som framkommit i undersökningen om diskriminering. Istället fordras stödinsatser från huvudmän och skolor för att höja medvetenheten om de normer som ligger bakom trakasserier och kränkningar. Skolverket anser också att det är viktigt att lärarutbildningen tar upp föreställningar om normalitet och avvikelse som grund för handlande vid kränkningar.

Undersökning om Aspergers syndrom

Skolverket genomför 2008/09 en undersökning av förhållanden i skolan för elever med diagnosen Aspergers syndrom. Förutom att bidra till kunskaperna om hur huvudmannen organiserar verksamheten, ger stöd och resurser till skolan och bidrar med kompetensutveckling, vill Skolverket också belysa framgångs- och riskfaktorer utifrån lokala erfarenheter. Ett ytterligare syfte med studien är att pröva ut en metod att undersöka skolsituationen för elever med en viss funktionsnedsättning.

Skolverkets bedömning

De kartläggningar, uppföljningar och utvärderingar som Skolverket har genomfört svarar väl mot avsikten i insats 2. Det bör också påpekas att Specialpedagogiska institutets studier om delaktighet för elever med funktionsnedsättning kompletterar belysningen av tillgänglighet i bred bemärkelse (se 3.8 nedan).

3.4 Insats 3

Skolverket ska sammanställa en kunskapsöversikt och redogöra för befintlig kunskap genom inventering av Skolverkets rapporter och projekt som berör

²⁷ *Diskriminerad, trakasserad och kränkt* (Skolverket 2009)
<http://www.skolverket.se/publikationer?id=2164>

funktionshinder, handikapp eller särskilt stöd samt andra adekvata rapporter och utredningar.

Redovisning av insatser

Skolverket publicerade år 2005 kunskapsöversikten Handikapp i skolan – skolans möte med funktionshinder från folkskolan till nutid.²⁸ Skriften innehåller dels en översikt över den handikappolitiska utvecklingen på skolområdet från införandet av folkskolan till 2000-talet, dels en genomgång av Skolverkets rapporter inom området fram till delningen 2003. Den har främst använts som grund för att utbilda Skolverkets handläggare inför handikappolitiska frågeställningar. I viss utsträckning har den enligt Skolverkets webbaserade enkätundersökning även använts av verkssamma i skolan. Sammantaget har rapporten laddats ner vid mer än sextusen tillfällen och sålts i cirka femhundra exemplar.

Skolverkets årliga lägesbedömningar har vid flera tillfällen uppmärksammat och sammanställt uppgifter rörande utbildningsförhållanden för elever med funktionsnedsättning. Senast redovisades dessa utifrån ett internationellt perspektiv med anledning av Sveriges tillträde till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.²⁹

Skolverkets bedömning

Den publicerade översikten svarar mot det aktuella behovet av en sammanställning av relevanta rapporter inom handikappområdet. De återkommande avrapporteringarna i lägesbedömningarna har fyllt behovet av kompletteringar när det tillkommit ny kunskap på området.

3.5 Insats 4

Specialpedagogiska institutet (SIT) ska redogöra för vilka kunskaper som finns inom institutet genom en intern inventering av befintlig kunskap om barn, unga och vuxna med funktionshinder inom skolsektorn.

Redovisning av insatser

Insats 4 beskrivs även i uppdrag i regleringsbrevet till SIT år 2004. I årsredovisningen 2004 redovisas uppbyggnad av en databas som beskriver varje medarbetares grundutbildning och påbyggnadsutbildningar samt beskriver kartlagd specialpedagogisk kompetens med specifik och fördjupad kompetens kring pedagogiska konsekvenser av olika funktionsnedsättningar. Vidare beskrivs den interna organisation som byggts upp med syfte att utveckla och underhålla kompetens inom prioriterade funktionsnedsättningsområden. I redovisningen beskrivs även olika aktiviteter som genomförts i regioner och vid resurscenter.

Nyrekryteringar har breddat kompetensen. Ett dilemma är dock att när Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) rekryterar sin kompetens från en kommun,

²⁸ Skolverkets rapport 270

²⁹ *Skolverkets lägesbedömning 2008* (rapport 324)

syncentral eller habilitering därmed riskerar att bidra till att behovet av stöd från SPSM istället ökar i den enheten. Avsaknaden av fördjupningsutbildningar inom området är märkbar, varför SIT inledde ett samarbete med Universitetet i Örebro och Lärarhögskolan i Stockholm för fördjupning inom döv-/hörselområdet och synområdet för pedagoger. Inom SPSM finns ett tydligt fokus för att säkra kompetensen inom de olika fält som myndigheten ger stöd. Inom den enhet som kallas verksamhetssamordning (samordnar FoU, Information, Skola och Råd och Stöd) ligger uppdraget att identifiera och föreslå kompetensutvecklingsinsatser utifrån behoven ur ett helhetsperspektiv.

SPSM:s bedömning

Det finns även fortsättningsvis ett behov att utveckla och underhålla den interna kompetensen inom det specialpedagogiska området med fokus på barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning inom skolsektorn. Samverkan med universitet och högskolor för att säkra och utveckla fördjupningsutbildningar inom dessa kunskapsområden är viktig.

3.6 Insats 5

Skolverket ska initiera och i samverkan med övriga aktörer inom skolsektorn inventera centrala arbetsområden för arbetet med de handikappolitiska målen.

Redovisning av insatser

Fram till hösten 2008 har Skolverket vid flera tillfällen fört en dialog med SIT och MSU om gemensamma arbetsområden och om frågor av särskild vikt för de handikappolitiska målen. Dialogen har också avsett att följa upp de insatser som dessa myndigheter övertagit. Under de år som Skolverket haft sektorsansvaret har också regelbundna sammanträden med handikappörelsen genomförts, vanligen fyra gånger per år. Efter myndighetsförändringen 2008 genomfördes ett sådant samråd gemensamt med Skolinspektionen och SPSM där generaldirektörerna för de tre skolmyndigheterna presenterade och tog emot synpunkter på sina verksamheter.

I dialogen före den senaste myndighetsförändringen bedömdes frågor om tillgänglighet till utbildning i en bred bemärkelse och inkludering vara gemensamma centrala arbetsområden. Myndigheternas utgångspunkt var att skolsystemet ska bidra till att alla barn, unga och vuxna studerande ges förutsättningar för att ingå i och bidra till samhällsutvecklingen. Dessa bedömningar, som också görs av de nuvarande myndigheterna, har avspeglat sig i de insatser som redovisas i övriga avsnitt och under kapitel 6 nedan.³⁰

³⁰ Med nuvarande myndigheter avses Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolverkets bedömning

Den identifierande insatsen är genomförd. Centrala arbetsområden inom skolsektorn är undanröjande av hinder för tillgänglighet i bred bemärkelse och för elevernas delaktighet i utbildningen.

3.7 Insats 6

Skolverket ska identifiera sektorsövergripande frågor tillsammans med de andra sektorsmyndigheterna, t.ex. arbetsmiljöfrågor.

Redovisning av insatser

Förskolors och skolors arbetsmiljö är en angelägen sektorsövergripande fråga som har identifierats. När uppdragen kopplats till skolans arbetsmiljö har Arbetsmiljöverket (AV) varit en naturlig samverkanspart. Skolverket har förutom att genomföra en inventering av tillgängligheten till lokaler också tagit del av andra undersökningar om skolans arbetsmiljö och fört diskussioner med skilda aktörer utanför skolsektorn om dessa. Ofta har frågorna rört den psykosociala arbetsmiljön. I flera fall har också samarbetet resulterat i rapporter. Många olika myndigheter och aktörer är och har varit engagerade i området.

Barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas inte av arbetsmiljölagen till skillnad från barn i förskoleklass, elever i grundskola, gymnasieskola och studerande inom vuxenutbildningen. Nuvarande skollags- och arbetsmiljölagsstiftning täcker inte tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning generellt utan ger endast stöd för dem som redan finns i en skola. AV, Socialstyrelsen och Skolverket har enligt sina instruktioner ett samlat ansvar för handikappolitiken inom sina sektorer. Därutöver har också kommunerna och länsstyrelserna ett tillsynsansvar med fokus på aspekter som kan medföra risk för ohälsa. Skolverket inventering av den fysiska tillgängligheten till lokaler i grund- och gymnasieskolan som redovisats under 3.3 har genomförts i samverkan med Handisam och i samråd med AV, Boverket, Handikappombudsmannen och SIT.

Under flera år har Skolverket haft ett regelbundet utbyte med AV och upprättat en överenskommelse om samverkan.³¹ Myndigheterna samverkade kring utbildningsinspektionen, har utarbetat en gemensam webbsida och har tillsammans genomfört utbildningsinsatser för elevskyddsombud.³² Vidare deltog Skolverket och AV tillsammans bl.a. i en grupp för erfarenhetsutbyte, och en samarbetsgrupp, som leddes av AV, där också vissa andra myndigheter, Sveriges Kommuner och lands- ting, fackliga organisationer och elevorganisationer deltog. Skolverket har också varit representerade i den årliga Europeiska Arbetsmiljöveckan som leds från Bilbao samt deltagit i AV:s nätverk för inspektörer.

³¹ Arbetsmiljöverkets prioriteringar och Skolverkets förändrade uppdrag från oktober 2008 har dock inneburit en lägre grad av samverkan.

³² Webbsidan <http://www.av.se/teman/skolan/index.aspx> kan länkas från Skolverkets hemsida, men drivs nu av AV tillsammans med Skolinspektionen.

Vid många tillfällen har Skolverkets uppdrag fordrat en samverkan med myndigheter utanför skelsektorn. Dessa uppdrag har ofta avsett frågor med en stark social prägel där en samverkan med Socialstyrelsen har varit önskvärd och också genomförts.

Skolverkets bedömning

En angelägen sektorsövergripande fråga, skolans arbetsmiljö, har identifierats. Berörda myndigheter har samverkat i att utreda frågor av arbetsmiljökaraktär och i vissa fall samverkat kring insatser.

3.8 Insats 7

Specialpedagogiska institutet ska identifiera framgångsfaktorer för ökad delaktighet och jämlikhet i villkor för personer med funktionshinder i skelsektorn. Detta ska ske i samverkan med elever med funktionshinder.

Redovisning av insatser

Under perioden 2006-2007 genomförde SIT ett forskningsprojekt med syfte att identifiera faktorer av betydelse för att utveckla ökad delaktighet inom skelsektorn för personer med funktionsnedsättning. Projektet var ett led i myndighetens arbete med målen i den nationella handikappolitiska planen.

Inom projektets ram genomfördes sju forskningsanalyser och en studie som belyser elevers röster om delaktighet. Forskare vid sex olika universitet och högskolor i Sverige samarbetade inom projektets ram och rådgivare inom myndigheten deltog också i arbetet.

Forskningsanalyserna studerade delaktighet utifrån olika perspektiv. Två analyser gjordes utifrån individperspektivet, en avseende förskola och en avseende barn- och ungdomsskolan. En analys avser vuxenutbildningen omfattande samtliga perspektiv. Slutligen en som fokuserar på hur delaktighet kan förstås utifrån det sätt som forskningen bedrivs. Analyserna koncentrerar sig i första hand på svensk och övrig nordisk forskning, i förekommande fall kan dock även en viss utomnordisk forskning ingå.

I rapporten redovisas sedan elevers tankar om vad forskningen kommit fram till är betydelsefullt för att utveckla en inkluderande skolverksamhet för elever med funktionsnedsättning.³³ En studie kring elever i som går i särskilda undervisningsgrupper har också genomförts, med huvudfokus på elevernas egna erfarenheter och upplevelser av delaktighet och utanförskap.³⁴

³³ *Man vill ju vara som alla andra* (Specialpedagogiska institutet, 2007. Beställningsnr. 67)

³⁴ *Elever i särskilda undervisningsgrupper – elevers och föräldrars perspektiv* (Specialpedagogiska institutet, 2007. Beställningsnr. 75)

Beskrivning av utvecklingen

Forskningsanalyserna visar bland annat att utvecklingen av delaktighet är en komplex process som svårligen låter sig beskrivas i termer av enstaka, generella framgångskriterier. Några av de faktorer som ofta lyfts fram enligt forskningen är dock betydelsen av en god stämning, samverkan, samarbete och koordination, tid för didaktiska samtal, skolledaren och att det handlar om hela skolan och inte bara den specialpedagogiska verksamheten. Forskningsanalyserna lyfter också fram tendenser inom forskningen – om vad och hur man har forskat om delaktighet. Av detta framkommer bland annat att det är få studier som studerar det faktiska samspelet i naturliga skolmiljöer, att det finns mycket lite forskning om vuxenutbildning och delaktighet, att forskning om samspel och kamratrelationer företrädesvis handlar om förskolan, att det finns mycket lite forskning som studerar marginalisering utifrån gruppstillhörigheter, till exempel ålder, genus och etnicitet i kombination med funktionsnedsättning och att mycket lite forskning om delaktighet inom skolsektorn är utförd av personer som själva har en funktionsnedsättning.

Resultatet av studien om särskilda undervisningsgrupper visade på en komplex bild där den mindre gruppen både kunde utgöra möjligheter och begränsningar i elevernas delaktighetssträvanden. Ett tydligt mönster var dock att eleverna uppfattade möjligheterna i den mindre gruppen utifrån just storleken på grupp och att det var fler vuxna som var involverade. Det tycktes dock inte vara viktigt att gruppen bestod av andra elever med liknande funktionsnedsättningar och behov av stöd. De elever som upplevde störst delaktighet tillsammans med elever utan funktionsnedsättning och som tonade ned betydelsen av att gå i en mindre grupp var de som gick på skolor där man hade en flexibel organisation kring särskilda grupper. Eleverna ingick då i första hand i stora klasser men hade delar av sin undervisning i mindre grupp. Här hade man på skolorna ett gemensamt förhållningssätt och arbetade tillsammans med alla elever.

SPSM:s bedömning

Systematisk kunskap kring processer som främjar elevers möjlighet till delaktighet i skolvardagen behöver utvecklas. Här avses både elevers sociala delaktighet och kunskapsutveckling vilka båda är väsentliga för att ge alla elever möjlighet att utvecklas och nå högre utbildning liksom arbete.

De inkluderande målen för undervisning behöver följas upp och studeras systematiskt, både vad gäller organisationsnivå och på individnivå. Avsikten är att nå ökad kunskap kring inkluderande undervisning i praktiken och konsekvenser för den enskilda eleven. Detta är viktigt för att säkerställa att inkludering är något mer än ideologiskt uppsatta mål. Detta gäller generellt för elever med funktionsnedsättning, som läser efter grundskolans läroplan, som elever mottagna i särskolan.

Övergången mellan skola och arbetsliv är problematisk för många ungdomar med funktionsnedsättning och här behövs ökad kunskap kring hur skolan kan förbereda ungdomarna för ett självständigt vuxenliv.

Det finns behov av studier som tar sin utgångspunkt i naturliga skolmiljöer och studerar faktiska samspel både mellan lärare- elev och mellan elever.

Vid studier är det viktigt att fokusera på flera olika diskrimineringsgrunder samtidigt (så kallad intersektionalitet). Här finns till exempel behov av att öka kunskapen ytterligare kring skolsituationen för elever med funktionsnedsättning och utländsk bakgrund.

En särskild aspekt som är betydelsefull att ta hänsyn till vid studier är elevperspektivet och att elevers egna erfarenheter blir synliggjorda. Här har SPSM inlett ett arbete med att utveckla uppföljning av insatser genom att ta del av elevers egna erfarenheter och åsikter kring sin skolsituation, som är kopplad till myndighetens råd- och stödinsatser. Arbetet behöver utvecklas ytterligare.

3.9 Insats 8

Specialpedagogiska institutet ska erbjuda kommunerna stöd i arbetet med attityd och bemötandefrågor i samverkan med andra aktörer inom sektorn.

Redovisning av insatser

Attityder och bemötande är starkt kopplat till värdegrundsfrågor. Den värdegrund som ska genomsyra bemötande är att barnet/eleven är en individ med kunskaper, erfarenheter och resurser. Barnet/eleven har rätt att bestämma över sitt eget liv och i frågor som gäller dem själva. De grundläggande begreppen för likvärdigt bemötande är rätten till likvärdig utbildning, rätt till särskilt stöd, delaktighet och tillgänglighet.

Attityder och bemötande är ett område som SIT/SPSM berör i praktiskt taget alla rådgivningsuppdrag. Uppdraget kan gälla ett speciellt verktyg eller en metod men vid orientering framkommer ofta att det handlar om hur pedagoger förhåller sig till/bemöter eleven. Bemötande för verksamheten handlar inte bara om möten mellan människor utan även om hur skolverksamheter fördelar resurser och prioriterar. Det finns ibland behov av att representanter från SPSM utmanar verksamheternas förhållningssätt gentemot personer med funktionsnedsättning.

Många rådgivare har deltagit i International Child Development Programmes (ICDP). Utbildningen handlar om ett förhållningssätt som ger goda möten. Denna utbildning är direkt applicerbar på de ärenden som kommer in och har förts ut till våra uppdragsgivare ute i skolor. Resultatet visar att kommunerna själva låter pedagoger gå fördjupade utbildningar i programmet för att få det att genomsyra verksamheten.

I Göteborgs stad har en skolledarutbildning genomförts med i princip alla rektorer och verksamhetschefer. Kärnan har varit inkludering som en idé att möta elever i behov av särskilt stöd. Under de två år som utbildningen genomförts har SIT/SPSM sett en tydlig förändring av förhållningssätt.

SIT har tagit fram ett antal utbildningsmaterial med fokus på attityder och bemötanden för skolledare och pedagoger att samtala kring i verksamheten

- *Lika olika som alla andra*: Med utgångspunkt i medvetenheten om att alla bär på föreställningar om andra, som bygger på värderingar, och att öppenhet och empati utgör förutsättningar för dialog och också skapar möjligheter för det goda mötet. Materialet ger skolhuvudmännen möjlighet att ta ansvar för sin egen kompetensutveckling.
- *It och lärande för att nå målen*: Vägledande skrift för skolledare om möjligheter och befarade begränsningar med IT framtagna i samverkan mellan Sveriges Kommuner och Landsting, Myndigheten för skolutveckling och Specialpedagogiska institutet.

Institutet har också drivit ett antal utvecklingsprojekt med samma fokus:

- Samarbetsprojekt med Statens Institutionsstyrelse med betoning på samverkan och förhållningssätt.
- Regional samverkan med Barnrättsakademien som har placering på Örebro universitet gällande barnrättsfrågor.
- Samverkan med högskolor/universitet i en seminarieserie, *Fokus på specialpedagogisk forskning*, där delaktighet och bemötande har varit ett centralt inslag i föreläsningarna och i de efterföljande diskussionsgrupperna.

Kommunerna tar själva alltmer upp frågor kring bemötande i SIT:s/SPSM:s kommunsamverkan och vid rådgivningsuppdrag. Kommunerna uttrycker bland annat att de har fått en ökad andel elever inom det neuropsykiatriska området där delaktighetsfrågan och bemötande blir en mycket central frågeställning. Många kommuner uttrycker behov av stöd att lyfta dessa frågor med olika personalgrupper. Efter att kommunerna har arbetat med värdegrundsfrågor söker de metoder att praktiskt tillämpa dem.

SPSM kommer att avsluta ett antal utvecklingsprojekt under närmaste året

- Proaktivt värdegrundsarbete i skolan: Samverkan med Rädda barnen, Södertälje kommun, Skolverket, SPSM.
- Särskild, särskiljd eller avskiljd: Ett samarbete mellan Rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU), Rädda barnen, Barnombudsmannen och Pedagogiska institutionen vid Stockholms Universitet. Syftet är att belysa hur skolan lever upp till politiska måldokument som Barnkonventionen, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt nationell lagstiftning och andra styrdokument. Det övergripande syftet är att studera i vad mån skolan och samhället i övrigt tillgodoser rörelsehindrade barns rätt till en allsidig utveckling genom att erbjuda en miljö som är tillgänglig i alla avseenden det vill säga fysiskt, pedagogiskt, psykosocialt och organisatoriskt.
- Inriktningsbeslut om fördjupat arbete med barnkonventionen både ur undervisnings- råd och stöd- och förvaltningsperspektiv.

Både den studie som myndigheten gjort kring elevers datormiljö, analys av inkomna ärenden och den bild av kommuners behov som blir synlig genom kommunsam-

verkan, visar att enskilda lärares, skolledares och i systemet inbyggda attityder ofta är det som direkt eller indirekt påverkar elevens möjligheter till en likvärdig utbildning.

SPSM:s bedömning

SPSM behöver fortsatt vara aktiva i att lyfta och praktiskt tillämpa Barnkonvention och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

För att synliggöra kommuners behov av kompletterande stöd från myndigheterna är respektive kommuns kvalitetsredovisning ett viktigt underlag. I den kommun-samverkan som SPSM genomför i alla Sveriges kommuner är kvalitetsredovisningen många gånger utgångspunkten för planering av stöd och insatser.

3.10 Insats 9

Myndigheten för Skolutveckling ska erbjuda kommunerna stöd i deras arbete med de handikappolitiska målen genom att ta fram ett stödmaterial och erbjuda kompetensutveckling.

Redovisning av insatser

Från att Myndigheten för skolutveckling (MSU) bildades år 2003 har både generella och riktade insatser genomfört inom ramen för sitt ansvar för handlingsplanen. På det generella planet har MSU tolkat uppdraget brett utifrån intentionerna för handikappolitiken, nämligen att inte särskilja frågor om elever med funktionsnedsättningar utan att inkludera dessa i alla insatser. MSU:s stödmaterial och kompetensutvecklingsinsatser är i sin helhet därför relevanta även för elever med funktionsnedsättning. De handikappolitiska målen har ingått som en strimma i en lång rad av MSU:s kompetensutvecklingsinsatser.

För att bidra till att ge särskilt rektorer och ledare i förskola och på fritidshem, men också kvalitetsansvariga på central kommunal nivå, ett stöd i arbetet med kvalitetsredovisning har MSU utarbetat ett stödmaterial.³⁵ Det är en handbok för kvalitetsredovisning i alla skolformer som både belyser hur man kan arbeta med kvalitetsredovisning och vad en sådan kan innehålla med tanke på förordningens krav och Skolverkets allmänna råd (se ovan under 3.1). Till materialet utarbetades också en studiehandledning.³⁶ MSU har dessutom reviderat BRUK som är ett verktyg för självskattning (självvärderingsinstrument) av kvaliteten så att det kan användas i samtliga läroplansstyrda verksamhetsformer.^{37 38}

³⁵ *Kvalitetsarbete i förskola och skola* (U07:179) <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1886>

³⁶ *Studiehandledning* (U08:196) <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1894>

³⁷ BRUK (Skolverkets Best.nr 01:676) har ursprungligen utarbetats av Skolverkets tillsammans med förskolor, skolor och kommuner som ett verktyg för kvalitetsarbete i syfte att ta fram kvalitetsindikatorer som beskriver verksamheternas måluppfyllelse.

MSU:s riktade insatser har genomförts i samarbete med andra aktörer. Det gäller utarbetandet av tre stödmaterial som här kommenteras. Tillsammans med Sibus och deras ungdomsgrupp har MSU utarbetat ungdomsantologin *Strutsens vingar*. Vanligtvis har vuxna med funktionsnedsättning fört ungas talan, men i *Strutsens vingar* beskriver för första gången unga människor med funktionsnedsättning sina tankar, känslor och situation för andra unga. Antologin har sänts till alla elever i årskurs sju tillsammans med ett studiepaket. Sibus har bedömt att satsningen på *Strutsens vingar* är en av de mest framgångsrika under bemötandeuppdraget.³⁹

Därutöver har MSU tillsammans med SIT och Sibus gett stöd till produktionen av ungdomsfilmen *Foten på hjärtat*. Syftet var att inom bemötandeuppdragets ramar bekämpa fördomar och okunskap om unga med funktionsnedsättning. Med inspiration från *Strutsens vingar* filmades ungas villkor för att visas för målgruppen unga. Till skillnad från *Strutsens vingar* som visade det unika i varje person avsåg filmen att visa det som förenar alla, dvs. att framhålla likheten oberoende av hur vi ser ut. Filmen engagerar och ger stark närvaro. Den har fått positivt gensvar både i skolor och i filmvärlden, bl.a. på filmfestivaler.

I MSU:s samråd med handikapprörelsen har påpekats att det är ett problem för elever med funktionsnedsättning att kunna delta i alla ämnen och att bedömas på ett riktigt sätt. Det förefaller som om undantagsbestämmelsen i grundskole- och gymnasieförordningen inte tillämpas i alla sammanhang eller att den är bekant för lärarna. Tillsammans med SIT utarbetade därför MSU ett material, *Att utveckla bedömarkompetens*. Materialet består av två sammanhängande delar, en bok och en film. Även detta material har i hög grad efterfrågats.

Under år 2008 har MSU initierat och planerat en strategi för information om kunskapsbedömning i särskolan i avsikt att genomföras av Skolverket efter myndighetsförändringen den 1 oktober 2008 (se vidare under 4.4 nedan).

Skolverkets bedömning

Myndigheten för skolutveckling har i samverkan med andra myndigheter gett flera nya bidrag till stöd för kommunernas handikappolitiska arbete. Det särskilda materialet till stöd för kommunernas kvalitetsredovisning är färdigställt enligt insatsen i handlingsplanen.

3.11 En samlad bedömning

Skolverket bedömer att de åtaganden som gjorts i handlingsplanen är genomförda. Men Skolverket kan konstatera att även om åtgärder och insatser har genomförts kvarstår många av de problem som handlingsplanen avsåg att komma tillrätta med. I kapitel 6 nedan redogör Skolverket för de områden som bedöms kräva förnyade insatser.

³⁸ Med samtliga läroplansstyrda verksamhetsformer avses förskoleklassen, grundskolan, särskolan, gymnasieskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, komvux, särvtux och svenskundervisning för invandrare.

³⁹ Sibus och bemötandeuppdraget nämns under avsnitt 1.3 i rapportens inledning.

4 Skolverkets övriga insatser i linje med handikappolitiska strävanden

4.1 Anpassning av nationella prov

Alla elever ska kunna genomföra nationella prov. För att möjliggöra för elever med dyslexi och läs- och skrivsvårigheter att genomföra proven finns tillämpliga delar av de flesta prov för årskurs 9 och gymnasieskolan inspelade på CD. För blinda elever och elever med synskada finns möjligheter att få proven i punktskrift eller på motsvarande datorbaserade punktskriftsdisplay. Döva elever och elever med hörselskada kan få tillgång till hörmanus för hörförståelseprov. Det är skolorna som fattar beslut om lämpliga anpassningar av provsituationen för varje enskild elev.

Som stöd vid bedömningen av behov och anpassningar finns på Skolverkets hemsida dels en generell text om principer för anpassning, dels vanliga frågor och svar om detta.⁴⁰ Skolverket tar ofta emot frågor om anpassningar och den generella texten har efter hand reviderats i samråd med handikapporganisationer, SPSM och de institutioner som konstruerar proven. Förutom rådgivning per telefon deltar Skolverket vid olika lärarfortbildningar om prov i allmänhet och för elever med funktionsnedsättning. Speciellt uppmärksammade är frågorna runt läsprov och elever med dyslexi och läs- och skrivsvårigheter. De nationella proven ska i allt högre grad bli IKT-baserade.⁴¹ Detta öppnar möjligheter för att i framtiden kunna erbjuda fler tekniska hjälpmedel för elever med funktionsnedsättning.

De institutioner som konstruerar och prövar ut nationella prov och provmaterial undersöker alltid anpassning i skolan genom de lärarenkäter som följer med proven. I sammanställningar av enkätsvaren framgår att det är förhållandevis vanligt att lärare anpassar proven för enskilda elever. Mellan hälften och två tredjedelar av de lärare i årskurs 5 och 9 som svarat på enkäterna anger att de gjort anpassningar för vissa elever vid provens genomförande. I årskurs 5 är de vanligast att elever får texter, uppgifter och frågor upplästa, att elever får sitta enskilt eller i mindre grupp och eventuellt tillsammans med speciallärare. I årskurs 9 är utökad provtid det absolut vanligaste, men även här förekommer ofta uppläsningar liksom användning av dator och placering enskilt eller i mindre grupp. I gymnasieproven förekommer anpassning något mindre ofta enligt lärarsvaren. Runt hälften av lärarna i svenska B och i engelska A och B som besvarat enkäten anger att de anpassar vid provsituationen. En betydligt mindre andel uppger att de anpassar vid matematikproven A-D. Utökad provtid, datoranvändning och mindre grupper är vanligt förekommande, medan uppläsning blir mindre vanligt i de högre kurserna.

⁴⁰ [www.skolverket.se>Prov och bedömning>Nationella prov>Frågor och svar](http://www.skolverket.se/Prov%20och%20bedomning/Nationella%20prov/Fr%20gor%20och%20svar)

⁴¹ I de sammanhang där teknologin avser att stödja såväl information som kommunikation används förkortningen IKT för informations- och kommunikationsteknologi.

Den mest förekommande anledningen till att anpassningar görs är enligt lärarna dyslexi och läs- och skrivsvårigheter. Störst svårigheter för lärarna vållar anpassningen för den enskilde eleven av läsförståelseproven i svenska och engelska. Det är dock inte enbart för elever med funktionsnedsättning som provsituationen anpassas. I matematikproven anger många lärare att man anpassar situationen för elever som inte kan svenska så bra eller som har språksvårigheter. Detta gör att andelen anpassningar för elever med funktionsnedsättning är mindre vid dessa prov än de ovan angivna andelarna. Det är rimligt att anta att även proven i svenska/svenska som andraspråk och engelska anpassas för elever av andra anledningar än en funktionsnedsättning.

Det är med ledning av lärarenkäterna svårt att avgöra hur stor del av eleverna med funktionsnedsättning som erbjuds en rimlig anpassning av provsituationen och likaså om det är rätt elever som erbjuds det. Skolverket bedömer dock att lärarna i hög grad är medvetna om att situationen bör anpassas i vissa fall och att man också agerar därefter.

Skolverket har undersökt vilka förutsättningar som finns för att genomföra nationella prov i teckenspråk för döva elever och elever med hörselskada. Uppgifter konstruerades och prövades ut i Manillaskolan i Stockholm. När försöket utvärderades konstaterades att provmaterialet, som hämtats från USA, inte är lämpligt att använda då svenska elever är vana vid friare sätt att uttrycka sig än vad som tillåts i det amerikanska testet. Utvärderingen visade också att elevgruppen är mycket liten och att det är problematiskt att kvalitetssäkra proven då utvärderingsgrupperna är för små. Skolverket kommer att beakta utvärderingen och bevaka frågan i det fortsatta arbetet med nationella prov och provmaterial.

4.2 Mål- och kursplanearbete

En central uppgift för Skolverket är att utarbeta kursplaner och mål samt kriterier för betygsättning. Det handikappolitiska perspektivet innebär främst att utforma dessa för verksamheten styrande dokument så att de kan tillämpas av lärare generellt för alla elever och studerande. Samtidigt innebär det också att bevaka så att särskolan och specialskolan, tillhandahålls motsvarande dokument och att dessa i största möjliga utsträckning innehåller detsamma som de som utarbetas för grundskolan, gymnasieskolan och komvux.

I juli 2008 publicerade Skolverket nya kursplaner för grundläggande utbildning för vuxna med utvecklingsstörning (sär vux). I dessa tydliggörs frågor om de studerandes kunskapsutveckling, kunskapsbedömning och betyg. Kursplanerna har konstruerats för att ge ett tydligt stöd till pedagogerna i sitt arbete.

Kursplaner i svenska och teckenspråk är under utarbetande för elever med hörselskada och utvecklingsstörning, som går i specialskolan. I dessa betonas kommunikation som ett verktyg för delaktighet.

Samtidigt som Skolverket fastställde målen för årskurs 3 i grundskolan, utarbetades mål för specialskolans årskurs 4.⁴² På ett liknande sätt ska kursplanerna samordnas vid de kommande reformerna av de övriga obligatoriska och frivilliga skolformerna. En sådan samordning bedömer Skolverket vara av stort värde för särskolans respektive specialskolans elever.

4.3 En undersökning om attityder i läromedlen

Attityd- och bemötandefrågor är ett ansvar för alla myndigheter. Skolverket har i samband med en större läromedelsundersökning belyst i vilken omfattning och på vilket sätt läromedlen avviker från läroplanens värdegrund när man omnämner funktionsnedsättning.⁴³ I Skolverkets rapport menar forskarna att inte enbart läroböckerna utan även läro- och kursplanerna i vissa fall missar möjligheten att lyfta fram likabehandling av personer med funktionsnedsättning.⁴⁴ Skolverket bedömer att det finns skäl att verka för en ökad medvetenhet om funktionsnedsättningar och olikheter i framställningen av styrdokumentet liksom i framställningen av läromedel.

4.4 Skolhälsovård

Det är flera myndigheter som har ansvar för tillsynen av omsorg, hälso- och sjukvård, fritid och skolgång för elever med funktionsnedsättning. Skolverket har anfört att det är väsentligt att det finns ett samarbete mellan inspektörer från skilda myndigheter, som inspekterar samma verksamhet. Ett sådant samarbete kan gälla tidpunkt för tillsyn, utgångspunkter etc.⁴⁵ Myndighetsförändringarna på skolområdet har inte berört Socialstyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet för den i skollagen stadgade skolhälsovården.⁴⁶ I det fall en skolmyndighet bedömer att förhållandena skulle kunna innebära eller innebär att verksamheten inte uppfyller kraven i skollagen, ska dock frågan överlämnas till Socialstyrelsen. Det kan t.ex. handla om tillgången till skolläkare och/eller skolsköterskor. Det gäller även uppgifter avseende skolläkare, skolsköterskor och skolpsykologer som skulle kunna bli föremål för granskning inom Socialstyrelsens individtillsyn. Samråd mellan Socialstyrelsen och Skolinspektionen ska ske i de fall ett återkallande av godkännande/rätten till bidrag till en fristående skola aktualiseras, bland annat utifrån att det finns uppenbara brister när det gäller skolhälsovården (t.ex. att skolhälsovård helt saknas).

⁴² Målen finns fr.o.m. läsåret 2008/09

⁴³ *I enlighet med skolans värdegrund* (Skolverket 2006) är en läromedelsgranskning i syfte att analysera om, och i så fall hur, läroböckernas innehåll avviker från läroplanernas värdegrund inom någon av diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionsnedsättning.

⁴⁴ *Funktionshinderns (o)synlighet i skolans läromedel*, (Skolverket 2007)

⁴⁵ Skolverkets yttrande över betänkandet *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten* (SOU 2007:82) Dnr 2007:03551. Fr.o.m. 1 oktober 2008 är det Skolinspektionen som inspekterar skolverksamheten.

⁴⁶ 14 kap. Skollagen innehåller bl.a. bestämmelser om omfattning och insatser av skolhälsovård

Skolverket publicerar löpande uppgifter om antal skolläkare, skolsköterskor, skolpsykologer och kuratorer, liksom om kostnader för elevvården.⁴⁷ Det finns anledning att återigen framhålla de mycket stora variationer som år efter år finns mellan huvudmännen när det gäller tillgången till framför allt skolläkare och skolpsykologer och som rimligen bör påverka skolhälsovårdens kvalitet. Även om brister i inrapporteringen till del kan ligga bakom variationen bedömer Skolverket att den stora spridningen mellan tillgången till skolläkare och skolpsykologer som redovisas innebär att elever inte kan sägas ha en likvärdig tillgång till stöd av skolhälsovårdens resurser.

Med anledning av bl.a. osäkerheten på grund av brister i inrapporteringen avser Skolverket att inom ramen för jämställdhetsuppdraget (se 4.5 nedan) genomföra en kartläggning av elevhälsan.

4.5 Flera större utvecklingsuppdrag

I samband med myndighetsförändringen på skolområdet har flera omfattande uppdrag som ursprungligen gavs till och påbörjades av MSU nu har övertagits av Skolverket. Fyra uppdrag som ska slutredovisas år 2009 eller 2010 har nära anknytning till Skolverkets handikappolitiska arbete.

Projektet *Kunskapsbedömning i särskolan* har som syfte att stärka kunskapsmässig utveckling hos särskoleelever genom utvecklingsinsatser som vänder sig till särskolan.⁴⁸ Detta består av ett stödmaterial med biografi som trycks och ges ut, kurser inom ramen för lärarlyftet, rektorskonferenser och webbfilmer om kunskapsbedömning. Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2009.

Samverkansuppdraget syftar till att finna metoder för samverkan mellan skola, polis, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri för att stärka barn i utsatta situationer.⁴⁹ Skolverket stöder lokala metodutvecklingsprojekt där ett av urvalskriterierna för skolans medverkan är hög andel elever i behov av särskilt stöd. Barn med funktionsnedsättning, bl.a. barn med neuropsykiatriska diagnoser nämns som en målgrupp som särskilt ska stärkas genom projektet. Uppdraget ska slutrapporteras senast den 1 november 2010.

Jämställdhetsuppdraget innebär bl.a. att Skolverket ska stödja elevhälsan i grund- och gymnasieskolan i arbetet med att främja psykisk hälsa och att förebygga psykisk ohälsa.⁵⁰ Stödet ska ges inom ramen för redan planerade insatser som ingår i Samverkansuppdraget ovan i samråd med relevanta myndigheter. Jämställdhetsuppdraget ska slutrapporteras senast den 1 december 2010.

Mobbningsuppdraget innebär bl.a. att en särskild utbildning; Mobbing, kränkande behandling och diskriminering – skolpraktik och forskningsperspektiv, utformas i

⁴⁷ Skolverkets beskrivande data

⁴⁸ Uppdrag att stärka kunskapsbedömningen i särskolan och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (U2008/1230/S).

⁴⁹ Uppdrag att fördela medel till samverkansprojekt inom grund- och gymnasieskolan (U2006/5879/S).

⁵⁰ Uppdrag att genomföra jämställdhetsinsatser i skolan (U2006/9049/S)

samarbete med elva högskolor/universitet.⁵¹ Kursen, som omfattar 10 högskolepoäng, erbjuds till skolpersonal. Funktionsnedsättning är en av diskrimineringsgrunderna och ingår därmed i kursen. I vilken mån funktionsnedsättning kommer att bli föremål för fördjupat fokus i kursen är dels en fråga om lärosätets eventuella specifika kompetens på området, dels beroende av kursdeltagarnas skolpraktik som är styrande för varje kurs. Uppdraget ska slutrapporteras senast den 1 november 2010.

4.6 IKT-utveckling

Skolverket följer och deltar i arbetet med framtagandet av internationella standarder inom området lärande och utbildning, där frågor om tillgänglighet behandlas.⁵² Det är vanligt att skolhuvudmännen inför IKT-produkter som till exempel lärplattformar, vilka enligt SPSM:s undersökning inte uppfyller de krav man måste ställa på de verktyg som används i skolan.⁵³

4.7 Informationsmaterial om särskolan

I februari 2009 publicerade Skolverket två informationsskrifter om särskolan. *Särskolan – en skolform för mitt barn?* vänder sig till den som vill veta mer om särskolan och särskilt till vårdnadshavare som vill ha information om vad som gäller för särskolan. *Särskolan – hur fungerar den?* vänder sig till dem som i sitt arbete kommer i kontakt med särskolans verksamhet. Den är avsedd såväl för skolledare, lärare som för tjänstemän på förvaltningsnivå som behöver veta mer om särskolan. Materialet har tillkommit bl.a. som ett svar på resultaten av Skolverkets granskningar och uppföljningar av särskolan.⁵⁴

4.8 Studie- och yrkesorientering

Betydelsen för elever med funktionsnedsättning av goda vägledande insatser när det gäller vidare studier och yrkesval behöver knappast understrykas. I en rapport år 2005 redovisade Skolverket bl.a. att det finns stora skillnader i ambitionsnivå mellan kommuner och skolor i den bedrivna studie- och yrkesorienterade verksamheten.⁵⁵ Regeringen gav Skolverket i uppdrag att redovisa åtgärder med anledning av detta. En särskild granskning av kvaliteten genomfördes därefter och ett uppdrag gavs till Skolverket att i samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen utveckla informationen till grundskolans elever om arbetsmarknaden. Som ett resultat av detta arbete finns sedan slutet av 2007 en webbplats på Skolverket där Skolverket

⁵¹ Uppdrag om utbildningssatsning i forskningsbaserade åtgärdsprogram mot mobbning i skolan (U2007/1205/S).

⁵² Dessa standarder benämns ISO/IES JTC1 SC36 WG7

⁵³ Digitala utbildningsplattformar; <http://www.spsm.se/-System-/Nyhetsarkiv/Bristande-tillganglighet-i-digitala-utbildningsplattformar/>

⁵⁴ Senast rapporten *Kommunernas särskola* som analyserar elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan (Skolverkets aktuella analyser 2006).

⁵⁵ *Utvärdering av vägledning inom det offentliga skolväsendet*. Skolverket 2005. Dnr 2004:03201

tillsammans med Arbetsförmedlingens prognosansvariga kontinuerligt publicerar allsidig och saklig information om yrken, utbildningsvägar och arbetsmarknad.⁵⁶

Parallellt med dessa insatser har MSU, på uppdrag av regeringen, under åren 2007-2008 genomfört riktade stödinsatser till kommuner i studie- och yrkesvägledningen. Insatserna fasas nu in i Skolverkets arbetsuppgifter och syftet är att bidra till utvecklingen av kvaliteten och att stärka det systematiska kvalitetsarbetet i studie- och yrkesorienteringen. MSU har i sitt arbete, i samverkan med såväl Skolverket, AMS och Försäkringskassan, bl.a. riktat ett särskilt stöd till särskolor och särvtutbildningar för att underlätta elevernas övergång till arbets- och vuxenliv. Sammantaget har genom konferensverksamhet och utbildningsinsatser elva s.k. lärande exempel inom detta område fått bilda ett underlag för en rapport och ett stödmaterial.⁵⁷

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Skolverket har på uppdrag av regeringen formulerat en gemensam strategi för hur fler personer med funktionsnedsättning ska kunna försörja sig genom eget arbete.⁵⁸ Myndigheterna fastställde tre områden för denna strategi som avrapporterades i februari 2008; Utveckla samverkan mellan myndigheterna, Stärk svaga länkar i rehabiliteringen och Undanröj hinder i regelverken. Sammantaget lades femton förslag fram under dessa områden varav fem är av särskilt intresse för Skolverket:

- Förstärk studie- och yrkesvägledningen för elever med funktionsnedsättning,
- stärk samverkan kring elever med funktionsnedsättning i övergången skola – arbetsliv,
- se över tillgången till utbildningsvägar för vuxna med funktionsnedsättning,
- ge kommunerna, genom uppgifter från Centrala studiestödsnämnden (CSN), ökad kännedom om vilka elever som avbryter sina gymnasiestudier och
- utred förutsättningarna för att ge vuxna med utvecklingsstörning rätt till yrkesinriktad vuxenutbildning.

Skolverket har i arbetet med att komma tillrätta med de tidigare påtalade bristerna i kommuners och skolors studie- och yrkesorientering publicerat Allmänna råd för denna verksamhet.⁵⁹ Såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan har inbjudits till att samverka vid detta arbete.

4.9 Lärarfortbildning

Skolverket genomför på regeringens uppdrag en omfattande satsning på fortbildning för lärare.⁶⁰ Regeringen har avsatt särskilda medel för ämnesområdet special-

⁵⁶ www.Utbildningsinfo.se

⁵⁷ *Hela skolans ansvar – att utveckla kvalitet i studie- och yrkesvägledningen* (Skolverkets rapport till regeringen 2009-03-01) och *Med samverkan är allt möjligt* (Skolverkets stödmaterial)

⁵⁸ *Strategi för fler personer med funktionsbinder i arbete* (Arbetsförmedlingen m.fl. Skolverket 2008, Dnr 01-2008:627)

⁵⁹ SKOLFS 2009:20

⁶⁰ <http://www.skolverket.se/sb/d/1838/a/14234#paragraphAnchor12>

pedagogik och sammantaget erbjuds under våren ett trettiotal kurser om 10-15 högskolepoäng. Flera av dessa är direkt knutna till lärandet för elever med en specifik funktionsnedsättning medan andra mer betonar lärandet i heterogena miljöer.

4.10 Rektorsutbildningen

Den statliga rektorsutbildningen bedrivs på uppdrag av Skolverket.⁶¹ Den riktar sig till rektorer och andra ledare för läroplansstyrda skolor och förskolor.

Uppdraget är att under 2009 slutföra utbildningen inom det gamla utbildningsprogrammet. Samtidigt pågår planering för att kunna starta det nya rektorsprogrammet. Rektorsutbildningen har en mycket stor betoning på värdegrundsfrågor och på att etablera förhållningssätt där allas lika värde respekteras. Detta har stor betydelse för bemötandet av och insikten om behoven hos elever med funktionsnedsättning. I den del av rektorsutbildningen som är handledning berörs särskilt frågan om elever med funktionsnedsättning. Rektorsutbildningen har regelmässigt genomfört seminariedagar tillsammans med SIT om elever i behov av särskilt stöd.

4.11 SPM:s analys av skillnader i måluppfyllelse

I sitt regleringsbrev 2007 gav regeringen Specialskolemyndigheten (SPM) i uppdrag att ”i samråd med Statens skolverk analysera och redovisa eventuella skillnader i måluppfyllelse mellan specialskolans elever och elever som är döva eller hörselskadade men deltar i annan skolform”.^{62 63}

Bakgrunden till detta uppdrag är att Skolverkets nationella uppföljning har visat att eleverna i specialskolan får ett avsevärt lägre meritvärde p.g.a. en genomgående lägre betygsnivå än grundskolans elever. Avsaknaden av ett nationellt register över elever med hörselskada/dövhet krävde att uppgifter om personnummer på samtliga registrerade barn inom vissa åldersintervall från landstingens hörselcentraler lämnades till Statistiska Centralbyrån (SCB). Bland nära fyrtusen personnummer identifierades uppgifter om elevernas avgångsbetyg, skolor och vårdnadshavare. Vårdnadshavare, rektorer och lärare fick i undersökningen besvara en enkät om bl.a. graden av hörselskada och om skolan. Bland de trettonhundra elever som getts ett avgångsbetyg var en knapp fjärdedel utfärdade av specialskolan, en sjättedel av grundskolor med regionalt anordnad hörselklass och den övervägande merparten av andra grundskolor.⁶⁴ Det var alltså betydligt mer vanligt att elever med hörselskada kunde återfinnas i en grundskoleklass utan statligt stöd än i en hörselklasskola eller i specialskolan.

⁶¹ Skolverket övertog detta ansvar från MSU den 1 oktober 2008 i samband med myndighetsombyggnaden.

⁶² Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Specialskolemyndigheten (U2006/9555/BIA)

⁶³ Specialskolemyndigheten (2008) Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan. Specialskolemyndigheten har upphört och fr.o.m. den 1 juli 2008 är den nybildade Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudman för specialskolan.

⁶⁴ Huvudmännen kan ansöka om särskilda medel (SIS-medel) hos SPSM för att anordna en regional hörselklass i grundskolan. En förutsättning är bl.a. att skolan tar emot elever från flera kommuner än den som anordnar utbildningen.

Undersökningen visar att elever med hörselskada når målen i mindre utsträckning än andra. Detta kan enligt undersökningen bl.a. bero på att kunskapsutvecklingen tar längre tid när det fordras andra former av kommunikation än den muntliga. Vidare framkommer att eleverna i hörselklasser och de som gick enskilt i grundskolorna lyckades avsevärt bättre än specialskolans elever. En förklaring till detta är enligt undersökningen att specialskolans elever genomgående har en gravare hörselnedsättning och oftare ytterligare svårigheter än de övriga. Det är väl känt att graden av hörselskada starkt påverkar förutsättningarna för lärandet. Särskilt bekymmersamt är dock enligt rapporten att så många som en dryg femtedel av eleverna i specialskolan inte når målen i ämnet teckenspråk som är den kommunikationsform som enbart får erbjudas i specialskolan, dvs. elevernas modersmål. Många elever som har teckenspråk som modersmål eller som har en grav hörselskada går idag under delar eller hela sin skoltid i grundskolan. Flera elever går idag mellan skolformerna.

Undersökningen tyder också på att kunskapen och den lokala tillämpningen av undantagsbestämmelsen varierar starkt.⁶⁵ Osäkerheten om vad som i sammanhanget kan betraktas som en funktionsnedsättning förefaller också stor i grundskolan.

Skolverket konstaterar med anledning av undersökningen att det är en utmaning för SPSM att framför allt utveckla undervisningen i teckenspråk så att fler elever i grundskolan utvecklar ett användbart kommunikationsmedel.⁶⁶

4.12 Skolverkets handlingsplan för ökad tillgänglighet

En plan för Skolverkets interna arbete med att öka tillgängligheten till myndigheten för besökare och anställda har upprättats. Av planen framgår att de områden som är aktuella för åtgärder är lokaler, inredning och utrustning samt information och kommunikation. Dessutom betonas betydelsen av ett gott bemötande för den generella tillgängligheten till Skolverket. Skolverkets personalenhet ansvarar för att leda en arbetsgrupp som ska följa upp ett tiotal åtgärder inom de identifierade områdena. Arbetsgruppen består förutom av företrädare för personalenheten också av företrädare för informations- respektive intendenturenheten.

5 Utvecklingen inom sektorn

5.1 Internationella tendenser inom handikappområdet

Olika internationella konventioner har varit en viktig utgångspunkt för arbetet med Skolverkets handlingsplan.

Nyligen har Sverige tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Denna konvention, liksom slutsatser från UNESCO:s utbild-

⁶⁵ Enligt 7 kap. 8 § grundskoleförordningen och 8 kap 8 § specialskoleförordningen kan lärare bortse från enstaka mål vid betygssättning av elever med funktionsnedsättning.

⁶⁶ Se *Skolverkets lägesbedömning 2008*, sid. 91

ningskonferens som hölls i oktober 2008 behöver också beaktas i skolmyndigheternas arbete inom handikappområdet.

FN:s konvention

Sverige har i november 2008 tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den tjugofjärde av FN-konventionens artiklar behandlar utbildning. I princip hävdas i artikeln att den vanliga skolan på hemorten ska kunna möta de elever som finns där. Konventionen innebär också att Sverige bl.a. förbinder sig att aktivt verka mot stereotypa uppfattningar och fördomar vad gäller personer med funktionsnedsättning. Vidare ska en respektfull inställning för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning stimuleras hos barn i en tidig ålder genom att undervisningssystemet liksom media ska uppmuntras att framställa personer med funktionsnedsättning så att det stämmer överens med konventionens förhållningssätt. Det ställer krav på att Sverige vidtar åtgärder och övervakar att såväl institutioner som tjänster, lokaler och service blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. För detta krävs lagstiftning, riktlinjer och handlingsplaner. Bland de åtgärder som nämns i artikeln är identifiering och undanröjande av hinder mot tillgänglighet till skolor.

5.1.1 UNESCO:s utbildningskonferens

I oktober 2008 höll UNESCO sin återkommande internationella utbildningskonferens i Genève.⁶⁷ Temat för konferensen var Inclusive education: The way of the future. De 152 deltagande länderna enades bland annat om att alla regeringar bör verka för inkluderande utbildning i ett bredare perspektiv som tillgodoser alla de olika behov som de studerande har. Utbildningen bör vara relevant, jämlik och effektiv och trots den rådande finanskrisen bör satsningarna på inkluderande utbildning prioriteras. Utbildning som genomförs på ett inkluderande sätt utgör också ett verkningsfullt medel för att minska fattigdom och förbättra hälsotillstånden. Alla medlemsstater bör tillämpa ett inkluderande synsätt i planering, tillämpning och utvärdering av sin utbildning i syfte att uppnå målet om utbildning för alla och att bidra till att bygga mer inkluderande samhällen.

UNESCO:s utbildningskonferens rekommenderade medlemsländerna bl.a. att

- erkänna att inkluderande utbildning är en pågående process som syftar till att erbjuda kvalitativ utbildning för alla samtidigt som olikheter beträffande behov och förmågor måste respekteras,
- samla data om dem som är utanför systemet och förbättra uppföljningssystemen,
- utforma ett ramverk från förskolan och uppåt som tillåter anpassning till lokala förhållanden, olika behov och olika pedagogiska metoder,

⁶⁷ UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, är FN:s organ för internationellt samarbete inom utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation.

- förmedla insikten att inkluderande utbildning innebär att alla, från regering och lagstiftare till de verksamma i skolan måste inta en aktiv och engagerad hållning,
- redan i förskolan utveckla ett inkluderande synsätt,
- öka användningen av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) för att förbättra tillgången till utbildning,
- utbilda och fortbilda lärarna i att klara av att undervisa heterogena grupper och
- befämja innovativ forskning relaterad till inkluderande undervisningssätt.

5.2 Utvecklingen i Sverige

Av rapporteringen från sektorsansvaret kan helhetsintrycket lätt bli att brister och svårigheter dominerar skolverksamheten. En förklaring till detta kan vara att insatser av granskande slag ofta riktas just mot verksamhetens svagheter. Söker man brister ska man också finna dem. Fokus mot att identifiera hinder ger på samma sätt snart en lista över hinder och även om avsikten är att hindren ska undanröjas kvarstår sannolikt ett intryck av tillkortakommanden i handikappolitiken på skolområdet. Men sammanställningarna kan också betraktas utifrån perspektivet att glaset är halvfyllt likaväl som halvtomt. Skolverkets undersökning av tillgänglighet till lokaler i grund- och gymnasieskolan visar att det inte är lika vanligt med brister i skolor som har byggts efter 1960-talet. Skollokalerna har över tid blivit mer tillgängliga. Enkät svar och fallstudier visar också att många skolor har vidtagit åtgärder för att anpassa lokalerna. Det är samtidigt inte acceptabelt att lokalernas utformning idag ska hindra elever från att välja skola. Det är rimligt att öka kraven på skolhuvudmännens ansvar i denna fråga.

På ett liknande sätt kan Skolverkets väl motiverade avståndstagande från att genomföra en nationell datainsamling över elevers funktionsnedsättning ses som en önskan att ta fasta på styrkan och utvecklingskraften snarare än att fastställa brister hos enskilda. Samtidigt visar undersökningar som den om rätten till utbildning att det decentraliserade systemet, som medger förutsättningar för att forma verksamheten efter lokala förhållanden och långtgående möjligheter att välja skola, har sina tillkortakommanden. Vissa kommuner har en särskilt svår uppgift när det gäller att bevaka elevers rätt till utbildning och närvaro. Undersökningen ger dock dels exempel på kommuner som framgångsrikt hanterar långvarig ogiltig frånvaro, dels inblickar i vad som har upplevts problematiskt för att elever med viss funktionsnedsättning ska höja sin skolnärvaro. Framgångsstrategierna kan belysas ytterligare.

Med en koppling till de gränser som skolsystemet drar mellan skolformerna eller mellan skolor som anpassas till en specifik funktionsnedsättning reser resultaten från diskrimineringsundersökningen också frågor om normers utveckling. I ett samhälle där människor förväntas inte bara kunna leva vid sidan av varandra utan också samarbeta och förstå varandra är inte avskildhet kanske den bästa starten. Samtidigt är återkommande påhopp och trakasserier något som tär på självkänslan och bidrar till att bygga på de osynliga gränserna. Strävanden för att motverka en

uppdelad skola pågår på många håll och där det lyckas är det inte endast en fråga om lokalmässiga förändringar. Gemensamt arbete med värderingsfrågorna och kunskapsutbyte mellan lärarna i de båda skolformerna är önskemål från eleverna själva samtidigt som skolans ständiga vaksamhet är en nyckelfråga. Att elever ofta ges förutsättningar för att delta i gemensamma skolaktiviteter kan också vara avgörande. Det är också viktigt att uppmärksamma utvecklingen på teknikområdet som vidgat möjligheterna till digital och visuell kommunikation. Denna är av särskild betydelse för att bidra till delaktighet och därmed bryta segregationen för många elever med funktionsnedsättning.

Skolverket bedömer att de segregeringar för elever i behov av särskilt stöd har ökat.⁶⁸ En farhåga är också att det särskilda stödet ofta inte ges förrän en medicinsk diagnos hos eleven har konstaterats. Skolverket har uppmärksammat att skolhuvudmännen inte tillräckligt analyserat stödbehovet och att stödet inte sällan ges på ett segregeringssätt. Organisatoriska lösningar som särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång bör användas restriktivt och efter noggrann utredning för att ge särskilt stöd till elever som visat sig behöva just den formen av insatser. Insatserna ska också ingå i ett åtgärdsprogram och utvärderas med avseende på konsekvenserna för den enskilde eleven. I Skolverkets inspektionsrapporter återkommer kritik mot brister även i dessa avseenden.⁶⁹

I genomsnitt har varje kommun organiserat minst fyra särskilda undervisningsgrupper, där eleverna tillbringar minst 50 procent av tiden.⁷⁰ Omkring hälften av kommunerna anger att dessa grupper är riktade till elever med en viss diagnos eller problem.⁷¹ Resursskolor skapas ofta centralt i en kommun eller i samarbete mellan kommuner där elever får sin undervisning men där samtidigt förutsättningarna för deras kontakt med ursprungsklasserna är sämre. Det bör påpekas att det också har tillkommit ett antal fristående särskolor och skolor för elever med en diagnos som enda gemensamma nämnare. Dessa skolor är ofta små. Även om man har en engagerad och kunnig personal, riskerar man att verka i en isolerad miljö och därmed inte alltid ha tillräckliga förutsättningar för att ge eleverna en långsiktigt bred social utveckling.

Läraryrket är under översyn och förslaget till förändringar remissbehandlas på många håll.⁷² På det pedagogiska liksom det handikappolitiska området pågår en ständig diskussion om orsaker till skolvårigheter. Den medicinska och biologiska forskningens utveckling har påverkat synen på lärandeprocesser och framhålls ofta för att påvisa olikheterna i barns och ungas utveckling.⁷³ Att elever behöver olika

⁶⁸ *Särskilt stöd i grundskolan* – en sammanställning av senare års forskning och utvärdering (Skolverket, 2008)

⁶⁹ Skolverket har i en skrivelse (Dnr 69-2007:592) till regeringen anfört behov av en tydligare reglering av särskilt stöd vid utformningen av den nya skollagen.

⁷⁰ Den i rapporten *Särskilt stöd i grundskolan* refererade undersökningen redovisar ett bortfall som tyder på ett större antal grupper.

⁷¹ A.a.

⁷² *Hållbar läraryrket* (SOU 2008:109)

⁷³ Se bl.a. avsnittet Specialpedagogik i a.a.

grad och art av individuellt stöd och att skolsituationer emellanåt måste individanpassas är sedan länge bekant också i den pedagogiska professionen.

I Skolverkets samråd med handikapprörelsen har vid flera tillfällen lärares grundkompetens med avseende på funktionsnedsättning ifrågasatts. Samrådets deltagare framhåller att konsekvenserna av en bristfällig grundkompetens om elever med funktionsnedsättning hos lärare kan bli allvarliga.

Sammanfattningsvis pekar utvecklingen på det handikappolitiska området i Sverige åt flera håll. Positiva tendenser kan ses i skolhuvudmännens och skolornas arbete med tillgängligheten och genomförandet av en skola för alla. På många håll sker anpassningar av miljöer och innehåll i verksamheten för att alla ska kunna genomföra sin utbildning där de önskar. Tekniska innovationer utnyttjas i många tänkbara sammanhang och skolorna anstränger sig för att eleverna ska känna trygghet i sin skolsituation. De motstridiga tendenserna är dock för allvarliga för att kunna bortses ifrån. Det är tydligt att elever med funktionsnedsättning inte i lika hög grad kan välja skola, att en viss funktionsnedsättning också kan medföra risk för avbrott i skolgången och för segregering eller för kränkningar. Stödet till lärarna genom utbildningsinsatser eller i vardagsarbetet för att hantera heterogena skolgrupper är otillräckligt.

6 Behov och framtida prioriteringar

6.1 Den nationella planen och sektorsuppdraget

Av regeringens uppdrag framgår också att Skolverket ska göra en bedömning av fortsatt behov och prioriteringar av insatser inom sektorn. Syftet bör vara att öka förutsättningarna för att nå de handikappolitiska målen.⁷⁴ Tolkat till skolsektorn innebär de nuvarande nationella målen att Skolverket ska verka för en utformning av skolväsendet där barn, unga och studeranden med funktionsnedsättning ges

- förutsättningar för att vara delaktiga och
- lika möjligheter och skyldigheter att bidra till samhällets utveckling.

Den nuvarande nationella handlingsplanen gäller till år 2010. Av planen är det inte möjligt att utläsa vad som händer med sektorsansvaret efter 2010 eller vilka nationella mål som då ska gälla. Oavsett hur denna fråga kommer att hanteras framöver ligger det inom Skolverkets ansvarsområde att verka för att elever med funktionsnedsättning ska få tillgång till en likvärdig utbildning. En viktig indikator på skolsystemets kvalitet är enligt Skolverket dess förmåga att möta elever med de svåraste förutsättningarna. Ansvar för skolsystemets kvalitet medför alltså att Skolverket avser att fortsätta arbetet i handlingsplanens anda. Det bör dock tilläggas att Skolverket även fortsättningsvis i mycket liten utsträckning har utrymme för att initiera insatser av utredande eller utvecklande art eftersom en stor del av myndighetens

⁷⁴ Det perspektiv på målen som formulerats i regeringens uppdrag till sektorsmyndigheterna

arbete är styrt av regeringsuppdrag.⁷⁵ Skolverket strävar därför efter att införliva ett handikapperspektiv i myndighetens hela verksamhet.

Skolinspektionen och SPSM har enligt sina instruktioner i uppgift att samverka med Skolverket i arbetet med att nå de utbildnings- och handikappolitiska målen inom skolsektorn. I detta avsnitt redovisas därför insatser de tre skolmyndigheterna gemensamt eller var för sig bedömer som angelägna.

6.2 Skolmyndigheternas gemensamma insatser

Myndigheterna på skolområdet gör bedömningen att de segregeringar för elever i behov av särskilt stöd har ökat.⁷⁶ Skolverket, Skolinspektionen och SPSM avser därför att:

- utveckla sin samverkan för att bidra till en ökad tillgänglighet i bred bemärkelse, ge akt på exkluderande tendenser i skolverksamheten och medverka till att undanröja hinder för inkluderande processer.
- samverka vid Skolinspektionens kvalitetsgranskningar på temat funktionsnedsättning.

6.3 Skolverkets insatser

Mot bakgrund av det som ovan nämnts om Skolverkets utrymme för att initiera insatser och utifrån vad som dessförinnan har beskrivits om utvecklingen inom sektorn bedömer Skolverket följande insatser som särskilt angeläget i det fortsatta sektorsarbetet. Bedömningen förutsätter att inriktningen på den nationella handlingsplanen för genomförande av handikappolitiken inte på ett avgörande sätt ändras.

- *Diskriminering, kränkningar och trakasserier ska bekämpas*
Under det s.k. bemötandeuppdraget som bland annat syftade till att bryta fördomar och okunskap om personer med funktionsnedsättning utarbetade MSU tillsammans med Sibus ett material för skolbruk. Skolverket avser att på lämpligt sätt lyfta fram detta material.
- *Elever med funktionsnedsättning behöver förbättrad skolnärvaro*
Skolverket prioriterar därför att genomföra en upprepad kartläggning av om-

⁷⁵ Skolverkets kostnader fördelades verksamhetsåret 2008 på uppdrag från regeringen i särskild ordning (25), uppdrag enligt regleringsbrev (55) och egeninitierat (20 procent). Källa: Skolverkets Årsredovisning 2008. Av ”egeninitierat” upptar då arbete med kostsamma internationella studier som PISA och TIMSS samt vissa uppgifter inom det nationella provsystemet drygt hälften av kostnaderna.

⁷⁶ Se bl.a. *Särskilt stöd i grundskolan* – en sammanställning av senare års forskning och utvärdering (Skolverket, 2008)

fattningen av långvarig frånvaro, att belysa kommunernas skolpliktbevakning samt att söka kunskaper om grundskolors arbete för att förhindra frånvaro.

- *Hinder för deltagande i nationella prov ska undanröjas*
Skolverket lägger därför stor vikt vid att utveckla arbetet med anpassning av prov, bl.a. genom en IKT-basering och vid att fortsatt följa anpassning av provsituationen för elever.
- *Användandet av IKT i undervisningen är viktigt för att elever med vissa funktionsnedsättningar ska utveckla sitt lärande*
Tekniska framsteg inom den digitala tekniken har vidgat förutsättningarna för kommunikation på ett sätt som särskilt kan gynna elever med svårigheter i lärandet. Området är svårt att överblicka och utvecklingen svår att följa. Skolverket avser att uppmärksamma betydelsen av IKT för elever med funktionsnedsättning i sitt utvecklingsstödande arbete.
- *Kännedomen om undantagsbestämmelserna vid betygssättning bör förbättras*
Skolverkets information tyder på att det finns en osäkerhet om tillämpningen av undantagsbestämmelserna och att kännedomen om dessa är ojämn. Skolverket avser att utveckla sin information om regler och förhållningssätt.
- *Övergång från utbildning till arbete/högre studier för elever och studerande med funktionsnedsättning ska underlättas*
Skolverket ska under våren 2009 redovisa ett utvecklingsarbete inom studie- och yrkesvägledningen där erfarenheter och lärdomar från kommuner och skolor presenteras och där också särskolan är representerad. Bland annat ska de lärande exempel som tillvaratagits i arbetet tillgängliggöras via Skolverkets hemsida.
- *Kommunernas handikappolitiska arbete ska synliggöras och stödjas*
Skolverket avser att följa upp kvalitetsredovisningarna ur ett handikappolitiskt perspektiv.

6.4 De båda övriga skolmyndigheternas insatser

Till denna rapport bifogas två promemorior där Skolinspektionen respektive SPSM redovisar sina prioriteringar och insatser (Skolinspektionen, Dnr. 01-2008:299 respektive SPSM, Dnr ALL 2009/273).

6.5 Skolverkets övriga förslag

Skolverket har med anledning av inventeringen av tillgänglighet till lokaler i grund- och gymnasieskolan tidigare föreslagit

- att regeringen bör ge en lämplig myndighet ansvar för att ta fram ett stödmaterial för tillgänglighet i skolors lokaler,

- att regeringen bör överväga om det också kan krävas en viss nivå på tillgänglighet för skolor som öppnas framöver,
- att kraven på utredning bör skärpas i skolans författningar när skolor, på grund av betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter, inte tar emot en elev med funktionsnedsättning och
- att regeringen bör förtydliga ansvaret för den statliga tillsynen av skolors tillgänglighet.

Med anledning av den nyligen redovisade studien om barns, elevers och studerande upplevelser av diskriminering, trakasserier och kränkningar föreslår Skolverket

- att ett kritiskt perspektiv i fråga om normer kopplade till föreställningar om normalitet och avvikelser bör förankras i lärarutbildningen,
- att regeringen ser över diskrimineringslagstiftningen i syfte att skapa mer entydighet och
- att regeringen ger Skolverket och andra berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta ett informations- och stödmaterial om diskriminering och kränkande behandling anpassat till skilda skolformer och verksamheter.

Med anledning av analysen av skillnader i måluppfyllelse mellan elever i specialskolan och elever med hörselnedsättning i grundskolan föreslår Skolverket

- att regeringen överväger en översyn av bestämmelserna så att elever med dövhet/grav hörselskada som går i grundskolan också kan erbjudas teckenspråk som modersmål.

Med anledning av betänkandet En hållbar lärarutbildning (SOU 2008:109) anser Skolverket

- att målbeskrivningarna i examensbeskrivningen för den framtida lärarexamen bör kompletteras med kravet på att utbildningen ska ge färdighet och förmåga att undervisa i kunskapsmässigt heterogena grupper. Alla lärare, och inte bara specialpedagoger, måste ha ett sådant innehåll i sin utbildning och kompetensutveckling att de både har kompetens att undervisa elever i svårigheter i sitt lärande och att utmana och stödja högpresterande elever.

Bilagor

Skolinspektionens redovisning av insatser inom det handikappolitiska området
SPSM:s redovisning av insatser inom det handikappolitiska området

Skolinspektionens redovisning av insatser inom det handikappolitiska området

Inledning

Skolinspektionen inrättades den 1 oktober 2008 och befinner sig i en mycket aktiv uppbyggnads- och utvecklingsfas. Därför kan inte några resultat och analyser av hittills vidtagna insatser presenteras. I denna skrivelse redovisas däremot Skolinspektionens prioriteringar samt pågående och planerade insatser inom det handikappolitiska området.

Skolinspektionens uppdrag

Skolinspektionen ska svara för statens tillsyn och kvalitetsgranskning av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, barn- och ungdomsutbildning och vuxenutbildning. Myndigheten ska även pröva ansökningar och rätten till bidrag för fristående skolor, följa upp dessa beslut och sprida kunskap om vad som krävs för att starta fristående förskoleklass, fristående skola eller en internationell skola. Inom myndigheten verkar barn- och elevombudet (BEO) med att pröva anmälningar om kränkande behandling i enlighet med skollagen.

Skolinspektionen har för avsikt att bedriva ett kraftfullt, effektivt och professionellt arbete som fokuserar såväl barns rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg av god kvalitet som elevers rätt till en likvärdig utbildning som stimulerar såväl utveckling som lärande och ger dem möjlighet att nå nationella mål. Verksamheterna ska präglas av ett inkluderande synsätt och utgöra en trygg miljö där det inte förekommer kränkande eller diskriminerande behandling. Dessa grundläggande förutsättningar ska gälla alla barn och elever oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte. Med detta som utgångspunkt kommer Skolinspektionen arbeta med att identifiera, uppmärksamma och påtala förhållanden och hinder som påverkar möjligheterna för barn och elever med funktionsnedsättning att få sina rättigheter tillgodosedda. Skolinspektionens arbete utgör därmed en viktig del i det nationella uppdraget att nå de handikappolitiska målen; att personer med funktionsnedsättning ska vara fullt delaktiga i samhällslivet och att det ska vara jämlikhet i levnadsvillkoren.

2009-02-03
Dnr 01-2008:299
2 (6)

Skolinspektionens prioriteringar och insatser

Samverkan

Skolinspektionen arbetar aktivt med att utveckla en väl fungerande samverkan med myndigheter och organisationer i utbildnings- och handikappolitiska frågor. I enlighet med instruktionerna för Skolinspektionen bedrivs samverkan med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det sker bland annat genom återkommande möten med generaldirektörerna, med myndigheternas ledningsgrupper och i samband med remissförfarande inför beslut om föreskrifter, allmänna råd m.m. Vidare samverkar Skolinspektionen med Diskrimineringsombudsmannen (DO), Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), handikapporganisationer, Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen m.fl. Representanter från Skolinspektionen kommer även medverka som sakkunniga i projekt, regeringsuppdrag, nätverk och referensgrupper vars fokus är utbildnings- och handikappolitiska frågor.

Kvalitetsgranskning

I Skolinspektionens arbete ingår att genomföra kvalitetsgranskningar i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, särskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Vad som ska undersökas och belysas i dessa kvalitetsgranskningar avgörs utifrån en nationell risk- och väsentlighetsanalys. Varje kvalitetsgranskning ska genomföras med hög ambitionsnivå, vara väl avgränsad och resultera i en bedömning av kvaliteten i de delar som undersöks.

Tjugo kvalitetsgranskningar är aktuella under år 2009. Tre av dessa inriktas speciellt på förhållanden för elever med funktionsnedsättning; två gäller skolsituationen för dessa elever och en gäller utbildningen i särskolan. En av kvalitetsgranskningarna gäller skolsituationen för elever med funktionsnedsättning och kommer inledningsvis att genomföras i grundskolan och inriktas mot utbildningen för elever med synnedsättning, hörselnedsättning och/eller rörelsehinder. Inriktning har valts därför att erfarenheter visar att det kan finnas brister i kommuners och skolors arbete med att anpassa undervisningen utifrån dessa elevers förutsättningar och behov. I granskningen ingår tolv kommuner, arton kommunala och fem fristående skolor. Modellen för genomförandet har utarbetats av Skolinspektionen i samråd med Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Umeå universitet. Handikapporganisationer har inbjudits till ett möte där granskningen har belysts.

Kvalitetsgranskningen i särskolan ska genomföras därför att det finns begränsad kunskap om vilka resultat som nås där och hur eleverna utvecklas i förhållande till de nationella målen i särskolans kursplaner. Undervisningens kvalitet är därför en av de delar som ska ingå i granskningen. Bland övriga kvalitetsgranskningsprojekt kan bland annat nämnas ett som rör studieavbrott i gymnasieskolan, en som inriktas mot undervisningen i särskilda ungdomshem för vård och boende (HVB) och en som rör lärares behörighet. I dessa kvalitetsgranskningar ingår aspekter som på olika sätt har bäring på frågeställningar som rör situationen för elever med funktionsnedsättning.

Som en direkt effekt av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar kommer de granskade kommunala och fristående huvudmännen och verksamheterna att få information om vilka eventuella brister och hinder som finns och som behöver åtgärdas. De kommer även få sakkunnig information om gällande lagar och förordningar inom det granskade området. Vidare kommer Skolinspektionens resultat och ställningstaganden att sammanställas och förmedlas till övriga huvudmän, bland annat vid konferenser. Såväl problem som positiva exempel kan på så sätt uppmärksammas och leda till viktiga synergieffekter, lagändringar m.m.

Regelbunden tillsyn

Genom regelbunden tillsyn granskar Skolinspektionen om förskolor, skolbarnsomsorg och skolor (kommunala och fristående) följer gällande lagar och förordningar. Arbetet genomförs under år 2009 som en avslutande del i det regeringsuppdrag som Skolverket fick år 2003. Uppdraget innebär att samtliga kommuner och skolor ska inspekteras inom loppet av sex år. I den regelbundna tillsynen ingår frågeställningar som har bäring även på handikappolitiska aspekter. Som exempel kan nämnas att det i grundskolor granskas om undervisningen anpassas till elevers förutsättningar och behov, om elever i behov av särskilt stöd identifieras och får det särskilda stödet de behöver, om det bedrivs ett aktivt arbete med att förebygga och förhindra kränkande och diskriminerande behandling, om elevers kunskapsresultat följs upp och ligger till grund för insatser i syfte att utveckla verksamheten och arbetsformer. Om brister uppmärksammas informeras berörd huvudman och verksamhet som uppmanas vidta åtgärder för att rätta till dem. Skolinspektionen följer senare upp att bristerna har åtgärdats. Den

2009-02-03
Dnr 01-2008:299
4 (6)

regelbundna tillsynen bidrar därmed till att alla barn och elever, oavsett funktionsnedsättning, ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Hur den regelbundna tillsynen ska utformas efter år 2009 är inte klart ännu. Skolinspektionen har för avsikt att analysera resultat och erfarenheter av det arbete som har bedrivits hittills och utifrån det ta fram en modell för hur verksamheten ska bedrivas fortsättningsvis. I utvecklingsarbetet kommer det att göras överväganden om vilka delar och aspekter, inklusive handikappolitiska, som behöver ingå i tillsynen och hur de ska granskas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Tillsyn av specialskolor

I Skolinspektionens uppdrag ingår också att utöva tillsyn över specialskolor. De vänder sig bland annat till elever med dövhet, hörselskada, grava tal- och språkstörningar och synskada med ytterligare funktionsnedsättning. Skolinspektionen kommer att utforma en modell för hur denna tillsyn ska bedrivas så att den genomförs med likvärdiga och rättsäkra bedömningar.

Tillsyn med anledning av anmälningar

Skolinspektionen tar årligen emot och handlägger ett stort antal anmälningar från elever, föräldrar m.fl. som rör enskilda barns och elevers förhållanden i förskolor, skolbarnsomsorg och utbildning. Vanligt förekommande anmälningar är att elever inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd, att särskilt stöd inte ges eller att skolor inte har vidtagit tillräckliga åtgärder vid uppgifter om kränkande behandling. I de fall brister konstateras ställer Skolinspektionen krav på att huvudmannen vidtar åtgärder både vad avser den enskilde eleven och på en mer övergripande nivå. Huvudmannens åtgärder följs upp av Skolinspektionen.

Anmälningarna ger värdefull information om vilka svårigheter och hinder som barn och elever med funktionsnedsättning kan möta och ingår därmed som en viktig grund i Skolinspektionens arbete med att identifiera och uppmärksamma hinder och svårigheter som kan påverka möjligheterna för barn och elever med funktionsnedsättning att få den likvärdiga förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning de har rätt till. För att underlätta möjligheterna att göra en anmälan kommer Skolinspektionen under år 2009 utreda om detta skulle kunna göras via nätet. Det kommer också

bedrivs ett intensivt arbete som syftar till att förkorta handläggningstiderna.

Barn- och elevombudet (BEO)

Barn- och elevombudet prövar anmälningar om kränkande behandling enligt 14 a kap. skollagen. Att en elev inte har fått det stöd som han är i behov av definieras inte som kränkande behandling enligt nämnda paragraf.

Ärenden som innehåller uppgifter om rätten till särskilt stöd överlämnas till enheten för enskilda anmälningsärenden. Innehåller ärendet både uppgifter om kränkande behandling och särskilt stöd kan ärendet överlämnas till den regionala enhet som handlägger anmälningsärenden efter en eventuell delning av det.

En viktig uppgift för BEO är att hjälpa barn och elever till rätt ombudsman. Ärenden som innehåller uppgifter om diskriminering av elever med funktionsnedsättning överlämnas till Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO ska se till att diskrimineringslagen, som bland annat omfattar diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i utbildningsverksamhet, följs. Om ett ärende innehåller uppgifter om både kränkande behandling och diskriminering på grund av funktionsnedsättning kan BEO efter överenskommelse med DO handlägga ärendet i ett sammanhang. Motsvarande gäller för DO.

Tillståndsprovning

Skolinspektionen kan utifrån ansökningar och beslut om rätt till bidrag för fristående skolor följa förändringar över tid i fråga om antal ansökningar per år och vilka verksamheter de avser. Det är därmed möjligt att följa utvecklingen av antalet fristående skolor som vill starta, och bedriver, till exempel särskoleverksamhet. Under år 2009 kommer Skolinspektionen arbeta med att utveckla verksamhetsstödande system som syftar till att dels effektivisera handläggningen av ansökningarna, dels tillhandahålla statistik och annan information om fristående skolor. Som en del i detta utvecklingsarbete ingår även att ha en samlad bild över ansökningar och beslut som rör fristående skolor vilka vänder sig till elever med särskilda behov eller funktionsnedsättning.

2009-02-03
Dnr 01-2008:299
6 (6)

Alla beslut om godkännande av fristående skolor ska följas upp för att säkerställa att skolan uppfyller de krav som anges i beslut, skollag och övriga skolförfattningar. Även detta arbete ingår som en del i arbetet med att säkerställa elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Anna Löfström
Undervisningsråd
föredragande

PM

Dnr ALL 2009/273

2009-03-30

Beskrivning av Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM:s) insatser i anslutning till Skolverkets rapport om arbetet med den handikappolitiska planen.

Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM:s) hela uppdrag handlar om insatser för att främja att barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning erhåller en likvärdig utbildning och att måluppfyllelsen ökar. Insatserna handlar om att ge specialpedagogiskt stöd till skolhuvudmän, bedriva specialskola för vissa elevgrupper, utveckla läromedelstillgång för elever/studerande med funktionsnedsättning samt förmedla bidrag till utbildningsanordnare för olika grupper av studerande med funktionsnedsättning.

SPSM inrättades 2008-07-01 och övertog i huvudsak de uppdrag som åvilade de ingående myndigheterna Specialpedagogiska institutet (SIT), Specialskolemyndigheten (SPM) och Sisus.

SPSM:s uppdrag gentemot skolhuvudmän och enskilda studerande med funktionsnedsättning innefattar ett brett stöd och flertalet av de insatser som Skolverket beskriver och prioriterar i det fortsatta sektorsansvaret ingår. Flertalet av insatserna ingår i SPSM:s råd- och stödarbete och finns med på dagordningen i den kommunsamverkan som myndigheten genomför med så gott som samtliga kommuner i landet.

En nära samverkan mellan de tre skolmyndigheterna i deras respektive uppdrag har avgörande betydelse för att nå en likvärdig utbildning för elever/studerande med funktionsnedsättning och för att nå de handikappolitiska målen på skolområdet.

Den gemensamma bild som kan skapas av Skolinspektionen i dess arbete med kvalitetsgranskningar och tillsyn och av SPSM i dess råd- och stödarbete och återkommande kontakter med så gott som samtliga kommuner i landet kring den pedagogiska situationen för elever/studerande med funktionsnedsättning blir ett viktigt underlag för fortsatta insatser. Skolverkets årliga lägesbedömningar kan även ingå som en del av bilden. Mellan de tre skolmyndigheterna pågår ett arbete för att förtydliga och förstärka denna samverkan.

Greger Bååth
Generaldirektör