

PM 2005 RIV (Dnr 322-4807/2004)

Betänkandet För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning (SOU 2004:98)

Remiss från utbildningsdepartementet

Remisstid 15 mars 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Mirja Särkiniemi anför följande.

Bakgrund

Regeringen beslutade i december 2001 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Det övergripande uppdraget var att föreslå hur den framtida utbildningen för denna grupp skulle utformas t ex i fråga om mål, innehåll och organisation. Utbildningsdepartementet har remitterat utredningen till Stockholms stad för ett yttrande.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsdelsnämnderna i Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen och till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd anser att utredningens förslag är väl genomtänkta och ger förutsättningar för ett utökat samarbete mellan de olika skolformerna.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd delar kommitténs uppfattning att bestämmelser och villkor bör vara så likartade som möjligt oavsett om eleven går i grundsärskolan eller grundskolan.

Liljeholmens stadsdelsnämnd har p g a tidsbrist inte redogjort för sina synpunkter på utredningens förslag. Nämndens yttrande berör istället förändringen av ansvar och finansiering av särskolan i Stockholms stad.

Stadsledningskontoret anser att kommittén lyckats väl med sina två huvuduppgifter men att flera av förslagen är kostnadsdrivande. Full ekonomisk kompensation enligt finansieringsprincipen mellan staten och kommunerna, för de föreslagna förändringarna är en förutsättning för att stadsledningskontoret ska tillstyrka utredningens förslag.

Utbildningsnämnden är positiv till de föreslagna förändringarna men efterfrågar statliga allmänna råd och riktlinjer för bedömning och diagnostik samt för skolornas arbete med individuella utvecklingsplaner.

Mina synpunkter

Utredningens förslag till förändringar är bra. De skapar förutsättningar för bättre samverkan mellan skolformerna och underlättar integreringen av elever med och utan utvecklingsstörning. Förslagen ligger väl i linje med de förändringar i ansvaret för särskolan Stockholms stad har gjort. Genom att flytta ansvaret för grundsärskolan till stadsdelsnämnderna kommer skolledningarna på enheterna ha totala ansvaret för båda skolformerna. Det underlättar integrering, resursutnyttjande och samverkan mellan pedagogerna i grundskolan och grundsärskolan. Samverkansförslagen i utredningen är angelägna och ett bra sätt att utveckla förståelsen mellan eleverna och personalen i de olika skolformerna. Det bör dock framhållas att samverkan inte bör vara ett mål i sig utan ett sätt att nå mer kunskap och en bättre kvalitet för eleverna. Vidare är det viktigt att man i det praktiska arbetet med integrering ser olikheterna som likheterna.

En ökad integrering kräver stora utvecklings- och utbildningsinsatser så som utredningen konstaterar. Stockholms stad har redan påbörjat ett arbete att inom ramen för kompetensfonden utbilda skolans personal i frågor som rör barn med behov av särskilt stöd. Den stora utbildningsinsats som utredningen talar om kommer dock inte att kunna påbörjas innan kompetensfondens uppdrag är slutfört 2006. Det innebär att om utredningens förslag blir verklighet så måste kommunerna få medel tilldelade för kompetensutveckling för att nå de uppsatta målen i utredningen. Samtidigt är det angeläget att kommunerna själva får forma kompetensutvecklingen efter de specifika behoven som finns i varje kommun. I en segregerad stad som Stockholm så är detta t ex ett tillfälle att fortbilda all skolpersonal i metodik kring hur olikhet kan bli en tillgång i undervisningen. Skolutveckling på detta område är värdefullt för alla elever oavsett kön, bakgrund, funktionshinder osv.

Förslagen att förändra regelsystem, skollag och benämningar på skolformerna är överlag positiva och visar på ett tydligare sätt än idag att alla elever har samma rätt till utbildning och utveckling inom skolans ram. Förändringarna blir ett uttryck för synen på elever med utvecklingsstörning där fokus bör ligga på att jämställa elevernas möjligheter med elever utan utvecklingsstörning och därmed ge dem de bästa förutsättningarna för utveckling. Alla kan lära, dock på olika nivåer, olika långsamt och vid olika åldrar, vilket legitimerar de skilda skolformerna som har en viktig roll var för sig.

Skolans uppgift är att förbereda, lära och utveckla alla barn och unga till att leva ett bra liv efter sina individuella förutsättningar. Med denna syn hoppas jag att vi kan lämna tanken om att utvecklingsstörda barn, unga och vuxna behöver mer omsorg i skolan och mindre lärande. Förslaget om individuella utvecklingsplaner stödjer denna syn och är nödvändigt för att öka måluppfyllelse och inflytandet över det egna lärandet också i särskolan.

Remissinstanserna har många värdefulla synpunkter som jag hoppas att regeringen tar till sig i behandlingen av propositionen. Jag nämner några synpunkter här för att ytterligare understryka vikten av frågeställningarna.

I samband med att medlen till särskolan schabloniserades i Stockholm så har ett system för bedömning och behovsgruppsplacering skapats. Det finns en central mottagningsgrupp som gör dessa bedömningar, baserat på diagnostik och bedömningar kring elevens utvecklingsstörning i relation till sin omgivning som görs av rektor, föräldrar och personal i skolan. Att mottagning och bedömning sker centralt är för att garantera en likvärdighet över staden. På samma sätt behövs riktlinjer och utvecklingsarbete på nationell nivå för att göra bedömningen likvärdig över landet.

Allmänna råd och riktlinjer är ett sätt att uppnå detta, men här är också ett nätverksarbete och samtalsforum mellan kommunerna viktigt.

En ökad integrering är troligen kostnadsdrivande. Tillgängligheten måste öka både vad gäller lokalerna och hjälpmedel. Det kan också bli aktuellt med ökat behov av elevassistenter och specialpedagogisk personal. Stadsledningskontoret uppskattar kostnadsökningen till mellan 10 och 20 procent. Ekonomin i särskoleverksamheten är redan idag ansträngd. En ambitionsökning vad gäller integrering och kvaliteten i undervisningen kräver naturligtvis ökad ekonomisk tilldelning. Statliga reformer som är kostnadsdrivande i kommunerna ska ersättas, så också de kostnadsdrivande förslagen i denna utredning.

Det hade också varit önskvärt om utredningen hade belyst situationen för elever med utvecklingsstörning som har ett annat modersmål än svenska. En ökad integrering och ett förtydligande av ansvaret för särskolan ökar möjligheterna till samordning av resurserna vad gäller ämnesundervisning på modersmål och modersmålsundervisning. Det hade dock varit värdefullt att närmare se på hur kompetensutveckling och harmonisering av rättigheter också på detta område skulle kunna se ut.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 3 mars 2005

MIRJA SÄRKINIEMI

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. avslå föredragande borgarråds förslag till beslut
2. som svar på remissen anföra följande:

Särskolan behövs. Till skillnad från dem som anser att särskolan på sikt ska avvecklas tycker vi att den ska utvecklas.

Särskolan är en möjlighet för elever som på grund av en utvecklingsstörning inte kan uppnå grundskolans mål. Barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning tillåts i särskolan att få den kunskap och omsorg de kräver, arbeta i sin egen takt, undervisas individuellt och tillsammans med andra elever som också har begåvningshandikapp. De kan få en undervisning som just de har förmåga att tillgodogöra sig. De har också rätt att känna sig jämförda och ha gemenskap med andra elever med likartade behov. Personalen ska ha den specifika kompetens som behövs för att kunna möta denna grupp elevers behov. Av många olika skäl bör därför särskolan vara kvar som egen skolform och utvecklas utifrån sina specifika betingelser. Vi vill därmed inte i något avseende arbeta för eller rikta in oss på en utveckling som leder till särskolans avskaffande.

Att särskolan blir alltmer kunskapsinriktad är positivt. Kunskap och omsorg behövs men i helt olika grader beroende på vilken utvecklingsstörning eller handikapp eleven har. Dessa delar kompletterar varandra men det viktigaste är att eleven bedöms utifrån sina förutsättningar och får det stöd och de resurser eleven behöver för att kunna utvecklas maximalt utifrån sina egna förutsättningar.

Det finns inget egenvärde i att integrera elever från särskolan i grund/gymnasieskolan. Alla utvecklingsstörda elever ska även i fortsättningen kunna välja den gemenskap och

specialistkompetens som särskolan erbjuder. Naturligtvis är det 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.

Det barn med utvecklingsstörning och andra handikapp behöver framför allt annat är att ses som individer där varje elevs behov står i centrum. Det är beklagligt att denna ansats inte tydligare präglar utredningens slutsatser.

ÄRENDET

Bakgrund

Regeringen beslutade i december 2001 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Det övergripande uppdraget var att föreslå hur den framtida utbildningen för denna grupp skulle utformas t ex i fråga om mål, innehåll och organisation. Kommittén skulle arbeta utifrån två parallella alternativ, att särskolan och särsvux kvarstod alternativt upphörde som egna skolformer. Den s k Carlbeck-kommittén tillsattes under våren 2002.

Genom beslut i maj 2002 och mars 2003 fastställde regeringen tilläggsdirektiv. Det förändrade uppdraget innebar att kommitténs fortsatta arbete skulle fokuseras på den del som syftade till att förbättra kvalitén i utbildningen samt att författningsförslag endast skulle lämnas för det alternativ som innebär att särskolan och särsvux kvarstår som egna skolformer.

Sammanfattning av utredningens förslag

Carlbeck-kommitténs utgångspunkt är att alla människor har samma rätt till en likvärdig utbildning med en gemensam värdegrund. Kommitténs utredning visar att det finns sådana brister i organisation och övergripande planering, och så stora olikheter mellan kommuner och skolor, att likvärdigheten är hotad. Inkludering och samverkan handlar ytterst om hur man ser på olikheter, på delaktighet och samhörighet. De grundläggande värderingar som utvecklas och befasts i skolan har stor betydelse för hur vårt framtida samhälle kommer att se ut. Kommittén konstaterar att inkludering och samverkan ställer krav på genomtänkta strategier för organisation, undervisning, resurser och resursfördelning samt på personalens kompetens. Framförallt krävs en pedagogisk ledning som medvetet och insiktsfullt arbetar för att främja inkludering. En utvecklad samverkan mellan skolformerna är också en förutsättning för att på sikt kunna ta ställning till behovet av skilda skolformer.

Förslag till ändringar i skollagen

Carlbeck-kommittén lämnar en rad förslag till ändringar i de skolövergripande bestämmelserna i skollagen genom tre nya kapitel i skollagen: om grundsärskolan, om gymnasiesärskolan och om utbildningen för vuxna med utvecklingsstörning.

Ambitionen med författningsförslagen är att bestämmelserna för de olika skolformerna i största möjliga utsträckning ska vara gemensamma. Motiven för detta är främst att barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörningar ska ha samma rättigheter och skyldigheter som alla andra. Kommittén menar också att möjligheterna till samverkan mellan skolformerna ökar med likartade regelsystem.

Särskola blir grundsärskola och gymnasiesärskola

Kommittén föreslår att särskolan delas upp i två skolformer för att underlätta samverkan; grundsärskola och gymnasiesärskola. I en sammanhållen skola får barn och ungdomar möjlighet att mötas och utveckla sin förståelse för, och tolerans mot, olikheter. Strävan i skola och vuxenutbildning ska därför vara att i så stor utsträckning som möjligt undervisa elever med olika funktionshinder tillsammans med övriga elever.

Striktare regler för rätt till särskola

Kommittén föreslår att begreppet utvecklingsstörd utmönstras ur skollagen och skolförordningarna och ersätts av barn, unga respektive vuxna med utvecklingsstörning. Kommittén föreslår vidare en striktare bedömning av rätten till särskola. Kriteriet för rätt till särskola ska vara att ett barn eller en ungdom har en utvecklingsstörning och på grund av denna har behov av grundsärskolans respektive gymnasiesärskolans kunskapsmål. Barn och ungdomar med autism eller autismliknande tillstånd endast tas emot i särskolan om de också har en utvecklingsstörning.

Kommittén föreslår också skärpta regler när det gäller utredningen inför ett mottagande i särskola. Det ska alltid göras en allsidig utredning och vårdnadshavarna ska göras delaktiga i utredningsprocessen. En elevs utveckling i förhållande till läroplanens kunskapsmål och individuellt satta mål ska regelbundet följas upp samt regelmässigt prövas mot den tidigare utredningen. Då ska man också ta ställning till om en förnyad utredning ska göras.

Höjd kvalitet i utbildningen

Kommittén bedömer att de kommunala huvudmännen måste ta ett större ansvar för den övergripande planering och utvärdering av särskolan och föreslår därför att en nationell utvecklingsinsats genomförs för att stödja kommunerna i detta arbete.

Utvärderingar av särskolan visar att undervisningen många gånger är mer omsorgs- än kunskapsorienterad. Elever i särskolan behöver dock utmaningar i sitt lärande, precis som alla andra elever. För att utveckla elevernas olika förmågor och kvaliteter är det då nödvändigt med tydliga mål, olika undervisningsmetoder och variation i lärandet. Kunskapen om olika begåvningshjälpmedel behöver stärkas för att personer med utvecklingsstörning ska ges förutsättningar för lärande.

För att samverkan mellan skolformerna ska bli ett prioriterat område föreslår kommittén att det i läroplanerna görs ett tillägg om samverkan och samarbetsformer. Samverkan leder till att skolan i sin helhet bättre kan hantera olikhet och variation. Möten i vardagen underlättar förståelsen för andra människors olikheter.

I linje med Skollagskommitténs förslag vill även Carlbeck-kommittén stärka elevernas inflytande i utbildningen. För elever med utvecklingsstörning är det lika viktigt som för andra elever att få inflytande över sitt lärande och sin skolsituation. Omgivningens förmåga att skapa praktiska, psykologiska och organisatoriska förutsättningar är avgörande för hur detta kan realiseras.

Individuell utvecklingsplan ett verktyg för att höja kvaliteten

Alla elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan ska ha en individuell utvecklingsplan, vilket ska regleras i skollagen. Syftet med planen är att visa vad som behövs för att nå målen, den ska vara framåtsyftande och innehålla överenskommelser mellan elev, förälder och lärare. Planen ska också innehålla en beskrivning av elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling i relation till de nationella målen i läroplaner och kursplaner. För eleverna i gymnasiesärskolan bör den individuella utvecklingsplanen även innehålla en planering för övergången till arbetslivet. I förekommande fall ska utvecklingsplanen inkludera åtgärdsprogram och individuell plan enligt LSS.

Grundsärskolan får ett eget kapitel i skollagen

Grundsärskolan syftar till att skapa så enhetliga bestämmelser för grundskolan och grundsärskolan som möjligt – både av rättviseskäl och för att underlätta samverkan. Detta föranleder ändringar i skollagen vad beträffar timplan, betyg, antalet årskurser och tidsomfång m.m. Friheten att välja skola ökar genom att en kommun som inte är hemkommun ska ha skyldighet att ta emot en elev om det med hänsyn till elevens personliga förhållanden finns särskilda skäl. För att öka flexibiliteten inom och mellan skolformerna föreslås grundsärskolan bli en skolform som innefattar såväl den nuvarande grundsärskolan som träningsskolan.

En förnyad gymnasiesärskola

Ungdomar med utvecklingsstörning ska så långt det är möjligt ges samma rättigheter och villkor som andra ungdomar. På samma sätt som gymnasieelever ska elever i gymnasiesärskolan kunna söka till nationella program på andra orter än hemorten.

I gymnasiesärskolan ska det finnas nationella, specialutformade och individuella program. Beslut om vilket program en elev ska gå tas av hemkommunen efter samråd med eleven och i förekommande fall elevens vårdnadshavare. Strävan ska vara att erbjuda ett så allsidigt utbud av program som möjligt. Elever från grundsärskolan ska efter prövning av huvudmannen för gymnasieskolan kunna följa ett individuellt program i gymnasieskolan. Kurser från gymnasiesärskolan ska kunna kombineras med kurser från gymnasieskolan utan nuvarande begränsning till karaktärsämnen.

Vad händer efter skolan?

Kommittén konstaterar att det är stora svårigheter för unga med utvecklingsstörning att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Gymnasiesärskolan har en viktig roll när det gäller att förbereda eleverna för vuxenlivet. Många gymnasiesärskolor lägger ner ett stort arbete på att slussa ut de unga på arbetsmarkanden eller till annan sysselsättning. Kommittén bedömer dock att samverkan mellan gymnasiesärskola, arbetsförmedling, daglig verksamhet och arbetsmarknadens parter behöver utvecklas.

En flexibel vuxenutbildning

Kommittén föreslår att Skollagens 14 kapitel Vuxenutbildning för utvecklingsstörda i sin helhet omarbetas med förslaget till ny lag om Stöd till vuxnas lärande som utgångspunkt. Det innebär bland annat att kommunerna ska ha samma skyldighet att stödja lärande för vuxna med utvecklingsstörning som lärande för andra vuxna. Stödet ska kunna ha form av undervisning, handledning, vägledning, bedömning av måluppfyllelse och kunskaper samt tillhandhållande av lärmiljöer. Allt för att vuxna med utvecklingsstörning ska ha så nära anknytning till övrig vuxenutbildning som möjligt.

Kompetens och utbildning är avgörande för kvaliteten

Kvaliteten i utbildningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning är beroende av en mängd samverkande faktorer. En avgörande faktor är personalens kompetens och utbildning. Specialpedagogisk kompetens i en inkluderande skola bidrar till att stärka samspel, delaktighet och samarbete för alla elever.

Kommitténs förslag innebär därför sammantaget att specialpedagogiska perspektiv bör tydliggöras på alla nivåer inom utbildningssystemet. Elevassistenternas roll i dagens

särskola är mångfacetterad och innebär ofta såväl en social som en pedagogisk funktion. Den pedagogiska funktionen kan innebära att assistenter under handledning av lärare ger enskilda elever pedagogiskt stöd. För att assistenterna ska ha kompetens för att klara sitt uppdrag föreslår kommittén att skolhuvudmännen bör erbjuda dem adekvat utbildning.

Resursfördelningen har en styrande effekt

De statliga, kommunala och landstingskommunala huvudmännen har att organisera, genomföra och finansiera verksamheten i hela det offentliga skolväsendet. Kommittén bedömer att det finns brister i den kommunala styrningen av särskolan och att dessa brister kan påverka möjligheten att uppfylla nationella krav på likvärdighet, kvalitet och samverkan. Kommittén uppmanar kommunerna att se över sina resursfördelningssystem och diskutera dess konsekvenser för utbildningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsdelsnämnderna i Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen och till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade den 15 februari 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Helen Jäderlund Eckardt m fl (fp)* till förmån för eget yrkande att nämnden skulle lämna ärendet utan eget ställningstagande.

Särskilt uttalande gjordes av *Catharina Hillerström Vagli m fl (m)*, bilaga.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att utredningens förslag är väl genomtänkta och ger förutsättningar för ett utökat samarbete mellan de föreslagna olika skolformerna och ger möjlighet för elever med och utan utvecklingsstörning att mötas. Det skärpta regelverket kring mottagande av elev i grundsärskola och definitionen av begreppet utvecklingsstörning, kommer att förtydliga vilka elever som omfattas.

Det är viktigt att beakta, att de särskilda kursplanerna för elever på tidig utvecklingsnivå behålls, för de elever som i dag går i träningsskolan. Dock kan föräldrarnas rätt att avgöra i vilken skolform deras barn skall gå leda till att skolorna får starkt utökade stödbehov för de elever där föräldrarna valt grundskola. Integrering av elev med utvecklingsstörning i grundskoleklass kräver ofta stora ekonomiska insatser för att samverkan skall fungera både för klassen och eleven. Rent praktiska förutsättningar måste fungera, som lokalernas tillgänglighet och om de kan utrustas med de hjälpmedel eleven behöver. Det kan vara assistenthjälp, begåvningshjälpmedel och specialpedagogisk kompetensutveckling för de lärare som skall möta eleven. Samverkan kräver även en kompetensutvecklingsinsats för skolledare och lärare, motsvarande den utbildning som föreslås ingå för blivande lärare.

För att samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörning verkligen skall kunna lösas, krävs även en harmonisering av regelverket kring målbeskrivningar i läroplaner och kursplaner. I dag är olikheterna för stora mellan timplaner, kurs- och ämnesbeteckningar och framförallt betygsnivåer. Det krävs en författningsändring för att en elev, integrerad i

grundskoleklass, skall bedömas efter särskilda mål och vem som i så fall skall besluta vilka mål som skall gälla för enskild elev. Även betygssystemet måste ändras om det inom en skolform skall finnas olika mål för eleverna. En utredning måste visa vilka konsekvenser detta får för behörighetsbegreppet inför ansökan och urval till gymnasieskola.

Utredningen är ett gott steg på vägen till ett bättre samarbete och samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörning. Dock krävs ett ytterligare förtydligande av förutsättningarna för skolorna genom en översyn av kunskapsmål, timplaner, kursplaner och betygssystem. Det krävs även nationella riktlinjer för elevernas individuella utvecklingsplaner på alla nivåer i utbildningssystemet.

I dag finns ett antal elever med utvecklingsstörning och ett annat modersmål inom särskolan. Utredningen har inte beaktat deras situation eller tagit upp något kring deras inlärningsproblem.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslutade den 17 februari 2005 att stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av *Margareta Björk m fl* (m) och *Margaretha Jernberg m fl* (fp) mot nämndens beslut till förmån för eget yrkande, bilaga.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 4 februari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar Carlbeck-kommitténs uppfattning att bestämmelserna och villkoren bör vara så likartade som möjligt oavsett om eleven går i grundsärskolan eller grundskolan. Det är viktigt att öka flexibiliteten inom och mellan skolformerna så att elevens behov hela tiden är avgörande för valet av skola utan att organisationen sätter hinder i vägen. Detta ställer i sin tur höga krav på personalens kompetens och resurstilldelningssystemet.

Förvaltningen instämmer i att individuella planer är ett nödvändigt instrument för att visa vad som behövs för att nå målen. De bör kopplas ihop med andra planer som rör barnet (åtgärdsprogram, individuell plan enligt LSS m fl) för att kunna följa elevens utveckling. Det är angeläget att undervisningen läggs på rätt nivå, att en helhetsbild av elevens utveckling och behov tillgodoses och att även särskolebarnen utmanas i sitt lärande.

Ett inkluderande arbetssätt och samverkan mellan olika skolformer är mål att sträva efter. Inkludering får dock inte bli en resursfråga. Barns och elevers behov måste också beaktas. Ett inkluderande arbetssätt ställer stora krav på lärares och skollärares kompetens. Specialpedagogiska perspektiv bör obligatoriskt ingå i lärarnas grundutbildning och i rektorsutbildningen. Organisation och resurser är viktiga förutsättningar för att lyckas med inkludering av särskolan.

Från och med 1 juli 2005 tar stadsdelsnämnderna över ansvaret för särskolan från utbildningsnämnden. Förvaltningen kommer under våren att ta fram rutiner för att på ett bra sätt ta över ansvaret för särskolan. I förberedelsearbetet kommer förvaltningen att samarbeta med övriga stadsdelsförvaltningar i innerstaden.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade den 27 januari 2005 att godkänna förvaltningens förslag till yttrande över remissen samt att därutöver anförda följande.

En förutsättning för överförande av särskoleverksamheten till stadsdelsnämnderna är att utbildningsnämndens underskott på ca 20 miljoner kronor för särskoleverksamheten regleras före överförandet.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström m fl* (m) till förmån för eget förslag till beslut, bilaga.

Reservation anfördes av Karin Berggren m fl (fp) till förmån för eget förslag till beslut, bilaga.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Betänkandet

Det har inte funnits tid eller möjlighet för förvaltningen att grundligt granska betänkandet i sin helhet. Tillräcklig erfarenhet och kompetens om grundsärskolans och elevernas villkor idag saknas till stor del inom förvaltningen. Betänkandet tar dock upp många väsentliga frågor som gäller även i den övriga grundskolan, såsom valfrihet, individuella utvecklingsplaner, utbildning för skolledning och lärare inte bara för lärare i särskolan utan för alla som arbetar i grundskolan. Samverkan mellan grundsärskola och grundskola ska stärkas. Grundsärskola ska täcka även nuvarande begrepp träningskola, vilket försvinner. Kommunerna måste bli bättre på att fördela resurser utifrån elevernas behov, anser kommittén.

Särskola i Liljeholmen

I Liljeholmen bedrivs sedan flera år särskola i Västbergaskolan AB, på uppdrag av utbildningsförvaltningen. Läsåret 2004-2005 går tio elever boende i Liljeholmen i särskola, varav två i Västbergaskolan.

Överförande av ansvaret för särskolan till stadsdelsnämnderna 2005

I Stockholm har ansvaret för särskolan hittills legat centralt, under utbildningsnämnden. Från och med 2005 överförs ansvaret till stadsdelsnämnderna. Samtidigt införs ett nytt resursfördelningssystem i form av schabloner i olika nivåer. De flesta är positiva till det nya resursfördelningssystemet i sig, däremot inte till att det underskott för särskoleverksamheten med ca 20 mnkr för hela staden, som tidigare legat på utbildningsnämnden, numera överförs till stadsdelsnämnderna att åtgärda. Vad kommunfullmäktige beslutat om i budgeten för 2005 synes vara att antingen ålägga stadsdelsnämnderna att minska kostnaderna för särskolan eller att fördela resurser från annan verksamhet till särskolan.

Den kompetens som funnits i staden både för bedömning av elevers behov, kommunikation med föräldrar och en god förmåga att medverka till rätt placering utifrån elevers behov är nu under avveckling. Kritiken från stadsdelarna är stor mot den hastighet och brist på beredskap att förbereda för ett bra överförande till stadsdelarna som just nu påbörjats med en alltför kort planeringsperiod. Liljeholmen har påbörjat planering tillsammans med Hägersten, Älvsjö och Skärholmen för att bygga upp en gemensam organisation som kan täcka in alla de behov av särskola som finns i de sydvästra förorterna. Medel kommer att sökas från kompetensfonden för att bygga upp en fungerande modell och organisation.

Betänkandets främsta syfte är att öka kvaliteten i utbildningen för elever och studerande med utvecklingsstörning samt att öka samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörning. För Liljeholmen, liksom för många andra stadsdelar i Stockholm, finns en rad farhågor i samband med överförandet av ansvaret till stadsdelsnämnderna som i stället kan komma att innebära minskad kvalitet, som till exempel:

Krav på minskade kostnader med minskad kvalitet som konsekvens

Begränsade möjligheter till valfrihet för elever och föräldrar

Förlust av central kompetens, till exempel studie- och yrkesvägledning efter avslutad grundskola – ett ansvar som plötsligt läggs på stadsdelarna

Förlust av kompetens och utveckling på grund av en alltför snabb process som kommer att drabba eleverna i slutändan

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Carlbeck-kommittén har två huvuduppgifter, att föreslå åtgärder för att förbättra kvaliteten i särskolan och att hitta vägar för att öka kontakterna och samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörningar. Såvitt stadsledningskontoret kan bedöma har kommittén lyckats väl med dessa två huvuduppgifter.

Vad avser de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen av kommitténs föreslagna åtgärder och förändringar framgår inte. Stadsledningskontoret anser att en förutsättning för att föreslagna åtgärder ska genomföras är att kommunerna erhåller full ekonomisk kompensation för de merkostnader som uppstår av att ambitionsnivån höjs. Av kommitténs förslag nämns att vissa åtgärder kommer att medföra merkostnader för kommunerna. Nedan relateras till vissa områden och åtgärder som kommittén själva nämner som kostnadsdrivande.

Kommittén anser att det är realistiskt att räkna med ökade kostnader om gymnasieelever med utvecklingsstörning fritt får välja utbildning och bedömer denna ökning till mellan 10 och 20 procent. Något förslag till hur kommunerna ska kompenseras läggs dock inte. Likaså föreslår kommittén att skolhuvudmannen ska erbjuda elevassistenter vidareutbildning men diskuterar inte finansieringsfrågan.

Kommittén bedömer att skolhuvudmännen har ett stort ansvar för att informera om och tillgodose skolorna med begåvningshjälpmedel och läromedel.

Att ge vuxna med utvecklingsstörning samma rätt till utbildning på grundläggande nivå som övriga kommuninnevånare antar kommittén skulle ge en tioprocentig kostnadsökning. Denna ökning kan delvis balanseras av sänkta kostnader genom större gruppstorlekar och samordningsvinster. Detta är mer ett hypotetiskt resonemang som vidare måste analyseras.

Slutligen vill stadsledningskontoret hänvisa till de s.k. finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn som tillämpats i varierande utsträckning sedan 1993, vilket innebär att statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten skall kompenseras. Full ekonomisk kompensation för de föreslagna förändringarna är därför att en förutsättning för att stadsledningskontoret ska kunna tillstyrka Carlbeck-kommitténs förslag.

Utbildningsnämnden beslutade den 17 februari 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Reservation anfördes av Jan Björklund m fl (fp), Mikael Söderlund m fl (m) och Nina Ekelund (kd) till förmån för eget förslag till beslut, bilaga.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 januari 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen är välskriven. Genomgången av aktuell forskning, redovisningen av relevanta utredningar likaväl som dokumentationen av egna studiebesök som internationella utblickar är gedigen. Samtidigt skulle det ha varit intressant att ta del av en utredning som utgått från det större, ursprungliga regeringsuppdraget. På längre sikt hade mer fruktbara diskussioner möjliggjorts om två parallella alternativ presenterats - särskolan samt särvox kvar, respektive inte kvar, som egna skolformer.

Förvaltningen ser värdet i att genomföra begreppsliga förändringar i lagtexter m m så att begreppet utvecklingsstörd utmönstras och att språkbruket barn, ungdom eller vuxen med utvecklingsstörning används istället. Detta överensstämmer bättre med rådande handikappolitiska värderingar. Förvaltningen undrar ändå varför ett inarbetat begrepp som särvox ska ersättas med en ny krångligare benämning - utbildning för vuxna med utvecklingsstörning.

I linje med detta ligger även utredarnas förslag till striktare bedömning av rätten till särskola liksom skärpta regler vad avser mottagandet. Det är dock förvånande att utredningen inte närmare preciserar vad utvecklingsstörning är, hur utvecklingsstörning ska utredas eller vilka diagnostiska kategorier som ska gälla. Här framstår det som extra angeläget att Skolverket skyndsamt ser över nuvarande allmänna råd.

Förvaltningen vill framhålla att en allsidig bedömning - pedagogisk, psykologisk, medicinsk samt social - för elever med utvecklingsstörning även förbättrar möjligheten för den unga att erhålla adekvat utbildning. Samtidigt konstaterar förvaltningen att när särskolan kvarstår som egen skolform bidrar detta till ökat diagnostiserande, vilket utredningen säger sig ta avstånd från.

Två uppgifter framstår som fundamentala i det arbete som lagts fram av Carlbeck-kommittén; att utveckla och hitta former för samverkan och harmonisering med grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen samt att höja kvaliteten i den utbildning som bedrivs inom särskolans ramar.

Kommitténs samverkansförslag är angelägna. I gemensamma läromiljöer i grundskolan, respektive gymnasiet, med lärare och elever från båda skolformerna ökar förståelsen och kunskapen om varandra. Ett närmare samarbete kommer förhoppningsvis även leda till att särskolans arbetssätt även befruktar och utvecklar arbetsmetoder i övriga skolformer samt att det specialpedagogiska perspektivet stärks. Ökad inkludering av elever mottagna i grundsärskolan är något som kan vara mycket meningsfullt, kanske särskilt under skolår F-3.

I detta sammanhang framstår utredningens förslag på kompetensutveckling av skolledare, assistenter samt lärare inom de båda skolformerna som betydelsefulla förutsättningar. Lika angelägna är förslagen som syftar till att tydliggöra specialpedagogiska perspektivet i all lärarutbildning och att stärka samma perspektiv i den statliga rektorsutbildningen samt om bättre utbildningsmöjligheter för assistenter.

Ambitionen att regelverken för de olika skolformerna i största möjliga utsträckning skall vara gemensamma är viktig. Detta utifrån såväl rättvisaspekter som för att samverkan underlättas med likartade regelsystem.

Vad avser kommitténs andra ambition, att utarbeta förslag för höjd kvalitet i utbildningen, syns det som att en del av eleverna i dagens särskola inte upplever att de får tillräckligt med utmaningar i skolan. Kommittén redogör övertygande för hur ett omsorgsperspektiv råder i stora delar av dagens särskola. Samma uppfattning framkommer bland en tredjedel av eleverna i Stockholms gymnasiesärskolor i förvaltningens brukarundersökning hösten 2003. De önskade sig mer utmaningar skolarbetet i form av fler läxor och prov. Förvaltningen vill betona att ett kunskapsperspektiv är bättre än ett omsorgsperspektiv. Det visar att man tror på eleverna som lärande individer.

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att elevernas rätt till individuell utvecklingsplan ska skrivas in i skollagen och gälla alla nivåer i utbildningssystemet men konstaterar, vilket torde vara oundvikligt, att det kan komma att uppstå tolkningsproblem på vissa punkter. Det gäller t ex frågan om gränssnittet individuell utvecklingsplan kontra åtgärdsprogram. För att stödja skolorna i arbetet med individuella utvecklingsplaner är det viktigt att Skolverket får uppdraget att utarbeta allmänna råd och riktlinjer för dem.

RESERVATIONER M M

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Catharina Hillerström Vagli m fl (m) lämnade följande särskilda uttalande.

Det finns en stark strävan inom socialdemokratin 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. Vi vill därför se att funktionshindrades valfrihet förstärks - 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.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd

Margareta Björk m fl (m) och Margaretha Jernberg m fl (fp) reserverade sig mot nämndens beslut till förmån för eget yrkande om att överlämna förvaltningens förslag samt att därutöver anföra följande.

Direktiven till utredningen var att utredningen skulle visa på kvalitetshöjningar i utbildning för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning. Utgångspunkten gavs i tilläggsdirektiven, särskolan ska bestå som egen skolform.

Trots att tilläggsdirektiven var tydliga beträffande att särskolan skall kvarstå som egen skolform så antyder innebörden i de förslag som kommittén nu lämnar att särskolan på sikt bör avskaffas som egen skolform, vilket framkommer bl a i förslagen: en framtida översyn av styrdokumentet för såväl den obligatoriska skolan som den frivilliga bör särskilt ta fasta på hur dessa ska ges förutsättningar att utvecklas till en skola som kan möta alla elevers olika behov, en utvecklad samverkan mellan grundsärskolan och grundskolan och mellan gymnasiesärskolan och gymnasieskolan är en förutsättning för att på sikt kunna ta ställning till behovet av skilda skolformer.

Vi ser många fördelar med särskolan som möjlighet för elever som grund av en utvecklingsstörning inte kan uppnå grundskolans mål. I särskolan kan dessa elever få den kunskap och omsorg de kräver, arbeta i sin egen takt, undervisas individuellt och tillsammans med elever som också har begåvningshandikapp. De kan få en undervisning som just de har förmåga att tillgodogöra sig. De har också rätt att känna sig jämförda och ha gemenskap med andra elever med likartade behov. Vi vill inte i något avseende arbeta för eller rikta in oss på en utveckling som leder till särskolans avskaffande.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Magnus Hellström m fl (m) mot beslutet till förmån för det egna förslaget att godkänna och överlämna förvaltningens yttrande som svar på remissen samt därutöver anföra följande.

Vi anser att ansvaret för utbildningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning ska ligga kvar under utbildningsnämnden. Detta för att säkra valfrihet och kvalitet för brukarna. Risken är nu att varje stadsdelsnämnd bara kommer att kortsiktigt planera för att tillgodose behoven inom det egna stadsdelsnämndsområdet. Ett samlat grepp över verksamheterna kommer att saknas i staden. Risken finns att byråkratiska barriärer mellan stadsdelsnämndsområdena kan komma att byggas upp, vilket kan medföra att bra verksamheter kan komma att läggas ned samtidigt som nya byggs upp i andra delar av staden. Det är kapitalförstörelse och ett oansvarigt sätt att sköta skattebetalarnas pengar. Vi anser tvärtom att staden ska ses som en helhet.

Utbildningsnämnden har dessutom andra marginaler och resurser att tillgodose målgruppens behov än en liten stadsdelsnämnd. Resultatet blir nu istället att stadsdelsnämnderna måste börja med att genomföra stora besparingar i verksamheterna.

Dessutom har överförandet av ansvaret till stadsdelsnämnderna genomförts alltför snabbt och okänsligt. Stadsdelsnämnderna har inte hunnit med att förbereda övertagandet på ett bra sätt.”

Reservation anfördes av Karin Berggren m fl (fp) till förmån för eget förslag att bifalla förvaltningens förslag till beslut och att anföras följande.

En utvecklingsstörning kan kräva andra förutsättningar för att utbildningen ska kunna genomföras så bra som möjligt. Elever med utvecklingsstörning bör vara garanterade samma möjligheter till att söka en bra skola som andra elever. Det är därför extra viktigt att resurserna kan följa med en elev med utvecklingsstörning till den skola som är bäst anpassad till att möta eleven behov.

Det är därför oroväckande när majoriteten i Stockholm istället för att ge verksamheten tillräckliga resurser decentralisera ansvaret för dessa elever. De speciella behov som dessa elever kan bäst tillgodoses genom ett kommunövergripande ansvar för att rätt sorts platser finns att tillgå.

Utbildningsnämnden

Reservation anfördes av Jan Björklund m fl (fp), Mikael Söderlund m fl (m) och Nina Ekelund (kd) enligt följande.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta att delvis godkänna förvaltningens förslag till beslut samt att därutöver anföras följande.

Särskolan behövs. Det är olyckligt att förvaltningen har anammat synsättet som skymtar fram i utredningen. Till skillnad från dem som anser att särskolan på sikt ska avvecklas tycker vi att den ska utvecklas. Följande skrev m, fp och kd i reservationen till Carlbeck-kommittén:

”Vi ser många fördelar med särskolan som möjlighet för elever som på grund av en utvecklingsstörning inte kan uppnå grundskolans mål. Barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning tillåts i särskolan att få den kunskap och omsorg de kräver, arbeta i sin egen takt, undervisas individuellt och tillsammans med elever som också har begåvningshandikapp. De kan få en undervisning som just de har förmåga att tillgodogöra sig. De har också rätt att känna sig jämförda och ha gemenskap med andra elever med likartade behov. Personalen ska ha den specifika kompetens som behövs för att kunna möta denna grupp elevers behov. Av många olika skäl anser vi därför att särskolan ska vara kvar som egen skolform och utvecklas utifrån sina specifika betingelser. Vi vill därmed inte i något avseende arbeta för eller rikta in oss på en utveckling som leder till särskolans avskaffande.”

Vi delar inte oron för ökat diagnostiserande när särskolan finns kvar. Diagnos är en grundläggande kunskap och ett medel för att veta hur man ska kunna utvecklas vidare. Hur ska lärare m.fl. kunna möta eleven på rätt nivå om inte en diagnos finns? Det är inte diagnoserna det är fel på utan det är vår inställning till människan. Alla människor är lika värda och låter man diagnosen hamna på en värdeskala om vem som är mer värd eller inte så blir det självklart fel.

Men förnekande av diagnoser innebär också ett förnekande av personen i fråga. Utvecklingsstörningen upphör inte att finnas för att diagnosen tas bort. Man bör se diagnosen som ett hjälpmedel för att skapa en utvecklingsplan för eleven. En diagnos bidrar ofta till att rätt insatser sker och att eleven får rätt stöd och utbildning att utvecklas utifrån hans/hennes förutsättningar. Diagnosen hjälper också eleven att få en insikt/medvetenhet om sitt eget handikapp. Forskarna är överens om att en insikt/medvetenhet om sitt eget handikapp är viktigt för att man ska få en realistisk bild på sig själv.

Särskolan har sedan kommunalisering blivit mer kunskapsinriktad och går alltmer i den riktningen – det är givetvis positivt. Kunskap och omsorg behövs men i helt olika grader beroende på vilken utvecklingsstörning eller handikapp eleven har. Dessa delar kompletterar varandra men det viktigaste är att eleven bedöms utifrån sina förutsättningar och får det stöd och de resurser eleven behöver för att kunna utvecklas maximalt utifrån sina egna förutsättningar.

Det finns inget egenvärde i att integrera elever från särskolan i grund/gymnasieskolan. Integrering kan också leda till segregering och får inte bli ett mål i sig. Målet måste vara att möta elevens behov och se hur de bäst kan utvecklas. Inom särskolan finns en kompetens som vi anser bidrar till att tillgodose de här elevernas behov, en kompetens som saknas inom den vanliga grund/gymnasieskolan.

Integration ska finnas som möjlighet men ska inte vara ett tvång. Det barn med utvecklingsstörning och andra handikapp behöver framför allt annat är att ses som individer där varje elevs behov står i centrum. Det är beklagligt att denna ansats inte tydligare präglar utredningens slutsatser.