

Likvärdig utbildning

*– riksrekryterande gymnasial utbildning
för vissa ungdomar med funktionsnedsättning*

*Slutbetänkande av Utredningen
om en flexibel specialskola*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:24

Sammanfattning

Med anledning av utredningens ursprungliga uppdrag¹ överlämnades i mars 2011 delbetänkandet *Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp* (SOU 2011:30). Enligt utredningens tilläggsdirektiv² ska utredningen nu se över den riksrekryterande gymnasiala utbildningen för ungdomar med vissa funktionsnedsättningar. De utbildningar som avses är den Rh-anpassade gymnasieutbildningen i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå för elever med svåra rörelsehinder (RgRh), gymnasieutbildningen för elever med dövhet, hörselskada, dövblindhet och språkstörning i Örebro (RGD/RGH) samt utbildningen för elever med dövhet och hörselskada i Örebro kommuns gymnasiesärskola (Rgsär D/H).

Utgångspunkter

Alla ungdomar har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet i delaktighet och gemenskap med andra. Det gäller oberoende av om eleven får sin utbildning i hemkommunens skola, i en annan kommun eller i en fristående skola, eller om eleven går på en riksrekryterande utbildning. Ungdomar med funktionsnedsättning ska i första hand ges möjlighet att få sin utbildning i eller i anslutning till sin hemkommun, med möjlighet att bo hemma med sin familj. För en liten grupp ungdomar med svåra funktionsnedsättningar låter sig detta inte alltid göras med en tillfredsställande kvalitet. Riksrekryterande gymnasie- eller gymnasiesärskola för elever med vissa funktionsnedsättningar blir då ett alternativ som dock endast bör användas när det finns särskilda skäl. En ungdom med funktionsnedsättning ska dessutom som andra ungdomar ha möjlighet att välja skola. Utgångspunkten ska vara den unga personens bästa.

¹ Dir. 2010:47 (se bilaga 1).

² Dir. 2010:137 (se bilaga 2).

Regelverkets struktur skiljer sig mellan de olika riksrekryterande gymnasiala utbildningarna för elever med vissa funktionsnedsättningar. Det som för vissa målgrupper regleras i lag, regleras för andra i förordning och för ytterligare andra endast i avtal. Utredningens ambition är att rätt sak ska regleras på rätt ställe och att det ska ske på ett likartat sätt för de olika verksamheterna. Vidare ska ansvaret för att finansiera den riksrekryterande verksamheten inte innebära att det är mer förmånligt för en kommun att ha en ungdom vid någon av de riksrekryterande gymnasiala utbildningarna än i den egna gymnasie- eller gymnasiesärskolan. Det ska inte finnas ekonomiska incitament för kommunen att avstå från att investera i en anpassad studiemiljö av hög kvalitet i hemkommunen.

Dagens riksrekryterande gymnasiala verksamhet har goda förutsättningar för hög kvalitet

Samtliga riksrekryterande gymnasiala utbildningar har goda förutsättningar att erbjuda en hög kvalitet. Det gäller för utbildning, boende och omvårdnad i boendet samt, i förekommande fall, habilitering. I mycket beror detta på att det handlar om resursstarka verksamheter med anpassad miljö, hög personaltäthet och personal som kompetensutvecklas.

Studieresultaten vid RgRh är sämre än i gymnasieskolan generellt. Detta måste dock bedömas mot bakgrund av att eleverna i många fall har stora studiesvårigheter till följd av sina funktionsnedsättningar. Andelen elever som från början saknat behörighet till gymnasieskolan är hög. Det är inte heller så vanligt att ursprungligt obehöriga elever uppnår behörighet till gymnasieskolan under utbildningstiden, även om det förekommer. Få elever från RgRh studerar vidare. Att alltför få får arbete efter studierna kan i stor utsträckning förklaras av hur arbetsmarknaden fungerar.

Även om studieresultaten vid RGD/RGH är sämre än i gymnasieskolan generellt bedöms utbildningen bidra positivt till elevernas kunskapsutveckling. Andelen elever som från början saknat behörighet till gymnasieskolan är hög. Andelen som uppnår behörighet till nationellt program under studierna måste dock anses vara en framgång. Relativt många elever läser vidare i någon form. Uppgifter om tidigare elevers inkomster indikerar att deras etablering på arbetsmarknaden inte skiljer sig särskilt från den för andra ungdomars. Det framgår inte av uppgifterna om eleven har lönebidrag eller annat stöd.

Inom samtliga riksrekryterande verksamheter finns utvecklingsområden som bör tas upp i samband med att nya avtal sluts mellan stat och anordnande kommuner.

Rätt till utbildningen och tydligare målgrupper

Utredningen bedömer att det finns ett fortsatt behov av riksrekryterande gymnasial utbildning för en liten grupp elever i de aktuella målgrupperna. Det ska framgå tydligt av skollagen att elever som tillhör utbildningarnas målgrupper har rätt till utbildningen. I dag gäller det endast för RgRh. Målgrupperna ska samtidigt förtydligas.

För utbildningen vid RgRh ska det sammansatta behovet av en Rh-anpassad gymnasieutbildning och av en omfattande habilitering på skoltid definiera målgruppen. Med nuvarande bestämmelser framgår inte att elevens behov av habilitering ska vara omfattande. Vissa elevers behov av boende i elevhem och omvårdnad i boendet ska inte som i dag ingå i definitionen av målgruppen utan rätten till boende och omvårdnad i boendet för vissa elever vid RgRh ska regleras i särskild ordning (se nedan).

Målgruppen för det tvåspråkiga riksgymnasiet (RgT) föreslås vara ungdomar med dövhet och hörselskada med behov av en teckenspråkig undervisningsmiljö, ungdomar med grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation samt elever med dövblindhet. Dagens uppdelning på antingen RGD eller RGH är enligt utredningen otidsenlig. Andelen elever som har både talad svenska och teckenspråk som undervisningsspråk ökar i dag vid de regionala specialskolorna, vilket bör återspeglas även vid RgT. Den lilla grupp elever med grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation ska ha möjlighet att få sin utbildning vid RgT, på motsvarande sätt som dessa elever får det vid de regionala specialskolorna. För elever med hörselskada och elever med grav språkstörning som inte tillhör målgruppen behövs kraftfulla insatser för att stödja etableringen av anpassade utbildningsmiljöer lokalt och regionalt.

Målgruppen för den tvåspråkiga riksrekryterande gymnasiesärskolan (RgsärT) ska vara ungdomar med utvecklingsstörning och dövhet eller hörselskada som har behov av en teckenspråkig undervisningsmiljö, ungdomar med utvecklingsstörning och grav språkstörning som är beroende av teckenspråk för sin kommunikation

samt elever med utvecklingsstörning och dövblindhet. Dessutom föreslås att målgruppen ungdomar med utvecklingsstörning i kombination med synskada och ytterligare funktionsnedsättning ska tas emot vid en riksrekryterande gymnasiesärskola (RgsärSyn). Det handlar här om en ytterst liten elevgrupp med mycket sammansatta och komplexa behov.

Särskilda bestämmelser för utbildningen bör undvikas

Det är en fråga om likvärdighet att de bestämmelser som behövs för att anpassa utbildningen för elever med funktionsnedsättning ska kunna tillämpas oberoende av vilken skola eleven går i. Särskilda bestämmelser för den riksrekryterande utbildningen bör därför undvikas så långt som möjligt.

För RgRh föreslås därför att bestämmelsen om långsammare studietakt och bestämmelsen om specialinriktad ämnesplan ska tas bort. För RgT föreslås att bestämmelsen som i dag gäller för RGD/RGH om förlängd utbildningstid och bestämmelsen om att Skolverket får meddela föreskrifter om nödvändiga avvikelser från läroplanen, examensmålen, ämnesplanerna och poängplanen för nationella program ska tas bort.

I stället ska liksom för andra elever i målgrupperna de generella bestämmelserna i gymnasieförordningen (2010:2039) om stödåtgärder tillämpas vid RgRh och RgT. Det gäller till exempel bestämmelserna om reducerat program och om förlängd undervisning samt bestämmelsen om individuellt anpassat program liksom den generella bestämmelsen i skollagen (2010:800) om att det vid betygssättningen får bortses från enstaka delar av kunskapskraven om det finns särskilda skäl för detta.

Särskilda gymnasiegemensamma ämnen tillgängliga för alla i målgrupperna för RgT och RgsärT

Utredningen föreslår att teckenspråk ska förekomma som gymnasiegemensamt ämne på alla nationella program som anordnas vid RgT. Kurser i *svenskt teckenspråk* som gymnasiegemensamt ämne ska kunna ersätta en eller flera kurser i studievägen, med undantag för kurser i svenska. I stället för svenska eller svenska som andraspråk och engelska ska elever vid RgT som gymnasiegemensamt

ämne kunna läsa enligt de kursplaner som i dag benämns *svenska för döva* respektive *engelska för döva*. Bestämmelserna om gymnasiegemensamma ämnen ska även få tillämpas för elever som tillhör målgruppen för RgT, men som går i en annan gymnasieskola. Skolverket föreslås få i uppdrag att anpassa ämnes- och kursplanerna till målgruppen för RgT och ge dem i förhållande till målgruppen mer adekvata benämningar.

Vidare föreslås att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram kursplaner för gymnasiesärskolan i *svenskt teckenspråk*, *svenska för teckenspråkiga* och *engelska för teckenspråkiga* samt att dessa ämnen på motsvarande sätt som för gymnasieskolan ska få ersätta gymnasiesärskolegemensamma ämnen vid RgsärT samt för elever som tillhör målgruppen för RgsärT, men som går i en annan gymnasiesärskola.

Rätt till boende och omvårdnad i boendet

Det ska framgå av skollagen att elever som tagits emot vid RgRh respektive vid Rgsär, om de behöver det, ska ha rätt till boende och omvårdnad i boendet. I dag framgår det indirekt för elever vid RgRh.

Frågor om anordnandet av boende för elever vid RgRh, RgT och Rgsär ska regleras i avtal mellan staten och den anordnande kommunen. Det innebär att det är genom avtal staten ser till att det finns ett boende för elever vid de riksrekryterande utbildningarna.

En enhetligare antagningprocess

Beslutsprocessen vid mottagande och antagning ska så långt möjligt vara enhetlig för RgRh, RgT och Rgsär. Dagens nämnd för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning föreslås svara för prövningen av målgruppstillhörighet för såväl RgRh, RgT som Rgsär. Mot bakgrund av att uppdraget utvidgas föreslås att nämnden ska heta Nämnden för mottagande i specialskolan och till gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning.

Nämnden ska utöver att besluta om rätten till utbildning vid RgRh respektive RgT även pröva om eleven uppfyller de gemensamma behörighetsvillkoren för gymnasieskolan. Nämnden ska också besluta om rätten till utbildning vid Rgsär och därvid även pröva om eleven

tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan. Nämnden ska vidare få fatta beslut om rätt till boende och omvårdnad i boendet för elever vid RgRh och vid Rgsär.

Anordnande kommun ska pröva behörigheten till och svara för mottagande och antagning till sökt program för RgRh och RgT samt svara för mottagande och antagning till Rgsär. Dagens särskilda urvalsregel vid RGD/RGH om att företräde ska ges till den som har störst behov ska tas bort. Bestämmelsen har enligt uppgift aldrig tillämpats.

Ett beslut i nämnden om rätt till utbildning vid RgRh, RgT eller Rgsär och ett beslut om rätt till boende och omvårdnad i boendet vid RgRh eller Rgsär ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Anordnande kommuns beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd på samma villkor som för annan utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

En mer likvärdig finansiering

Ansvar för att finansiera kostnaderna för elever vid den riksrekryterande gymnasiala utbildningen är i dag delat mellan elevernas hemkommuner, landstingen, staten och, för elever vid Rgsär, i vissa fall eleven eller elevens vårdnadshavare. Staten står för en stor del av finansieringen. Skillnaderna i hur stor del staten svarar för varierar dock mellan dagens olika riksrekryterande verksamheter. Utredningen föreslår en mer likvärdig finansiering mellan de olika verksamheterna RgRh, RgT och Rgsär. Huvudprincipen föreslås vara att staten ska svara för merkostnader som uppstår till följd av att eleverna går på just en riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med vissa funktionsnedsättningar. Det innebär att huvudprincipen är att

- hemkommunerna ska stå för utbildningskostnaderna,
- landstingen ska finansiera habiliteringen,
- staten ska stå för elevboende och, i förekommande fall, omvårdnad i boendet,
- staten ska stå för elevers resor till och från studieorten för de elever som är tillfälligt boende och
- hemkommunerna ska stå för elevernas dagliga resor på studieorten.

Från huvudprincipen föreslås några undantag. Hemkommunerna föreslås exempelvis på motsvarande villkor som för gymnasieskolan i övrigt betala inackorderingsbidrag för boende elever vid RgT. För elever med boende och omvårdnad i boendet vid RgRh föreslås att hemkommunerna ska stå för ett verksamhetsbidrag motsvarande kostnaderna för 20 timmars personlig assistans i veckan under terminstid. Elever som tillhör målgruppen för RgRh bedöms ha behov av sådan assistans om de bott hemma. För Rgsär föreslås att hemkommunerna ska stå för ett belopp motsvarande högst 20 timmars personlig assistans i veckan för boende och omvårdnad i boendet. Elever som tillhör målgruppen för Rgsär bedöms i de flesta fall ha behov av personlig assistans om de bott hemma. Elever med lättare utvecklingsstörning bedöms dock inte alltid ha ett sådant omfattande behov. Eleven eller elevens vårdnadshavare föreslås stå för en kostavgift, som inte ersätts med bidrag. Detta är en kostnad eleven eller elevens vårdnadshavare skulle haft om eleven bott hemma. Det statliga Rg-bidraget föreslås i vissa fall även fortsatt kunna svara för kostnader för dagliga resor för elever vid RgRh och RgT.

Dessutom bör det vara möjligt att avtala om ersättningar till de anordnande kommunerna för vissa overheadkostnader för riksgymnasieverksamheten, kompensation för påtagliga extra kostnader på grund av överrepresentation av elever i verksamheten folkbokförda i den anordnande kommunen samt särskilt bidrag för elever med dövblindhet.

Med ett undantag föreslås statens ersättningar samlas hos SPSM. Undantaget gäller Rg-bidraget som föreslås vara ett fortsatt ansvar för Centrala studiestödsnämnden (CSN).

En tydligare och mer samordnad styrning med avtal

SPSM ska för staten svara för avtalen med de anordnande kommuner som regeringen bestämmer. I uppdraget ska även ingå att följa upp avtalen med avseende på såväl resursanvändning som verksamheternas kvalitet.

Avtalen med de kommuner som anordnar riksrekryterande gymnasial utbildning ska avse utbildning, boende samt, i förekommande fall, habilitering och omvårdnad i boendet. Det ska också framgå att kommunen är fri att, om man anser det lämpligt, i sin tur sluta avtal med annan huvudman att svara för boende och

omvårdnad i boendet samt habilitering och på vilka villkor detta kan ske.

Förslagen innebär ett utökat ansvar för SPSM.

Förstärkt statligt stöd till kommunala och fristående skolhuvudmän

Den tidsbegränsade nationella samordnare som föreslås i utredningens delbetänkande för åren 2012–2014 föreslås få ett utvidgat uppdrag att omfatta utbildning även i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för elever med svåra rörelsehinder, dövhet, hörselskada, dövblindhet och grav språkstörning. Ytterligare medel föreslås med totalt 137 miljoner kronor för perioden 2014–2016. I satsningen ska ingå

- ett statsbidrag på totalt 30 miljoner kronor med krav på medfinansiering för kvalitetshöjande åtgärder inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, t.ex. personalförstärkningar, kompetenshöjande åtgärder, utveckling av pedagogiska metoder, etc; kvalitetshöjande insatser som syftar till en ökad samverkan mellan skola och habilitering bör prioriteras,
- ett statsbidrag på totalt 9 miljoner kronor för fortbildning i teckenspråk på akademisk nivå för lärare i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med grundläggande kunskaper i ämnet samt
- ett statsbidrag på totalt 90 miljoner kronor för att stödja etableringen av lokala eller regionala anpassade undervisningsmiljöer i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för elever med svåra rörelsehinder, dövhet, hörselskada, dövblindhet och grav språkstörning; i uppdraget ska ingå att identifiera lämpliga orter och lämpliga skolhuvudmän, att aktivt verka för att verksamhet etableras samt att fördela bidraget utifrån tydliga kriterier.

SPSM föreslås dessutom få medel för att möta de lokala och regionala insatserna med förstärkta nationella utvecklingsinsatser för den gymnasiala nivån, främst avseende undervisning i språk för elever som använder teckenspråk samt för utbildning av elever med svåra rörelsehinder i kombination med ytterligare funktionsnedsättningar och för elever med grav språkstörning. Statskontoret föreslås få i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att effektivisera verksamheten i syfte att frigöra resurser för utvecklingsinsatser.

Som del av utvecklingsarbetet bör möjligheterna undersökas att göra bland annat de riksrekryterande utbildningarnas kunskap om

utbildning av elever i de berörda målgrupperna tillgänglig för andra skolhuvudmän och andra elever.

Ekonomiska konsekvenser

Sammantaget beräknas förslagen innebära ökade kostnader för kommuner och landsting med 116 miljoner kronor och minskade kostnader för staten med 128 miljoner kronor. Utredningen föreslår att den tidsbegränsade satsningen ska finansieras med delar av statens minskade kostnader. Därigenom återförs medlen till kommunsektorn och kommer under en period stanna kvar inom området utbildning för ungdomar med funktionsnedsättning. De permanent minskade kostnaderna med 12 miljoner kronor per år ska tillföras SPSM för främst ovan nämnda nationella utvecklingsinsats.

Genom utredningens förslag till tidsbegränsad satsning omfördelas således under perioden 2014–2016 resurser från att stödja vissa kommuner genom bidrag till den riksrekryterande utbildningen till att stödja fler kommuner med insatser för elever i målgrupperna. Vissa medel förs också till kommunsektorn via det generella statsbidraget. Från och med 2017 ska kommuner och landsting ersättas fullt ut via det generella statsbidraget.