

Samordning, ansvar och kommunikation
– vägen till ökad kvalitet i utbildningen för
elever med vissa funktionsnedsättningar

*Slutbetänkande av
Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:46

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24467-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att ge en särskild utredare, i egenskap av nationell samordnare, i uppdrag att stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp med dövhet eller hörselnedsättning eller grav språkstörning och i behov av teckenspråk. Den nationella samordnaren skulle fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser eller till ny eller utvidgad hörselverksamhet, föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever och utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet.

Jan Sydhoff, chef för gymnasieenheten, Skolverket, förordnades som särskild utredare från den 1 maj 2013. Den 21 november 2013 beslutade regeringen att utvidga utredningens uppdrag till att även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk. Utredningen gavs i uppdrag att definiera begreppet grav språkstörning, bedöma storleken på gruppen elever med grav språkstörning, redogöra för behovet av stödåtgärder samt föreslå hur elever med grav språkstörning ska få utbildning på grundskole- och gymnasienivå som uppfyller de krav som följer av elevernas funktionsnedsättning. Utredningstiden förlängdes också i och med detta beslut.

Den 21 januari 2016 beslutade regeringen att ytterligare utvidga utredningens uppdrag. Utredningen skulle nu även föreslå en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan, särskilt när det gäller målgruppen, med beaktande av den tvåspråkiga miljö som specialskolan kan erbjuda.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 maj 2013 till och med 31 maj 2016 Peter Bohman, före detta undervisningsråd, Skolverket. Från och med den 22 november 2013 till och med 21 april 2014 anställdes även Cecilia Sandberg, undervisningsråd, Skolverket som sekreterare. Som huvudsekreterare anställdes från och med 1 maj 2014 Sofia Kling, undervisningsråd, Skolinspektionen. Den 1 juni 2014 anställdes Marie Israelsson, lärare, Värmdö gymnasium, och expert, Skolverket, som sekreterare. Anna Tammelin, jurist, Skolverket, anställdes som sekreterare från och med 1 oktober 2014 till och med 15 december 2014. Från och med 17 augusti 2015 till och med 31 maj 2016 anställdes Alf Johansson, före detta jurist, Skolinspektionen, som sekreterare.

I april 2015 överlämnade utredningen, som antagit namnet Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar, delbetänkandet SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet (SOU 2015:45) till regeringen.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar* (SOU 2016:46).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2016

Jan Sydhoff

/Sofia Kling
Marie Israelsson

Innehåll

Sammanfattning	19
Lättläst sammanfattning.....	31
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	35
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	52
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	54
1.4 Förslag till ändring i förordning om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning (2014:854)	59
1.5 Förslag till förordning om upphävande av förordning om Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för regionskolor (SKOLFS 2011:127)	61
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.....	62
1.7 Förslag till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning.....	66

2	Inledning	71
2.1	Uppdraget	71
2.2	Bakgrund till utredningen	72
2.3	Utredningens arbete.....	73
2.4	Betänkandets disposition	77
2.5	Principiella utgångspunkter	78
3	Tidigare utredningar och rapporter.....	83
3.1	Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder	83
3.2	FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan.....	84
3.3	Teckenspråk och teckenspråkiga.....	87
3.4	Två nya statliga specialskolor.....	88
3.5	Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder.....	89
3.6	Värna språken – förslag till språklag.....	91
3.7	Måluppfyllelse för döva och hörselskadade i skolan	93
3.8	Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC).....	96
3.9	Skolsituationen för elever med funktionsnedsättning i grundskolan	97
3.10	Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp	99
3.11	Riktad tillsyn av specialskolan	100
3.12	Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning	102
3.13	Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning.....	104
3.14	Utveckling av specialskolans verksamhet	105

3.15	”Vad var det du inte hörde?”	107
3.16	Prioriterad tillsyn av specialskolan.....	108
3.17	Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.....	108
3.18	”äh, det var inget viktigt ...”	109
4	Målgruppen elever med dövhet eller hörselnedsättning – en grupp i förändring	111
4.1	Alla upptäcks inte tidigt	112
4.2	Storlek på gruppen som har behov av anpassade miljöer ...	113
4.3	Allt fler elever får kokleaimplantat	114
5	Skolgång för elever med dövhet eller hörselnedsättning	117
5.1	Särskild reglering för elever med dövhet eller hörselnedsättning.....	118
5.2	De flesta går integrerat	118
5.3	Hörselklasser.....	121
5.3.1	Placering i hörselklass	122
5.4	De regionala specialskolorna.....	123
5.4.1	Färre väljer specialskolan	123
5.4.2	De regionala specialskolornas elevsammansättning förändras.....	125
5.4.3	Specialskolan är tvåspråkig.....	128
5.5	Eleverna lyckas inte i skolan.....	130
6	Pedagogiska behov hos elever med dövhet eller hörselnedsättning	137
6.1	Den pedagogiska miljön	139
6.2	Den fysiska miljön	145

6.3	Tekniken som ett stöd	148
6.4	Skolan – en port mot framtiden.....	151
7	Elever med dövhet eller hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning.....	155
8	Elever med dövblindhet.....	159
9	Stärkt rätt till teckenspråk	163
9.1	Teckenspråk och tecken som stöd	164
9.2	Förstärkt rätt till teckenspråk.....	168
9.2.1	Teckenspråkets ställning i språklag och skollag	168
9.2.2	Behov av teckenspråk.....	172
9.3	Kursplaner i teckenspråk.....	173
9.3.1	Kursplan i teckenspråk på samma villkor som moderna språk.....	174
9.3.2	Kursplan i teckenspråk som modersmål.....	175
9.4	Behov av lärarfortbildning i teckenspråk	176
9.4.1	Behörighet för att undervisa i teckenspråk.....	178
10	En teckenspråkig specialskola och ett stärkt teckenspråk för ökad måluppfyllelse	181
10.1	En teckenspråkig specialskola.....	181
10.1.1	Vilka kan anses ha behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö?	184
10.1.2	En teckenspråkig specialskola?.....	186
10.2	Lärobehörighet i den teckenspråkiga specialskolan	188
10.3	Stärk teckenspråket i specialskolan	189
11	Målgruppen elever med grav språkstörning	197
11.1	”Som att de andra kör sportbil och jag åker trehjuling”	197
11.2	Definition av begreppet grav språkstörning	201

11.3	Kommentarer till definitionen av grav språkstörning	202
11.4	Utredning av språkstörning	208
11.5	Storleken på gruppen elever med grav språkstörning.....	211
11.6	Undersökning av andelen elever med grav språkstörning i fem landsting.....	212
11.6.1	Undersökningens upplägg	212
11.6.2	Frågeblankett och datainsamling.....	216
11.6.3	Resultat	219
11.6.4	Skillnader i resultat mellan och inom landstingen	227
11.6.5	Slutsats	229
11.7	Undersökning av andelen elever med grav språkstörning i skolan.....	230
11.7.1	Undersökningens upplägg	230
11.7.2	Webbenkät och datainsamling	231
11.7.3	Bortfall	232
11.7.4	Resultat	233
11.7.5	Slutsats	236
12	Skolgång för elever med grav språkstörning	239
12.1	Särskild reglering för elever med grav språkstörning	239
12.2	Utredningens inventering av målgruppens skolgång.....	240
12.2.1	De flesta går i reguljär klass	243
12.2.2	Stödet till elevgruppen är inte likvärdigt i landet.....	244
12.2.3	Skolgången ur elevernas perspektiv.....	249
12.2.4	Skolgången ur skolpersonalens perspektiv	251
12.3	Kommunikationsklasser	253
12.4	Hällsboskolan.....	257
12.5	Riksgymnasiet	260
12.6	Eleverna lyckas inte i skolan.....	262

13	Vilket stöd behöver elever med grav språkstörning i skolan?	269
13.1	Anpassningar i den kommunikativa miljön	270
13.1.1	Den pedagogiska miljöns fysiska utformning	271
13.1.2	Interaktionen mellan lärare och elever	273
13.1.3	Undervisningens språkliga utformning	274
13.2	Stöd från elevhälsa, studie- och yrkesvägledare och logoped	281
13.2.1	Statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan	282
13.2.2	Elevhälsans, studie- och yrkesvägledarens och logopedens roll	283
13.3	Reguljär klass, kommunikationsspår eller kommunikationsklass?	288
13.4	Stödets betydelse för livet efter skolan	290
14	Elever med behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar än dövhet eller hörselnedsättning	293
14.1	Kommunikation, språk och tal	294
14.2	Elever med behov av teckenspråk på grund av talstörning	294
14.3	Elever med behov av teckenspråk på grund av svårigheter att tolka ljud	297
15	Elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning	299
16	Hög kompetens och professionalism hos lärare och annan skolpersonal	305
16.1	Statens satsningar på fler speciallärare och specialpedagoger	306
16.2	Fortbildningsinsatser inom dövhet och hörselnedsättning	307

16.3	Fortbildningsinsatser inom grav språkstörning	308
16.4	Brist på formell utbildning om dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning	310
16.5	Goda effekter av kortare fortbildning	313
17	Statens specialpedagogiska stöd	315
17.1	Ansvarsfördelning stat – landsting – kommun	315
17.2	Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten	318
17.2.1	Råd- och stödverksamheten.....	321
17.2.2	Specialskolan.....	323
17.2.3	Resurscentrum.....	328
17.2.4	Teckenspråksutbildning.....	329
17.2.5	Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.....	330
17.2.6	Läromedel	330
17.2.7	Statsbidrag.....	331
17.2.8	Information om den egna verksamheten	332
17.3	Regionala variationer	333
17.3.1	Specialskolan.....	333
17.3.2	Råd- och stödverksamheten.....	335
17.3.3	Utvecklingsprojekt.....	338
18	Nav – ett sätt att organisera samverkan och få resurserna att följa eleven	341
18.1	Behov av samordning – tidigare röster och erfarenheter....	341
18.1.1	Utredningar kring behovet av samverkan.....	341
18.1.2	Myndigheternas behov av samordning.....	346
18.1.3	Intresseorganisationernas syn på behovet av samordning	355
18.1.4	Internationella exempel på samordning	357
18.1.5	Andra samverkansprojekt	358
18.2	Utredningens förslag om regionala nav.....	359
18.2.1	Uppgifter för ett regionalt nav	363
18.2.2	Det regionala navets organisation	373

18.2.3	Antal regionala nav.....	379
18.2.4	Regionala nav för hela skoltiden?.....	380
18.3	En nationell överenskommelse och ett råd.....	380
18.4	Fristående skolor.....	382
18.5	Regionala nav för fler funktionsnedsättningar.....	383
19	Förändrad roll för SPSM.....	385
19.1	Resurscenter.....	387
20	Ökad flexibilitet och rätten till utbildning.....	389
20.1	Flytta stödet närmare eleverna.....	389
20.1.1	Olika sätt att fullgöra skolplikten.....	389
20.1.2	Anpassning i gymnasieskolan.....	394
20.1.3	Nya möjligheter att få stöd på hemmaplan.....	395
20.2	SAK-miljöer.....	401
20.2.1	Bristande resultat på hemmaplan.....	402
20.2.2	Behoven varierar.....	403
20.2.3	Begränsad valmöjlighet.....	404
20.2.4	Behov av utbildningsalternativ.....	405
20.2.5	Behov av SAK-miljöer.....	407
20.2.6	Organisation av SAK-miljöer.....	409
20.3	Elever med grav språkstörning ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd nära hemmet.....	420
20.4	Successiv avveckling av Hällsboskolan.....	424
20.5	Riksgymnasium för elever med grav språkstörning.....	426
20.5.1	Dagens verksamhet.....	427
20.5.2	Skilda behov av anpassning och stöd.....	430
20.5.3	Behov av och förutsättningar för riksgymnasium för elever med grav språkstörning.....	432
20.5.4	Se över det statliga avtalet.....	437
20.5.5	Möjligt att överklaga beslut om mottagande vid RGD/RGH?.....	438
20.6	Deltidselever vid specialskolan.....	439

21	SKÅ – statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder	443
21.1	Sammanfattning av delbetänkandet SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet	443
21.2	Att säkra regional kompetens	449
21.3	Stöd till kvalitetshöjande åtgärder i utvecklingsprojekt	452
21.4	Utökat SKÅ-bidrag.....	452
22	Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan	455
22.1	Dagens reglering av målgrupp och skolplacering.....	455
22.1.1	Specialskolans målgrupp i dag.....	455
22.1.2	Placering vid skolenhet	456
22.2	Problematisering av målgruppsformulering.....	456
22.2.1	Vad har tidigare utredningar och rapporter sagt?	457
22.2.2	Målgrupp och principer för mottagande enligt Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.....	466
22.3	Ny tydligare målgruppsdefinition.....	474
22.3.1	Elever med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö	475
22.3.2	Elever med dövblindhet	481
22.3.3	Elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.....	483
22.3.4	Elever med grav språkstörning tillhör <i>inte</i> specialskolans målgrupp.....	484
22.4	Allmänna råd eller ett stödmaterial om mottagande i specialskolan.....	485
22.5	Otidsenligt med regionskolor respektive riksskolor	486
23	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	489

24	Nationellt erfarenhetsutbyte.....	491
24.1	Befintliga och föreslagna nationella nätverk och konferenser	491
24.2	Hur staten kan främja kunskapsspridning och utveckling.....	495
25	Statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder.....	497
25.1	Formalia kring statsbidraget	498
25.2	Ansökningar och utredningens prioriteringar.....	499
25.3	Statistik över statsbidraget.....	502
25.4	Huvudmännens utvärderingar av statsbidraget	506
25.4.1	Personalförstärkning – centralt i kommunerna och på enskilda skolor.....	509
25.4.2	Anpassning av lokaler	514
25.4.3	Implementering av lärverktyg och metoder	516
25.4.4	Kompetensutvecklande åtgärder, kunskapsspridning och samverkan	519
25.5	Reflektioner över utfallet.....	526
26	Internationell utblick.....	531
26.1	De nordiska länderna	531
26.1.1	Norge.....	531
26.1.2	Danmark.....	532
26.1.3	Finland.....	533
26.1.4	Island.....	535
26.2	Nederländerna	536
26.3	England	537
26.4	Skottland	538
27	Forsknings- och kunskapssammanställning.....	541
27.1	Forskning om dövhet eller hörselnedsättning – en sammanfattning	541

27.1.1	Hörselnedsättning och dess pedagogiska konsekvenser.....	541
27.1.2	Språk och kommunikation.....	543
27.1.3	Läsning.....	545
27.1.4	Psykologiska faktorer.....	546
27.1.5	Miljöaspekter och tekniska frågor.....	547
27.2	Behov av och förslag på ny forskning om dövhet eller hörselnedsättning.....	548
27.3	Forskning om grav språkstörning – en sammanfattning....	550
27.3.1	Grav språkstörning i skolåldern	550
27.3.2	Måluppfyllelse.....	551
27.3.3	Skolplacering och undervisningstyp.....	551
27.3.4	Psykosocial situation.....	551
27.3.5	Grav språkstörning och flerspråkighet.....	552
27.3.6	Grav språkstörning vid andra tillstånd.....	552
27.4	Behov av och förslag på ny forskning om grav språkstörning.....	553
28	Konsekvenser av förslagen.....	555
28.1	Ekonomiska konsekvenser.....	555
28.1.1	Navorganisation.....	555
28.1.2	Inrättandet av SAK-miljöer m.m.....	557
28.1.3	Förändrat och utökat SKÅ-bidrag	565
28.1.4	Riksgymnasium för elever med grav språkstörning	567
28.1.5	Förändrat uppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten	568
28.1.6	Teckenspråkets ställning och modersmål	569
28.1.7	Kursplaner.....	570
28.1.8	Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan.....	570
28.1.9	Behov av forskning.....	572
28.2	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	572
28.2.1	Navorganisation.....	573
28.2.2	Inrättande av SAK-miljöer m.m.	577
28.2.3	Det är klokt att göra mer	579

28.3	Konsekvenser för barn och ungdomar.....	580
28.3.1	Navorganisation och SAK-miljöer m.m.....	581
28.3.2	Koncentration av regionskolor	582
28.3.3	Förändrat och utökat SKÅ-bidrag.....	582
28.3.4	Riksgymnasium för elever med grav språkstörning.....	583
28.3.5	Teckenspråkets ställning och modersmål.....	583
28.3.6	Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan	584
28.4	Konsekvenser för personlig integritet.....	585
28.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	586
28.5.1	Navorganisationen	586
28.5.2	Successiv avveckling av Hällsboskolan	587
28.5.3	Koncentration av regionskolor	587
28.5.4	Inrättandet av SAK-miljöer.....	588
28.5.5	Teckenspråkets ställning och modersmål.....	589
28.5.6	Ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolan	589
28.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	590
28.6.1	Grav språkstörning	590
28.6.2	Dövhet eller hörselnedsättning.....	591
28.7	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.....	591
28.7.1	Grav språkstörning	591
28.7.2	Dövhet eller hörselnedsättning.....	592
28.7.3	Vikten av tidig upptäckt	593
28.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	594
28.8.1	Navorganisation	594
28.8.2	Inrättandet av SAK-miljöer m.m.	594
28.9	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	595

28.10	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.....	596
28.10.1	Navorganisation och förändrat uppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten m.m.....	596
28.10.2	Inrättandet av SAK-miljöer m.m.....	597
28.11	Övriga konsekvenser	597
29	Författningskommentar	599
29.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	599
29.2	Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	610
29.3	Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	611
29.4	Förslaget till ändring i förordning om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning (2014:854)	614
29.5	Förslaget till förordning om upphävande av förordning om Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter om upptagningsområde för regionskolor (SKOLFS 2011:127)	614
29.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.....	615
29.7	Förslaget till ändring i förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning.....	618
	Referenser	619

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:29.....	633
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:106.....	641
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2016:6.....	645
Bilaga 4	Förordning om statsbidrag.....	653
Bilaga 5	Forsknings- och kunskapssammanställning – dövhet och hörselnedsättning	657
Bilaga 6	Forsknings- och kunskapssammanställning – grav språkstörning.....	725
Bilaga 7	En barriär mellan mig och världen	779
Bilaga 8	Teknisk rapport – SCB	829
Bilaga 9	Enkätdata från SCB:s undersökning av elever med grav språkstörning i fem län	855
Bilaga 10	Presentation av intresseorganisationer	859

Sammanfattning

Utredningens utgångspunkt är att måluppfyllelsen för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning ska öka, liksom deras möjlighet att välja skola. Av den anledningen behöver alla kommuner kunna erbjuda tillräckliga anpassningar och personal med specifik kompetens. Detta kan vara en utmaning när det bara finns enstaka eller ett fåtal elever med liknande behov i en kommun. För att elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska kunna få sin rätt till utbildning tillgodosedd på lika villkor som andra behöver skolhuvudmännen ha kunskap om funktionsnedsättningarnas pedagogiska konsekvenser och hur kommunikationen ska se ut för att eleverna ska nå så långt som möjligt i sitt lärande. När det gäller dessa så kallade promillegrupper, det vill säga elevgrupper med en funktionsnedsättning som förekommer mer sällan än hos en elev av hundra, behövs regionalt samarbete och ett mer aktivt stöd från staten. Av den anledningen har utredningen fått i uppdrag att bland annat föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens, SPSM:s, stöd till skolhuvudmän kan utvecklas kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Enligt utredningens uppskattning bör drygt 3 000 elever med dövhet eller hörselnedsättning i grundskoleåldern erbjudas specifika utbildningsmiljöer. Det är dessa elever som utredningen avser i de förslag som berör elever med dövhet eller hörselnedsättning. Utredningen har definierat begreppet grav språkstörning och bedömt storleken på elevgruppen. Utredningen ska enligt direktiven också föreslå hur elevgruppens rätt till utbildning bör tillgodoses på grundskole- och gymnasienivå. Utredningen föreslår även en ny utformning av skollagens bestämmelser om specialskolans målgrupp med beaktande av den tvåspråkiga undervisning i en teckenspråkig miljö som specialskolan kan erbjuda.

Vid sidan av dessa uppdrag har utredningen utvärderat statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet i delbetänkandet *SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet* (SOU 2015:45) och fördelat statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

Behov av en helhetslösning

Ett flertal studier har visat att elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning har en svår skolsituation och når målen i lägre utsträckning än genomsnittet. Enligt utredningens forsknings- och kunskapsöversikter står en samstämmig forskning bakom denna beskrivning. Bilden bekräftas av Hörselskadades Riksförbunds och SPSM:s undersökningar av skolsituationen för elever med dövhet eller hörselnedsättning.

Utredningen har genomfört en skolenkät som visar att det finns stora skillnader mellan olika skolor när det gäller berörda lärares kompetensutveckling och tillgången till bland annat logoped, hörselpedagog och speciallärare eller specialpedagog med specifik kompetens inom dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Rektorer som besvarat enkäten gör bedömningen att deras elever med dövhet eller hörselnedsättning generellt sett når målen i lägre utsträckning än genomsnittet och prognosen är ännu dystrare för deras elever med grav språkstörning. Samtidigt visar utredningens statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder att många skolhuvudmän och rektorer ser möjligheter att utveckla sina verksamheter för elever i reguljär klass såväl som i hörselspår, hörselklass, kommunikationsspår och kommunikationsklass. I redovisningarna av projekten finns beskrivningar av hur personalförstärkning, anpassning av lokaler, kompetensutveckling och införskaffande av lärverktyg har lett till ökad måluppfyllelse, delaktighet och tillgänglighet för eleverna, och ofta en ökad möjlighet att gå kvar i en skola nära hemmet.

Mot denna bakgrund lämnar utredningen förslag om en helhetslösning där skolans likvärdighet och kompensatoriska roll stärks genom bland annat statligt stöd riktat till hela målgruppen elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. De mest

centrala förslagen, bedömningarna och konsekvenserna presenteras i denna sammanfattning.

Ökad måluppfyllelse genom samordning, professionellt ansvar och ändamålsenlig kommunikation

I utredningens helhetslösning ingår ett antal förslag och bedömningar som tillsammans syftar till att öka måluppfyllelsen hos elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola. Det rör sig framför allt om

- likställande av teckenspråk och nationella minoritetsspråk i skollagen
- förstärkt rätt till undervisning i teckenspråk för alla elever inom grundskole- och gymnasieutbildningen som har behov av det
- stärkt ställning för teckenspråket inom specialskolan, dels genom att målgruppens behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö lyfts in i skollagen och förtydligas, dels genom en koncentration av verksamheten för att kunna garantera livaktiga teckenspråkiga miljöer
- en definition av grav språkstörning att använda för att synliggöra och erbjuda rätt stöd till de ungefär 0,7 procent av skolans elever som enligt utredningens uppskattning har denna funktionsnedsättning
- samordning av statens, landstingens och kommunernas insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning genom så kallade *regionala nav* där regionala samordnare leder arbetet och har tillgång till specifik kompetens kring dessa funktionsnedsättningar
- rätt för skolhuvudmän att utforma särskilt anpassade kommunikativa miljöer, SAK-miljöer, för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning
- årlig avsättning av riktade medel för skolhuvudmännens insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, i reguljär klass såväl som i SAK-miljöer, genom en

utökning av statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidraget

- förtydligande av SPSM:s roll att aktivt verka för att alla elever med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet
- successiv avveckling av Hällsboskolan i takt med förbättrade förutsättningar för grundskolan att tillgodose rätten till utbildning och behov av anpassning för elever med grav språkstörning i SAK-miljöer närmare hemmet
- tillgång till anpassad lärmiljö på alla gymnasieprogram för elever med grav språkstörning genom att Örebro kommun får i uppdrag att anordna utbildning inom *riksgymnasiet för elever med grav språkstörning, RgS*
- vidgning av statens satsning på personalförstärkning inom elevhälsan så att den även innefattar personalkategorin logoped
- prioritering av speciallärarutbildning med specialisering mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning inom Lärarlyftet och andra satsningar.

Dessutom lägger utredningen förslag om en tydligare målgruppsdefinition för specialskolan som innebär att den ska ta emot barn med behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö, barn med dövblindhet och barn med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.

Ökad måluppfyllelse genom förstärkt rätt till teckenspråk och en teckenspråkig specialskola

Undervisning i modersmålet är viktigt för alla elevers språk- och kunskapsutveckling. Elever med behov av teckenspråk ska erbjudas undervisning i teckenspråk som modersmål eller språkval likvärdigt de nationella minoritetsspråken. SPSM:s uppdrag att erbjuda fjärrundervisning i teckenspråk ska förtydligas för att öka möjligheten för elever att läsa teckenspråk i kommuner som inte lyckas rekrytera egna teckenspråklärare.

Teckenspråkets ställning ska stärkas även inom specialskolan. De skolenheter inom specialskolan som erbjuder tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö ska ha undervisning på teckenspråk och svenska. Teckenspråk och skriven svenska för alla elever och när det är möjligt även talad svenska. För att få skolenheter med livaktiga teckenspråkiga miljöer krävs en koncentration av dessa miljöer.

Grav språkstörning – definition och uppskattning av storleken på gruppen

Regeringen anser att det behövs ytterligare kunskap om hur man bäst tillgodoser rätten till utbildning för elever med grav språkstörning. För att ringa in målgruppen i skolsammanhang har utredningen formulerat följande definition av grav språkstörning:

Med grav språkstörning avses problem att både förstå språk och göra sig förstådd med språk. Problemen är av sådan omfattning att elevens skolarbete, sociala samspel och vardagsaktiviteter påverkas i hög grad. Funktionsnedsättningen kännetecknas av att elevens språkförmåga är påtagligt svagare än vad som förväntas för åldern och att den icke-verbala begåvningen ligger inom normalvariationen. Språkstörning utgör den primära problematiken, och kan inte bättre förklaras av andra funktionsnedsättningar. Tillståndet är inte av tillfällig natur.

Utredningen uppskattar andelen elever med grav språkstörning enligt denna definition till ungefär 0,7 procent, det vill säga ungefär 7 000 elever i grundskolan. Uppskattningen bygger på en enkät genomförd av logopedmottagningar i fem län och en webbenkät skickad till samtliga rektorer i grundskolan och gymnasieskolan.

I skolenkäten svarar 95 procent av skolorna som har elever med grav språkstörning att eleverna går i reguljär klass, men det finns också kommunikationsspår och kommunikationsklasser på flera grundskolor i landet. Vilken typ av undervisning som passar eleverna bäst måste avgöras individuellt och behovet av stöd förändras med tiden. Därför är det nödvändigt att huvudmännen följer upp elevernas språkliga utveckling och måluppfyllelse och erbjuder dem olika utbildningsalternativ med hög kvalitet. Huvudmännen behöver avsätta resurser för stöd och anpassningar och se till att berörda lärare, elevassistenter och annan skolpersonal får kontinuerlig fortbildning och handledning kring grav språkstörning.

Samordning av insatser

Statens, landstingens och kommunernas insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning varierar i landet. Ibland är insatserna överlappande men oftare riskerar elever att falla mellan stolarna. För att samordna insatserna ska SPSM få i uppgift att upprätta 10–15 så kallade regionala nav. För varje nav ska SPSM tillsätta en regional samordnare och ett kansli där det finns specifik kompetens inom dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning. Naven utgör en plattform för samarbete mellan staten, landstingen och kommunerna i en region. Aktörernas gemensamma uppgift är att kartlägga hur skolsituationen ser ut för alla regionens elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning oberoende av om de går i en kommunal eller fristående skola. Utifrån kartläggningen ska olika insatser för ökad måluppfyllelse samordnas, till exempel anpassningar i lärmiljön och kompetensutveckling för lärare. Alla elever ska ha en pedagogisk kontaktperson, till exempel en pedagog inom kommunens centrala elevhälsa. Kontaktpersonen ska följa elevernas utveckling under hela skoltiden. På så sätt kan studieövergångar underlättas och insatserna bli mer långsiktiga.

De regionala samordnarna ska verka för att regionerna utifrån elevgruppens behov erbjuder flera typer av undervisning med hög kvalitet, allt ifrån stöd och anpassning i reguljär klass till etablering av lokala eller regionala SAK-miljöer. Naven ska informera om de olika alternativen och yttra sig över ansökningar om SKÅ-bidrag.

Skolhuvudmännens rätt att anordna SAK-miljöer

Syftet med att organisera regionala nav och förtydliga SPSM:s roll är att alla elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning ska ges förutsättningar att få stöd och anpassning i första hand inom ramen för undervisning i reguljär klass och nära hemmet. Kommuner och enskilda huvudmän ska också kunna inrätta SAK-miljöer för de elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning som behöver det. SAK-miljöer motsvarar det som i dag ofta kallas hörselklass eller -spår och kommunikationsklass eller -spår. Dagens klasser och spår är ofta organiserade som särskilda undervisningsgrupper. SAK-miljöerna ska i stället ha en

tydlig reglering som bland annat innebär att eleverna kan söka till en SAK-miljö vid en skola och få sin fasta skolplacering där. Målgruppsstillhörigheten för tillträde till en SAK-miljö prövas av elevens hemkommun, föregås av en utredning och är möjlig att överklaga.

SAK-miljöer kan vara lokala och inrättas för kommunens egna elever. De kan också vara regionala i de fall flera skolhuvudmän skapar ett samverkansområde kring en eller flera SAK-miljöer. I de fall SAK-miljöer inrättas vid fristående skolor ska hemkommunen betala ersättning för de anpassningar som behövs för att åstadkomma en sådan miljö.

Riktade statliga medel till elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning

I delbetänkandet, SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet, beskriver utredningen sitt förslag till förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning, SKÅ-bidraget. Utredningen har i detta slutbetänkande gjort enstaka förändringar i SKÅ-förordningen och utökat statsbidraget.

Genom SKÅ-bidraget ska medel som frigörs i och med koncentrationen av den teckenspråkiga specialskolan omfördelas till insatser för elever med dövhet eller hörselnedsättning i reguljär klass och i SAK-miljöer. På samma sätt ska medel som frigörs vid avvecklingen av Hällsboskolan omfördelas till skolhuvudmännens insatser för elever med grav språkstörning i reguljär klass och i SAK-miljöer.

När förändringarna inom specialskolan är genomförda bör den riktade delen av statsbidraget ligga kvar på samma nivå eller ökas.

Förändrad roll för SPSM

Skolhuvudmän har i regel generell specialpedagogisk kompetens anställd inom elevhälsan. Utredningen har funnit att det däremot ofta saknas specifik kompetens kring elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Detsamma gäller specifik kompetens kring elever med synnedsättning som också är få till antalet. Rektorer med elever som tillhör dessa promillegrupper efterfrågar snarare specifik kompetens än generellt stöd från SPSM. Därför bör SPSM:s regionala råd- och stödverksamhet utvecklas med mer spetskompetens så att rådgivarna även kan ge relevanta råd utifrån enskilda elevers behov när det rör sig om dessa målgrupper. SPSM ska också kunna kontakta skolhuvudmän och initiera rådgivning, vilket blir tydligt genom att myndighetens instruktion ändras.

Avveckling av Hällsboskolan i Stockholm och Umeå till förmån för elever med grav språkstörning i alla Sveriges kommuner

I takt med att verksamheten inom de regionala naven och SAK-miljöerna utvecklas ökar förutsättningarna för skolhuvudmännen att tillgodose rätten till utbildning och behoven av anpassning för elever med grav språkstörning närmare hemmet. Därför ska Hällsboskolorna, som till stora delar har ett lokalt upptagningsområde kring Stockholm respektive Umeå, avvecklas successivt och de statliga medlen föras över till insatser för elever med grav språkstörning i hela landet. Elever som påbörjat sin utbildning i Hällsboskolan före 1 juli 2018 har rätt att slutföra utbildningen. Under tiden för avvecklingen ligger ett stort ansvar på de regionala naven att verka för att stöd och anpassningar utvecklas i reguljär klass och att huvudmännen inrättar de SAK-miljöer som behövs för målgruppen. De regionala naven med ansvar för Stockholm och Umeå bör se över vad kommunerna kring Hällsboskolan behöver kunna erbjuda sina elever inom målgruppen när specialskolan inte längre finns som alternativ.

Riksgymnasium för elever med grav språkstörning

Gymnasieskolans komplexa organisation och breda utbud av program och inriktningar gör det svårt för kommuner att erbjuda SAK-miljöer i tillräcklig omfattning för att möta behoven hos sina elever med grav språkstörning. I dag är det bara Riksgymnasiet för döva och hörselskadade i Örebro som erbjuder målgruppen ett komplett utbildningsutbud i anpassade lärmiljöer. För att täcka det långsiktiga behovet av statligt stöd för elever med grav språkstörning i gymnasieskolan ska det förutom kommunala SAK-miljöer finnas en "nationell SAK-miljö" med ett allsidigt urval av nationella program, nationella inriktningar och introduktionsprogram. Örebro kommun ska ha i uppdrag att anordna denna riksrekryterande utbildning som ska kallas *riksgymnasiet för elever med grav språkstörning, RgS*.

Hög kompetens och professionalism kring dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning

Regeringen har beslutat att förstärka och utveckla elevhälsan och genomföra insatser för att komma till rätta med bristen på lärare med specialpedagogisk kompetens. Dessa insatser kan komma att få stor betydelse för elever med funktionsnedsättning. För att utredningens förslag ska kunna verkställas på bästa sätt är det grundläggande att det finns specifik kompetens kring dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning att tillgå på olika nivåer i skolan. För att öka effekten av regeringens satsning på personalförstärkning inom elevhälsan bör satsningen vidgas till att även innefatta personalkategorin logoped, som är särskilt central i arbetet kring elever med grav språkstörning. Skolverket bör också arbeta för att speciallärarutbildningens specialiseringar mot dövhet eller hörselnedsättning respektive grav språkstörning ska erbjudas under samtliga år som Lärarlyftet pågår framöver. Om statsbidraget för Lärarlyftet är översökt bör Skolverket prioritera dessa specialiseringar.

Ny målgruppsdefinition för specialskolan

Den nuvarande målgruppsbestämmelsen för specialskolan är problematisk och behöver ses över. Utgångspunkten är att elever som inte behöver gå i specialskolan inte heller ska göra det.

Utredningen menar att alla elever i första hand ska få sin utbildning i hemkommunen, som har en skyldighet att anpassa skolmiljön för elever med funktionsnedsättning så långt det är möjligt. Elever som trots sin funktionsnedsättning bedöms kunna fullgöra sin skolplikt i grundskolan eller grundsärskolan ska inte tas emot i specialskolan. Specialskolan är bara till för elever som är beroende av specialskolans särskilda kompetens och miljö för att få en utbildning med hög kvalitet. Utredning föreslår därför att 7 kap. 6 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse:

Specialskolan ska ta emot barn med

1. behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö,
2. dövblindhet, eller
3. synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till behov av omfattande anpassning.

Första punkten i målgruppsformuleringen ovan avser elever som på grund av sin funktionsnedsättning har behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö. Det handlar främst om elever med dövhet, hörselnedsättning eller senare dövblindhet. Det kan också i sällsynta fall förekomma att elever har behov av teckenspråk på grund av andra funktionsnedsättningar, till exempel talstörning. Eleverna som tillhör målgruppen kan dessutom ha ytterligare funktionsnedsättning som exempelvis intellektuell funktionsnedsättning eller olika neuropsykiatriska diagnoser.

Andra punkten avser den lilla gruppen elever med dövblindhet. Beroende på om dövblindheten är tidig och inträffar före språkutvecklingen eller senare är det stora skillnader i vilka behov eleverna har i skolan. Elever med tidig dövblindhet behöver utveckla sin omvärldsuppfattning och kommunikation med taktilt teckenspråk och mycket individuell undervisning, ofta på tränings-skolenivå. Elever med senare dövblindhet kan ha behov av tvåspråkig undervisning i en teckenspråkig miljö och punktskrift för

sitt lärande. Alla elever med dövblindhet hör till specialskolans målgrupp.

Tredje punkten avser elever som har synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning som leder till ett behov av omfattande anpassning. När en synnedsättning förekommer tillsammans med en eller flera ytterligare funktionsnedsättningar, som rörelsehinder, autism eller intellektuell funktionsnedsättning, kan själva kombinationen av funktionsnedsättningar, beroende på art och grad, skapa en så komplex situation att eleven behöver få tillgång till specialskolans kompetens.

Huvudsakliga konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag får framför allt positiva effekter för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. Förslagen innebär sammantaget en ökad möjlighet för dessa elever att välja skola och få en utbildning anpassad efter sina behov.

Utredningens förslag finansieras till stora delar av de medel som frigörs från specialskolan genom koncentrationen av de tecken-språkiga regionskolorna och avvecklingen av Hällsboskolan. Medlen delfinansierar de regionala samordnarnas kanslier. Dessutom finansierar de ett utökat SKÅ-bidrag för skolhuvudmännens insatser för elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning i reguljär klass och SAK-miljöer. Att ersätta den statliga Hällsboskolan med lokala och regionala SAK-miljöer kommer enligt utredningens bedömning inte medföra ökade kostnader för kommunerna. I själva verket är kommunernas kostnader för elever i kommunikationsklass och kommunikationsspår lägre än deras genomsnittliga kostnad för elever i specialskolan.

I förhållande till den faktiska elevgruppen på riksgymnasiet i Örebro innebär förslaget om RgS ingen förändring. Finansieringen av RgS bör följa samma princip som Utredningen om en flexibel specialskola föreslår för andra riksrekryterande gymnasiala utbildningar för elever med vissa funktionsnedsättningar i SOU 2012:24.

Utredningens förslag om finansiering av SAK-miljöer innebär likvärdiga förutsättningar mellan kommunala och enskilda huvudmän.