

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

2010-10-13
Dnr 2010:420
1 (13)

Förslag på delmål samt struktur för uppföljning inför en handikappolitisk strategi

Inledning

Regeringen avser att utforma en handikappolitisk strategi för femårsperioden 2011-2016. Som ett led i detta beslutade regeringen den 27 maj 2010 om inriktningsmål för handikappolitiken inom vissa prioriterade områden, varav tre gäller utbildningspolitiken:¹

1. Varje barn, elev och vuxenstuderande ska ges förutsättningar att utveckla sina kunskaper så långt som möjligt.
2. Med utgångspunkt i de förtydligade bestämmelserna i Plan- och bygglagen (PBL) och skollagen ska tillgängligheten samt uppföljningen av tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning i förskola och samtliga skolor förbättras.
3. Kunskaperna om funktionsnedsättningar och hur undervisningen kan utformas efter varje barns, elevs eller vuxenstuderandes behov ska förbättras.

Skolverket ska på regeringens uppdrag ge förslag på delmål samt en struktur för uppföljning inför regeringens beslut om en handikappolitisk strategi. Uppdraget ska redovisas den 15 oktober 2010.

Delmålen har utformats utifrån ambitionen i de övergripande målen för handikappolitiken; delaktighet, jämlikhet och mångfald samt FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I arbetet med att utforma delmål, insatser och uppföljning av dessa har Skolverket samrått med Utbildningsdepartementet samt samverkat med Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Rapporten är ett resultat av de tre myndigheternas samverkan (se bilagorna 1 och 2). I bilaga 3 redovisas insatser och uppföljning för varje myndighet.

Skolverket genomför regelbundet samråd med företrädare för handikapporganisationer. I samband med att regeringens skrivelse och uppdragen till de strategiska myndigheterna offentliggjordes diskuterades innehållet och företrädarna ombads inkomma med skriftliga synpunkter. Dessa har senare kompletterats. I bilaga 4 sammanfattas och återges centrala och återkommande inslag i dessa synpunkter från handikapprörelsen på regeringens inriktningsmål.

¹ Skolverket är den myndighet i utbildningssektorn som har fått uppdraget. Av detta skäl lämnar rapporten inte förslag som rör högskola, universitet eller folkbildning.

2010-10-13
Dnr 2010:420
2 (13)

Skolmyndigheterna och handikappolitiken

De tre skolmyndigheterna har olika uppdrag på utbildningsområdet men ett gemensamt ansvar för att arbeta mot de handikappolitiska målen. Skolverket är förvaltningsmyndighet inom sektorn och ansvarar för uppföljning, utvärdering, styrning och utvecklingsinsatser inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Skolverket har också ett samlat ansvar för handikappfrågor i sektorn och ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Skolinspektionen ansvarar för granskning av huvudmän och verksamheter i sektorn och har dessutom ett tillsynsansvar över sektorn. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska ge specialpedagogiskt stöd till sektorns huvudmän och verksamheter. Utöver detta är SPSM huvudman för specialskolan.

Delmål, insatser och uppföljning

Några utgångspunkter

För uppdraget gäller att genomförandet ska rymmas inom kostnaderna för myndigheternas ordinarie verksamhet. I sammanhanget bör nämnas att Skolverket i stor utsträckning är styrt av regeringsuppdrag. Av det skälet kan Skolverket inte komma med utfästelser om framtida insatser med mindre än att dessa ryms inom det utrymme Skolverket själv förfogar över. Skolverket avser därför att inför varje verksamhetsår under femårsperioden fatta beslut om sina särskilda åtaganden i denna rapport utifrån bedömningar av de resurser som står till förfogande.

Uppdraget innebär också att myndigheterna i möjligaste mån ska redovisa utvecklingen inom det handikappolitiska området i form av uppgifter som fångas genom den regelbundna uppföljningen av huvudmäns och skolors verksamhet, vilka i huvudsak är kvantitativa. Ett alternativ som uppdraget erbjuder är att redovisa myndigheternas prestationer.

Skolmyndigheterna har i rapporten formulerat delmål som rör förskola, skola och vuxenutbildning. I något fall är det möjligt att den regelbundna uppgiftsinsamling som Skolverket, Skolinspektionen eller SPSM årligen presenterar kan utgöra en del av uppföljningen av utvecklingen i förhållande till delmålen. I övrigt måste uppföljningen bygga på andra underlag som t.ex. forskningsrapporter, kommunala utvärderingar eller dokumentation från huvudmäns och skolors systematiska kvalitetsarbete.

Den ordinarie uppgiftsinsamlingen (de statistiska underlagen) kan generellt sett inte utnyttjas som indikationer på utvecklingen på detta område eftersom insamlingen inte kan grundas på kategoriseringar av elevers funktionsnedsättning. Även om informationen är av värde dels för den lokala planeringen, dels för att följa utvecklingen i skolsystemet saknas förutsättningar för att uppgifterna ska bli tillräckligt tillförlitliga. Det beror främst på att det är komplicerat att kategorisera vilka elever som har en viss funktionsnedsättning. Därutöver riskerar en sådan uppgiftsinsamling motverka sitt syfte då det underbygger statiska föreställningar om barns och elevers utvecklingsförmåga. Därför föreslår Skolverket i samverkan med Skolin-

spektionen och SPSM för det första att uppföljningen av utvecklingen i förhållande till delmålen samt av myndigheternas insatser redovisas på flera sätt.

För det andra föreslår Skolverket, Skolinspektionen och SPSM att uppföljningen av vissa delmål består av sammanställningar vid särskilda tillfällen under perioden snarare än årliga presentationer.

För det tredje föreslår Skolverket, Skolinspektionen och SPSM att uppföljningen av vissa andra delmål sammanställs i och med slutredovisningen för perioden, 2016.

Av strukturen som redovisas framgår utformningen av insatser och uppföljning samt vilken myndighet som har ett genomförandeansvar.

Avslutningsvis bör påpekas att delmål och insatser för de tre inriktningsmålen i viss utsträckning griper in i varandra. Som exempel kan nämnas att kunskaper om handikappolitiska perspektiv som behandlas under inriktningsmål 3 är en förutsättning för framgång inom inriktningsmål 1. Därför kan delmål, insatser och uppföljning emellanåt uppfattas som att de går i varandra. På samma sätt förutsätter t.ex. inriktningsmål 2 också ökade kunskaper om vad som kan utgöra hinder i verksamhet och lokaler och hur dessa hinder kan undanröjas. På ett likartat sätt kan det också sägas att den uppföljning som föreslås likaväl kan betraktas som insatser i arbetet.

Inriktningsmål 1. Varje barn, elev och vuxenstuderande ska ges förutsättningar att utveckla sina kunskaper så långt som möjligt.

Hur är läget idag?

Skolan i Sverige idag uppvisar både styrkor och svagheter. Resultaten kan med vissa undantag betraktas som goda både vad gäller trivsel och skolklimat. För grundskolans vidkommande har dock de genomsnittliga kunskapsresultaten i internationella studier på flera områden försämrats över tid.² Det generella arbetet i skolan behöver inte minst av detta skäl utvecklas. Kunskapsresultaten i specialskolan är alltför låga. Skolverkets undersökningar liksom Skolinspektionens granskningar visar att skolors förmåga varierar starkt när det gäller att erbjuda goda förutsättningar för elever med funktionsnedsättning.³

En god generell verksamhet är det viktigaste stödet för barn, elever och vuxna studerande som med varierande förutsättningar går igenom utbildningens olika stadi-er.⁴ I den nya skollagen betonas att barn och elever ska uppmuntras att utvecklas så långt det är möjligt. Där framhålls också att utbildningen ska bygga på en strävan att utjämna skillnader i barns och elevers förutsättningar. Rätten till särskilt stöd stärks bl.a. genom att det blir möjligt att överklaga rektorns beslut om åtgärdsprogram.⁵ Skolverkets uppfattning är att ju tidigare en elev lyckas i sitt skolarbete desto bättre är förutsättningarna för elevens utveckling. Socialstyrelsen har därtill visat att det finns samband mellan mycket svaga skolprestationer och en framtida ogynnsam

² Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

³ Skolinspektionen (2009) Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan, Skolinspektionen (2010) Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan

⁴ Skolverket (2010) Skolfrånvaro och vägen tillbaka

⁵ Den nya skollagen (2010:800) ska tillämpas från den 1 juli 2011.

2010-10-13
Dnr 2010:420
4 (13)

utveckling hos barn.⁶ För att nå en hög nivå i den generella verksamheten fordras en väl utvecklad samverkan i skolan. Kraven på skolans förmåga att samverka med många aktörer runt elever med funktionsnedsättning är mycket stora och motsvaras inte alltid av de förutsättningar skolan ges.⁷

Svår avvägning inkludering respektive särskiljande

En generellt hög kvalitet på skolsituationen är också en förutsättning för en inkluderande utbildning och innebär att individuella anpassningar och särlösningar blir komplement snarare än huvudsak. Med detta menar Skolverket också att i de fall det finns behov av särskilda lösningar och individuell anpassning ska dessa utformas med hög kvalitet och utifrån väl underbyggda underlag. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att enbart t.ex. en kvantitativ sammanställning av i vilken utsträckning det förekommer anpassningar efter individuella behov inte är tillräckligt för att uttala sig om hur väl skolor arbetar eftersom detta också kan tyda på att den generella lärandemiljön är bristfällig och därmed kräver ett stort mått av individuellt tillrättaläggande.

Det finns en risk att skolan, i ambitionen att inte bidra till en stigmatisering av elever genom bl.a. särskiljande, väljer att inte synliggöra individuella behov eller att förlita sig till att lika bemötande är detsamma som likvärdighet.⁸ Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolsituationen för elever med funktionsnedsättning visar på vissa sådana brister och att rutiner för att föra vidare information om behov ofta saknas.⁹ Särskilt allvarliga är iakttagelser om att elevers förutsättningar mistolkas.

Anpassning kan innebära beslut om särskild undervisningsgrupp och/eller anpassad studiegång. Enligt nya skollagen blir det möjligt för rektorer i kommunalt drivna skolor att själva fatta beslut om att organisera särskilda undervisningsgrupper och att genom anpassad studiegång reducera undervisningen. Det blir också möjligt att överklaga rektorns beslut om den formen av särskilt stöd för en elev.

För elever i grundskolan kan sänkta förväntningar bli en följd av att de placeras i särskilda undervisningsgrupper eller att de erbjuds en anpassad studiegång som innebär en reduktion av undervisningen.¹⁰ Dessa sätt att utforma särskilt stöd har ökat väsentligt.¹¹ Även om särskilda undervisningsgrupper i grundskolan enligt bestämmelserna inte är valbara för vårdnadshavare agerar flera kommuner som om de vore det.¹² Flera studier pekar också mot att allt fler elever med rörelsehinder går i särskilda undervisningsgrupper.¹³ Eftersom samtidigt många av lösningarna är

⁶ Socialstyrelsen (2010) Social rapport 2010

⁷ Skolverket (2009) Skolan och Aspergers syndrom. Skolverket (2009) Kraften av samverkan

⁸ Skolverket (2007) Funktionshinderns (o)synlighet i skolans läromedel

⁹ Skolinspektionen (2009) Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan, Skolinspektionen (2010) Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan

¹⁰ Skolverket (2009) Kunskapsbedömning i särskolan och särvux, Skolverket (2009) Skolan och Aspergers syndrom, Skolinspektionen (2010) Undervisningen i svenska i särskolan

¹¹ Skolverkets Jämförelsetal för skolhuvudmän, 2008 resp. 2009.

¹² Skolverket (2009) Skolan och Aspergers syndrom

¹³ Paulsson K, Stenberg L (2009) Särskild, särskild eller avskild? Om skolsituationen för elever med rörelsehinder

flexibla, så att elever växlar tillhörighet och kan befinna sig i flera olika situationer under sin skolvecka är det inte möjligt att på ett enkelt sätt jämföra förhållanden över tid.¹⁴

Antalet fristående skolor som särskilt vänder sig till elever med en viss funktionsnedsättning har ökat kraftigt sedan sekelskiftet och nära nog fördubblats den senaste femårsperioden. En grov uppskattning visar att det idag rör sig om ett femtiotal skolor med omkring 800 elever.¹⁵ Dessa skolor är ofta små och kan i det avseendet jämföras med de särskilda undervisningsgrupper som förekommer i grundskolan. En bestämmelse i den nya skollagen gör det möjligt för fristående skolor att vända sig till elever med viss funktionsnedsättning och att därmed inte ta emot elever som saknar sådana förutsättningar.

För vissa elever kan sådan organisering som särskild undervisningsgrupp och särskilt inriktad fristående skola medföra en bättre skolsituation, men det tyder också på att skolan inte lyckats göra sin verksamhet tillgänglig för alla elever så att de med viss funktionsnedsättning tvingas acceptera mer eller mindre segregerade lösningar.¹⁶ Det finns skäl att följa utvecklingen med anledning av detta och de konsekvenser det kan innebära ur ett inkluderande perspektiv.

Också i förskolan tillämpas särskiljande lösningar som ett sätt att hantera barns behov av stöd och/eller anpassning i verksamheten. Kommunerna uppger att alltsedan 1998 har andelen barn i förskolan som är i behov av särskilt stöd ökat.¹⁷ Samtidigt anger många att behoven oftare är mer diffusa och svårtolkade än att de kan mötas med ett undanröjande av fysiska hinder. Dessutom uppges att utökade resurser till stöd och anpassning ofta fordrar diagnoser. Femton procent av kommunerna uppger att särlösningar ofta tillämpas.

Otillräcklig kännedom om bemötande och resultat i vissa skolformer

Förskoleverksamhet av god kvalitet starkt kan bidra till barns utveckling och lärande. Kunskapen om hur förskolan förmår att möta barn med funktionsnedsättning är dock inte särskilt omfattande. Även kännedomen om vuxenutbildningens förmåga att utveckla kunskaper och förmågor och bidra till personlig utveckling för vuxna med funktionsnedsättning för att förbättra möjligheter till egen försörjning och ett rikare liv bör vidgas. Socialstyrelsen har riktat ljuset mot att många vuxna med funktionsnedsättning saknar gymnasieutbildning och att åtgärder behövs för att fler ungdomar med funktionsnedsättning genomgår gymnasieutbildning och att vuxna erbjuds vidareutbildning.¹⁸ Vuxenutbildningen är en utbildningsinsats där personer med funktionsnedsättning ofta ges ytterligare förutsättningar för utveckling. Det stöd som kommunerna ska ge för vuxnas lärande kan utformas på flera

¹⁴ Nygren G, (2008) Skolvardag med rörelsehinder

¹⁵ Uppgifterna har sammanställts efter sökning i Skolinspektionens Friskoledatabas, Skolverkets databas SIRIS och skolornas egna hemsidor. Exakta uppgifter om situationen kan inte redovisas.

¹⁶ SIT/SPSM (2007) Elever i särskilda undervisningsgrupper

¹⁷ Skolverket (2008) Tio år efter förskolereformen

¹⁸ Socialstyrelsen (2010) Alltjämt ojämnt

Redovisning av regeringsuppdrag

2010-10-13
Dnr 2010:420
6 (13)

sätt, som undervisning, handledning och vägledning samt bedömning av måluppfyllelse och kunskaper.¹⁹

Det saknas information om elevernas kunskapsutveckling i särskolan. Skolverket och Skolinspektionen har dock bl.a. uppmärksammat att förväntningarna på eleverna varit för låga och mot bakgrund av kännedomen om betydelsen av höga förväntningar på deras kunskapsutveckling finns det skäl att fortsatt följa att eleverna får utmaningar på sin nivå. Låga förväntningar kan bl.a. hänga samman med att skolan inte utnyttjar erfarenheter från inkluderande undervisningssituationer.²⁰ Skolinspektionens granskning av undervisningen i svenska i grundsärskolan visar också på brister i skolans förmåga att stärka elevernas kunskapsutveckling genom att utgångspunkten inte tas i elevernas varierande förutsättningar.²¹ Skolverket har på regeringens uppdrag genomfört en omfattande satsning för att stärka kunskapsbedömningen i särskolan och särvux.

Många förändringar i skolsystemet väntar

Flera av de stora förändringar som förskolan, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan genomgår har till syfte att förbättra elevernas generella resultat. Förändringarna avser styrande dokument som bl.a. läroplaner och kursplaner liksom ny lagstiftning. Förutom att den nya skollagen ställer högre krav på tillgången till kvalificerade resurser i elevhälsan krävs också att skolan erbjuder tillgång till specialpedagogisk kompetens. Skolverket har bl.a. utarbetat nya kursplaner med tydligare mål för lärandet och regeringen har beslutat om en ny läroplan för förskolan och en reformerad gymnasieskola. Reformerna kommer också att beröra specialskolan. Det nationella provsystemet, som delvis syftar till att visa lärarna på elevers behov av särskilt stöd, omfattar fler och tidigare obligatoriska prov. I utvecklingen av proven har Skolverket fört en dialog med handikapporganisationer om provkonstruktionen. De universitet som konstruerar och sammanställer nationella prov sammanställer regelbundet lärarenkäter med uppgifter bl.a. om anpassning av provsituationerna.

Mot bakgrund av denna beskrivning föreslår Skolverket, Skolinspektionen och SPSM följande delmål, insatser och uppföljning.

Delmål

Sammanfattningsvis handlar dessa delmål om att skolors och förskolors pedagogiska tillgänglighet ska förbättras. Den fysiska tillgängligheten behandlas under inriktningsmål 2.

¹⁹ 1 kap. 2 § Förordningen om kommunal vuxenutbildning.

²⁰ Skolverket (2009) Skolverkets lägesbedömning, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009) Stöd-
jande rum

²¹ Skolinspektionen (2010) Undervisningen i svenska i särskolan

- Förutsättningarna för alla barn, elever och vuxenstuderande oavsett funktionsförmåga att utvecklas så långt som möjligt ska öka genom förbättringar av förskolors och skolors *generella* verksamhet.
- Förskolor och skolor ska förbättra sitt arbete med att göra *anpassningar* av verksamheten när så behövs för att undanröja hinder för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning.
- Skolor ska ha tilltro till alla elevers och vuxenstuderandes förmåga och visa höga förväntningar på deras skolprestationer. Detta måste i högre grad än hittills gälla även elever och vuxna med funktionsnedsättning.

Insatser

- Skolverket, Skolinspektionen och SPSM ska stärka det handikappolitiska perspektivet i sina verksamheter och avser för detta ändamål att genomföra utbildningsinsatser för sin personal som rör de handikappolitiska målen.
- SPSM ska ge stöd till huvudmännen för att öka tillgängligheten. Skolverket och Skolinspektionen ska i olika sammanhang informera om SPMS:s stöd för ökad tillgänglighet (se också om dessa under inriktningsmål nr 2).
- Skolverket ska genom fortsatt dialog med handikapprörelsen ytterligare utveckla det nationella provsystemet mot en ökad tillgänglighet. Skolverket ska lyfta fram exempel på de Anpassningar som redovisas genom provanordnarnas sammanställningar.
- Skolverket ska följa upp sina tidigare insatser för att stärka kunskapsbedömning i grundsärskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna.
- Skolinspektionen kommer att genomföra kvalitetsgranskningar på temat Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Under år 2011 ska dessa avse situationen för elever med autism och med Aspergers syndrom.
- Skolinspektionen kommer att genomföra en tematisk granskning av utbildningen i sär vux.
- Skolinspektionen genomför en riktad tillsyn av handläggning och utredning inför mottagande i särskolan.

Uppföljning

Som tidigare har nämnts kan uppföljningen dels avse utvecklingen i stort, dels om insatserna som genomförts har bidragit till att målen uppnås.

- Skolverket ska i samråd med SPSM sammanställa aktuell kunskap om hur förskolor och skolor skapar förutsättningar för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning att utveckla kunskap så långt som möj-

2010-10-13
Dnr 2010:420
8 (13)

ligt. Sammanställningarna ska bidra till att ge en grov bild av utvecklingen och redovisas åren 2012 och 2015.

- Skolverket ska genomföra en fördjupad studie av fristående skolor som särskilt vänder sig till elever med funktionsnedsättning och av särskilda undervisningsgrupper.
- Skolverket ska genomföra en fördjupad studie om hur förskolan möter barn med funktionsnedsättning.
- Skolverket ska följa upp hur kommuner anpassar verksamheter vid gymnasial yrkesutbildning inom ramen för yrkesvux för att göra utbildningen tillgänglig för vuxna med funktionsnedsättning.
- Skolinspektionen ska årligen sammanställa erfarenheter från regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskningar och arbetet med anmälningsärenden med bl.a. uppgifter om rektorers och lärares arbete med att anpassa undervisningen efter alla elevers behov. I den mån det är möjligt och lämpligt bör ett perspektiv som relaterar till elever med funktionsnedsättning belysas.
- Skolverket, Skolinspektionen och SPSM ska följa upp hur respektive myndighet har haft ett handikappolitiskt perspektiv i sina verksamheter.

Inriktningsmål 2. Med utgångspunkt i de förtydligade bestämmelserna i PBL och skollagen ska tillgängligheten samt uppföljningen av tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning i förskola och samtliga skolformer förbättras.

Inledande kommentarer

Av regeringens uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framgår att det är den fysiska tillgängligheten som åsyftas i inriktningsmål 2, dvs. lokalernas tillgänglighet.²² Skolverket har efter samråd med Boverket och Handisam kommit till slutsatsen att de förtydligade bestämmelserna i PBL som anges som utgångspunkt i inriktningsmål 2 inte nämnvärt påverkar utvecklingen av skolors tillgänglighet. I viss mån kan skärpta bestämmelser vid byggandet av nya skolor eller ombyggnad av gamla skolor innebära att skolbeståndet på lång sikt blir mer tillgängligt. Men eftersom relativt få nya skolor byggs och fristående skolor ofta kommer till i redan befintliga lokaler är sannolikt ökningen av lokaltillgängligheten relativt marginell trots bestämmelserna i PBL. Det finns således skäl att söka andra vägar för att påverka utvecklingen av den fysiska tillgängligheten.

I samband med redovisningen av rapporten Tillgänglighet till skolors lokaler föreslog Skolverket att möjligheten att införa krav på en preciserad tillgänglighetsnivå i nystartade skolor borde utredas. Likaså föreslog Skolverket att en utredning borde komma till stånd om hur ansvaret för tillsynen av skolors lokaler ska organiseras. Båda dessa förslag är fortfarande aktuella men tas inte upp som förslag i denna rapport eftersom det ligger utanför myndigheternas mandat.

²² Skrivelse 2009/10:166

I sammanhanget bör också nämnas att den fysiska tillgängligheten dessutom kan vara en fråga om att ta sig till och från förskola, skolbarnsomsorg och skolan. En aspekt av tillgängligheten inryms alltså i tillgången till skolskjuts. En del av denna problematik synliggörs i nulägesbeskrivningen. Skolverket har dock valt att i denna rapport inte lägga fram ytterligare förslag kring rätten till skolskjuts eftersom vissa förändringar i det avseendet tillkommit i den nya skollagen.

Det bör understrykas att frågan om tillgänglighet sträcker sig utöver de fysiska förhållandena. För många elever med funktionsnedsättning är tillgänglighet också en fråga om hur undervisningen är utformad, tillgången till alternativa läromedel och kommunikation samt alternativa vägar att visa sin kunskapsutveckling. Under inriktningsmål 1 har frågor som är kopplade till elevers behov av särskilt stöd och anpassning av det pedagogiska skolarbetet berörts.

Hur är läget idag?

Skolverket har på regeringens uppdrag genomfört en undersökning av tillgängligheten till och i skolors lokaler.²³ Den visar bl.a. att nära hälften av grundskolorna i Sverige och över en tredjedel av gymnasieskolorna skulle behöva installera rullstolswc och/eller hiss för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer. Den visar också att tillgängligheten är större i nyare skolor än i äldre och att skolor med erfarenhet av att de senaste åren ha tagit emot någon elev med funktionsnedsättning har färre brister. Den fysiska tillgängligheten påverkar elevernas möjlighet att få en fullständig skolgång. Skolverket har i samband med regeringsuppdraget om tillgänglighet till skolors lokaler gett flera förslag för att öka förutsättningarna för en bättre fysisk tillgänglighet.

En fråga av stor betydelse för tillgängligheten är vägen till och från skolan. För elever med rörelsehinder som kan ha långt till skolan på grund av den närmaste skolans bristande tillgänglighet innebär långa resor ett stort bekymmer. Dessutom skiljer sig möjligheterna att ta sig till och från skolan och/eller fritidsverksamheten. En elev som mottagits i gymnasiesärskolan har t.ex. rätt till skolskjuts, medan en elev med en funktionsnedsättning som främst påverkar förmågan att fritt förflytta sig inte har samma rätt om inte avståndet till gymnasieskolan överstiger sex km. På vissa håll har också skolhuvudmannen beslutat att inte medge skolskjuts till fritidsverksamhet de dagar då skolan har lov. I många fall erbjuds skolskjuts endast till den skola som huvudmannen utser. Enligt den nya skollagen ska dock kommunen anordna skolskjuts också till en annan skola om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.

Alla aspekter av tillgängligheten kan mycket starkt knytas till frågan om valfrihet. För att möjligheten att välja skola ska bli reell för många elever med funktionsnedsättning måste tillgängligheten i flera avseenden förbättras. En ökad grad av valfrihet förutsätter såväl förbättrad tillgänglighet till lokaler, och ökade möjligheter att ta sig till och från dessa, som att undervisningssituationen i flera avseenden tillgängliggörs. Valfriheten för elever med funktionsnedsättning förutsätter således att sko-

²³ Skolverket (2008) Tillgänglighet till skolors lokaler

Redovisning av regeringsuppdrag

2010-10-13
Dnr 2010:420
10 (13)

lor överlag håller en hög grad av tillgänglighet både avseende lokaler och pedagogik. För många elever med funktionsnedsättning i grund- och gymnasieskolan handlar valet om att välja en tillgänglig skola.

Det finns också uppenbara skillnader i hur stor hänsyn kommunerna tar till vårdnadshavarnas önskemål om val av förskola för ett barn med funktionsnedsättning.

Den nya skollagen innehåller bestämmelser som bl.a. innebär att möjligheten för vårdnadshavare att överklaga beslut till Skolväsendets överklagandenämnd, har utvidgats till att också omfatta kommunernas placering av en elev i förskoleklass. Tidigare omfattade denna rätt placering i grundskola, grundsärskola eller gymnasiesärskola vid en annan skolenhet än den vårdnadshavaren önskat. Den möjligheten innebär visserligen inte att alla skolor kommer att vara tillgängliga till den grad att alla elever kan tas emot där de önskar, men den ger en signal till elever och vårdnadshavare att inte låta sig nöja med illa grundade underlag för beslut att inte ta emot en elev. Det är också en signal till huvudmän att redovisa adekvata beslutsunderlag.

SPSM genomför för närvarande ett uppdrag för att ge stöd åt skolhuvudmän och personal i förskola och skola i tillgänglighetsarbetet. SPSM har valt att lyfta upp både den fysiska miljöns betydelse för inlärning och delaktighet och den miljö som kan sägas bestå av bemötande, sociala kontakter, kommunikation, hjälpmedel och andra pedagogiska avgöranden.²⁴ SPSM har byggt upp en information om detta på sin webbplats och för ut informationen via konferenser på flera håll i landet.

Delmål

- Möjligheterna för elever med funktionsnedsättning att välja skola liksom möjligheterna för vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning att välja förskola ska bli bättre genom en ökad tillgänglighet.
- Kunskaperna om hur skolors och förskolors lokaler kan bli mer tillgängliga ska öka hos huvudmän, rektorer, lärare, förskollärare och övrig skolpersonal.²⁵

Insatser

- SPSM ska forstsätta sprida ett webbaserat stöd till skolhuvudmän och skolor samt genomföra konferenser för att bidra till ökad tillgänglighet till lokaler och verksamhet. Skolverket och Skolinspektionen ska i olika sammanhang informera om SPMS:s roll och uppdrag.

²⁴ SPSM (2009) Utbildning ska vara tillgänglig för alla – information om arbetet med regeringsuppdrag (U2009/4876/S)

²⁵ SPSM har valt att låta i sina stödinsatser omfatta såväl den fysiska som den pedagogiska tillgängligheten och att betrakta detta som en helhet. I rapporten och med hänsyn till regeringens inriktningsmål har myndigheterna här dock delvis behandlat de båda aspekterna separat. Delmål, insatser och uppföljning kring den pedagogiska tillgängligheten är således koncentrerade under inriktningsmål 1.

Uppföljning

- Skolverket ska upprepa enkätundersökningen som låg till grund för tillgänglighetsstudien.²⁶
- Skolverket ska redovisa omfattningen och karaktären av överklaganden, som kan relateras till elevers funktionsnedsättning, angående val av skola.
- SPSM ska sammanställa i vilken mån tillgänglighetskonferenserna och informationsmaterialet har nått målgrupperna. SPSM ska också bedöma i vilken mån kunskaperna om tillgänglighet har ökat.

Inriktningsmål 3. Kunskaperna om funktionsnedsättningar och hur undervisningen kan utformas efter varje barns, elevs eller vuxenstuderandes behov ska förbättras.*Inledande kommentar*

Inledningsvis i denna rapport omnämndes att Skolverket omger vissa av de föreslagna åtagandena med reservationer beroende på de resurser som myndigheten förfogar över. Skolverket har således avstått från att lägga fram förslag som skulle kunna få mycket stora ekonomiska konsekvenser. Ett sådant förslag som det dock kan finnas skäl att nämna är att inom ramen för en fortsatt kompetensutveckling av lärare också erbjuda kurser i specialpedagogik som utformats i samråd med SPSM och handikapprörelsen. Det bör tilläggas att det ofta framkommit vid Skolverkets samråd med handikapprörelsen att lärarnas kunskaper om konsekvenserna av en funktionsnedsättning för skolarbetet behöver utvecklas. Eftersom det från hösten 2011 inte finns förutsättningar att inom ramen för Lärarlyftet anordna kurser i specialpedagogik ser Skolverket för närvarande inga möjligheter att den vägen tillgodose nämnda synpunkter.

Hur är läget idag?

Skolverkets och andras undersökningar visar att det på flera nivåer i skolsystemet saknas kunskaper om vilka konsekvenser olika funktionsnedsättningar har för elevers kunskapsutveckling och delaktighet och om hur man vid behov anpassar undervisningen.²⁷ Kännedomen om vart skolläro och lärare kan vända sig för att få stöd för att anpassa lärandemiljön varierar dessutom mellan huvudmän och skolor. SPSM och vad den myndigheten kan erbjuda är inte alltid bekant på framförallt verksamhetsnivå.

I den nya skollagen anges att ”Elever ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning”. I dag är tillgången till digitala lärverktyg begränsad trots att de bland annat har fördelen att de kan utformas så att alla oavsett funktionsnedsättningar kan ta del av dem i en form som pas-

²⁶ Skolverket (2008) Tillgänglighet till skolans lokaler

²⁷ Skolverket (2006) På andras villkor. SIT/SPSM (2007) Elever i särskilda undervisningsgrupper. Paulsson m.fl. (2009) Särskild, särskild eller avskild?

Redovisning av regeringsuppdrag

2010-10-13
Dnr 2010:420
12 (13)

sar den enskilde. Kunskapen om de resurser som finns i sammanhanget är också begränsad.

SPSM:s undersökning av vanliga lärplattformar i skolorna visar dessutom att dessa ofta inte uppfyller krav på tillgänglighet trots att det finns väl utvecklade rekommendationer/standarder på området.²⁸ Detta tyder på att det finns brister i huvudmäns och skolors beställarkompetens.

SPSM:s uppgifter om hur bekant myndigheten och dess verksamhet är för skolhuvudmän och skolledare visar på en hög kännedom i kommunernas förvaltningsledning, 90 procent varav hälften uppger sig känna till verksamheten väl. För rektorerna är motsvarande andelar 60 procent som har kännedom och 23 procent som känner till verksamheten väl.²⁹

Sammantaget finns det en utbredd okunskap om de konsekvenser för elevens lärande och kunskapsutveckling som olika funktionsnedsättningar kan medföra. Kunskapen om den råd- och stödverksamhet som SPSM kan erbjuda är otillräcklig.

Delmål

- Kunskapen ska öka bland skolhuvudmän och personal i skola och förskola om de konsekvenser för barns, elevers och vuxnas lärande och kunskapsutveckling som en funktionsnedsättning kan medföra.
- Skolors kännedom om var de kan få råd och stöd i frågor rörande konsekvenserna för skolarbetet av en funktionsnedsättning ska öka.
- Tillgången till och kännedomen om olika lärverktyg, som t.ex. anpassade läromedel och digitala lärverktyg ska öka.
- Skolors och skolhuvudmäns kännedom om hur IT-stöd ska utformas för att vara tillgängliga för alla ska öka.

Insatser

- Skolverket och SPSM ska genomföra en gemensam informationssatsning för att visa på vilket sätt skolmyndigheterna kan bidra till att nå de handikappolitiska målen i skolektorn.³⁰ SPSM samordnar satsningen.
- Skolverket och Skolinspektionen ska utnyttja olika sammanhang för att synliggöra SPSM:s roll och uppdrag.
- Skolverket och SPSM ska samverka i forskningsspridningen på tema specialpedagogisk forskning. Skolverket samordnar spridningen.

²⁸ SPSM (2010) Granskning av teknisk tillgänglighet i tolv utbildningsplattformar

²⁹ Exquiro Market Research: *Kännedom om Specialpedagogiska skolmyndigheten*. En undersökning bland tjänstemän och rektorer 2009.

³⁰ Skolverkets Kommunikationsplan för genomförande av handikappolitiken kan ligga till grund för satsningen.

- Skolverket ska genom den statliga rektorsutbildningens gemensamma lärplattform informera om skolmyndigheternas ansvar och synliggöra de handikappolitiska målen.
- Skolverket ska fördela bidrag till organisationer vilkas verksamhet syftar till att stödja specialpedagogisk kompetensutveckling av lärare.

Uppföljning

- SPSM ska redovisa en uppföljning av sina huvudmannakontakter och omfattning av deltagande i SPSM:s kurser.
- Skolverket ska i samråd med SPSM komplettera den återkommande uppföljningen av IT-användning och -kompetens på skolområdet med frågor om tillgång och användande av IT-stöd för elever med funktionsnedsättning.

Samlad uppföljning

Inför periodens avslut 2016 ska Skolverket i samverkan med Skolinspektionen och SPSM sammanställa en syntesrapport där utvecklingen avseende de tre inriktningsmålen analyseras och bedömningar görs av i vilken mån delmålen har uppnåtts.

För det samlade innehållet i denna rapport ansvarar Skolverket.

Helén Ängmo

T.f. generaldirektör

Staffan Engström

Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Camilla Asp, Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Tommy Lagergren, Ulrika Lindén, Eva Lindgren samt Staffan Lundh i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Bilaga 1



Skolinspektionen står bakom förslagen till delmål liksom de åtaganden där Skolinspektionen angivits som ansvarig eller samverkande part i Skolverkets rapport Dnr 2010:00420.



Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) står bakom förslagen till delmål liksom de åtaganden där SPSM angivits som ansvarig eller samverkande part i Skolverkets rapport Dnr 2010:00420.


Greger Bååth
Generaldirektör

Förteckning över åtaganden per myndighet

Skolverket

Insatser

- Skolverket ska stärka det handikappolitiska perspektivet i sin verksamhet och avser för detta ändamål att genomföra utbildningsinsatser för sin personal som rör de handikappolitiska målen.
- Skolverket ska i olika sammanhang informera om SPMS:s roll och uppdrag.
- Skolverket ska genom fortsatt dialog med handikapprörelsen ytterligare utveckla det nationella provsystemet mot en ökad tillgänglighet. Skolverket ska lyfta fram exempel på de anpassningar som redovisas genom provanordnarnas sammanställningar.
- Skolverket ska följa upp sina tidigare insatser för att stärka kunskapsbedömning i grundsärskola, gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna.
- Skolverket ska genom den statliga rektorsutbildningens gemensamma lärplattform informera om skolmyndigheternas ansvar och synliggöra de handikappolitiska målen.
- Skolverket ska fördela bidrag till organisationer vilkas verksamhet syftar till att stödja specialpedagogisk kompetensutveckling av lärare.

Uppföljning

- Skolverket ska i samråd med SPSM sammanställa aktuell kunskap om hur förskolor och skolor skapar förutsättningar för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning att utveckla kunskap så långt som möjligt. Sammanställningarna ska bidra till att ge en grov bild av utvecklingen och redovisas åren 2012 och 2015.
- Skolverket ska genomföra en fördjupad studie av fristående skolor som särskilt vänder sig till elever med funktionsnedsättning och av särskilda undervisningsgrupper.
- Skolverket ska genomföra en fördjupad studie om hur förskolan möter barn med funktionsnedsättning.
- Skolverket ska följa upp hur kommuner anpassar verksamheter vid gymnasial yrkesutbildning inom ramen för yrkesvux för att göra utbildningen tillgänglig för vuxna med funktionsnedsättning.

2010-10-13
Dnr 2010:00420
2 (3)

- Skolverket ska upprepa enkätundersökningen som låg till grund för tillgänglighetsstudien.¹
- Skolverket ska redovisa omfattningen och karaktären av överklaganden, som kan relateras till elevers funktionsnedsättning, angående val av skola.
- Skolverket ska i samråd med SPSM komplettera den återkommande uppföljningen av IT-användning och -kompetens på skolområdet med frågor om tillgång och användande av IT-stöd för elever med funktionsnedsättning.
- Skolverket ska följa upp hur myndigheten har haft ett handikappolitiskt perspektiv i sin verksamhet.

Skolinspektionen

Insatser

- Skolinspektionen ska stärka det handikappolitiska perspektivet i sin verksamhet och avser för detta ändamål att genomföra utbildningsinsatser för sin personal som rör de handikappolitiska målen.
- Skolinspektionen ska i olika sammanhang informera om SPMS:s roll och uppdrag.
- Skolinspektionen kommer att genomföra kvalitetsgranskningar på temat Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning. Under år 2011 ska dessa avse situationen för elever med autism och med Aspergers syndrom.
- Skolinspektionen kommer att genomföra en tematisk granskning av utbildningen i särvtux.
- Skolinspektionen genomför en riktad tillsyn av handläggning och utredning inför mottagande i särskolan.

Uppföljning

- Skolinspektionen ska årligen sammanställa erfarenheter av regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskningar och arbetet med anmälningsärenden med bl.a. uppgifter om rektorers och lärares arbete med att anpassa undervisningen efter alla elevers behov. I den mån det är möjligt och lämpligt bör ett perspektiv som relaterar till elever med funktionsnedsättning belysas.
- Skolinspektionen ska följa upp hur myndigheten har haft ett handikappolitiskt perspektiv i sin verksamhet.

¹ Skolverket (2008) Tillgänglighet till skolors lokaler

SPSM

Insatser

- SPSM ska stärka det handikappolitiska perspektivet i sin verksamhet och avser för detta ändamål att genomföra utbildningsinsatser för sin personal som rör de handikappolitiska målen.
- SPSM ska forstsätta sprida ett webbaserat stöd till skolhuvudmän och skolor samt genomföra konferenser för att bidra till ökad tillgänglighet till lokaler och verksamhet.

Uppföljning

- SPSM ska sammanställa i vilken mån tillgänglighetskonferenserna och informationsmaterialet har nått målgrupperna. SPSM ska också bedöma i vilken mån kunskaperna om tillgänglighet har ökat.
- SPSM ska följa upp hur myndigheten har haft ett handikappolitiskt perspektiv i sin verksamhet.
- SPSM ska redovisa en uppföljning av sina huvudmannakontakter och omfattning av deltagande i SPSM:s kurser.

Gemensamt

Insatser

- Skolverket och SPSM ska genomföra en gemensam informationssatsning för att visa på vilket sätt skolmyndigheterna kan bidra till att nå de handikappolitiska målen i skolektorn.² SPSM samordnar satsningen.
- Skolverket och SPSM ska samverka i forskningsspridningen på tema specialpedagogisk forskning. Skolverket samordnar spridningen.

² Skolverkets Kommunikationsplan för genomförande av handikappolitiken kan ligga till grund för satsningen.

Synpunkter som framkommit genom Skolverkets samråd med handikapprörelsen

- Kompetensen om funktionshinder och deras konsekvenser för lärande bör säkerställas hos skolhuvudmän, rektorer och förskolechefer, lärare och annan skolpersonal. Exempel på insatser som efterlyses i detta syfte är:
 - obligatoriska delar i lärarutbildning och –fortbildning om funktionshinder och specialpedagogik.,
 - ökat utnyttjande av SPSM:s kunskaper,
 - funktionshinderperspektiv i konferenser och utbildningar som rör skolan.
- Tillgänglighet innefattar både fysiska och pedagogiska aspekter. Pedagogiska aspekter handlar om anpassning av lärandemiljön och undervisningsformerna. Exempel som nämns är
 - kompetenta lärare (med kunskaper om bl.a. bemötande, kommunikation, specialpedagogik m.m.),
 - alternativa lärverktyg (bl.a. IT-baserade), utrustning, anpassade läromedel, hjälpmedel
 - tillgängliga aktiviteter (även rastaktiviteter, utflykter m.m.),
 - en god miljö, t.ex. ljudmiljö, eventuellt genom anpassning av miljön.
 - en utökad och likvärdig rätt till skolskjuts
- Rätten för elever med funktionsnedsättning att välja skola, och att i viss utsträckning välja skolform, bör följas upp.
- Det är viktigt att skolorna erbjuder eleverna alternativa sätt att lära, att delta i prov och att visa sina kunskaper.
- Samverkan mellan skola och föräldrar är viktig och bör förbättras.
 - Föräldrarna har ofta mer kunskap om barnets funktionsnedsättning och dess konsekvenser än skolan.
 - Skolan bör vara tillgänglig också för föräldrar med funktionsnedsättning, så att dessa kan delta aktivt i sina barns skolgång.
- Rätten till och arbetet med särskilt stöd bör stärkas.
 - Nya skollagen bör inte innebära att särskilt stöd ska ges enbart upp till en viss kunskapsnivå.

Bilaga 4

Skolverket

2010-10-13
Dnr 2010:00420
2 (2)

- Skolornas arbete med åtgärdsprogram bör fungera som avsett.
 - Även vuxna elever bör ha rätt till särskilt stöd.
- Skolmyndigheterna bör bidra till en förbättrad skolsituation för elever med funktionsnedsättning, genom granskningar av skolverksamheten, genom kompetenshöjande insatser m.m.
- Skolmyndigheterna bör också vara uppmärksamma på konsekvenserna av utländsk härkomst. Språkligt/kulturellt betingade skillnader kan leda till missuppfattningar vid bedömning av behov och stöd. Fler kommuner möter idag många barn och ungdomar med utländsk härkomst och funktionsnedsättning.