

För den jag är – Om utbildning och utvecklingsstörning (SOU 2003:35)

Begäran om synpunkter på delbetänkande från Carlbeck-kommittén

Svar senast 30 oktober 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som synpunkter på delbetänkandet överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Erik Nilsson anför följande.

Bakgrund

Carlbeck-kommittén lämnade i april sitt delbetänkande "För den jag är, om utbildning och utvecklingsstörning" (SOU 2003:35) till regeringen. Sammanfattning i *bilaga*. Delbetänkandet har inte skickats ut på någon formell remiss men kommittén tar gärna emot synpunkter och kommentarer.

Kommitténs övergripande uppdrag är att föreslå hur den framtida utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning bör utformas i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens.

Carlbeck-kommitténs utgångspunkt är att utgå från eleverna och ha deras bästa för ögonen. Barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning är en mycket heterogen grupp med mycket varierande behov och förutsättningar. Kommittén framhåller därför att man är starkt medveten om att det inte finns en lösning eller en modell som löser de problem det innebär att ha ett begåvningsmässigt funktionshinder i utbildningssammanhang.

Kommitténs analys och problematiserande diskussion ska fungera som avstamp för de förslag som ska presenteras i slutbetänkandet i oktober 2004. I det aktuella delbetänkandet redovisas en omfattande kartläggning av dagsläget i Sverige samt en jämförande studie med de nordiska länderna och OECD.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta, Kista och Norrmalm.

Stadsledningskontoret anser inte att det ur kontorets synvinkel finns någon anledning att komplettera Carlbeck-kommitténs allsidiga genomgång och problematisering av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Stadsledningskontoret stödjer kommitténs förslag att göra en fördjupad översyn av resurshanteringen inom skolan och dess effekter samt analysera de stora skillnaderna i kostnad mellan Sveriges kommuner. Det är också viktigt att särskolan utvecklar sin förmåga att beskriva hur verksamheten bedrivs och vilka resultat som uppnås.

Utbildningsnämnden konstaterar att betänkandet innehåller få konkreta förslag utan redovisar mera det kommande arbetet inom kommittén. Nämnden anser dock att särskolan bör kvarstå som egen skolform.

Farsta stadsdelsnämnd ser med viss oro på den ambition som genomsyrar både av Sverige godkända internationella deklARATIONER och i stor utsträckning även detta delbetänkande, att grundskola och särskola ej ska utgöra särskilda skolformer och att vi bör sträva mot en mer inkluderande skola. Nämnden ser ett antal faror med att överge nuvarande organisation.

Kista stadsdelsnämnd menar att kommitténs fortsatta arbete även bör omfatta studier kring hur organisationen mer tydligt reglerar de olika ansvarsområdena för att en inkludering av särskolebarn skall lyckas.

Norrmalms stadsdelsnämnd anser att särskolan som egen skolform bör finnas kvar för att tillförsäkra särskoleeleverna de resurser som dessa elever har rätt till.

Mina synpunkter

Jag anser att vi även i fortsättningen skall ha parallella skolformer dvs. både grundskola och särskola. Dubbla skolformer har gynnat särskolan och dess elever resursmässigt vilket är positivt. Detta motsätter inte ett fortsatt arbete med att integrera elever ur båda skolformerna och att skapa en inkluderande skola, dvs. en skolmiljö som samspelar med individen. Jag anser att det är nödvändigt att ha en inkluderande skola, inte endast för särskoleelevernas del utan för att få ett generellt skolklimat och arbetsformer som inkluderar och stödjer inlärning hos alla elever oavsett bakgrund och förutsättningar.

Det är viktigt att inte gå för långt i kraven på inkludering. Barns känsla av att duga och finnas i ett sammanhang där kraven är anpassade efter barnens förmåga måste värnas. En utökad, utvecklad, vardaglig, naturlig och flexibel samverkan mellan grundskola och särskola är önskvärd men att den bör ske utan en övergång till en helinkluderad undervisning. Det är inom detta område viktigt att arbeta vidare med bl.a. den lokalmässiga placeringen av särskoleklasser och särskoleelevers deltagande i vissa ämnen på grundskolan.

Jag anser att en översyn av särvux är nödvändig. Vuxna med utvecklingsstörning måste tillförsäkras samma rätt till grundläggande vuxenutbildning som andra vuxna som saknar grundskoleutbildning, vilket f.n. inte är fallet för vuxna med utvecklingsstörning som saknar grundskoleutbildning eller utbildning inom den obligatoriska särskolan. Likaså måste särvux mål och inriktning tydliggöras. En stor del av kritiken mot och problematiken inom särvux hänger samman med att styrdokumentet inte är anpassade och uppbyggda ur ett vuxenperspektiv. För invandrare i målgruppen innebär det bl.a. svårigheter att kombinera sfi (svenska för invandrare) och särvux.

Arbetet med barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning förutsätter ibland kontakter med andra yrkeskategorier och specialister. Jag tycker därför att det är anmärkningsvärt att betänkandet inte alls innehåller något om elevvård och elevhälsa. Jag tror att det behövs en ordentlig fördjupning inom detta område i det fortsatta arbetet. En av förutsättningarna för en integrerad elev ligger just i hög kompetens inom skolornas elevvård när det gäller såväl kunskaper om funktionshindret utvecklingsstörning som kunskap/kompetens om handledning och samarbete med föräldrar m.m.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som synpunkter på delbetänkandet överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 15 oktober 2003

ERIK NILSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak bifalla föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

Det finns en stark strävan inom socialdemokratien att lägga ned särskolan – en strävan som också präglar Carlbeckkommitténs delbetänkande. Argumentationen är att en jämlikhet skapas om alla elever får exakt samma utbildning. Men alla barn är olika. Alla elever har olika behov och behöver få en utbildning som är anpassad just för dem. Det är först då som alla ges lika chanser.

Därför bör ambitionen snarast vara den motsatta än den som Carlbeck-kommittén ger uttryck för. Det är omgivningen som ska anpassas efter individens behov, och inte att "fokus flyttas från individen till omgivningen". Vi vill därför se att funktionshindrades valfrihet förstärks - och då inte minst möjligheten för funktionshindrade elever och deras föräldrar att välja skola. Alla utvecklingsstörda elever ska även i fortsättningen kunna välja den gemenskap och specialistkompetens som särskolan erbjuder.

Det är naturligtvis viktigt att kontakten mellan utvecklingsstörda och icke-utvecklingsstörda elever utvecklas, både i skolan och i resten av samhället, men det får inte ske till priset att de utvecklingsstörda barn förlorar rätten till en utbildning som är anpassad efter deras behov.

ÄRENDET

Carlbeck-kommittén lämnade i april sitt delbetänkande "För den jag är, om utbildning och utvecklingsstörning" (SOU 2003:35) till regeringen. Delbetänkandet har inte skickats ut på någon formell remiss men kommittén tar gärna emot synpunkter och kommentarer.

Kommitténs övergripande uppdrag är att föreslå hur den framtida utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning bör utformas i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens.

Carlbeck-kommitténs utgångspunkt är att utgå från eleverna och ha deras bästa för ögonen. Barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning är en mycket heterogen grupp med mycket varierande behov och förutsättningar. Kommittén framhåller därför att man är starkt medveten om att det inte finns en lösning eller en modell som löser de problem det innebär att ha ett begåvningsmässigt funktionshinder i utbildningssammanhang.

Kommitténs analys och problematiserande diskussion ska fungera som avstamp för de förslag som ska presenteras i slutbetänkandet i oktober 2004. I det aktuella delbetänkandet redovisas en omfattande kartläggning av dagsläget i Sverige samt en jämförande studie med de nordiska länder och OECD.

REMISSER

Delbetänkandet "För den jag är – Om utbildning och utvecklingsstörning" (SOU 2003:35) har för synpunkter remitterats stadsledningskontoret där det beretts av finansavdelningen, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta, Kista och Norrmalm.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 25 augusti 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Ur stadsledningskontorets synvinkel finns ingen anledning att komplettera Carlbeck-kommitténs allsidiga genomgång och problematisering av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning.

Stadsledningskontoret stödjer kommitténs förslag att göra en fördjupad översyn av resurshanteringen inom skolan och dess effekter samt analysera de stora skillnaderna i kostnad mellan Sveriges kommuner. Det är också viktigt att särskolan utvecklar sin förmåga att beskriva hur verksamheten bedrivs och vilka resultat som uppnås.

Stadsledningskontoret stödjer också kommissions förslag till skärpta krav på att det upprättas individuella utvecklingsplaner för eleverna.

Kontoret kan inte av delbetänkandet se att det innebär några ekonomiska konsekvenser för staden, då det inte av delbetänkandet framgår några förslag till konkreta åtgärder eller insatser. Carlbeck-kommittén kommer att under hösten 2004 presentera ett slutbetänkande. I detta kommer eventuella framtida förslag på åtgärder och insatser att presenteras, vilka eventuellt kan få ekonomiska konsekvenser för Stockholms stad.

Utbildningsnämnden beslöt den 28 augusti 2003 att i huvudsak överlämna och återropa utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen med följande undantag.

Särskolan bör kvarstå som egen skolform. Dubbla skolformer har gynnat särskolan och dess elever resursmässigt vilket är positivt. Det motsätter inte ett fortsatt arbete att integrera elever ur båda skolformerna och att skapa en inkluderande skola. Det senare är nödvändigt, inte endast för särskoleeleverna utan för att få ett generellt skolklimat och arbetsformer som inkluderar och stödjer inläring hos alla elever oavsett bakgrund och förutsättningar.

Reservation anfördes av *Helen Jäderlund Eckhardt m fl* (fp), *Yvonne Fernell-Ingelström m fl* (m) och *Jonas Vikman* (kd) enligt följande.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta

1. att delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut
2. att därutöver anförä följande

Det finns en stark strävan inom socialdemokratien att lägga ned särskolan, en strävan som också präglar Carlbeckkommitténs delbetänkande. Argumentationen är att en jämlikhet skapas om alla elever får exakt samma utbildning. Men alla barn är olika. Alla elever har olika behov och behöver få en utbildning som är anpassad just för dem. Det är först då som alla ges lika chanser.

Därför bör ambitionen snarast vara den motsatta än den som Carlbeckkommittén ger uttryck för. Det är omgivningen som ska anpassas efter individens behov, och inte att fokus flyttas från individen till omgivningen. Vi vill därför se att funktionshindrades valfrihet förstärks - och då inte minst möjligheten för funktionshindrade elever och deras föräldrar att välja skola. Alla utvecklingsstörda elever ska även i fortsättningen kunna välja den gemenskap och specialistkompetens som särskolan erbjuder.

Det är naturligtvis viktigt att kontakten mellan utvecklingsstörda och icke-utvecklingsstörda elever utvecklas, både i skolan och i resten av samhället, men det får inte ske till priset att de utvecklingsstörda barn förlorar rätten till en utbildning som är anpassad efter deras behov.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat den 11 augusti 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Den översyn av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning och av särskolan som skolform som pågår är, enligt förvaltningens mening, mycket välkommen och angelägen, när särskolan nu varit en primärkommunal angelägenhet i snart 10 år. Förvaltningen konstaterar att betänkandet innehåller få konkreta förslag utan redovisar mera det kommande arbetet inom kommittén.

I Carlbeck-kommitténs direktiv talas om en skola för alla i bemärkelsen att elever med olika funktionshinder inte särskiljs från andra elever. Med begreppen en "inkluderande undervisning" och "en inkluderande skola" vill kommittén åstadkomma en perspektivförskjutning, där fokus flyttas från individen till omgivningen. Förvaltningen delar helt detta synsätt liksom kommitténs uppfattning om att det fortsatta arbetet i kommittén bör inriktas mot en "inkluderande skola". Mot denna bakgrund framstår behovet av att ha parallella skolformer (grundskola och särskola) som motsägelselfullt. Skillnaderna inlärningsmässigt och personligt-socialt mellan elever med lindrig utvecklingsstörning och elever med mycket svag begåvning tenderar att framstå som mycket större än vad de är, så länge systemet med dubbla skolformer kvarstår. I en inkluderande skola måste det, enligt förvaltningens mening, finnas andra metoder att tillförsäkra barn/ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning det stöd de p.g.a. sina funktionshinder

behöver i sin utbildningssituation. Förvaltningen ställer sig därför frågande till det tilläggsdirektiv som kommittén fick i mars 2003.

Förvaltningen delar kommitténs bedömning av att en översyn av lagstiftningen när det gäller skillnader för grund- och särskolan är nödvändig liksom vad gäller bestämmelserna om särskolans personkrets, utredningsförfarandet samt mottagandet av elever med invandrarbakgrund. Skollagskommitténs förslag om en terminologiändring, d.v.s. att begreppen grundsär- och träningsskola ersätts med grundsärskola, är därvid bättre än nuvarande termer. Viktigt är att skollagskommitténs förslag om skolans utredningsskyldighet för elever i behov av särskilt stöd blir verklighet. Förvaltningen vill understryka att det är mycket angeläget att Carlbeck-kommittén i sitt fortsatta arbete fördjupar sig i definitioner och avgränsningar av begreppet utvecklingsstörning liksom i utrednings- och mottagandeprocesser. Framförallt är detta angeläget när det gäller skolformen för elever med autism/Aspergers syndrom och utvecklingsstörning och elever med autism/Aspergers syndrom som inte är utvecklingsstörda.

Helt allmänt vill förvaltningen framhålla följande beträffande begreppet utvecklingsstörning: det är svårt, men inte omöjligt, att utreda utvecklingsstörning. Kliniska definitioner av utvecklingsstörning finns i DSM:IV (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders). Eftersom skollagen i sin formulering, till skillnad mot det svenska samhällets officiella handikappolitik, använder sig av ett absolut handikappbegrepp, bör denna kliniska definition - i kombination med specialpedagogisk utredning om elevens svårigheter att nå målen - kunna användas även vid utredning inför ett eventuellt mottagande i särskola. Psykologiskt innebär utvecklingsstörning en hämmad intellektuell förmåga eller en låg utvecklingsnivå, och, som påpekas i betänkandet, används i detta sammanhang intelligenstest som mätmetod. Markeras bör, enligt förvaltningens uppfattning, att intelligenstesten används för uppskattning av den allmänintellektuella nivån insatt i ett större utredningssammanhang och kan inte ensamma användas för utredning av barn/ungdomar med invandrarbakgrund och svårare funktionshinder, skador och/eller syndrom är det angeläget att peka på svårigheten att med säkerhet fastställa huruvida det rör sig om allmänt svag begåvning eller lindrig utvecklingsstörning. Svårigheterna beror främst på att barnen/ungdomarna har en annan språklig och kulturell bakgrund och på att många, speciellt flyktningbarn, haft svåra och traumatiska upplevelser. Barn/ungdomar från vissa utomeuropeiska delar av världen har också i många fall sämre, ibland mycket sämre, hälsa än vad svenska barn har. Med sämre hälsa följer en ökning av bl.a. frekvensen utvecklingsstörning. Således kan en viss del av den påstådda överrepresentationen av elever med invandrarbakgrund i särskolan vara riktig utifrån den svenska lagtextens krav på personkretstillhörighet. Det svenska särskolbegreppet med sortering efter begåvningsnivå kan därför enligt förvaltningens mening behöva ytterligare diskuteras.

Kommittén talar om behovet av uppföljning då det gäller elever med invandrarbakgrund, som är mottagna i särskolan. För barn och ungdomar i "gränsområdet" är detta angeläget men också att se över dessa elevers behov av flerspråkig undervisning, tillgång till olika stödinsatser och inte minst deras behov av kontinuitet i den pedagogiska situationen.

Däremot ställer sig förvaltningen frågande inför varför kommittén skall se över kommunernas resurser och resursfördelning i särskolan och särsvux och menar att bedömningen av likvärdighet i landet av särskolans/särsvux verksamhet bör kunna ske på andra grunder.

Förvaltningen instämmer i kommitténs åsikter om att en översyn av särsvux är nödvändig. Vuxna med utvecklingsstörning måste tillförsäkras samma rätt till grundläggande vuxenutbildning som andra vuxna som saknar grundskolutbildning, vilket f.n. inte är fallet för vuxna med utvecklingsstörning som saknar grundskoleutbildning eller utbildning inom den obligatoriska särskolan. Likaså måste särsvux mål och inriktning tydliggöras. En stor del av kritiken mot och problematiken inom särsvux hänger samman med att styrdokumentet inte är anpassade och uppbyggda ur ett vuxenperspektiv. För invandrare i målgruppen innebär det bl. a. svårigheter att kombinera sfi (svenska för invandrare) och särsvux. Då det gäller utvecklingen av undervisningen för vuxna med intellektuella funktionshinder är det ett område som är relativt utforskat och utvecklat, varför stora insatser krävs för en utveckling av särsvux.

Kommittén har för avsikt att i sitt fortsatta arbete analysera hur skolpersonalens kompetens och kunskaper på olika sätt kan utvecklas för att stärka utbildningen för barn, ungdomar och

vuxna med utvecklingsstörning i en inkluderande undervisning. Förvaltningen understryker vikten av att en sådan analys genomförs.

I Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande "Att lära och leda" (SOU 1999:63) sägs: "Det är en av specialpedagogikens mest angelägna uppgifter att bidra till att personal i skola och förskola kan möta den naturliga variationen av elevers olikheter". Förvaltningen anser att Lärarkommitténs tankar och idéer är ytterst intressanta och finner det därför angeläget att påpeka att Carlbeck-kommittén i sitt fortsatta arbete bör tillvarata och vidareutveckla dessa tankebanor.

Efter förslag i ovan nämnda propositionen, "En förnyad lärarutbildning", finns specialpedagogisk kompetens på följande nivåer: specialpedagogisk grundkompetens (till alla lärare), specialpedagogik som inriktning, specialpedagogik som specialisering och specialpedagogisk påbyggnadsutbildning och med vetenskaplig anknytning. Specialpedagogisk utbildning finns således på fyra nivåer i lärarutbildningen, vilket framstår som mycket hoppfullt inför framtiden, enligt förvaltningens mening.

Arbetet med barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning förutsätter ibland kontakter med andra yrkeskategorier och specialister. Förvaltningen finner det därför anmärkningsvärt att betänkandet inte alls innehåller något om elevvård och elevhälsa. Här behövs, enligt förvaltningens uppfattning, en ordentlig fördjupning i det fortsatta arbetet. En av förutsättningarna för en inkluderande skola ligger just i hög kompetens inom varje enskild skolas elevvård när det gäller såväl kunskaper om funktionshindret utvecklingsstörning som kunskap/kompetens om handledning och samarbete med föräldrar m.m.

Farsta stadsdelsnämnd beslöt den 21 augusti 2003 att överlämna yttrandet till kommunstyrelsen som sitt eget.

Reservation anfördes av *Madeleine Sjöstedt m fl* (fp) enligt följande.

Vi anser att nämnden skulle ha beslutat att nämnden beslutar att bifalla förvaltningens förslag samt att därutöver anföras:

Det finns en stark strävan inom socialdemokratien att lägga ned särskolan. Argumentationen är att en jämlikhet skapas om alla elever får exakt samma utbildning. Men alla barn är olika. Alla elever har olika behov och behöver få en utbildning som är anpassad just för dem. Det handlar faktiskt inte, som betänkandet antyder, om vem man är utan vem man kan bli. Det är först då som alla ges lika chanser. Alla utvecklingsstörda elever ska även i fortsättningen kunna välja den gemenskap och specialistkompetens som särskolan erbjuder.

För att skapa den goda skolan för alla barn är bemötande, förståelse och attityder hos skolans personal och andra elever av stor betydelse. Omgivningens attityder påverkar hur elever med utvecklingsstörning känner hur han kan klara av saker och får vara med och ingå i en gemenskap. Tyvärr finns flera exempel på att så inte är fallet. Det utvecklingsstörda barnet sitter ensamt med sin stödperson eller assistent hela skoldagen utan naturlig kontakt med andra elever. Mycket finns att göra för att ge alla barn en god skoltid. Dessutom så måste individuella utvecklingsplaner för samtliga elever finnas även särskoleelever. Det ger barnet en optimal möjlighet att lyckas i skolan.

Det är naturligtvis viktigt att kontakten mellan utvecklingsstörda och icke-utvecklingsstörda elever utvecklas, både i skolan och i resten av samhället, men det får inte ske till priset att de utvecklingsstörda barn förlorar rätten till en utbildning som är anpassad efter deras behov.

Reservation anfördes *Lennart Isacson m fl* (m) och tjänstgörande ersättaren *Peter Molin* (kd) till förmån för eget yrkande som var bifall till det av vice ordföranden Madeleine Sjöstedt m fl (fp) framlagda förslaget till beslut.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande, daterat den 7 juli 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser med viss oro på den ambition som genomsyrar både av Sverige godkända internationella deklARATIONER och i stor utsträckning även detta delbetänkande, att grundskola och särskola ej ska utgöra särskilda skolformer och att vi bör sträva mot en mer inkluderande skola. Vi vill vi peka på några faror med att överge nuvarande organisation:

Flera internationella deklARATIONER föreskriver att alla barn, med undantag för döva och dövblinda ska undervisas i inom det ordinarie skolväsendet. SalamancadeklARATIONEN från 1994 anmodar alla regeringar att lagstifta om detta.

Om en elev ska ha rätt att gå i den skola och i den klass han skulle gå i om han inte hade en utvecklingsstörning och där ha rätt till specialutbildad lärare och assistent, måste man vara medveten om att det ställer mycket höga krav på flexibilitet, tolerans och inte minst på ekonomin i organisationen. Men framför allt - på vems villkor och till vems fördel ska en elev med en utvecklingsstörning gå i en vanlig grundskoleklass?

För sin egen? En stor majoritet av särskolans elever har mer eller mindre uttalade koncentrationssvårigheter. De kan klara av att vara i en klass på 5-6 elever. I en normalklass i grundskolan på mellan 20-30 elever blir det för dem en ohållbar situation.

Eleverna i fråga kommer naturligtvis också att jämföra sig med de andra i klassen. Vilken självbild och vilket självförtroende får man av det?

För vissa av de elever som idag tillhör särskolan, skulle det naturligtvis fungera att få inkluderad undervisning men då bör påpekas redan idag har föräldrar rätt att välja vanlig grundskola för sitt barn, även om det har en utvecklingsstörning.

Inom grundskolan inrättas idag allt fler små grupper med ca 5-8 elever i varje grupp för barn med behov av särskilt stöd, som ett billigare och i många fall effektivare alternativ än externa placeringar på skoldaghem och liknande institutioner. Risken finns ju att de elever som kommer till grundskolan med en utvecklingsstörning hamnar i dessa små grupper och vad har man då vunnit?

Skulle då en skola, där elever med utvecklingsstörning är inkluderade i vanliga klasser, gynna de övriga eleverna?

En fara är naturligtvis att grundskollärarna tvingas ägna eleverna med utvecklingsstörning så oproportionerligt mycket förberedelse- och uppmärksamhet under lektioner, att övriga elevers undervisningssituation blir lidande.

I en inkluderande skola ska ju alla lärare klara av att arbeta med alla elever oavsett elevens förmåga, förutsättningar och behov. Idag finns inte den beredskapen rent kompetensmässigt. Det skulle minst sagt vara en stor utmaning för grundskollärarna att även ansvara för undervisningen av elever med utvecklingsstörning i vanliga klasser. Det skulle bl.a. förutsätta att befintliga grundskollärare erhåller en bra kompetensutveckling.

Kommittén förutsätter i utredningen att den nya lärarutbildningen redan i grundutbildningen ska ge den avancerade kompetens som krävs. Det är enligt förvaltningens uppfattning överoptimistiskt. Det fordrar både erfarenhet från läraryrket och en rejäl påbyggnadsutbildning.

Skulle en inkluderad undervisning ge ekonomiska fördelar?

Särskolekommittén skriver i sitt betänkande (SOU 1991:30) att

”de elever med utvecklingsstörning som undervisas i grundskolan behöver extra resurser i form av stöd från speciallärare och/eller assistentstöd. Särskild planeringstid för lärarna, handledning och konsultresurser betyder mycket för resultatet.”

Om kommunerna inte har råd att ge elever med utvecklingsstörning de extra resurser de behöver för att de ska få en undervisning med hög kvalitet i en vanlig klass, är det tveksamt om eleverna får en bättre skolsituation än idag. I samma takt som fler särskoleelever inkluderas i vanliga klasser, måste minst motsvarande resurser överföras till grundskolan.

Om grundskola och särskola skulle bilda en gemensam skolform och det får till följd att särskoleanslaget går upp i övriga skolanslag, finns en stark oro hos många som är verksamma inom särskolan, att det ska leda till en sämre resurstilldelning för utbildningsverksamhet för

utvecklingsstörda. Med tanke på den allt stramare ekonomiska situation grundskolorna på många håll i landet upplever idag, anser förvaltningen denna oro i hög grad berättigad.

En övergång till en mer inkluderande undervisning av elever med utvecklingsstörning, måste, om den överhuvudtaget ska äga rum, ske stegvis och med stor försiktighet, så att vi inte på ett förhastat sätt gör oss av med en organisationsform, som både elever och föräldrar till övervägande del är mycket nöjda med idag.

Förvaltningens uppfattning är att en utökad, utvecklad, vardaglig, naturlig och flexibel samverkan mellan grundskola och särskola är önskvärd och möjlig men att den bör ske utan en övergång till en helinkluderad undervisning. Utvecklingsområden är bl.a. den lokalmässiga placeringen av särskoleklasser och särskoleelevers deltagande i vissa ämnen på grundskolan.

En sådan utveckling underlättas om den särskoleverksamhet som knyts till en grundskola inte blir så stor som är fallet på några håll i Stockholm idag. Två till tre särskoleklasser i en grundskola bör utgöra en övre gräns för att en samverkan ska kunna äga rum på ett smidigt sätt.

Individuella åtgärdsplaner

En av kommittén redovisad enkät från Skolverket visar att bara cirka hälften av lärarna i särskolan har upprättat individuella utvecklingsplaner för sina elever. Det är anmärkningsvärt.

I särskolan går de elever som har de största problemen och som samhället satsar mest resurser på, för att ge dem så likvärdiga förutsättningar för sin utbildning som möjligt. Det är en självklarhet att upprättande av individuella utvecklingsplaner för varje elev ska vara ett obligatorium inom särskolan. Därutöver måste kraven på och formerna för dokumentation av varje elevs utveckling vara tydliga från samhällets sida.

Kista stadsdelsnämnd beslutade den 25 september 2003 att godkänna förvaltningens förslag till kommentarer avseende delbetänkandet rörande Carlbeckkommitténs redovisning av kartläggning och analys av hur undervisningen i dagens särskola svarar mot elevens behov och förutsättningar.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande, daterat den 8 september 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Kista stadsdelsförvaltning rymmer en stor särskoleverksamhet. Organisatoriskt arbetar man med såväl integrering som rena särskoleklasser och träningsskola. Man erbjuder samundervisning i små grupper vilket skapar förutsättningar även för de så kallade gråzonsbarnen, de svagpresterande som ej är inskrivna i särskolan, att därigenom få tillgång till den goda särskolepedagogiken. Jämfört med den vanliga skolan är särskolan välförsedd med resurser. Förvaltningens uppfattning är att det finns en fara i att inte värna dessa små undervisningsgrupper. Det är viktigt att inte gå för långt i kraven på inkludering. Barns känsla av att duga och finnas i ett sammanhang där kraven är anpassade efter barnens förmåga måste värnas. Vi har märkt en tydlig ökning av inskrivna barn i särskolan. Som vi ser det kan denna ökning ha flera orsaker. Kommunaliseringen av särskolan har ökat möjligheterna att upptäcka dessa elever. Kravnivåerna i skolan har ökat och personalen i skolorna är bättre skickade att se, uppmärksamma och diagnostisera dessa barn. I den moderna skolan ställs stora krav på elevens förmåga till abstrakt tänkande och att klara av att organisera sitt skolarbete. Det finns idag också ett en ökad kunskap hos alla medborgare om särskolan och olika diagnoser.

Intresset för att ställa diagnoser på elever som beter sig annorlunda har ökat under senare år. Det kan finnas flera skäl till detta. Emellertid skymms ofta de pedagogiska och sociala motiven av de medicinska som fått tolkningsföreträde. I en stadsdel med många invandrar- och flyktningbarn kan det finnas flera anledningar till att ett barn inte kan förstå eller tillgodogöra sig undervisningen. Det finns också anledning att misstänka att de tester som används inte alltid kan ge en korrekt bild av ett barn som inte förstår de olika instruktionerna eller då barnet av helt andra orsaker uppvisar ett udda beteende. Med en medveten satsning på det pedagogiska

området kan barn som i ett första skede uppvisar stora svårigheter ges möjlighet och förutsättningar att på sikt nå målen.

Det går dock inte att bortse ifrån att hänsyn till ekonomiska ramar och personella resurser styr hur en organisation formas.

Den organisatoriska, administrativa och ekonomiska konstruktion som idag reglerar särskolans arbete är olycklig. Det är få stadsdelar som i sin verksamhetsplan har en arbetsplan för särskolan. Rektor har idag ansvar för dessa elever utan att fullt ut kunna påverka gruppernas sammansättning, personalens kompetens och förutsättningar för den ekonomiska ersättningen.

Kommittén vill i sitt arbete hålla fokus på eleverna och prioritera deras behov och rättigheter. Förvaltningen menar att kommitténs fortsatta arbete även bör omfatta studier kring hur organisationen mer tydligt reglerar de olika ansvarsområdena för att en inkludering av särskolebarn skall lyckas.

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade den 21 augusti 2003 att kommunstyrelsens remiss besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av *Inge-Britt Lundin m.fl.* (fp), *Sebastian Cederschiöld m.fl.* (m) samt ersättaren *Susanne Merkebjör* (kd) enligt följande.

Det finns en stark strävan inom socialdemokratin att lägga ner särskolan. Argumentationen är att en jämlikhet skapas om alla elever får exakt samma utbildning. Men alla barn är olika. Alla elever har olika behov och behöver få en utbildning som är anpassad just för dem. Det är först då som alla gas lika chanser. Alla utvecklingsstörda elever ska även i fortsättningen kunna välja den gemenskap och specialistkompetens som särskolan erbjuder.

Det är naturligtvis viktigt att kontakten mellan utvecklingsstörda och icke utvecklingsstörda elever utvecklas, både i skolan och i resten av samhället. Men det får ske till priset att de utvecklingsstörda barnen förlorar rätten till en utbildning anpassad efter deras behov.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande, daterat den 10 juli 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning är allsidigt belyst och de frågeställningar som presenteras i delbetänkandet och som kommittén ska arbeta vidare med är angelägna.

Förvaltningen anser att särskolan som egen skolform bör finnas kvar för att tillförsäkra särskoleeleverna de resurser som dessa elever har rätt till. Det finns dock en oro för sämre resurstilldelning om särskoleanslagen går upp i övriga skolanslag men den nuvarande åtskillnaden i resurstilldelning mellan grundskola och särskola är inte heller helt tillfredställande. Den möjlighet som föräldrarna har att tacka nej till att barnet tas emot i särskolan har medfört att den enskilda grundskolan får bära de kostnader för särskild stödundervisning som elever har rätt till. Eleven i sin tur får inte tillgång till de resurser som särskolan har eftersom grundskolans resurser för att utforma undervisningen efter den enskilda elevens behov är mer begränsade än särskolans.

Förvaltningen anser att det är positivt med den möjlighet till integration av särskoleelever i grundskolan som erbjuds idag. Goda exempel på denna integration finns. På Norrmalm har exempelvis Matteus skola ett 20-tal barn med olika grad av utvecklingsstörning. Dessa elever följer särskolans läroplan men deltar också till viss del i grundskolans övriga undervisning. Både elever, föräldrar och lärare är mycket nöjda med verksamheten.

För att kunna ge särskoleeleverna bra undervisning är det viktigt att lärarutbildningen ger god specialpedagogisk kompetens. Det är en av specialpedagogikens mest angelägna uppgifter att bidra till att skolan och förskolan kan möta den naturliga variationen av elevers olika förutsättningar. Kompetensutvecklingen för redan verksamma lärare inom det specialpedagogiska kunskapsfältet är nödvändig. Lärarkompetens ska ses som en långsiktig

investering i kommunen. Det är också viktigt att de assistenter som kommer i kontakt med barn och ungdomar i behov av särskilt stöd får möjlighet till någon form av pedagogisk utbildning.

Förvaltningen har i övrigt inga synpunkter på innehållet i delbetänkandet och ser med intresse fram emot Carlbeck-kommitténs slutbetänkande.

Sammanfattning

Flertalet kapitel i detta betänkande inleds med rubriken *Vår bedömning*. Under denna rubrik tar vi i punktform upp de bedömningar som kommer att ligga till grund för vårt fortsatta arbete. Kapitlen avslutas med en sammanfattning med kommentarer. Denna inledande sammanfattning är därför kortfattad och kan ses som en beskrivning av vad de olika kapitlen innehåller och vilka frågor vi kommer att gå vidare med inför vårt slutbetänkande.

I Sverige är begreppet en skola för alla ett centralt begrepp, som i många decennier har präglat skolpolitiken. En långsiktig vision för den svenska skolan är att den ska utvecklas till en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov. Det är i denna anda vi bedriver vårt arbete i Carlbeck-kommittén.

I *kapitel 2 En skola för alla* redovisar vi de viktigaste av de internationella åtaganden som Sverige har påtagit sig genom att ansluta sig till internationella deklarationer och överenskommelser. Vi redogör också för regeringens handlingsplan för handikappolitiken.

Begrepp som integrering, integration, inkludering och delaktighet används i många olika sammanhang. Vi redogör i *kapitel 3 Begrepp och definitioner* för hur de används i skolsammanhang och vilka innebörder de kan ges. Vi kommer i vårt fortsatta arbete att använda oss av begreppen en inkluderande undervisning och en inkluderande skola. Med det vill vi åstadkomma en perspektivförskjutning, där fokus flyttas från individen till omgivningen. Delaktighet är ett centralt begrepp som ofta kopplas till lärande. Vi hävdar att delaktighet och inflytande är en förutsättning för en inkluderande undervisning och för en skola med hög kvalitet på barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning har förändrats genom historien. I *kapitel 4 En historisk återblick* ger vi en bild av särskolans framväxt och utveckling sedan 1800-talets mitt. Värderingar och attityder, liksom ekonomi och synen på kunskap, har under olika perioder satt sin prägel på denna utveckling. Det framgår av vår genomgång att värderingar och attityder styr organisationen också på regional och lokal nivå. Detta är en viktig bakgrund för att förstå varför särskolan organiseras på så olika sätt i skilda delar av landet.

Kapitel 5 Särskolan och särvux ger en allmän beskrivning av särskolans och särvux organisation och innehåll.

Trots en generell strävan under senare hälften av 1900-talet att ge likvärdiga möjligheter till utbildning för alla barn och ungdomar, finns det fortfarande avgörande skillnader i skollagstiftningen. För dessa skillnader redogör vi i *kapitel 6 Särskolan i lag och författning*.

- Vi avser att i vårt slutbetänkande närmare analysera om de skillnader som finns i lagstiftningen är motiverade ur pedagogiska, sociala och andra aspekter.

I *kapitel 7 Elever i särskolan* konstaterar vi att antalet elever, som går i särskola, har ökat kraftigt under det senaste decenniet och tenderar att fortsätta att öka. Elever flyttar också i högre utsträckning än tidigare över från grundskolan till särskolan under hela skoltiden. Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller andelen elever som går i särskola, vilket väcker oro för likvärdigheten i skolan. Det finns också stora skillnader när det gäller andelen barn i särskolan som går i grundsär- respektive träningskola. Särskolans elevökning har inte någon enkel enskild förklaring, utan sammanhänger med en rad olika faktorer, som vi redogör för i kapitlet.

Barn som inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål på grund av utvecklingsstörning har rätt till utbildning i särskolan. Detta gäller också barn, som inte bedöms kunna uppnå grundskolans mål därför att de har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada och barn med autism eller autismliknande tillstånd.

Begreppet utvecklingsstörning innebär ett intellektuellt eller kognitivt funktionshinder. Barn med utvecklingsstörning eller autism är dock, som alla andra barn, individer med olika förutsättningar och behov. Dessa kan hänga samman med många andra faktorer än med utvecklingsstöringen, t.ex. bakgrund, social situation och personliga egenskaper. Hur skolan

utformar den sociala och pedagogiska miljön, är avgörande för elevernas möjligheter att utvecklas.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att återkomma till frågorna om särskolans personkrets och de stora skillnaderna mellan kommuner när det gäller andelen elever i särskola.
- Vi kommer också att arbeta vidare med frågor som rör brister i utredningsförfarandet inför mottagandet i särskolan och i dialogen med och
- ~~Informationen till föräldrar~~ informationen till föräldrar det anledning för oss att särskilt uppmärksamma den relativt stora andelen barn med invandrabakgrund i särskolan.
- Tyngdpunkten i det fortsatta arbetet kommer dock att ligga på att diskutera och analysera förutsättningarna för att barn och ungdomar med begåvningsmässiga funktionshinder ska få en så bra skolgång som möjligt och bästa tänkbara förutsättningar för en kunskapsmässig och social utveckling.

Skolverket har i två olika utredningar om försöksverksamheten med ett ökat föräldrainflytande över en elevs mottagande i särskolan föreslagit att försöksverksamheten ska permanentas. Vi kommer i vårt slutbetänkande att ta ställning i denna fråga.

I *kapitel 8 Kvalitet och utveckling* hävdar vi att de senaste årens utveckling har inneburit både positiva och negativa effekter för särskolan. En effekt är att särskolan genom det kommunala huvudmannskapet har kommit närmare kommunernas skolväsende och blivit mer synlig. Därmed har möjligheterna till samverkan ökat. Många kommuner arbetar också aktivt för att öka samverkan mellan särskolan och grund- och gymnasieskolan.

Föräldrar och elever är generellt sett nöjda med särskolan och eleverna trivs. Nio av tio ungdomar i gymnasiesärskolan fullföljer sin utbildning. Vi har dock också uppmärksammat problem och svårigheter i särskolan, som vi redovisar i kapitlet.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ägna speciell uppmärksamhet åt förutsättningarna för en ökad samverkan för att åstadkomma en inkluderande skola. Vår utgångspunkt är att sätta elevernas behov och intresse i fokus, snarare än hänsynen till organisatoriska eller personella överväganden.

Valmöjligheterna i särskolan är sämre än i övriga skolformer och elevernas möjligheter till inflytande varierar, men är generellt svagt.

- Dessa frågor har vi därför anledning att återkomma till i det fortsatta arbetet.

Gymnasiekommitténs nyligen framlagda förslag om förändringar i gymnasieskolan kommer att påverka gymnasiesärskolan.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ägna uppmärksamhet åt frågorna om hur gymnasiesärskolan bättre ska kunna förbereda eleverna för livet efter skolan.
- Vi kommer också att utreda hur gymnasiesärskolan ska förändras i förhållande till en förändrad gymnasieskola.

I *kapitel 9 Resurser och resurstilldelning* redogör vi för kostnaderna för särskolan. De genomsnittliga elevkostnaderna för såväl den obligatoriska som den frivilliga särskolan varierar kraftigt mellan kommunerna. Särskolan har egna anslag, särskilda från övriga skolanslag i flertalet kommuner i landet. Oron för en sämre resurstilldelning om särskoleanslagen går upp i övriga skolanslag är en viktig anledning för många att slå vakt om den särskilda skolformen. Vi konstaterar att resursfördelningssystemen kan bli styrande för hur man organiserar olika verksamheter och kan utgöra ett hinder för integrationssträvanden.

- Vi kommer därför i vårt fortsatta arbete att göra en fördjupad översyn av resurshanteringen inom skolan och dess effekter. Vi har också anledning att närmare se över de stora skillnaderna i kostnader mellan kommunerna.

Särvux resurser är påfallande låga både i reella tal och i förhållande till satsningarna på övrig vuxenutbildning. Skillnaderna mellan kommuner är också här mycket stora. Vi redovisar i

kapitel 10 Sär vux och folkbildning för sär vux framväxt och uppbyggnad och konstaterar att tillgängliga rapporter och utvärderingar är entydiga i sin bedömning av att sär vux uppvisar en rad brister.

- Vi kommer i vårt fortsatta arbete att ta upp och närmare analysera dessa brister.

Folkhögskolornas och studieförbundens kursverksamhet för vuxna med utvecklingsstörning är ett viktigt komplement till sär vux.

Kapitel 11 Integrering i praktiken – det beror på handlar om integrering, ett begrepp som i praktiken visar sig ha många innebörder. Vi hävdar att man, för att göra rättvisa åt begreppet, inte bara bör studera integrering med utgångspunkt från den enskilde eleven.

Det är väsentligt att också studera hur undervisningen är organiserad och upplagd samt vad den innehåller.

Bemötande, förståelse och attityder hos skolans personal och andra elever har stor betydelse för en elevs möjligheter att lyckas i skolan. Omgivningens attityder påverkar hur en elev med utvecklingsstörning känner att han kan klara av saker och får vara med och ingå i en gemenskap. Studier visar att elever med funktionshinder ofta har dåliga erfarenheter av att inte få vara med i skolans gemenskap.

Vi redovisar i kapitlet en rad studier kring samspelet mellan elever med utvecklingsstörning och mellan elever med utvecklingsstörning och andra elever. Studierna visar bland annat att andra faktorer än själva funktionshindret är avgörande för om ett samspel kommer till stånd och att det har stor betydelse hur lärare och andra formar skolmiljöer och på olika sätt stimulerar till samspel.

Självförtroende, snarare än funktionshinder, har betydelse för upplevelsen av delaktighet i skolan. Graden av självförtroendet hänger i sin tur samman med bemötande och uppskattning från lärares och kamraters sida och på vilka samspelsmöjligheter som skapas. Miljöer och träffpunkter, där elever med utvecklingsstörning kan möta varandra på lika villkor, har stor betydelse. Att få vara jämlik på lika villkor har ett stort värde, men också mindre jämlika relationer kan vara betydelsefulla. Likheten skapar en känsla av trygghet, medan olikheten ger större utmaningar.

Det framkommer små eller inga skillnader mellan elever i särskoleklasser och integrerade elever i grundskolan vad gäller den kognitiva utvecklingen. Däremot visar en betydande mängd forskningsresultat att undervisning i särskilda grupper snarare har en negativ effekt på elevens sociala utveckling, motivation och självbild. Vi kan, utifrån de studier vi redovisar, konstatera att det för en inkluderande undervisning krävs stora insatser på många plan. Den fysiska integreringen kan ses som en grund, men betydligt mer måste till. I detta perspektiv blir det angeläget att ur olika aspekter studera grundskolan och gymnasieskolans förutsättningar att undervisa elever med utvecklingsstörning.

- Vi kommer i det fortsatta arbetet att fokusera på det faktum att det, trots en fysisk integrering av särskolan, är långt kvar till en inkluderande verksamhet.
- Frågor som måste belysas är bland annat hur skolans personal kan bidra till att skapa den goda skolan, där alla på sina egna villkor bidrar till mönstret i en social mosaik.

Undervisningen av elever med utvecklingsstörning ställer, oberoende av skolform, särskilda krav på kunskaper och kompetens hos lärare och annan personal. I *kapitel 12. Kompetens och lärarutbildning* redogör vi för behovet av specialpedagogisk kompetens i kommunerna. Vi redovisar utvärderingar om hur lärarna själva ser på sina förutsättningar att svara mot särskoleelevernas behov både i särskolan och i grundskolan. Vi redogör också för den nya lärarutbildningen och för de grundläggande kunskaper inom det specialpedagogiska kunskapsområdet som framtidens lärare kommer att ha. Vidare tar vi upp skollära ansvar och behov av specialpedagogisk kompetens, liksom elevassistenternas roll i såväl det sociala som det pedagogiska arbetet i skolan. Vi kommer att arbeta vidare med frågorna om lärarutbildning och kompetensutveckling för olika personalkategorier.

Utvecklingen i flertalet europeiska länder och också i USA och Kanada går mot en ökad inkludering av elever i behov av särskilt stöd i reguljära skolor och utbildningar. I *kapitel 13*

Internationella erfarenheter redogör vi för trender och tendenser i en rad europeiska länder och för de faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå en ökad integration eller inkludering. Vi lämnar också en mer detaljerad redogörelse för utvecklingen och den rättsliga regleringen av specialundervisning i de övriga nordiska länderna. Särskolan finns inte som egen skolform i våra grannländer och det är därför intressant att se hur man där löser behoven av specialundervisning och speciallösningar för olika elevgrupper.

- Vi avser att i vårt fortsatta arbete följa upp den internationella översikten och framför allt försöka hitta goda modeller för och exempel på integration och inkluderande undervisning.