

Handikapp i skolan

Det offentliga skolväsendets möte med
funktionshinder från folkskolan till nutid



Beställningsadress:

Fritzes kundservice

106 47 Stockholm

Telefon: 08-690 95 76

Telefax: 08-690 95 50

E-postadress: skolverket@fritzes.se

www.skolverket.se

Beställningsnummer: 05:925

ISSN: 1103-2421

ISRN: SKOLV-R-270-SE

Foto: Lisa Engström

Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2005

Upplaga: 2000 ex

Handikapp i skolan

**Det offentliga skolväsendets möte
med funktionshinder från folkskolan
till nutid**

Förord

Skolverket har som sektorsansvarig myndighet ett särskilt ansvar för genomförandet av den svenska handikappolitiken på skolområdet. De åtaganden Skolverket förelagts är uttryckta i en handlingsplan – inom handikappområdet också benämnd som etappmål – som fastställdes hösten 2002. Ett åtagande i handlingsplanen är att sammanställa en översikt som redogör för kunskaper inom området funktionshinder, handikapp och särskilt stöd. Avsikten är att på ett samlat sätt tillgängliggöra de kunskaper som Skolverket redovisat under sin verksamhetstid, från starten till dess myndigheten delades i mars 2003.

Skolverket har valt att göra detta genom att dels sammanställa en längre historisk genomgång av skolväsendets möte med funktionshinder, handikapp och särskilt stöd, dels en kortare och djupare analys av Skolverkets egen produktion. Syftet med detta är flerdelt. För det första kan skriften ses som en orientering om den samhällsliga utbildningsinstitutionens historiska beredskap att möta barn och ungdomar, för det andra kan den tjäna till att göra tydligare i vilken mån *alla* barn och ungdomar har omfattats av skolans uppdrag och för det tredje kan återkommande svårigheter i verksamhetens förmåga att lösa detta uppdrag synliggöras. På så sätt kan också kunskapsluckor i skärningspunkten mellan utbildningspolitiken och de handikappolitiska strävandena belysas. En avsikt är också att skriften ska kunna användas i Skolverket som en intern handbok i arbetet kring funktionshinder, handikapp och särskilt stöd.

Det första kapitlet i rapporten är en genomgång av utbildningssystemets hantering av olika barn och ungdomar från folkskolans tillkomst i Sverige. Vilka gavs en självklar plats i det breda huvudspåret och på vilka grunder fick andra inte plats där? Genomgången visar att sortering av elever ständigt förekommit men att motiven varierat och att metoderna skiftat i olika tider, beroende på aktuell kunskap och synsätt. Historien kan användas för att ge oss perspektiv på hur systemet uppfattas idag och vilka frågor som har passerat över tid. Kapitlet som är rikt på referenser till politiska beslut och utredningar har sammanställts av Christer Degsell, utbildningsråd vid förutvarande Statens Institut för Handikappfrågor.

Kapitel två bygger på en inventering av Skolverkets kunskaper och syn på elever med funktionshinder och det vidare begreppet elever i behov av särskilt stöd. Skolverkets rapportering sedan tillkomsten 1991 och till dess delning har följts och granskats ur ett funktionshinderperspektiv. Vilka rapporter har lyft frågor om skolsystemets anpassning till elevers olikheter, om huvudmännens ambitioner att genomföra en skola för alla och skolornas förmåga att

möta olika elever? Vad har Skolverket sagt? Kapitlet belyser de ställningstaganden som Skolverket gjort och vad som ligger bakom dessa när det gäller funktionshindrade i utbildningen. Rapportinventeringen har genomförts av Göran Nygren, tidigare ombudsman vid RBU, och för diskussionen om perspektiv och innehåll svarar Staffan Engström, Skolverkets utredningsavdelning. I det senare arbetet har också Lena Hammarberg och Karin Wahlström från samma avdelning deltagit. Anna Kjellberg från avdelningen för utbildningsinspektion har dessutom bidragit med synpunkter.

Stockholm 2005-08-22

Staffan Lundh
Avdelningschef

Staffan Engström
Undervisningsråd

Innehållsförteckning

Förord	3
Från folkskola till 2000-talet	7
Syfte	8
Skola och utbildning	8
<i>I behov av särskilt stöd</i>	<i>9</i>
<i>Vilka är i behov av särskilt stöd?</i>	<i>10</i>
<i>Funktionshinder</i>	<i>13</i>
Från en skola för vissa till en skola för alla?	15
<i>En utveckling på tre parallella spår</i>	<i>16</i>
<i>Tredje spåret är det som först börjar anläggas</i>	<i>16</i>
<i>Ett huvudspår anläggs, men samtidigt påbörjas</i> <i>ett parallellt spår</i>	<i>17</i>
<i>1878 års Normalplan för folkskolan</i>	<i>18</i>
<i>Införandet av skolplikt för vissa... ..</i>	<i>19</i>
<i>... men inte för andra</i>	<i>19</i>
<i>På tre parallella spår in i ett nytt århundrade</i>	<i>20</i>
1900-talets första hälft	21
<i>Särskiljande med hjälp av test</i>	<i>22</i>
<i>Särskiljande för träning och behandling</i>	<i>22</i>
<i>Särskiljande genom åtskillnad</i>	<i>22</i>
Tiden efter andra världskriget	23
<i>En vision om en skola – en skola för alla – börjar växa fram</i>	<i>24</i>
<i>En nioårig grundskola införs</i>	<i>26</i>
<i>Handikappfrågorna blir politiska</i>	<i>28</i>
<i>En ny läroplan – och början till ett förändrat synsätt</i>	<i>29</i>
<i>Ett handikappolitiskt perspektiv anläggs på skolan och</i> <i>skolans verksamhet</i>	<i>31</i>
1900-talets sista decennium	35
<i>Kommunerna och ansvaret för skolan</i>	<i>35</i>
<i>En ny handikapputredning</i>	<i>36</i>
<i>Särskolans kommunalisering och föräldrars inflytande</i> <i>över skolförhållanden</i>	<i>38</i>
<i>1990-talets ekonomiska kris och dess effekter för barn och ungdomar</i> <i>i behov av särskilt stöd respektive med funktionshinder</i>	<i>39</i>
<i>1990-talets läroplaner för det offentliga skolväsendet</i>	<i>41</i>

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan	43
<i>Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder</i>	44
<i>Regeringens förslag med anledning av utredningen om funktionshindrade elever i skolan</i>	46
En nationell handlingsplan för handikappolitiken	48
På väg in i ett nytt millennium	49
Referenser	51
Vad gjorde Skolverket?	57
Syfte	58
Något om perspektiv och innehåll i Skolverkets rapporter	58
<i>Allmänt</i>	58
<i>Rapportinnehållet i grova drag</i>	58
<i>På vems uppdrag?</i>	59
Vad har rapporterna behandlat?	60
<i>Särskilt stöd</i>	61
<i>Definierade funktionshinder</i>	66
<i>Inkludering</i>	73
<i>Fler studier</i>	75
<i>Sammanfattning av perspektiv och innehåll</i>	75
<i>Rapportutgivningen insatt i ett större sammanhang</i>	76
<i>Uppdrag till det nya Skolverket</i>	77
<i>Slutord</i>	77
Bilaga 1	81
En kronologisk sammanställning	82
<i>Inventering och material</i>	82
<i>Metod och disposition</i>	82
<i>Åren 1992 – till den sista februari 2003</i>	83
1992	83
1993	83
1994	84
1995	85
1996	86
1997	88
1998	89
1999	91
2000	93
2001	95
2002	97
2003	99

Från folkskola till 2000-talet

Från folkskola till 2000-talet

Syfte

Denna del av rapporten utgörs av en tillbakablick över utvecklingen från tidigt 1800-tal till slutet av 1900-talet inom området skola, särskilt stöd, handikapp och funktionshinder. Den starkare betoningen läggs vid utvecklingen under 1900-talets senare hälft. Syftet med kapitlet är att ge en inblick i skolsystemets framväxt och förändring utifrån den syn på funktionshinder och normalitet som varit rådande under olika tidsepoker. Därmed kommer också flera av de begrepp som används i fråga om särskilt stöd, funktionshinder och utbildning och den begreppsliga utvecklingen av dessa att presenteras.

Skola och utbildning

Utformningen av skolan och den utbildning skolan erbjuder har betraktad över tid i vissa avseenden varit sig ganska lik. Delar av strukturen i dagens skola kan härledas från den allmänna folkskolan som infördes år 1842 och dess normalplan från 1878. Eleverna börjar skolan vid en viss ålder och avslutar den vid ett fastställt antal år senare. In i modern tid har olika slag av planer föreskrivit vilka kunskaper som ska inhämtas, i vilken ordning och under vilken tid¹. Elevernas prestationer bedöms i form av betyg som utgår från någon form av tänkt normalprestation. De elever som av skilda anledningar inte når målen för utbildningen bedöms utifrån denna tänkta normalitet och i den mån stöd ges, är syftet med stödet kompensatoriskt och relaterat till ett uppnående av denna normalitet.

Bedömningen av vilka barn och ungdomar som anses komma ifråga för olika former av stöd hänger till stor del samman med hur "samhället", "skolan", "man" definierar begrepp som normalitet och avvikelse. De som bedöms vara i behov av stöd har alltid en eller flera jämförelsepunkter som rymmer föreställningar om det anpassade, sunda, normala eller friska. Diskussionen om vilka elever som är i behov av särskilt stöd för att uppnå skolans kunskapsmål sker i en strid om definitioner om vad som är avvikelser från "normen", det normala. En strid om normalitet som ser olika ut i olika tider och i olika sammanhang².

¹ Det är först med införandet av de läroplaner som infördes i mitten av 1990-talet på grundval av läroplanskommitténs betänkande *Skola för bildning* (SOU 1992:94) som en större förändring börjar ske i detta avseende.

² *Elever i behov av särskilt stöd*. En temabild utgiven av Skolverket (1998), sid. 12 respektive Börjesson, Mats: *Om skolbarns olikheter. Diskurser om "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*, (Skolverket 1997) sid. 47.

Alla barn och ungdomar i behov av särskilt stöd i skolan är inte elever med ett funktionshinder. Alla barn och ungdomar med funktionshinder är inte i behov av särskilt stöd för att nå kunskapsmålen i skolan. En del är det, andra inte. För barn och ungdomar utan funktionshinder kan ett behov av särskilt stöd bero på svårigheter i lärandet. Men det kan också handla om behov av stöd som har sin grund i sociala eller emotionella faktorer. Barn och ungdomar med funktionshinder behöver ofta särskilt stöd i sitt lärande, men de kan också vara i behov av stöd på annat sätt. Det kan exempelvis handla om extra städning av klassrum där det finns en elev med allergi. Eller om klassrum utrustade med hörslinga och mikrofoner så att elever med en hörselskada kan bli delaktiga i den språkliga interaktion som sker i klassrummet. Det kan också handla om läromedel på punktskrift för en elev med synskada eller att den fysiska miljön är utformad på ett sådant sätt att en elev med rörelsehinder kommer in i lokalerna. Men det handlar alltid också om bemötande, att se barn och ungdomar i behov av stöd eller med funktionshinder som subjekt, med samma rättigheter och skyldigheter som andra, och inte som objekt för specialpedagogiska insatser, kompensatorisk träning eller som föremål för omsorg och omhändertagande.

I behov av särskilt stöd

Barn i åldrarna 7 – 16 år har skolplikt. Skolplikten motsvaras av en i grundlag fastställd rätt till utbildning. Denna rätt beskrivs i skollagen på följande sätt:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet. Utbildningen skall inom varje skolförhållande vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. ...

I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd³.

Av detta följer att alla barn som omfattas av skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i det allmänna skolväsendet och att hänsyn ska tas till den som är i behov av stöd för att uppnå målen för utbildningen. Elever som behöver särskilt stöd har numera enligt lagstiftning och förordning en ovillkorlig rätt att få det⁴. Stödet ska i första hand ges inom klassens ram, men särskilda undervisningsgrupper får också anordnas⁵.

³ 1 kap. 2 § första stycket skollagen (1985:1100, ändr. SFS 1999:886).

⁴ Grundskolan: 4 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100), 5 kap. 1 § grundskoleförordningen (1994:1194). Sameskolan: 8 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100), 3 kap. 13 § sameskoleförordningen (1995:205). Särskolan: 5 kap. 3 § särskoleförordningen (1995:206). Specialskolan: 6 kap. 3 § specialskoleförordningen (1995:401).

⁵ 5 kap. 5 § grundskoleförordningen.

Motsvarande rätt till särskilt stöd har också elever i gymnasieskolan⁶, medan studerande inom kommunal vuxenutbildning inte har en sådan rätt⁷. Grundtanken är dock att den kommunala vuxenutbildningen ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar⁸.

Vilka är i behov av särskilt stöd?

Begreppen barn med behov av särskilt stöd och barn med särskilda behov lanserades ursprungligen år 1968 av den dåvarande Barnstugutredningen⁹. Till gruppen barn med behov av särskilt stöd räknade utredningen dels barn med fysiska funktionsnedsättningar, dels barn vars svårigheter var av psykisk, emotionell, social eller språklig karaktär. Denna tudelning av barn med ytterst skiftande orsaker till behov av särskilt stöd, visar sig framöver återkomma i olika sammanhang där frågor om barns behov av stöd aktualiseras.

Socialstyrelsen utvecklade och konkretiserade senare i sina Allmänna råd¹⁰ begreppet *barn i behov av särskilt stöd*. Genom att byta ut ordet *med* mot *i* betonades här att barns eventuella problem inte alltid beror på egenskaper hos barnet utan kan vara ett uttryck för förhållandet till omgivningen. I allmänna råden betonar man därför vikten av verksamhetens tolerans och förmåga att anpassa sig till barns olika förutsättningar. "Barn som vi upplever som problembarn i *en* förskola behöver inte uppfattas så i en annan."¹¹

Barn med funktionshinder utgör en grupp som de Allmänna råden nämner och exemplifierar. Till denna grupp räknade Socialstyrelsen de förståndshandikappade, de hörselskadade eller döva barnen, de synskadade och blinda, barn med autism och barn med olika medicinska handikapp. Andra grupper som ansågs behöva särskilt stöd var barn med koncentrationssvårigheter, språk- och talsvårigheter, inlärningssvårigheter, känslomässiga och/eller psykosociala svårigheter, barn med flyktningbakgrund samt barn som far illa¹². Härigenom utvidgas grupper av barn som anses vara i behov av särskilt stöd från

⁶ *Gymnasieskolan*: 8 kap. 1 § gymnasieförordningen (1992:394). *Gymnasiesärskolan*: 8 kap. 1 § gymnasiesärskoleförordningen (1994:741).

⁷ För elever i grundskolan anges, i 4 kap. 1 § skollagen, att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. En rätt till "stödundervisning" finns också för elever i gymnasieskolan enligt 8 kap. 1 § Gymnasieförordningen, medan motsvarande föreskrift för kommunal vuxenutbildning inte finns. (Fram till år 2002 fanns däremot en bestämmelse om att stöd bör ges).

⁸ 1 kap. 2 § förordning om kommunal vuxenutbildning.

⁹ 1968 års barnstugutredning (SOU 1972:26-27).

¹⁰ *Barnomsorgen är för alla barn*, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1991:1 respektive *Barnomsorgen i socialtjänstlagen*, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1995:2.

¹¹ A.a. sid. 17.

¹² *Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:7, sid. 13 (Socialstyrelsen 1977).

de som Barnstugeutredningen definierade till att även omfatta barn som kommit till Sverige och barn som av olika skäl far illa.

I de Allmänna råden betonas som ovan nämnts att barnens problem inte kan förstås som en egenskap hos barnet utan i relation till vad som händer i mötet mellan barnet och de människor och den miljö som finns i förskolan och fritidshemmet¹³. Härigenom anlägger Socialstyrelsens Allmänna råd mera ett relationellt perspektiv på barn i behov av särskilt stöd genom att understryka att problemen inte kan förstås enbart utifrån individkaraktäristika¹⁴.

Såväl av Socialstyrelsens Allmänna råd som av olika propositionstexter¹⁵ framgår att begreppet *barn med behov av särskilt stöd* också från den här tiden ses som ett relativt begrepp och inte som klart identifierade grupperingar med behov av likartade insatser. I regeringens proposition 1993/94:11 *Om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.* definieras begreppet på följande sätt:

Begreppet syftar inte i första hand på en bestämd eller avgränsad grupp utan uttrycker snarare att vissa barn mer eller mindre varaktigt kan ha behov av att få särskild uppmärksamhet och behöver mer av vuxnas stöd och förståelse än andra¹⁶.

Ambitionen och inriktningen att stödja elever i behov av särskilt stöd har varit ett centralt tema i det statliga reformarbetet inom barnomsorgen och på skolområdet sedan 1970-talet och framåt¹⁷. I mitten av 1980-talet inleddes en process rörande ansvarsfördelning och styrning av skolområdet¹⁸ som resulterade i att kommunerna 1991 gavs ansvaret för hur verksamheten organiseras i den svenska skolan. Statens ansvar är att ange mål och riktlinjer som är nationellt giltiga medan kommunerna ska svara för att verksamheten genomförs inom de ramar riksdagen och regeringen lägger fast¹⁹.

Det stöd skolan har skyldighet att ge elever med svårigheter syftar främst till att eleverna ska nå målen för utbildningen. I regeringens proposition 1990/91:18 *Ansaret för skolan* uttrycks detta på följande sätt:

¹³ Socialstyrelsen 1997:7, sid. 14.

¹⁴ Det kategoriska- respektive det relationella perspektivet behandlas också under rubriken **Från en skola för vissa till en skola för alla?** sid. 15.

¹⁵ Exempelvis proposition 1993/94:11. Om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m. m.

¹⁶ *Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:7, sid. 13 (Socialstyrelsen 1977).

¹⁷ Löfquist, Staffan; *Den bångstyriga verkligheten* (1999) sid. 53.

¹⁸ Ansvarfördelning och styrning på skolområdet (Ds U 1987:1), *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet* (SOU 1988:20), *Om skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:4).

¹⁹ Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*, sid. 3.

För att alla elever skall uppnå goda resultat behöver särskild hänsyn tas till elever med olika former av inlärningssvårigheter. Det kan gälla elever med handikapp, läs- och skrivsvårigheter eller störningar av sådan art som påverkar elevernas arbete i skolan. Jag anser det angeläget att i lagen markera skyldigheten att i utbildningen ta hänsyn till elever med särskilda behov²⁰.

Senare utredningar har i olika sammanhang var för sig gjort sina försök att definiera vad respektive utredning avser med begreppet i behov av särskilt stöd. En expertgrupp inom Utbildningsdepartementet, med uppgift att främja utveckling av goda förhållningssätt för ökad måluppfyllelse för elever i behov av stöd, noterar i sin redovisning *Elevens framgång – Skolans ansvar*²¹ 2001, att någon entydig definition av vilka elever som ska definieras som elever i behov av särskilt stöd inte existerar.

I en motion till riksdagen, riksdagsåret 2002/03, beskrivs elever i behov av särskilt stöd på följande sätt:

Elever med behov av särskilt stöd är inte en tydligt avgränsad grupp utan de flesta elever har någon gång under sin skoltid behov av extra stöd. Behoven är därför lika många och varierande som det finns elever. Vissa grupper av elever är ändå av olika anledningar mer utsatta och deras behov större än andras, och det är de barnen vi vill lyfta fram i den här motionen. Det kan vara barn med olika former av funktions- och rörelsehinder, utvecklingsstörning eller som av andra anledningar har särskilt svårt att nå upp till skolans kunskapsmål²².

Beskrivningen i motionstexten sammanfattar väl de syften som i olika sammanhang givits för vilka barn och ungdomar som har behov av särskilt stöd.

Sammanfattningsvis kan vi också se att begreppsanvändningen kring särskilt stöd har ändrats sedan början av 1990-talet. Av elever med särskilda behov eller elever med behov av särskilt stöd har nu blivit elever i behov av särskilt stöd²³. Detta markerar en förändrad inställning, ett perspektivskifte. Det är således inte endast fråga om en nyansskillnad som markeras av propositionen i. Snarare är det ett språkligt medel för att förtydliga att i behov av stöd kan man vara tillfälligt, övergående eller under olika omständigheter. Med leder istället tanken till att stödbehovet följer med personen i alla situationer. Om detta perspektivskifte följts av en motsvarande förändring i förhållningssätt är en annan fråga.

²⁰ Prop. 1990/91:18, *Ansaret för skolan*, sid. 29.

²¹ Ds 2001:19.

²² Motion 2002/03:Ub443 av Inger Davidsson (kd) m. fl.

²³ I skollagen infördes begreppsändringen, som ovan nämnts, i november 1999.

Funktionshinder

På motsvarande sätt som skett med begreppet i behov av särskilt stöd har det skett ett perspektivskifte vad gäller begreppen funktionshinder respektive handikapp. Från att en funktionsnedsättning setts som en begränsning av individens förmåga har perspektivet sedan början av 1970-talet successivt förskjutits mot att identifiera hinder i den omgivande miljön som medför att ett handikapp uppstår för den enskilde. Hur handikapp uppstår kan illustreras på följande förenklade sätt. En rullstolsburen person kan inte förflytta sig via trappor sig från ett våningsplan till ett annat våningsplan i en byggnad. Hindret i form av trappor skapar därmed ett handikapp medan tillgången till en hiss i byggnaden skulle medföra att något handikapp inte föreligger. Den rullstolsburne kanske inte behöver annat stöd i sina studier än att ges tillgång till den genom vissa anpassningar i miljön. På samma sätt kan vi resonera om andra svårigheter i funktionsförmågan.

Med detta synsätt är som nämnts inte alla barn och ungdomar med funktionshinder i behov av särskilt stöd för att nå kunskapsmålen i skolan. De kan vara det, men de kan även vara i behov av stöd av andra skäl utifrån de särskilda behov funktionshindret medför.

Traditionellt definieras funktionshinder utifrån ett medicinskt diagnostiskt perspektiv²⁴. I Sverige används begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning nästan synonymt men de speglar olika fokus: Medicinsk litteratur använder begreppet funktionsnedsättning medan vissa andra vetenskaper använder sig av begreppet funktionshinder. I den medicinska vetenskapen utgår man från skadan eller sjukdomen och beskriver vilka nedsättningar den medför, medan i samhällsvetenskapen mer beskrivs vilka hinder som uppstår till följd av denna nedsättning. Skadan är något som finns, medan hindren som skadan medför kan och ska minimeras genom åtgärder i den omgivande miljön.

²⁴ Förutom att definiera funktionshinder utifrån ett medicinskt perspektiv förekommer även andra sätt att definiera. En vanlig avgränsningsmetod, som ofta används i levnadsnivåundersökningar, är att definiera funktionshinder som en nedsättning av funktionsförmågor. Det kan gälla exempelvis förmågor som att gå, bära, läsa, skriva eller höra. Med en sådan metod skapas gruppen funktionshindrade genom att man tar fasta på vissa egenskaper som den enskilde individen har. Ett annat sätt att definiera funktionshinder utgår från det samhällsstöd som administreras till personer med funktionshinder. En person som efter en utredning av en tjänsteman, exempelvis på försäkringskassan, visar sig uppfylla vissa kriterier som en lagstiftning satt upp för rätt till stöd kommer, enligt detta sätt att avgränsa, att definieras som funktionshindrad. Ett möjligen tredje sätt att definiera, och som är en kombination av en funktionsförmågebasead och administrativ definition, är att utgå från vissa uppställda mål som skall uppnås i ett visst sammanhang. Orsaken till att den enskilde inte når de uppställda målen kan här ses som brister i förmåga samtidigt som denna förmåga är administrativt definierad i mål. Detta senare sätt att definiera är det som ligger till grund för att beskriva vem som är berättig till särskilt stöd i gällande skolförfattningar. En utförlig presentation kring olika sätt att definiera funktionshinder och problem förknippade med sådana definitioner redovisas av Riksförsäkringsverket i Socialförsäkringsboken 2002 – *Idé och verklighet i handikappolitiken* (Riksförsäkringsverket 2002), sid. 11ff.

Fysiska-, begåvningsmässiga och dolda funktionshinder

En vanligt förekommande indelning av funktionshinder²⁵ är att dela in dem i fysiska, begåvningsmässiga och dolda funktionshinder. Med fysiska funktionshinder avses synskada/blindhet, hörselskada/dövhhet och olika slag av rörelsehinder medan utvecklingsstörning utgör ett begåvningsmässigt funktionshinder. Dolda funktionshinder delas in i två grupper – medicinska funktionshinder och övriga. Till medicinska funktionshinder räknas allergier och överkänslighet, diabetes, blödarsjuka, cystisk fibros, hjärt- och kärlsjukdomar, mag- och tarmsjukdomar, njursjukdomar, psoriasis, stomiopererade m. fl. I gruppen övriga dolda funktionshinder återfinns funktionsnedsättningar som stamning, språk-, tal- och röststörningar, specifika läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, specifika matematiksvårigheter och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som DAMP och ADHD. Denna indelning eller diagnos av funktionshinder säger ingenting om arten, graden eller omfattningen av den funktionsnedsättning som uppstår hos den enskilde och ger därmed inte någon vägledning om vilka behov som måste tillgodoses i olika situationer.

Internationell terminologi

Förenta Nationerna (FN) har genom Världshälsoorganisationen (WHO) sedan årtionden tillbaka arbetat med att skapa en gemensam terminologi som beskriver konsekvenser av funktionshinder av olika slag. Den mesta kända av dessa beskrivningar är WHO:s klassifikation från 1980. I korthet utgår denna ifrån det miljörelativa synsätt som beskrivits i inledningen på detta avsnitt, dvs. ett handikapp skapas och uppstår i samspelet mellan en individ med en funktionsnedsättning och den omgivande miljön. En person med ett funktionshinder kan alltså vara handikappad i en miljö eller situation utan att för den skull vara det i andra²⁶.

År 2001 presenterade WHO, efter år av arbete, en ny klassifikation av funktionstillstånd och funktionshinder (ICF)²⁷. Denna nya klassifikation utgår från ett hälsoperspektiv till skillnad från den tidigare klassifikationen, från 1980, som mer utgick från ett hinderperspektiv. Avsikten med den nya klassifikationen är inte att klassificera individer utan att beskriva varje individ inom en uppsättning områden relaterade till hälsa. Förenklat kan sägas att ICF, istället för att spegla sambandet skada – funktionshinder – handikapp fokuserar på förutsättningar för aktivitet och delaktighet. ICF ser funk-

²⁵ Bl.a. i Statistiska Centralbyråns kategorisering för beskrivningar av levnadsförhållanden (Rapport 97, Funktionshindrade 1988-1999. SCB 2003).

²⁶ Prop. 1992/93:159, sid. 52f.

²⁷ Klassifikation av funktionstillstånd och funktionshinder 2002. Svenska versionen av International Classification of Functioning, Disability and Health (Socialstyrelsen 2002).

tionsnedsättningar som aktivitets- respektive delaktighetsinskränkningar i förhållande till de omgivningsfaktorer som skapar dessa inskränkningar²⁸.

Utvecklingen av detta nya synsätt speglar ett skifte från medicinska och sociala modeller till en "biopsykosocial" modell över funktionstillstånd och funktionshinder. En modell som bidrar till en fördjupad insikt om omgivningens betydelse för all mänsklig aktivitet och att handikapp är något som uppstår i mötet mellan en individ och den miljö i vilken individen befinner sig²⁹.

I sin bok *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap*³⁰ jämför Bengt Persson de båda ovan beskrivna WHO klassifikationerna med avseende på elevers skolsituation. Han pekar på den betydelse som begrepp som *aktivitet* och *delaktighet* har för individers livskvalitet och menar att dessa är särskilt viktiga för att förstå exempelvis hur skolsituationen kan upplevas av elever med olika slag av svårigheter. Han skriver:

Den inkluderande skolan bygger på att alla elever skall finnas tillsammans. Men det räcker inte att man är fysiskt närvarande (eller "integrerad") för att uppleva meningsfullhet i tillvaron. Därtill krävs att möjlighet ges till ett aktivt deltagande i den inkluderade verksamheten och att vars och ens bidrag ses som en resurs i det gemensamma och gemensamhetsskapande. Förmodligen handlar misslyckade s. k. integrationsförsök om detta – man har visserligen lyckats skapa fysiska förutsättningar för närvaro men inte förmått skapa miljöer där ett aktivt deltagande möjliggjorts³¹.

Med denna bakgrund och orientering i senare tids begrepp knutna till frågan om stöd och vilka som är i behov av särskilt stöd eller anpassning av miljön kan vi övergå till att fördjupa oss i historien om skola och stöd.

Från en skola för vissa till en skola för alla?

Historiken om skolan och skolans sätt att möta barn och ungdomar med funktionshinder respektive i behov av särskilt stöd kan skrivas på många olika sätt. Redovisningen som följer har tagit sin utgångspunkt i tre parallella spår för att med hjälp av dessa beskriva utvecklingen. För att beskriva effekterna har använts den modell för analys som tillämpas och beskrivs av Ingemar Emanuelsson, Bengt Persson och Jerry Rosenqvist i kunskapsöversikten *Forskning inom det specialpedagogiska området*. Miljöer beskrivs och analyseras utifrån

²⁸ A.a. sid. 16.

²⁹ Nordenfelt, Lennart; Note on the prefinal draft of ICIDH-2 from an action-theoretic point of view. Presentation at the Nordic/Baltic conference on ICIDH-2 International Classification on Functioning, Disability and Health, Januari 19th 2001. Aarhus, Danmark.

³⁰ Persson Bengt; *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap* (2001) sid. 49ff.

³¹ Persson Bengt; *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap* (2001) sid. 50.

en modell där två perspektiv jämförs, det kategoriska och det relationella.

Det *kategoriska perspektivet* har en förankring i individkaraktäristika. Svårigheter reduceras till effekten av begåvning, funktionshinder eller hemförhållanden. Diagnoser och avvikelser från vad som anses "normalt" får bestämma svårigheterna. Eleven är bärare av svårigheterna och blir därmed objekt för skolans insatser av olika slag. I det *relationella perspektivet* är interaktionen med pedagogiken och verksamhetens utformning det fundamentala. Fokus är inte elevens individspecifika svårigheter, utan hur skolan utformar och anpassar sin verksamhet så att den enskilde ska kunna uppfylla vissa på förhand uppställda krav eller mål³². I beskrivningen av denna utveckling har undersökts vilket av de båda ovan nämnda perspektiven som präglar vilken tid och hur detta påverkar ett segregterande alternativt inkluderande förhållningssätt i stödet till elever i behov av särskilt stöd.

En utveckling på tre parallella spår

Ett studium över hur skolan över tid utformat sin verksamhet kan beskrivas som en utveckling längs tre parallella spår. På huvudspåret färdas de elever som tillägnar sig de kunskaper som finns föreskrivna i normalplaner inom föreskriven tid. Parallellt med detta spår löper ett annat. På detta färdas de elever som av en eller annan anledning behöver mer tid för sitt lärande eller som har andra svårigheter med skolan. De som färdas på dessa båda spår har samma resväg och stationer att passera längs vägen, även om de som färdas på parallellspåret oftast inte kommer lika långt.

Vid sidan av dessa båda spår löper ett tredje spår. På detta spår färdas elever med olika slag av funktionshinder. Medan de två första spåren är lika i längd, varierar längden på det tredje spåret. För några funktionshindergrupper anlades spåret långt innan allmän folkskola infördes för alla barn och ungdomar. För andra funktionshindergrupper anläggs spåret först långt efter. Även resvägen och stationerna skiljer sig åt på detta tredje spår såväl mellan de olika funktionshindergrupperna, som med dem som färdas på de båda andra spåren. Först med en början vid mitten av 1950-talet anläggs de växlar som gör det möjligt att byta spår och därmed att kunna nå samma resmål.

Tredje spåret är det som först börjar anläggas

I Sverige inleds denna utveckling 1807. Utifrån privata initiativ startas detta år utbildning av blinda barn och ungdomar. Två år senare startas motsvarande utbildning av döva. Båda dessa utbildningar samlokaliseras 1812 och förlades till Manilla på Djurgården i Stockholm. Förebilderna hämtades från

³² Emanuelsson Ingemar, Persson Bengt och Rosenqvist Jerry: *Forskning inom det specialpedagogiska området – en kunskapsöversikt*, (Skolverket 01:605) sid. 7 och 23.

andra länder som etablerat motsvarande verksamheter. Tankarna bakom var filantropiska och syftet med utbildningarna var att blinda respektive döva barn skulle ges sådana kunskaper och färdigheter att de efter utbildningen skulle kunna försörja sig själva och inte ligga samhället till last³³.

Dessa båda utbildningar, som vilar på sin tids värderingar, kom att bli förebilder för hur utbildning av funktionshindrade skulle komma att organiseras framöver. Samtidigt som de erbjöd blinda och döva barn och ungdomar möjligheter till skolutbildning som inte stod andra barn i samhället till buds, så skedde det utifrån ett kategoriskt perspektiv där barn och ungdomar segregeras. Denna segregering var dessutom många gånger tvåfaldig. Dels från jämnåriga barn utan funktionshinder, dels från föräldrar och syskon då verksamheten bedrevs i form av internat. För de döva barnen innebar denna segregering en möjlighet till en språklig gemenskap med andra barn och med vuxna som de aldrig kunnat uppnå på respektive hemorter. För de blinda barnen upplevdes segregationen många gånger helt annorlunda eftersom dessa till skillnad från de döva barnen hade samma språk som föräldrar, syskon och andra i samhället och därmed möjlighet till en fungerande språklig interaktion med andra. Sett utifrån den tidens samhälle gav utbildningen dock dessa båda grupper möjligheter till en framtida försörjning och därmed till livsvillkor som inte erbjöds andra med funktionshinder.

Modellen med särskilda undervisningsgrupper och en särskild skola för blinda och döva kom att följas av flera motsvarande längre fram under 1800-talet såväl för dessa två grupper, som för barn och ungdomar med andra slag av funktionshinder. Men det skulle gå mycket långt in på 1900-talet innan samtliga barn och ungdomar med funktionshinder fick möjlighet till skolgång.

Ett huvudspår anläggs, men samtidigt påbörjas ett parallellspår. År 1842, infördes allmän folkskola i Sverige. Införandet innebar att alla barn skulle ges undervisning. Före 1842 var det främst barn till över- och medelklassföräldrar som fick undervisning. Införandet av folkskolan innebar först och främst skolgång för de barn som inte redan tidigare hade ordnad skolgång. Folkskolan har därför också beskrivits som en "fattigskola" med uppgift att lära ut förnöjsamhet³⁴.

Den folkskolestadga som var styrande för den nya folkskolan innehöll, förutom föreskrifter om vad som skulle läras ut och vad eleverna skulle uppnå, föreskrifter för särskiljande av elever i form av en minimikurs (i kristendomskunskap, skrivning, räkning och kyrkosång) för fattiga och obegåva-

³³ *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II. SOU 1965:55, sid. 221, 231.

³⁴ Liljequist, K (1994) *Skola och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur, sid. 218.

de elever. Professor Karl-Georg Ahlström menar i sin uppsats *Från folkskola till grundskola*³⁵ att den svenska specialundervisningens ursprung utgörs av denna minimikurs. Redan i denna första folkskolestadga kan man alltså urskilja en inbyggd särskiljandets metodik riktad mot tre grupper – de barn som inte motsvarade det “normalitetsbegrepp” folkskolestadgan utsagt definierat, de barn vars föräldrar var de ekonomiskt sämst ställda samt barn som beskrivs som “vanartiga”. För denna senare grupp kom “avsöndringsskolor”, “skolkarehem” och “uppfostringsanstalter” att inrättas. Motiven för dessa var inte enbart att rädda dessa “vanartiga” barn från en osäker framtid utan även att tillfredsställa “ordentliga föräldrar och målsmän (som) äga fullt berättigade anspråk på att deras barn befrias från sådana kamrater vilka icke dölja sin avsikt att förleda andra att bli lik dåliga som de själva äro”^{36 37}.

1878 års Normalplan för folkskolan

Genom införandet av 1878 års Normalplan³⁸ skapades förutsättningar för folkskolan att dela in eleverna i klasser, definiera innehållet i kursplaner för varje årskurs och bestämmelser för flyttning från årskurs till årskurs. Skolorganisationen krävde att eleverna skulle uppfylla vissa kunskapskrav för att flyttas till högre årskurs. Uppfylldes inte kraven fick eleven gå om klassen, en form av särskiljande i form av “kvarsittning”, men ett särskiljande inom ramen för skolans ordinarie organisation. Genom införandet av skolplikt några år senare kunde “kvarsittningen” leda till att eleven inte hann igenom skolan före skolplikten upphörde. De elever, som inte genomgått sista årskursen, erhöll inget slutbetyg. Istället fick de ett så kallat “§ 48 intyg”, som angav att de fått sluta skolan utan uppfyllda krav^{39 40}.

Införandet av skolplikt för vissa ...

³⁵ Ahlström K-G. (1992) *Från folkskola till grundskola*. Publicerad i Tio forskare belyser utvecklingen under 150 år i anslutning till folkskolejubiléet.

³⁶ A. a. Ahlström, K-G (1992), sid. 25.

³⁷ År 1896 föreslog “tvångsuppfostringskommittén” att en barnavårdsnämnd skulle inrättas i varje kommun och att “vanartiga och försummade barn och ungdomar skulle omhändertas i särskilda anstalter”. Frågor kring dessa “vanartiga” barn och deras behov behandlas inte vidare i denna kunskapsöversikt.

³⁸ A. a. Ahlström, K-G (1992), sid. 19.

³⁹ Ahlström K-G. (1992) *Från folkskola till grundskola*. Publicerad i Tio forskare belyser utvecklingen under 150 år i anslutning till folkskolejubiléet, sid. 19.

⁴⁰ Orsaken till varför vissa inte hade betyg utan särskilda intyg blev snabbt känd hos arbetsgivarna och intygen kom därigenom att bli dels stigmatiserande, dels särskiljande även efter avslutad skolgång. “§ 48” kom att gälla fram till 1949 då den ersattes med § 47 a. Denna var mera diskret utformad men betydelsen för arbetsgivarna var välkänd och följderna för den enskilde desamma. Intygen hade, för att låna en term från arbetsmarknadsområdet, klara inläsningseffekter.

Genom införandet av allmän skolplikt år 1882 fastställdes skolåldern till att gälla från sju till fjorton år. Skolplikten omfattade till en början inte barn med funktionshinder. Skolplikten innebar dock inte en folkskoleplikt eftersom det fanns en rättighet att undervisa barnet i hemmet under förutsättning att någon stod för undervisningen⁴¹.

Parallellt med utvecklingen av folkskolan infördes skolplikt för blinda barn 1896 och för döva barn 1889, för båda grupperna från sju års ålder. Utbildningarna för blinda respektive döva som hittills i stor utsträckning fått lita till privata initiativ blev genom införandet av skolplikt en angelägenhet för samhället. Anordnandet av skolgång för blinda barn blev en statlig angelägenhet och utbildningen förlades till Kongl. Blindinstitutet i Solna. Motsvarande ansvar för döva barns skolgång blev en landstingskommunal⁴² uppgift för vilken landstingen dock fick ett särskilt statsbidrag⁴³.

... men inte för andra

Medan barn som var blinda eller döva fick rätt till skolgång genom skolplikt omfattades andra grupper av barn med funktionshinder inte av skolplikt. För dessa grupper etablerades filantropiska verksamheter i skilda former från mitten av 1850-talet och framåt. Förebilder och inspiration hämtade man från andra länder. Efter hand som dessa verksamheter fann sin form och ökade i omfattning övergick de successivt till att bli ett åtagande av samhället.

Undervisning av barn med psykisk utvecklingsstörning började som filantropisk verksamhet under 1860-talet. Redan under det följande decenniet började flera landsting engagera sig inom detta område. År 1875 inrättades det första landstingsdrivna särskoleinternatet. Detta följdes av flera och fram till år 1915 skaffade sig samtliga landsting egna särskoleinternat eller del i sådana hos annat landsting⁴⁴. Det anstaltsväsende som byggdes upp inom landstingen kom att präglade särskolan under hela dess första sekel⁴⁵.

Speciella anstalter för barn med rörelsehinder tillkom på enskilt initiativ i slutet av 1800-talet. Förebilden till de svenska vanförevårdsföreningarna hämtades från Danmark. Den första anstaltsförening som bildades i Sverige var Sällskapet Eugeniahemmet år 1882. Därefter tillkom föreningar för hjälp åt lytta och vanföra i Göteborg 1885, Helsingborg 1887 samt Stockholm 1891.

⁴¹ A. a. Ahlström, K-G (1992), sid 19.

⁴² Efter riksdagsbeslut åren 1937 och 1938 överfördes ansvaret för undervisning av döva från den 1 juli 1938 från landstingen till staten. Staten kom därigenom att helt överta ansvaret för undervisning av döva. (SOU 1965:55, s. 231).

⁴³ *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II. SOU 1965:55, sid. 221, 231.

⁴⁴ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande av särskolekommittén. (SOU 1991:30) sid. 28.

⁴⁵ A.a sid. 28.

År 1915 bildades en förening för Norrland och Dalarna. På föreningens initiativ upprättades med statliga medel vanförestalten i Härnösand 1931. Anstalterna var till en början, i likhet med utbildningarna för blinda och döva, enbart inriktade på skolhemsverksamhet och yrkesutbildning. Den sjukvårdande verksamheten vid anstalterna tillkom först omkring sekelskiftet⁴⁶.

Utöver etablerandet av särskilda "institutioner" för utbildning av blinda, döva och rörelsehindrade växer under senare delen av 1800-talet även upp motsvarande verksamheter för barn med epilepsi⁴⁷ och för vissa andra grupper av barn i behov av stöd⁴⁸.

Parallellt med tillskapandet av särskilda institutioner för barn och ungdomar med funktionsnedsättning inrättades successivt alltfler specialklasser för barn som av andra orsaker inte ansågs passa in i normalklasserna. Hit hörde t. ex. barn med sjukdomar, med stamning etc. Dessutom fick barn med vissa sjukdomar, som epilepsi, enskild undervisning av lärare. Med medicinens och psykologins hjälp utvecklades vetenskapliga metoder att spåra och särskilja. Metoderna för att differentiera utifrån begåvning förfinades. I Stockholm infördes omkring 1915 s. k. svagklasser (B-klasser) vid sidan av de befintliga hjälpklasserna. Differentieringen byggde både på ett uttalat behov att uppmärksamma och ge stöd men också på att lärare och skolledare ansåg homogent sammansatta klasser vara fördelaktigt för undervisningen.

Noterbart är att ovan beskrivna utveckling fortsatt följer en modell med särskiljande i form av utbildning och omhändertagande av barn och ungdomar med funktionshinder vid särskilda inrättningar vid sidan av annan utbildning i samhället. Det kan också noteras att vissa av dessa barn vid övergången till ett nytt sekel ännu inte omfattas av skolplikt och motsvarande rätt till utbildning samt att framväxten av särskiljande undervisning växer fram i ökande omfattning inom den s.k. normalskolan.

På tre parallella spår in i ett nytt århundrade

Bilden av den svenska skolan vid övergången till sekelskiftet 1900 är en bild av en skola med ett huvudspår, ett mindre parallellspår och ett spår vid sidan av. Det sista med en annan spårvidd, trafikerat med vagnar och lok som inte kan växlas över till de båda andra.

Det ena spåret, huvudspåret eller normalspåret, utgörs av folkskolan och

⁴⁶ *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II. SOU 1965:55, sid. 307.

⁴⁷ *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II. SOU 1965:55, sid. 250.

⁴⁸ *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II. SOU 1965:55, Bilaga 2
Vårdområdesbeskrivning.

dess motsvarande skolformer där kunskaper och färdigheter inhämtas enligt fastställd plan, inom fastställd tid och i en fastställd organisation. Stationerna längs vägen utgörs av årskurser och hur långt man får åka med bestäms av hur man uppnått de mål planen anger. Att färdas längs detta spår är en plikt för de flesta barn och ungdomar i skolpliktig ålder.

På det andra, mindre parallellspåret, färdas de som släppts av vid någon station längs vägen då de inte uppnått de mål som utgör biljett för vidare resa på huvudspåret. De har växlat över till parallellspår. Stationerna här bär inte namn efter årskurser, utan beteckningar som "kvarsittning", "hjälpklass", "specialklass", "enskild undervisning" eller mer undervisning efter den ordinarie skoldagens slut. Beteckningarna på stationerna antyder en kompensatorisk inriktning på insatserna. Att färdas längs detta spår är även det en plikt så länge man befinner sig i skolpliktig ålder.

Det tredje spåret är skilt från de två andra genom sin annorlunda spårvidd men också på grund av andra faktorer. De barn och ungdomar som färdas längs det spåret är de med olika slag av funktionshinder. De får sin undervisning vid institutioner vid sidan av, ofta långt borta från föräldrar och syskon. Även dessa utbildningar följer planer. Planer som avviker i flera avseenden från de planer som gäller för skolan i övrigt genom att träning av kompensatoriska färdigheter ingår som en betydande del i utbildningen. Barn med vissa funktionshinder som färdas längs detta spår har som vi sett skolplikt medan andra, t.ex. gravt rörelsehindrade, som färdas på samma spår inte har det.

1900-talets första hälft

Under första hälften av 1900-talet fortsätter utvecklingen längs de ovan beskrivna tre spåren. Elever i den allmänna skolan som är i behov av särskilt stöd får detta i form av insatser i särskilda klasser av den art som ovan beskrivits. Elever med olika slag av funktionshinder undervisas fortsatt särskilt utanför den allmänna skolan vid speciella skolor i institutionsliknande former. Då det gäller den allmänna folkskolan fortsätter utvecklingen⁴⁹ mot ett ökat antal särskilda undervisningsgrupper för elever i behov av stöd. Samtidigt förfinas de instrument som skolan använder för att särskilja de elever som bedöms avvika från vad skolan definierar som "normalitet". Dessa instrument utgår från individkaraktäristika och resultaten av bedömningarna beskrivs i avvikelser och diagnoser. De metoder som rekommenderas för att komma tillrätta med "problemen" är oftast klart segregerade från annan undervisning i skolan.

⁴⁹ A. a. Ahlström, K-G (1992), sid. 26 ff.

Särskiljande med hjälp av test

I början av 1900-talet användes i Stockholm för första gången det intelligens-test som fransmannen Binet konstruerat. Metoden fick en snabb spridning över landet och testerna gav ökade argument för en vidgad differentiering och utökad hjälpklassundervisning. Före användandet av Binets test i Sverige hade två procent av befolkningen per definition ansetts vara "hjälpklassmässiga". Genom metodens spridning och användandet av testet definierades ett intervall inom vilket barn och ungdomar med de definierade testresultaten ansågs hjälpklassmässiga. Härigenom steg på kort tid andelen elever som ansågs "hjälpklassmässiga" från 2 till 13 procent⁵⁰. Testen gav, per definition⁵¹, argument för särskiljande genom att ta fasta på vissa egenskaper som den enskilde individen saknade.

Särskiljande för träning och behandling

I slutet av 1930-talet börjar begreppet "ordblindhet" användas om de elever som annars ansågs begåvade men som hade svårt att lära sig läsa. Orsaken här till ansågs, av samtiden, vara en skada i "ordblindcentrum". Skadan kunde förvärras eller lindras beroende på hur barnet behandlades⁵². I och med diskussionen kring hur dessa elever ska kunna få hjälp med sina svårigheter framträder en tendens att se inlärningssvårigheter i termer av diagnos och behandling.

Som en följd av dessa diskussioner inrättades särskilda "läsklasser" för elever som diagnostiserades som "ordblinda", den första i Stockholm 1938. I dessa klasser lades tonvikten vid träning av läsning och skrivning och undervisningen anpassades. Trots dessa insatser hade många av de "ordblinda" eleverna fortsatta svårigheter med att läsa och skriva och blev därigenom bedömda som icke godkända i dessa ämnen. I ett cirkulär år 1948 skriver därför Skolöverstyrelsen: "Om elever i folkskola och läroverk kunde uppvisa läkarintyg på sina svårigheter skulle deras stavfel i uppsatser och främmande språk bedömas milt"⁵³.

Särskiljande genom åtskillnad

Karl Georg Ahlström påpekar⁵⁴ att specialundervisning ofta har använts för att förbättra de disciplinära förhållandena i skolan och exemplifierar bl.a. med inrättandet av särskilda så kallade "observationsklasser". Syftet med dessa var, enligt 1945 års upplaga av Psykologisk-pedagogisk uppslagsbok, "normalklas-

⁵⁰ A. a. Ahlström, K-G (1992) sid. 26.

⁵¹ Binet testet definierade ett hjälpklassintervall mellan variablerna IK 85 och IK 70.

⁵² A. a. Ahlström, K-G (1992) sid. 30.

⁵³ A. a. sid. 30.

⁵⁴ A. a.

sernas sanering och de svåruppfostrade barnens förbättrande i en för dem gynnsammare skolmiljö med bestämd läkepedagogisk inriktning”⁵⁵. Förebilderna till det läkepedagogiska förhållningssätt, som nämns i citatet, hämtades från Schweiz och Tyskland⁵⁶.

De barn som avsågs som ”svåruppfostrade” var barn som av olika anledningar var stökiga, bråkiga, utagerande och som därigenom påverkade skolsituationen för andra. Dessa barn hade skolan svårigheter med att inordna i den struktur som skolan och skolans organisering av undervisningen utgör. För att komma tillrätta med denna problematik inrättades de nämnda ”observationsklasserna” vars primära syfte inte var att ge kompensatoriskt stöd, utan att förbättra de disciplinära förhållandena i skolan.

Då det gäller skolgång för elever med olika slag av funktionshinder sker en fortsatt utbyggnad av undervisning och omhändertagande vid särskilda inrättningar vid sidan av annan utbildning i samhället. Samhällsinsatser av detta slag växer fram om än i begränsad utsträckning för barn och ungdomar med svåra sammansatta funktionshinder. Ett exempel härpå är den undervisning som tidigare anordnats på enskild väg för blinda barn och ungdomar med begåvningshandikapp eller med andra funktionshinder utöver blindheten som 1922 övertogs av samhället och förlades till Vårdanstalten för blinda med komplicerat lyte i Lund⁵⁷. Samtidigt sker under perioden såväl en medikalisering respektive biologisering av synen på individer som avviker från det som samhället definierar som normalt, såväl när det gäller medicinskt/biologiska som etniskt/sociala avvikelser.

Tiden efter andra världskriget

Även under senare hälften under 1900-talet fortsätter skolutvecklingen längs de tidigare beskrivna tre spåren. Först genom den process, som år 1962 resulterade i införandet av en grundskola för alla, tillskapas växlar som förbinder spåren med varandra. Genom tillkomsten av vissa av dessa växlar skapas exempelvis särskilda synklasser samt möjligheter för integrering av barn och ungdomar med funktionshinder i den vanliga skolan. Genom tillkomsten av

⁵⁵ A. a sid. 31.

⁵⁶ I Sverige infördes den läkepedagogiska metoden med tillkomsten av Mikaelsgårdens läkepedagogiska institut i Järna 1935. Ytterligare sex institut med denna inriktning tillkom senare – fem i Järntrakten och ett i Hedemora. Den teori som låg bakom behandlingen hade österrikaren Rudolf Steiner till upphovsman. Pedagogiken inriktades på att utveckla vissa kunskaper och färdigheter med ett antroposofiskt betraktelsesätt som grund, dvs. den typ av pedagogik vi i dag kallar Walldorfpedagogik. Barnen som togs emot vid instituten uppvisade diagnoser av vilka några är att hänföra till psykisk sjukdom. De barn som mottogs vid instituten var sådana som inte kunnat anpassa sig på ett normalt sätt till familjen, annan institution för barn eller andra undervisningsformer. De beskrevs som oroliga och aggressiva. De hade kontaktstörningar, tvångsidéer och tvångshandlingar (SOU 1965:55, sid. 290ff).

⁵⁷ *Barn på anstalt*. Barnanstaltsutredningens betänkande II (SOU 1965:55), sid. 223.

andra växlar, som exempelvis ett ökat antal hjälpklasser, skapades möjligheter för skolan att ytterligare segregera insatser för elever utan funktionshinder, men som var i behov av särskilt stöd för att nå skolans kunskapsmål. Synen på de elever som färdas vid sidan av normalspåret är fortsatt att eleven ses som objekt och som bärare av sina svårigheter, även om denna syn så sakteliga börjar förändras under perioden.

En vision om en skola – en skola för alla – börjar växa fram

Tiden efter andra världskriget läggs grunden för det skolsystem vi har än i dag. År 1948 presenterade 1946 års skolkommision sitt *betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling* (SOU 1948:27). I detta betänkande och i den därpå följande propositionen⁵⁸, föreslogs att folkskolan och realskolan skulle slås samman till en nioårig enhetsskola för alla. Skolkommisionen ville demokratisera skolväsendet bl.a. genom att skapa bättre möjligheter för eftersatta grupper. Klasserna i enhetsskolan skulle enligt förslagen vara odifferentierade. Eleverna skulle inte grupperas utifrån skilda förutsättningar utan klasserna skulle hållas samman från årskurs ett till årskurs åtta. För de elever som var i behov av stöd skulle detta ges i form av individualisering av undervisningen. Stödet skulle ges inom den sammanhållna klassens ram eller i anslutning till denna⁵⁹. Förslagen innebar början till de kommande stora reformerna på i första hand den obligatoriska skolans område. I förslagen kan man se den rikttningsförändring inom utbildningsväsendet som senare skulle utvecklas till en skola för alla⁶⁰.

Kommisionens förslag till rikttningsförändring mot *en skola för alla* är emellertid inte helt konsekvent då "alla" barn och ungdomar inte innefattas i visionen. Detta framgår av kommissionens syn på vilka elever som anses vara i behov av specialundervisning. Idémässigt hade inrättandet av ett växande antal specialklasser kommit att ifrågasättas under 1940-talet, så också av kommissionen. Kommissionen såg emellertid positivt på specialundervisning som ett alternativ till den allt vanligare kvarsittningen men förordade att ett sådant specialpedagogiskt stöd skulle ges som individualiserad undervisning inom klassens ram⁶¹. Detta gällde dock inte alla elever. Kommissionen såg det som önskvärt med en fortsatt utökad segregering av vissa elever genom en satsning på hjälpklasser för de svagt begåvade barnen. Detta med hänvisning till att dessa barn kunde förväntas få en mera harmonisk skolgång i sådana grupper⁶².

⁵⁸ Proposition 1950:70.

⁵⁹ FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan (SOU 1988:66), sid. 48.

⁶⁰ Persson, Bengt; *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap* (2001), sid. 15.

⁶¹ FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan (SOU 1988:66), sid. 48f.

⁶² Persson, Bengt; *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap* (2001), sid. 15.

Parallellt med 1946 års skolkommision diskuterades, om än lite mera i skymundan, huvudmannaskapet för särskolan. Diskussionerna fördes inom ramen för 1946 års sinnesslötredning. Utredningen redovisade 1949 sina förslag i sitt betänkande *Om sinnesslövården*⁶³. I betänkandet föreslogs en lag om vård och undervisning av sinnesslöa i alla åldrar, såväl av de som ansågs som "bildbara" som de som betraktades som "obildbara". Huvudmannaskapet för verksamheterna skulle enligt utredningens förslag delas, så att landstingen och de landstingsfria städerna⁶⁴ skulle ansvara för vård och undervisning av de "bildbara", medan tyngre vårdfall och s.k. "obildbara" även i fortsättningen skulle vistas på anstalter med staten som huvudman⁶⁵. Härmed lades grunden för det fortsatta särskiljandet av särskolan som vård kombinerad med utbildning vid sidan om övriga skolan, och artskild från annan skolverksamhet.

Tankegångar liknande dem som 1946 års skolkommision framfört, framfördes även av den följande utredningen på skolområdet – 1957 års Skolberedning. Beredningen hade till uppgift att utforma läroplan och organisation för en kommande grundskola. Av beredningens betänkande *Grundskolan* (SOU 1961:90) framgår att man vid denna tidpunkt ansåg att elevers skolsvårigheter var något som främst förelåg hos eleven själv⁶⁶. Eleven sågs alltså som bärare av svårigheterna och det var genom kompensatoriska insatser i olika former som den enskilde eleven skulle ges hjälp. Parallellt med den process som resulterade i en nioårig enhetsskola/grundskola sker förändringar i synen på barn och ungdomar med funktionshinder. Även om man fortfarande anser att flertalet av dessa barn och ungdomar fortsatt bör undervisas vid särskilda skolor och institutioner sker något av ett paradigmskifte genom att skolplikt införs för allt fler barn och ungdomar med funktionshinder. År 1955 införs skolplikt för barn med utvecklingsstörning utan tilläggshandikapp⁶⁷, dvs. de barn med begåvningshandikapp som i dag räknas till grundsärskolans målgrupp. Fem år senare, år 1960, ansåg 1958 års CP-utredning, att barn med cerebral pares⁶⁸ i största möjliga utsträckning borde få sin undervisning i "hemortens skola för vanliga barn"⁶⁹. Med "i största möjliga utsträckning" avsåg utredningen cirka hälften av eleverna. För

⁶³ *Om sinnesslövården*. Betänkande av 1946 års sinnesslötredning (SOU 1949:11).

⁶⁴ *Funktionshinder i ett historiskt perspektiv* (Staffan Förhammar & Marie Nelson, re. 2004).

⁶⁵ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande avgivet av sarskolekommittén (SOU 1991:30), sid. 29.

⁶⁶ *FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66), sid. 49.

⁶⁷ Lagen 1954:483.

⁶⁸ Cerebral pares är en skada som oftast ger upphov till ett funktionshinder i form av rörelsehinder.

⁶⁹ SOU 1965:55, sid. 314.

den andra hälften ansåg man att det även fortsatt behövdes specialskola “eftersom deras skador var så grava att de behövde speciell medicinsk vård och behandling”⁷⁰.

År 1962, samma år som grundskolan infördes, infördes skolplikt och lagstadgad rätt till skolgång för barn och ungdomar med svåra rörelsehinder⁷¹. Sex år senare, 1968, infördes slutligen skolplikt för samtliga barn med utvecklingsstörning⁷², dvs. även de barn och ungdomar med begåvningshandikapp som i dag räknas till träningsskolans målgrupp. Genom att skolplikt infördes även för barn och ungdomar med grav utvecklingsstörning (åttiosex år efter den allmänna skolpliktens införande) omfattades samtliga barn och ungdomar i åldrarna 7 – 15 år i Sverige av skolplikt. Denna skolplikt medförde en lagstadgad rätt till utbildning, även om denna rätt även fortsatt många gånger i praktiken innebar en rätt till utbildning i särskilda klasser, eller i särskilda skolformer, vid sidan av den “vanliga” skolan.

En nioårig grundskola införs

Efter en viss försöksverksamhet med enhetsskola infördes i enlighet med Skolberedningens förslag grundskolan år 1962. Den läroplan som infördes (Lgr 62) föreskrev att eleven skulle stå i centrum och att alla elever skulle hjälpas till en allsidig utveckling inom ramen för en skola för alla. Denna nya syn på utbildning uttrycktes i läroplanen på följande sätt:

*I en skola för alla, där största möjliga hänsyn skall tas till den enskilda elevens intresse och förmåga, måste kraven på prestationerna inom samma klass variera. Väsentligt är, att alla får en positiv grundinställning till studierna*⁷³.

*Läraren måste därför så långt möjligt söka bilda sig en allsidig uppfattning om varje elev och individualisera undervisningen. Detta tillhör de mest angelägna läraruppgifterna om skolan verkligen skall kunna ge varje elev den hjälp till utveckling, som bäst svarar mot hans anlag och möjligheter*⁷⁴.

I verkligheten var det inte fråga om någon helt organisatoriskt odifferentierad skola. På högstadiet fanns fortsatt en uppdelning mellan mer praktiskt och mer teoretiskt orienterade linjer. Vidare hänvisades de elever som av olika

⁷⁰ A. a. sid 314.

⁷¹ *Accepterad men Särskild. Den sociala situationen för elever med rörelsehinder i särskild undervisningsgrupp. En utvärderingsstudie.* (Skolverket 1999), sid. 5.

⁷² Lagen 1967:940 angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (Omsorgslagen).

⁷³ *Läroplan för grundskolan.* Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (1962), sid. 17.

⁷⁴ *Läroplan för grundskolan.* Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (1962), sid. 20.

orsaker hade svårigheter att följa den vanliga undervisningen, eller att anpassa sig i skolan, till olika slag av specialklasser⁷⁵.

Specialundervisning är att betrakta som en naturlig hjälpåtgärd, som erbjuds de elever, som på grund av miljö- eller arvsbetingade fysiska eller psykiska orsaker företer sådana avvikelser beträffande utveckling och mognad, att de ej utan risk för komplikationer kan undervisas i de vanliga klasserna, samt till dem som på grund av speciella svårigheter behöver sådan särskild specialundervisning, som ej kan meddelas inom den vanliga klassundervisningens ram⁷⁶.

I läroplanen gavs anvisningar om verksamheten i särskilda klasser som hjälpklass, observationsklass, hörselklass, synklass, läsklass, frilufts- och hälsoklass, Cp-klass och för andra typer av specialklasser som kunde inrättas efter Skolöverstyrelsens medgivande⁷⁷. Vid sidan av dessa specialklasser gavs i läroplanen även anvisningar om verksamheter som särskild hjälpundervisning, särskild observationsundervisning (läsklinik, talklinik etc.) där enskilda elever som gick i vanliga klasser gavs särskilt stöd under kortare tid⁷⁸. De argument som framfördes för dessa särlösningar i form av specialklasser⁷⁹ var dels att dessa gav trygghet åt barnen och förhindrade att deras självtillit knäcktes i en prestationskrävande skola⁸⁰, dels de svåruppfostrade barnens förbättrande i en för dem gynnsammare skolmiljö⁸¹. Dessa specialklasser och särskild undervisning i olika former speglade ett behov av att differentiera undervisningen, vilket i sin tur resulterade i ett starkt ökande antal elever i behov av särskilt stöd för att uppnå målen i skolarbetet⁸². Denna utveckling möjliggjordes genom de generösa statsbidragsbestämmelser som gällde för bidrag till specialundervisning⁸³.

Den grundskola för alla som läroplanen föreskriver är fortsatt en skola med två parallella spår. På det tredje spåret färdas fortsatt elever med funktionshinder i särskilda skolformer, även om växlar nu i ökande omfattning tillskapas i form av de ovan nämnda specialklasserna för barn och ungdomar med funktionshinder.

⁷⁵ FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66), sid. 48.

⁷⁶ *Läroplan för grundskolan*. Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (1962), s. 62.

⁷⁷ Marklund, Sixten: *Skolsverige 1950 – 1975*. Del 3 Från Visby-kompromissen till SIA, sid. 378.

⁷⁸ Marklund, Sixten. A.a sid. 378.

⁷⁹ Hörselklasser, synklasser, läsklasser, frilufts- och hälsoklasser, skolmognadsklasser och CP-klasser – *Läroplan för grundskolan*. Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (1962), s. 66f.

⁸⁰ Ahlström, K-G. A. a sid. 33.

⁸¹ Hjälpklasser och observationsklasser – *Läroplan för grundskolan*. Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (1962), s. 64.

⁸² Persson (2001).

⁸³ A.a., sid. 16.

Handikappfrågorna blir politiska

Efter andra världskriget fick frågor om rehabilitering och utveckling av hjälpmedel en starkt framskjuten position i många länder till följd av de behov av insatser som det stora antalet krigsskadade medförde. Detta påverkade också Sverige⁸⁴. Synen på människor med funktionshinder börjar förändras.

Successivt ändras perspektivet från att ett funktionshinder setts som en egen-
skap orsakad av en skada eller sjukdom hos den enskilde, till att fokusera på
begränsningar som uppkommer genom brister i den funktionshinderades
miljö. Brister som i sig leder till att handikapp uppstår⁸⁵.

Den obligatoriska folkskolan och försöksskolan i landet omfattade alla elever som kunde gå i dessa skolformer. Med en blygsam början under senare hälften av 1950-talet börjar krav resas att även barn med funktionshinder ska ges möjlighet till undervisning i den vanliga skolan på hemorten. Mot denna bakgrund inrättas år 1956 så kallade "synklasser" i Stockholm, Göteborg och Malmö för barn med synskada som inte är i behov av blindmetodik. Dessa elever behövde, enligt Barnanstaltsutredningen, "viss speciell undervisningsmetodik och särskilda hjälpmedel för att kunna tillägna sig undervisningen i normalskolan"⁸⁶. Efter förslag av 1951 års sinnesslötutredning infördes år 1954 en lag⁸⁷ om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna. Skolplikten infördes för elever med utvecklingsstörning utan tilläggshandikapp. Skolplikten omfattade åldrarna 7 – 21 år, med möjlighet att i vissa fall förlängas till 23 års ålder. Lagen innebar en förbättrad skolsituation för en grupp av elever med utvecklingsstörning medan de gravt utvecklingsstörda barnen och ungdomarna med tilläggshandikapp fortfarande var utestängda från reguljär undervisning⁸⁸.

Under 1960- och 1970-talen tilltog kritiken av framför allt skolundervisning och boende för barn och ungdomar med funktionshinder med anledning av att dessa insatser var segregerade från övriga samhället. Kritiken ledde så småningom till att vanförestalterna avskaffades och att de stora institutionerna kraftigt minskade i antal. Normalisering och integrering i syfte att uppnå delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor blev målen

⁸⁴ En redogörelse för hur den svenska handikappolitiken växt fram redovisas i regeringens proposition 1999/2000:72 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Kapitel 4, sid. 11 – 23.

⁸⁵ Dessa tankar konkretiseras i 1965 års handikapputredning och läggs till grund för de handikappolitiska mål som utredningen sätter upp.

⁸⁶ SOU 1965:55, sid. 223.

⁸⁷ Lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna (1954:483).

⁸⁸ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande av särskolekommittén (SOU 1991:30), sid. 30.

för den nationella handikappolitiken som växte fram⁸⁹. Dessa mål kom att få genomslag bland annat i den läroplan för grundskolan som infördes 1969 och delvis också i särskolans första läroplan.

En ny läroplan – och början till ett förändrat synsätt

I 1969 års läroplan för grundskolan (Lgr 69) förordades en ökad integration av elever med olika former av handikapp i den vanliga skolan. Läroplanen angav att handikappade elever så långt möjligt ska få sin skolgång i "vanliga klasser". Läroplanen uppmärksammade också skolans arbetssätt som en möjlig orsak till att elever fick svårigheter i skolan⁹⁰. Härigenom ökade kraven på kommunerna att erbjuda elever med funktionshinder utbildning tillsammans med andra barn i en skola nära hemmet, krav som under 1970-talet alltmer ökade i takt med att den då sittande handikapputredningen avslutade sitt arbete. I den proposition som följde 1965 års handikapputrednings förslag angavs att:

Målet för politiken på handikappområdet är att integrera handikappade i samhällsgemenskapen och ge dem samma livsvillkor som andra ...

Handikappfrågan är således en fråga om solidaritet; hela folkets engagemang krävs för att vi skall förverkliga integration och normalisering⁹¹.

Karin Lundström, som under åren 1958 – 1972 hade ansvaret för handikappfrågorna inom dåvarande Skolöverstyrelsen⁹², beskriver i skriften *Integration i den svenska skolan. Debatt och utveckling från 1950-talet*⁹³ formerna för denna integration och syftet med den på följande sätt:

Gruppintegration innebär, att undervisningen av handikappade i speciellklass eller i speciella grupper (särskild grupp) placeras i vanlig skola. Detta kan även gälla specialskolans och särskolans klasser. Samverkan sker framför allt i skolans verksamhet utanför klassrummet: idrott och gymnastik, lägerskola, fritidssysselsättning i skolan, deltagande i skolmåltider, i bibliotekets aktiviteter etc. Samundervisning med vanlig klass kan i viss utsträckning även ske i skolämnena.

⁸⁹ Prop 1999/2000:79, sid. 13.

⁹⁰ Persson, Bengt (2001), sid. 16.

⁹¹ Prop. 1976/77:87, sid. 113.

⁹² SOU 1980:34, sid. 31.

⁹³ Uppsala 1979; delrapport i projektet samordning av Specialpedagogisk forskning, SAMSPEC. Uppgiften ur SOU 1980:34, sid. 31.

Den individuella integrationen innebär, att den handikappade eleven tillhör en vanlig klass, där han deltar i alla aktiviteter. Då så behövs för att underlätta eller möjliggöra hans deltagande tilldelas han extra resurser efter hans behov. En individuell integration kan i vissa fall gälla endast i vissa ämnen eller aktiviteter av annat slag, som den handikappade deltar i tillsammans med andra barn, medan han i övrigt tillhör specialklassen eller specialskolan/särskolan.

Genom integration, individuellt eller i grupp, strävar man att normalisera det handikappade barnets skolgång och därigenom förbereda såväl de handikappade eleverna som deras vanliga kamrater på ett vuxenliv, där alla kan delta i arbets-, intresse- och fritidsgemenskap⁹⁴.

Av det ovan citerade kan utläsas att integrering av barn med funktionshinder i den vanliga skolan av samhället sågs som ett medel för att uppnå det övergripande målet normalisering⁹⁵. Detta uttrycks också i de båda läroplaner som tillkom under 1960-talet och i direktiven till den utredning som regeringen tillkallade 1978 med uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för den fortsatta integrationen av handikappade elever i det allmänna skolväsendet⁹⁶. Särskolan behandlades dock fortsatt sär-skilt från skolväsendet i övrigt genom sär-skild lagstiftning och annat huvudmannaskap.

Men även på särskolans område skedde betydande förändringar. Genom 1967 års omsorgslag fick alla barn och ungdomar med utvecklingsstörning, oavsett funktionshindrets art och omfattning, skolplikt och därmed rätt till utbildning. Lagen innebar nära nog en fördubbling av antalet elever i särskolan från och med läsåret 1968/69 genom att de elever som idag går i Träningsskolan tillkom. Denna stora elevökning ledde till att särskolan sökte samverkan med grundskolan för att lösa lokalbristen. De goda erfarenheterna av denna samverkan resulterade i en ökad lokalmässig integrering av särskoleklasser förlagda till grundskolor⁹⁷. Hösten 1973 fick särskolan sin första läroplan (Lsä 73). Läroplanen bestod av en särskild del och supplement för de olika formerna av särskolan – grundsärskolan respektive träningsskolan⁹⁸.

Samtidigt som allt fler barn och ungdomar med funktionshinder fick möjlighet till undervisning i hemortens skolor ökade också andelen elever i behov

⁹⁴ *Integration i den svenska skolan. Debatt och utveckling från 1950-talet* (Uppsala 1979; delrapport i projektet Samordning av specialpedagogisk forskning, SAMSPEC), sid. 23.

⁹⁵ SAMSPEC 1979, sid 9.

⁹⁶ Direktiv. Beslut vid regeringssammanträde 1978-06-08. 1. 1. Normalisering som mål för samhällsinsatser. Återgivna i SOU 1980:34, sid. 87.

⁹⁷ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande avgivet av särskolekommittén (SOU 1991:30), sid. 32f.

⁹⁸ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande avgivet av särskolekommittén (SOU 1991:30), sid. 33.

av särskilt stöd i den vanliga skolan kraftigt. Denna ökning redovisades av utredningen om skolans inre arbete (SIA) 1974 i delbetänkandet Skolans arbetsmiljö⁹⁹ på följande sätt:

Idag erhåller mellan 35 och 40 procent, ibland upp till 60 procent av eleverna i grundskolan tidvis undervisning på timmar som kallas specialundervisning. Samtidigt med denna kvantitativa expansion har ordet förlorat sin innebörd av specialpedagogisk metodik. Endast 27 procent av undervisningen utförs av specialutbildade lärare¹⁰⁰.

Med en sådan volym av barn och ungdomar som av skolan bedöms vara i behov av särskilt stöd för att uppnå målen för utbildning kan man ana bilden av en skola i svårigheter. Stödet till elever i behov av särskilt stöd har som framgått en lång tradition av särskiljande. Med utredningen om skolans inre arbete i mitten av 1970 talet förändras det officiella synsättet och i den följande läroplanen för grundskolan (Lgr 80¹⁰¹) framhålls att skolans arbetssätt ska anpassas efter den enskilde elevens förutsättningar, liksom att integrering av elever i behov av särskilt stöd ska eftersträvas¹⁰². Detta förändrade synsätt på hur skolan ska möta elever med särskilda behov, i kombination med det nya statsbidragssystem för samordnad specialundervisning som införts från och med redovisningsåret 1978/79, resulterade i en minskad andel specialundervisning i form av specialklasser¹⁰³.

Ett handikappolitiskt perspektiv anläggs på skolan och skolans verksamhet

Genom att allt fler barn och ungdomar med olika slag av funktionshinder får sin undervisning i den vanliga skolan uppstår ett spänningsfält mellan å ena sidan skolans mål och innehåll och å andra sidan normalisering som mål för samhällets insatser för personer med funktionshinder. Mot den bakgrunden tillsatte regeringen i juni 1978 en kommitté med uppdrag att utreda frågan om integration av handikappade elever i skolväsendet jämte sammanhängande frågor. För första gången anläggs ett handikappolitiskt perspektiv på elever med funktionshinder och deras skolgång. I direktiven till utredningen anförs nämligen följande:

⁹⁹ SOU 1974:53.

¹⁰⁰ SOU 1974:53, sid. 120.

¹⁰¹ Proposition 1978/79:180, bet. 1978/79:UbU45, rskr. 1978/79:422.

¹⁰² Skolverkets Nyhetsbrev 28 oktober 1998. Se även Emanuelsson, Ingemar: *Verksamhet bland elever med svårigheter eller arbete med elevers svårigheter?* En kunskapsöversikt (Skolöverstyrelsen 1983).

¹⁰³ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande avgivet av särskolekommittén (SOU 1991:30), sid. 39.

Målet för samhällets insatser för handikappade är att sträva efter att göra deras livsmiljö så normal som möjligt. Den moderna synen på handikapp tar inte sikte främst på själva handikappet, utan på konsekvenserna härav i olika sociala miljöer. Detta innebär att handikapp betraktas som något relativt. Den begränsning som ett handikapp medför föreligger endast i vissa situationer. Samhällets direkta insatser i dessa situationer syftar till att underlätta för de handikappade att ta aktiv del i samhällslivet. Vi eftersträvar också att utforma samhället så att åtgärder för handikappade normalt skall ingå i de tjänster som samhället erbjuder sina medborgare. Med denna grundinställning måste samhällets ansvar innebära att handikappade ges rätten att bli accepterade i samhället och i samhällets institutioner på sina egna villkor¹⁰⁴.

Utredningen som tog sig namnet Integrationsutredning lägger i nio olika betänkanden¹⁰⁵ grunden till en fortsatt integration av barn och ungdomar med funktionshinder i skolan och därmed ett steg på vägen till förverkligandet av visionen om en skola för alla. Utredningen beskriver i sitt slutbetänkande Handikappade elever i det allmänna skolväsendet (SOU 1982:19) utvecklingen mot en ökad integration och ställer två frågor:

För inte så länge sedan vistades de allra flesta svårt handikappade barn och ungdomar på särskilda institutioner. Dessa låg i allmänhet långt borta från barnens föräldrahem. Egentligen var det inte förrän på 1950- och 1960-talen som institutionerna och specialskolorna runt om i landet började tömmas. Barn med svåra funktionshinder stannade kvar i sina hem och började i den vanliga skolan istället. Skolplikten för alla barn och ungdomar är ju för övrigt en reform som inte kom förrän på 1960-talet.

Den här utvecklingen – mot “ökad integration” som det har hetat i debatten – har visserligen varit entydig så till vida att man lätt kunnat se att institutionerna, specialskolorna och specialsjukhusen har tömts. Vi har emellertid i mycket liten utsträckning sett vad de handikappade barnen fått i stället ute i samhället! Har utvecklingen verkligen inneburit “ökad integration”? Har den för övrigt varit likartad för barn med alla typer av funktionshinder?¹⁰⁶

¹⁰⁴ Direktiv. Beslut vid regeringssammanträde 1978-06-08. Återgivna i SOU 1980:34, sid. 87ff.

¹⁰⁵ De nio betänkandena är: *Huvudmannaskapet för specialskolan* (SOU 1979:50), *Undervisningen för synskadade elever – planering i ett kortare perspektiv* (DsU 1979:11), *Gymnasial utbildning för döva och hörselskadade i Örebro* (DsU 1979:14), *Personell assistans för handikappade* (SOU 1979:82), *Handikappad, Integrerad, Normaliserad* (SOU 1980:34), *Tekniska hjälpmedel för handikappade* (SOU 1981:23), *Högstadium vid specialskolorna för döva och hörselskadade* (DsU 1981:2), *Specialskolans bibliotek* (DsU 1982:6) samt *Handikappade elever i det allmänna skolväsendet* (SOU 1982:19).

¹⁰⁶ *Handikappade elever i det allmänna skolväsendet*. Slutbetänkande från integrationsutredningen. SOU 1982:19, sid. 199f.

Utredningen redovisar själv svaren och menar att utvecklingen gått i olika riktningar. För elever med synskada respektive med rörelsehinder förefaller det enligt utredningen finnas en minskad "institutionsbenägenhet", medan motsvarande inte gäller för gruppen döva och gravt hörselskadade. Ser man enbart till utvecklingen inom grundskolan finner utredningen den ganska likartad för de olika handikappgrupperna. I takt med att institutionerna avvecklades byggdes det i grundskolan upp ett omfattande system med särskilda specialklasser, exempelvis synklasser och klasser för rörelsehindrade. Utredningen noterar att även antalet hörselklasser ökat ganska markant fram till en period före införandet av Lgr 69. Därefter har antalet specialklasser successivt minskat och alltmera ersatts av "individualintegrering" i vanlig klass där eleven får särskilt stöd i form av personell assistans, specialundervisning etc.

Utredningen påpekar emellertid, att för inte så få elever med funktionshinder ges detta individuella stöd utanför klassrummet – i särskild klinik – vilket enligt utredningen kan förefalla som om den ena "segregationsformen" för dessa elever bytts ut mot den andra. Enligt utredningen säger inte formen för undervisningen något om den grad av "integration" eller "segregation" eleven kan uppleva och utredningen ställer kritiskt frågan:

Är det så givet att man är mer "integrerad" om man t.ex. – istället för att vara ensam i en klinik med en speciallärare – sitter kvar i klassrummet tillsammans med de icke handikappade eleverna, oavbrutet får hjälp av en personlig assistent, av en speciallärare, kanske inte kan höra vad kamraterna säger, kanske inte kan följa med i klassens studietakt etc?

Utredningen pekar här på att man i ett av sina tidigare betänkanden¹⁰⁷ argumenterat för

*att ordet "integration" endast skall användas avseende förhållanden där ömsesidighet, gemenskap, delaktighet och möjligheter till kommunikation föreligger"*¹⁰⁸.

Med en sådan tolkning av begreppet integration är det enligt utredningen andra beskrivningar av utvecklingen inom skolområdet än de hittillsvarande som måste till, andra spår som måste följas för att ge svar på frågan om utvecklingen går mot ökad "integration" av elever med funktionshinder i det allmänna skolväsendet¹⁰⁹.

¹⁰⁷ SOU 1980:34.

¹⁰⁸ SOU 1982:19, sid. 203.

¹⁰⁹ SOU 1982:19; sid. 199ff.

I propositionen hänvisar föredragande statsråd till de förändringar på skolans område som följde på förslagen från utredningen om skolans inre arbete¹¹⁰ och som bl. a. innebar att besluten kom att föras närmare dem som hade ansvar för verksamheten. I propositionen föreslås därför att kommunerna ska ansvara för planeringen av de handikappade barnens skolgång och man avvisar tanken att staten – som i det tidigare systemet – ska ha ett övergripande ansvar för de handikappade barnens utbildningsplanering.

Vad staten däremot kan och bör erbjuda är sådan sakkunskap som det rimligtvis inte går att begära att de enskilda kommunerna skall skaffa sig där elevunderlaget är ringa. Staten måste vidare ta ett ansvar för att samordna insatser inom större regioner¹¹¹.

För att förverkliga handikappolitiken på skolområdet¹¹² föreslog regeringen införandet av en ny planeringsnivå för regional samverkan – en planeringskonferens – kring elever med funktionshinder. Konferensens uppgift skulle vara att samordna insatserna inom varje region för barn och ungdomar med olika former av handikapp, att utnyttja de resurser, det kunnande som fanns kring barn och ungdomar med funktionshinder samt att ta initiativ i hithörande frågor. Konferensens arbete skulle hållas samman av en särskild samordnare placerad vid en länskolnämnd som var förlagd till regionens huvudort¹¹³.

Planeringskonferensernas insatser och länskolnämndernas beräkning av statliga medel för elever med handikapp¹¹⁴ kom kraftigt att bidra till en ökad integration av elever med olika slag av funktionshinder i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom¹¹⁵. Härigenom inlemmades allt fler av de barn och ungdomar med olika slag av funktionshinder som hittills färdats längs det tredje spåret i hemortens skolor vilket i sin tur ställde ökade krav på hemortens skola och på skolans verksamhet.

¹¹⁰ Prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr. 1975:76:367.

¹¹¹ Prop. 1983/84:27 Om åtgärder för elever med handikapp i det allmänna skolväsendet m. m., sid. 12.

¹¹² Uttrycket återfinns i prop. 1983/84:27 – “När integrationsutredningen tillsattes sommaren 1978 var en av dess uppgifter att göra en utvärdering av integrationen av fysiskt handikappade inom det allmänna skolväsendet. Utredningen skulle på grundval av denna analys lägga fram riktlinjer för den framtida handikappolitiken på området” – sid. 7.

¹¹³ Prop. 1983/84:27, sid. 13.

¹¹⁴ Prop. 1983/84:27, sid. 16.

¹¹⁵ Slutsatsen bekräftas av de tidigare samordnarna Greger Bååth, Ann-Marie Holmerup och Håkan Tilemo.

1900-talets sista decennium

Kommunerna och ansvaret för skolan

I oktober 1990 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till förändring såväl av den statliga skoladministrationen som av styrningen av skolan. Förslagen innebar en övergång från regelstyrning till en form av mål- och resultatstyrning av skolväsendet. Staten skulle ange mål och riktlinjer som var nationellt giltiga. Grundläggande nationella mål och ramar för utbildningen skulle införas i skollagen, kommunerna föreslogs svara för att verksamheten genomfördes inom de ramar och riktlinjer som lades fast av riksdag och regering. Vidare föreslogs ett förändrat statsbidragssystem utformat som ett generellt finansiellt stöd till samtliga primärkommuner för verksamhet i skolan (sektorsbidrag).

Ett system för uppföljning och utvärdering av skolan föreslogs. Systemet skulle ge riksdag och regering en samlad bild av skolverksamheten i landet och ge underlag för att bedöma om åtgärder behövde vidtas för att nationella mål och riktlinjer ska kunna upprätthållas och resultaten i skolan förbättras. Slutligen föreslogs en förändring av den statliga skoladministrationen. Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länsskolnämnderna och fortbildningsnämnderna avvecklades. Ett nytt statligt ämbetsverk för skolväsendet (Statens Skolverk) inrättades, vars huvudsakliga uppgift skulle vara utveckling av skolan och uppföljning och utvärdering av verksamheten. Ansvaret för olika former av stödåtgärder för elever med funktionshinder föreslogs i propositionen samlas i en särskild myndighet (Statens institut för handikappfrågor i skolan, SIH)¹¹⁶. Inrättandet av denna särskilda myndighet för en avgränsad grupp av skolornas elever motiverades på följande sätt i propositionen:

Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen 1983/84:27 med åtgärder för elever med handikapp i det allmänna skolväsendet m. m. har kommunen ansvar för planeringen av handikappade elevers skolgång. Staten skall erbjuda sådan sakkunskap som de enskilda kommunerna inte kan ha, eftersom elevunderlaget är litet¹¹⁷.

I propositionen motiveras också varför denna sakkunskap skulle särskiljas från de uppgifter som föreslogs åvila det föreslagna nya statliga ämbetsverket för skolväsendet:

116 Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan, sid. 3f.

117 Prop. 1990/91:18, sid. 111f.

En överföring till skolverket av dessa uppgifter¹¹⁸ skulle leda till att det återigen skapas en stor central förvaltning med oklara ansvarsförhållanden och med flera skilda uppgifter. I själva verket skulle det innebära att de oklarheter och brister som vidlöder dagens centrala administration på skolområdet och som jag tidigare redovisat, skulle kvarstå. Jag vill dock framhålla att skolverkets ansvar för att utveckla och utvärdera skolan i överensstämmelse med de nationella målen självklart också omfattar handikappade elever¹¹⁹.

Genom riksdagens ställningstagande till regeringens förslag infördes en förändrad styrning av skolan och en förändrad skoladministration den 1 juli 1991.

En ny handikapputredning

De ovan refererade genomgripande förändringarna på skolområdet sammanfaller nära i tid med arbetet i 1989 års handikapputredning. Utredningen hade, i likhet med tidigare handikapputredning, till en början inte i uppdrag att utreda och lämna förslag inom skolans områden¹²⁰. Genom tilläggsdirektiv¹²¹ gavs dock utredningen i uppdrag att utreda och lämna förslag om gymnasial utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar och om social omvårdnad och habilitering i anslutning till utbildningen.

Utredningens förslag redovisades i juni 1989 till Socialdepartementet i betänkandet *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar* (SOU 1989:54). I betänkandet föreslås en särlösning i form av en lagfäst rätt till gymnasieutbildning för vissa svårt rörelsehindrade elever, i analogi med vad som gällde för psykiskt utvecklingsstörda. Utredningen är medveten om att förslaget med en särlösning i form av särskild utbildning i gymnasieskolan för denna grupp strider mot de principer som utredningen kommer att åberopa i sitt fortsatta arbete. Därför skriver utredningen i betänkandet:

¹¹⁸ Till det institutet för handikappfrågor inom skolväsendet fördes länsskolnämndernas stödorganisation (konsulenter för elever med funktionshinder), de statliga specialskolorna för döva och hörselskadade, synskadade och talskadade samt de delar av dåvarande Statens institut för läromedel som var inriktat mot handikappområdet. Till institutet fördes även de medel för regionala åtgärder för elever med handikapp (SIS-medel). Prop. 1991/91:18, sid. 122 respektive 86f.

¹¹⁹ Prop. 1990/91:18, sid. 112.

¹²⁰ Dir. 1988:53 Samhällets stöd till människor med funktionshinder.

¹²¹ Dir 1988:65.

*att det förslag vi här framställer är en sÄrlösning för denna speciella grupp och att denna lösning inte skall ses som ett uttryck för en princip, som kan Åberopas i andra sammanhang*¹²².

Huvuduppgiften för 1989 Års handikapputredning var att kartlägga och analysera insatser inom socialtjänsten, habiliteringen och rehabiliteringen för barn, ungdomar och vuxna med omfattande funktionshinder samt de små och mindre kända handikappgrupperna. Utredningen hade i uppgift att lämna förslag som kunde leda till förbättringar vilka kunde tillförsäkra personer med funktionshinder ett väl fungerande samhällsstöd¹²³. Utredningen överlämnade sitt huvudbetänkande *Handikapp – VÄlfärd – Rättvisa*¹²⁴ till regeringen våren 1991. I betänkandet föreslås införandet av rättighetslagar inom ramen för en ansvars- och finansieringsprincip vilket kopplar funktionshindrades rättigheter till en motsvarande samhällelig skyldighet. På så sätt menade utredningen att rättigheterna skulle ges ett större genomslag då skyldigheterna understöds genom ett system av sanktioner.

I den proposition Stöd och service till vissa funktionshindrade¹²⁵, som följde på utredningens förslag, skriver föredragande statsrådet:

Det är beklagligt att den miljörelaterade synen i alltför liten grad omsatts i praktisk handling. Den svenska ekonomin går för närvarande igenom en av sina svåraste perioder. Då sätts vår förmåga till solidaritet och inlevelse på speciellt hårda prov. ...

Handikappolitiken har mer varit honnörsord än praktiska handlingar, mer paroller än paragrafer. Enligt min mening är de två viktigaste begreppen inom handikappolitiken valfrihet och integritet. Begreppen är sammanlänkade genom att valfriheten stärker den enskildes integritet. Familjer och människor med funktionshinder skall inte behöva känna sig utlämnade Åt beslut från myndigheter och handläggare.

Den humanistiska människosynen innebär att människan alltid är att betrakta som en individ i sig. Ingen människa är mer värd än någon annan. En ovillkorlig respekt för människovärdet förändras inte av grad

¹²² SOU 1989:54, sid. 15.

¹²³ Utredningens arbete har redovisats i följande delbetänkanden: *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade* (SOU 1989:54), *Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning* (SOU 1990:2), *Handikapp och välfärd* (SOU 1990:19), *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade* (SOU 1991:97).

¹²⁴ SOU 1991:46.

¹²⁵ Prop. 1992/93:159.

eller art av funktionsnedsättning. Den människa som har ett svårt handikapp får aldrig betraktas som "föremål för åtgärder", utan skall ses som en individ med rättigheter¹²⁶.

I citatets sista mening anslås det tema som senare under 1990-talet skulle utvecklas av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder.

Särskolans kommunalisering och föräldrars inflytande över skolform
I november 1989 tillkallade regeringen en kommitté med uppgift att överväga frågan om ett generellt överförande av särskolan från landstingen till kommunerna¹²⁷. Kommittén föreslog i april 1991 i betänkandet *Särskolan en primärkommunal skola* att särskolan skulle bibehållas som särskild skolform, att nioårig skolplikt införs i särskolan med oförändrad rätt till fortsatt frivillig utbildning till 21 års ålder (i vissa fall 23 års ålder) och att ansvaret för särskolan skulle föras över från landstingen till kommunerna¹²⁸. Efter sedvanligt beredningsarbete inom regeringskansliet beslutade riksdagen våren 1992 att kommunerna senast den 1 januari 1996 skulle ha tagit över ansvaret för särskolan från landstingen¹²⁹. Genom detta beslut fick elever i särskolan respektive i grundskolan gemensam skolhuvudman.

Samtidigt som frågan om kommunalisering av särskolan behandlades väcktes frågan om föräldrars inflytande vid val av skolform¹³⁰ för barn med utvecklingsstörning. Frågan gav upphov till ett antal motioner avlämnade vid allmänna motionstiden år 1994. Dessa motioner resulterade i att riksdagen gav regeringen tillkänna att frågan borde utredas¹³¹. Som skäl för sitt ställningstagande anförde riksdagen följande:

Det är principiellt betänkligt att en myndighet ges möjlighet att slutligt ta över föräldrars ansvar. Regeringen bör skyndsamt göra en översyn av nu gällande regler såvitt avser val av skolform för utvecklingsstörda barn. Översynen bör syfta till att föräldrarna i princip får det slutliga avgöran-

¹²⁶ Prop. 1992/93:159, bilaga 1, sid. 43.

¹²⁷ Dir 1989:08 Kommunalisering av särskolan.

¹²⁸ *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande av särskolekommittén (SOU 1991:30), s. 12.

¹²⁹ Prop. 1991/92:94, bet. 1991/92:UbU28, rskr. 1991/92:285.

¹³⁰ Frågan om föräldrar till barn med utvecklingsstörning och deras rätt att välja skolform skall även ses mot bakgrund av det beslut riksdagen fattade 1991. Beslutet innebär att fristående skolor på grundskolenivå skulle ges möjlighet att verka på i stort sett likvärdiga villkor som kommunala skolor genom att kommunerna blev skyldiga att lämna bidrag för de elever som gick där. Målet härmed var, att ge elever och föräldrar stor valfrihet att välja inte bara mellan kommunala och fristående skolor, utan även mellan skolor inom det offentliga skolväsendet – propositionerna 1991/92:95, 1992/93:230.

¹³¹ Bet. 1993/94:UbU6, rskr. 1993/94:179.

*det, när det varit omöjligt att nå fram till ett gemensamt ställningstagande vad gäller valet mellan grundskola och särskola samt inom särskolan*¹³².

Med anledning av riksdagens tillkännagivande utarbetade en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet ett förslag till ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång¹³³. Genom riksdagens ställningstagande till regeringens förslag i propositionen *Ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång – en försöksverksamhet*¹³⁴ trädde en lag om en fyraårig försöksverksamhet i kraft den 1 januari 1996¹³⁵. Denna försöksverksamhet har senare förlängts¹³⁶.

Genom kommunaliseringen av särskolan fördes skolformen som sista skolform över från sjukvårdshuvudmannens ansvar till skolhuvudmannens. Lagen om försöksverksamhet ger föräldrar till utvecklingsstörda barn motsvarande möjligheter att välja skola för sina barn som andra föräldrar i samhället¹³⁷. Genom kommunaliseringen av särskolan normaliseras slutligen skolgången för särskolans elever genom att det omvårdnads- och omhändertagandeperspektiv som historiskt präglat skolformen ersätts med ett mer renodlat skolperspektiv.

1990-talets ekonomiska kris och dess effekter för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd respektive med funktionshinder Åren efter att ansvaret för den svenska skolan radikalt förändrats hamnade Sverige i en djup ekonomisk kris. Sysselsättningen sjönk drastiskt och arbetslösheten nådde nivåer som dittills varit otänkbara i efterkrigstidens Sverige. Den därpå följande statsfinansiella krisen ledde så småningom fram till kraftiga besparingspaket där såväl socialförsäkringar som bidrag skars ned och där likaledes kraftiga åtstramningar genomfördes av kommunerna i skola, sjukvård och inom olika former av omsorgsverksamhet¹³⁸.

På skolområdet resulterade dessa besparingar bland annat i att antalet elever i klassen ökade, att antalet lärare och speciallärare i skolorna minskade, att skolor i ökad utsträckning ställde "krav" på diagnos för att ge elever specialpedagogiskt stöd och att antalet elever som skrevs in i särskolan kraftigt ökade.

¹³² Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU6.

¹³³ Rätt att välja skolform (Ds 1994:89).

¹³⁴ Prop. 1994/95:212.

¹³⁵ Lag om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång (1995:1249).

¹³⁶ SFS 2000:446.

¹³⁷ Valfrihet i skolan (Prop. 1992/93:230)

¹³⁸ En översikt härav redovisas i Kommittén Valfärdsboksluts delbetänkande *Välfärd vid vägskäl* (SOU 2000:3).

Elevökningen i särskolan kan också förklaras med de förändrade krav på elever i grundskolan som det nya systemet med målstyrning inneburit¹³⁹.

Samtidigt med de kraftiga besparingarna inom skolpolitikens område genomförs två viktiga satsningar inom socialpolitikens område som rör personer med funktionshinder. Såväl handikappreformen¹⁴⁰ som psykiatrireformen¹⁴¹ introduceras under denna period och de reala samlade offentliga utgifterna för stöd och service till personer med funktionshinder ökade med ca 40 procent under perioden 1993-1997¹⁴². I en period med besparingar som leder till försämringar för barn och ungdomar med funktionshinder i skolan och där antalet elever i behov av särskilt stöd ökar genomförs paradoxalt nog stora förbättringar för personer med funktionshinder i samhället i övrigt.

I en departementsskrivelse från oktober 1995, angående statens styrning av skolan, skriver utredaren:

Staten ger särskilt stöd bl. a. till funktionshindrade elever. Det föreligger oklarheter i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen när det gäller dessa stödinsatser. Det behövs ett förutsättningslöst utredningsarbete i detta avseende. Först därefter är det meningsfullt att ta ställning till hur det stöd, som i framtiden skall vara statligt, skall organiseras, finansieras och ledas.

När sådana ansvarsfrågor lösts bör myndighetsuppgifter samlas i en myndighet med uppgifter och kompetens för hela det offentliga skolväsendet. Statens stödinsatser kan organiseras i andra former än myndighetsformen¹⁴³.

I utredningen görs ingen analys av på vilket sätt den ekonomiska krisen påverkat insatserna för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd respektive med funktionshinder. Utredarens förslag begränsar sig till organisation och kostnader för statens insatser för dessa elevgrupper och föreslår tillsättandet av en utredning. Först från och med år 2001 tillförs kommunerna särskilda

¹³⁹ *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan* (Skolverket Dnr 2000:2037)

¹⁴⁰ Handikappreformen som trädde i kraft 1994 hade som syfte att skapa mer jämlika levnadsvillkor för personer med funktionshinder bland annat genom införandet av en ny rättighetslagstiftning för de svårast funktionshindrade: lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistentsättning (LASS).

¹⁴¹ Psykiatrireformen som trädde i kraft 1995 hade som syfte att "förbättra psykiskt stördas livssituation och öka deras möjligheter till delaktighet och gemenskap i samhället" (Prop. 1993/94:218, sid. 1). Reformen innebär bland annat att kommunerna fick utökat ansvar för psykiskt funktionshindrade personers situation.

¹⁴² *Funktionshinder och välfärd*. Betänkande av kommittén Valfärdsbokslut (SOU 2001:56), sid. 9.

¹⁴³ *Staten och skolan – styrning och stöd. Om Skolverket, Statens institut för handikappfrågor i skolan och Utbildningsdepartementet* (Ds 1995:60), sid. 11.

medel, de så kallade "Wärnerssonpengarna", till personalförstärkningar så att fler elever når målen. Införandet av detta finansiella stöd till kommunerna motiveras i budgetpropositionen för år 2001 på följande sätt:

Bidraget avser att förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner genom att tillföra mer personal till skolan och fritidshemmen. Dessa förstärkningar kommer att ha stor betydelse för de elever som behöver stöd för att nå målen.

Bidraget skall främst vara avsett för förskoleklassen, grundskolan, särskolan och fritidshemmen, men får också användas för gymnasieskolan. Enligt regeringens mening skall statsbidraget ses som en tidsbegränsad kraftsamling. Efter fem år skall bidraget infogas i det generella statsbidraget och blir då nivåhöjande¹⁴⁴.

1990-talets läroplaner för det offentliga skolväsendet

1990-talets läroplaner för det offentliga skolväsendet inleds med att särskolans läroplan (Lsä 73) revideras och att skolformen sedan får en ny läroplan (Lsä 90). Denna nya läroplan gällde den obligatoriska särskolan medan Lsä 73 fortsatt gällde för yrkessärskolan. För specialskolan och sameskolan gällde Lgr 80 med vissa kompletterande uppgifter¹⁴⁵.

I februari 1991 tillkallade regeringen en kommitté, senare kallad Läroplanskommittén, för att utarbeta förslag till mål och riktlinjer för barnomsorgen och det offentliga skolväsendet. Kommittén skulle också lämna förslag till kursplaner och timplaner för grundskolan¹⁴⁶.

Läroplanskommittén lämnade sitt betänkande i september 1992¹⁴⁷. En gemensam läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) infördes den 1 juli 1995. En ny läroplan för de frivilliga skolformerna – gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning, gymnasiesärskolan, vuxenutbildning för utvecklingsstörda etc. – hade införts ett år tidigare. Till skillnad från tidigare läroplaner skulle dessa "nya" läroplaner vara gemensamma för samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet. Detta innebar att såväl särskolan som specialskolan som gymnasiesärskolan innefattades i samma läroplan som skolväsendet i övrigt. För första gången anläggs ett inkluderande perspektiv i det dokument som styr undervisningens utformning i den svenska skolan.

¹⁴⁴ Budgetpropositionen för 2001, utgiftsområde 16, sid. 121.

¹⁴⁵ Uppgifterna ur direktiv 1991:19 Mål och riktlinjer m. m. för det offentliga skolväsendet.

¹⁴⁶ Dir 1991:9.

¹⁴⁷ *Skola för bildning* (SOU 1992:94).

I denna läroplan sammanförs för första gången de tidigare nämnda tre spår-
ren i något som skulle kunna liknas vid en gemensam spårplan. En spårplan
som anger riktning och färdmål för de som färdas genom det obligatoriska
skolväsendet i dess skilda former. Lpo 94 anger en för alla skolformer gemen-
sam värdegrund för en likvärdig utbildning:

*En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på
samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn
skall tas till elevers olika förutsättningar och behov. Det finns också olika
vägar att nå målen. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av
olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför
kan undervisningen aldrig utformas lika för alla¹⁴⁸.*

Läroplanskommittén skriver i sitt betänkande Skola för bildning:

*Det läroplansuppdrag kommittén har är unikt i svensk skolhistoria. För
första gången genomförs ett läroplansarbete samtidigt för alla skolformer i
det offentliga skolväsendet. Detta öppnar möjligheter för ett måldokument
som är i samklang med varandra över olika skolformer och stadier.*

Enligt de tilläggsdirektiv som läroplanskommittén fick för sitt arbete upp-
märksammas särskilt, att en likvärdig utbildning förutsätter att de elever som
är i behov av särskilt stöd i skolarbetet också får det¹⁴⁹. I sina förslag till nya
läroplaner för det offentliga skolväsendet tydliggör kommittén detta ansvar
för skolan genom att föreskriva att läraren ska stimulera och handleda och
stödja eleven och ge särskilt stöd till elever med svårigheter, att alla som arbe-
tar i skolan ska hjälpa elever som är i behov av särskilt stöd och att rektor har
ett ansvar för att undervisning och elevvård utformas så att elever som behö-
ver särskilt stöd och hjälp får detta¹⁵⁰.

I den proposition som följde på läroplanskommitténs förslag skriver före-
dragande statsråd:

*En viktig aspekt på skolan likvärdighetsmål är att alla elever skall få det
stöd de behöver för att uppnå kravnivåerna och i största möjliga utsträck-
ning också arbeta vidare. Att läroplanen nu föreslås omfatta hela det obli-
gatoriska skolväsendet ställer ytterligare krav på att den är tydlig när det
gäller skolans ansvar för elever med behov av särskilt stöd.*

¹⁴⁸ Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo94) – under rubriken En likvärdig utbildning.

¹⁴⁹ Dir 1991:9 Mål och riktlinjer m. m. för barnomsorgen och det offentliga skolväsendet respektive Dir. 1991:117 Nya direktiv till läroplanskommittén.

¹⁵⁰ Förslag till läroplan för grundskolan (SOU 1992:94), sid. 151ff., Förslag till ny läroplan för gymnasie-
skolan och komvux (SOU 1992:94), sid. 165ff.

Många remissinstanser har påpekat behovet av att skolans ansvar för elever med svårigheter blir tydligt. Det är regeringens avsikt att i utformningen av riktlinjerna för arbetet i skolan särskilt beakta att elever med behov av särskilt stöd uppmärksammas och får den hjälp de behöver¹⁵¹.

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan

I november 1995 tillsatte regeringen en kommitté för att utreda ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommun när det gäller elever med funktionshinder samt vem som ska finansiera verksamheten¹⁵². Efter två och ett halvt års arbete avlämnade kommittén sitt slutbetänkande¹⁵³ i maj 1998. En bärande utgångspunkt i kommitténs arbete hade varit visionen om en skola för alla där alla elever oavsett möjligheter, förutsättningar och behov skulle erbjudas en relevant undervisning och optimala utvecklingsmöjligheter. En skola för alla innebar enligt kommittén:

att skolan skall anordnas så att den är lika ändamålsenlig för alla elever, oavsett möjligheter, förutsättningar och behov. Utmärkande är flexibilitet, med den enskilde elevens förutsättningar, behov och intressen i centrum. Det är skolans uppgift att erbjuda varje individ en relevant undervisning och optimala utvecklingsmöjligheter. Detta kan bäst ske i en miljö där självkänslan och den positiva självuppfattningen är stark, dvs i en miljö där man upplever delaktighet och gemenskap.

Med dessa utgångspunkter bör de specialpedagogiska insatserna utgå från principerna att handikapp kan och skall minimeras genom förändringar och anpassningar av miljö och bemötande, att den enskildes behov och situation skall bedömas i ett helhetsperspektiv samt att insatserna skall vara icke segregering¹⁵⁴.

I sitt slutbetänkande återger utredningen de förslag till ändringar av skollagens portalparagraf som år 1997 föreslagits av Skolkommittén¹⁵⁵ och Läs- och skrivkommittén¹⁵⁶ vad gällde formuleringen *elever med särskilda behov*.

¹⁵¹ Prop. 1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.

¹⁵² Dir. 1995:134.

¹⁵³ FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan. Slutbetänkande av utredningen om funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66). Förutom nämnda slutbetänkande avlämnade utredningen i november 1966 avlämnade utredningen ett delbetänkande med titeln *Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder* (SOU 1996:167). Båda dessa betänkanden behandlas i propositionen 1998/99:105 Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.

¹⁵⁴ FUNKIS (SOU 1998:66), sid. 15.

¹⁵⁵ SOU 1997:121.

¹⁵⁶ SOU 1997:108.

Funkisutredningen anger att man finner att Läs- och skrivkommitténs formulering *elever i svårigheter* ger associationer som leder tanken fel och ansluter sig i stället till Skolkommitténs förslag – *elever i behov av särskilt stöd*.

Utredningen ansluter sig i sitt resonemang till den syn på skola och undervisning i en skola för alla som framfördes i de tidigare nämnda utredningarna om skolans inre arbete och i integrationsutredningen samt till de perspektiv som anläggs av både Skolkommittén och Läs- och skrivkommittén. Trots denna bakgrund och sin ansats med ett relationellt perspektiv på vad som skapar svårigheter för barn och ungdomar med funktionshinder landar utredningen i sina förslag i individkaraktäristika. Detta har uppmärksammats av Ingemar Emanuelsson och Bengt Persson i den kunskapsöversikt rörande forskning inom det specialpedagogiska området, som de tillsammans med Jerry Rosenqvist sammanställt år 2001 på uppdrag av Skolverket. I kunskapsöversikten skriver man:

FUNKIS-utredningen är i vissa avseenden motsägelsefull och bitvis kan man anta att detta är en återspeglning av motstridiga intressen inom kommittén. Konkret tar sig detta uttryck genom att man inte sällan nöjer sig med att presentera underlag eller utgångspunkter för ett mer genomgripande arbete utan att lämna förslag på lösningar. Detta är naturligtvis inte helt förvånande eftersom området är så "laddat" med bl. a. föreställningar om vad som är den bästa lösningen för barn och ungdomar med funktionshinder.

Individperspektivet framträder generellt mycket starkt i betänkandet. Ett exempel på detta är kommitténs förståelse av det relativa handikappbegreppet såsom det har definierats av WHO. Man skriver ... "elever med funktionshinder i skolan bör kunna avgränsas till den grupp elever för vilka funktionshindret ger handikappande konsekvenser i skolsituationen och som därför får behov av särskilt stöd". (s. 66) Detta blir särskilt problematiskt när de olika funktionshindren vidgas till att omfatta symptomdiagnoser som DAMP, ADHD och dyslexi. Då handlar det inte längre om en liten avgränsad grupp elever utan kanske uppemot 10 procent av elevgrupperna vars diagnos dessutom enligt Barnpsykiatriutredningen får betraktas som osäker¹⁵⁷.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder
Innan den tidigare nämnda utredningen om funktionshindrade elever i skolan avslutat sitt arbete tillkallade regeringen i januari 1997 en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera frågan om bemötande av personer

¹⁵⁷ Emanuelsson, Ingemar, Persson, Bengt, Rosenqvist, Jerry: *Forskning inom det specialpedagogiska området – en kunskapsöversikt* (Skolverket 2001), sid. 89.

med funktionshinder inom olika samhällsområden¹⁵⁸. De samhällsområden som nämndes i utredningens direktiv var hälso- och sjukvård, service och omsorg, socialförsäkringssystemet, habilitering och rehabilitering samt hjälpmedelsförsörjningen. Trots att skolan inte fanns med bland de samhällsområden som omnämns i direktiven kom skolan tidigt att bli föremål för utredningens intresse. Redan i ett av utredningens första delbetänkanden *Kontrollerad och ifrågasatt? – intervjuer med personer med funktionshinder*¹⁵⁹ uppmärksammades skolan.

En av underrubrikerna i detta betänkandes avslutande diskussionskapitel har rubriken *Alla barn går i skolan*. Under denna rubrik noterar författaren att barn med funktionshinder inte får det stöd de behöver i skolan:

*Barn som stammar är bara en grupp bland alla barn som inte får det stöd de behöver i skolan. Tillsammans med alla barn som har inlärningsproblem, dyslexi, talsvårigheter, kroniska sjukdomar eller funktionshinder som kräver fysisk anpassning, alltså barn som behöver individuellt stöd i skolan, är de många. Liksom andra barn och ungdomar tillbringar de elva, tolv år av sin uppväxt i skolan, men bemöts ofta som särskilda. Som om var och en av dem vore ensam om att ha behov utöver de behov som alla barn har. Som om deras svårigheter inte vore skolans, som om det vore ett extra åtagande för kommunen och skolläbningen att göra skolan och undervisningen tillgänglig, skaffa hjälpmedel, svara för elevassistent eller laga specialkost. Alla dessa "som om" är byggstenar i den mur som barn med funktionshinder och deras föräldrar ibland möter: "Skolan har inte resurser att tillgodose alla era krav", eller till och med: "Barnet passar inte här"*¹⁶⁰.

Avsnittet fortsätter:

*Fram till 1991 hade skolan öronmärkta resurser för elever med särskilda svårigheter, och de pengarna fick barn och ungdomar med funktionshinder del av. Då använde vi fortfarande begreppet "integrering" som hade hängt med sedan barn med funktionshinder på sextiotalet började få tillträde till den vanliga skolan. Nu säger vi "inkludering" för att markera en förändrad syn, och skolan har haft nästan fyra decennier på sig att vänja sig vid tanken att skolan är för alla. Barn med funktionshinder ska inte längre vara med på nåder, skolan är också deras. Men de är fortfarande barn med funktionshinder, de behöver stöd för att kunna delta i undervisningen och kamratlivet på sina villkor."*¹⁶¹

¹⁵⁸ Dir 1997:24 Bemötande av personer med funktionshinder. Beslut vid regeringsammanträde den 30 januari 1997.

¹⁵⁹ SOU 1998:48.

¹⁶⁰ SOU 1998:48, s. 139.

¹⁶¹ SOU 1998:48, s. 140.

I utredningens slutbetänkande konstaterar utredaren, förre statsrådet Bengt Lindqvist, att de grundläggande handikappolitiska värderingarna inte tycks nå fram till den verklighet där beslut som berör personer med funktionshinder fattas. Det finns "en diskrepans mellan ideal och realiteter" och skolan utgör "ett av de tydligaste exemplen" på detta ¹⁶².

Utredaren ansluter sig i sitt slutbetänkande till de tankar som den norske forskaren Peder Haug skrivit under sin tid som gästforskare vid Skolverket och menar att det ligger en motsättning i de grundläggande styrdokumentet. Där framhålls värden som "människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde och om ... solidaritet med svaga och utsatta" vilka skolan ska gestalta och förmedla. Men samtidigt ges organisatoriska förutsättningar, som att elever med utvecklingsstörning som inte kan nå målen för grundskolan ska gå i särskolan och att synskadade, döva och hörselskadade barn och barn med tal- eller språksvårighet ska gå i specialskola. Utredaren menar att detta talar för en annan, segregande syn:

Haug menar att denna paragraf i skollagen är ett hinder för de demokratiskt orienterade värden som läroplanen lyfter fram, och att den utesluter vissa elever från att träffa och samverka med alla andra elever. Haugs resonemang bekräftar vad många föräldrar och funktionshindrade ungdomar gett uttryck för under mitt utredningsarbete. Det finns idag tendenser att den praktiska och idémässiga utvecklingen i skolan tycks gå i riktning mot mer segregerade lösningar, vilket skulle betyda att skolan i sin nuvarande form inte kan ge den hjälp och utbildning som barnen kan kräva att få, oavsett nivå. En klarare segregering av vissa elever skulle då ses som en bättre utväg. Jag anser att denna tendens är oroande. Segregerade lösningar kan vara ett hinder för delaktighet och jämlikhet och fördröja utvecklingen av ett samhälle där alla har samma möjligheter att delta på egna villkor.

Regeringens förslag med anledning av utredningen om funktionshindrade elever i skolan

Den proposition som följde på Funkisutredningen avviker i flera avseenden från utredningens förslag. Avvikelserna rör främst sakfrågor men även mer grundläggande synsätt på funktionshinder och handikapp. I propositionen ansluter sig regeringen till Skolkommitténs förslag till ändrad formulering i skollagens portalparagraf och samtidigt till synen på handikappolitiken i den då nyligen avslutade Bemötandeutredningen:

¹⁶² Lindqvist *nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21) sid. 124.

I Sverige och övriga Norden har handikappolitiken under de senaste årtiondena utvecklats från ett medicinskt synsätt, där tonvikten legat vid frågor om vård och behandling till en politisk fråga om rätten till del i det samhälle man tillhör. I sammanhanget bör nämnas FN:s standardregler som antogs enhälligt av FN:s generalförsamling i december 1993. Reglerna, som tillkom på svenskt initiativ, har som en av sina huvudprinciper att utbildning för elever med funktionshinder skall vara integrerad i den ordinarie utbildningen¹⁶³.

I samband med förslagets beredning i riksdagens utbildningsutskott beslutade socialutskottet att avge ett yttrande till utbildningsutskottet med anledning av propositionen. I yttrandet anför utskottet:

Socialutskottet anser det viktigt att utvecklingen fortsätter och att nya steg tas i arbetet med att ge människor med funktionshinder samma förutsättningar som andra människor. Integrering och normalisering innebär att människor med funktionshinder får större möjlighet till full delaktighet i samhällslivet.

Socialutskottet ställer sig bakom principen om att barn och ungdomar med funktionshinder så långt möjligt skall erbjudas en anpassad utbildning i sin hemkommun och i likhet med övriga barn och ungdomar ha möjlighet att bo hemma hos sina föräldrar, men vill samtidigt betona att den förändring som föreslås i propositionen måste genomföras på ett sådant sätt att kommunerna klarar att möta de behov som barn och ungdomar med svåra funktionshinder har. För att dessa elever skall kunna bli delaktiga i samhällslivet och jämlika krävs att kommunerna tar sitt ansvar. Enligt socialutskottets mening är tillgången till stöd och service för den enskilde funktionshindrade och personalens förmåga att möta olika behov avgörande för om integrationen skall lyckas¹⁶⁴.

Utbildningsutskottet ansluter sig till och återger socialutskottets yttrande i sitt betänkande med yttrande över regeringens proposition Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd¹⁶⁵, varefter riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.

¹⁶³ Prop. 1998/99:105, sid. 13.

¹⁶⁴ Socialutskottets yttrande 1999/8/99:SoU9y – Elever med funktionshinder.

¹⁶⁵ Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:UbU4 – Elever med funktionshinder.

En nationell handlingsplan för handikappolitiken

Bemötandeutredningens olika betänkanden och förslag utgör en del av underlagen för den handlingsplan för handikappolitiken fram till år 2010 som regeringen överlämnade till riksdagen i mars år 2000¹⁶⁶. I handlingsplanen noteras att bilden av dagens handikappolitiska läge är motsägelsefull. Å ena sidan har utvecklingen gått framåt på många områden. Statsbidragen till kommunerna för vård, skola och omsorg har höjts i olika omgångar. Å andra sidan finns fortfarande allvarliga hinder kvar på vägen mot ett samhälle för alla. De grundläggande värderingar som ska styra handikappolitiken tycks heller inte i tillräckligt hög omfattning nå fram till de forum där beslut som rör personer med funktionshinder fattas¹⁶⁷. Mot bakgrund av denna bild av det handikappolitiska läget skriver regeringen i propositionen:

Regeringen har ett kollektivt ansvar för att uppfylla de nationella målen för handikappolitiken och varje statsråd har ansvar för att handikapperspektivet beaktas inom sitt politikområde. För att detta skall lyckas måste perspektivet genomsyra alla delar av regeringens politik. ...

Varje myndighet har ett grundläggande ansvar för att inom sitt ansvarsområde leva upp till de nationella målen för handikappolitiken och FN:s standardregler. Allt för ofta ses handikappolitiken som ett särområde istället för en naturlig del inom alla politikområden. Handikapperspektivet bör ingå som en naturlig del i varje myndighets ordinarie verksamhet. ...

De myndigheter som har ett sektorsansvar har ett särskilt stort ansvar för att de nationella målen för handikappolitiken förverkligas¹⁶⁸

Till de myndigheter som har ett sådant sektorsansvar hör Skolverket¹⁶⁹. Genom att förlägga detta sektorsansvar till den myndighet som är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet, för den allmänt anordnade förskoleverksamheten och för skolbarnsomsorgen¹⁷⁰ inkluderas handikappolitiken i den allmänna skolpolitiken. I egenskap av sektorsmyndighet ska Skolverket vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till såväl andra skolmyndigheter som till övriga aktörer inom skolans och barnsomsorgens områden¹⁷¹.

¹⁶⁶ Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

¹⁶⁷ Prop. 1999/2000:79, sid. 27f.

¹⁶⁸ Prop. 1999/2000:79, sid. 32ff.

¹⁶⁹ Prop. 1999/2000:79, sid. 35 samt Utredningen U 2002:07 Myndigheter på skolområdet (Dir. 2002:76): Myndigheter på skolområdet – delrapport 1, avsnitt 2.3 under rubriken Specialpedagogik och elever i behov av särskilt stöd.

¹⁷⁰ 1 § Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁷¹ 2 §, 11 stycket, Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

På väg in i ett nytt millennium

På väg in i ett nytt millennium kan man fortfarande tydligt urskilja de tre parallella spår som elever färdats på under 1800- och 1900-talen. Möjligheterna att växla mellan spåren har visserligen ökat under senare år samtidigt som den tidigare strukturen med sär-skilda skolformer ännu finns kvar. Även om synen på vad som orsakar skolsvårigheter successivt har förändrats under 1900-talets två sista decennier finns fortfarande en kluvenhet när det gäller synen på vem som har svårigheterna. Fastän de olika styrdokumenterna för skolan anlägger ett relationellt perspektiv på skolsvårigheter, ligger fortfarande individkaraktäristika till stor del till grund för skolans bedömning av "normalitet" och av vilka elever som anses vara i behov av särskilt stöd. Detta kommer bland annat till uttryck i att ett ökat antal elever skrivs in särskolan, att antalet särskilda undervisningsgrupper i kommunerna för elever med funktionshinder ökar och i ökade krav på diagnos från skolan för att man ska avsätta resurser åt de elever som är i behov av särskilt stöd. Samtidigt som man har visionen om en inkluderande skola för alla, segregeras fortsatt barn och ungdomar som av olika skäl inte överensstämmer med skolans tolkning av "normalitet". Denna segregering är inte enbart ett särskiljande på skolenhetsnivå utan även strukturell, vilket bland annat visas av att vissa kommuner sammanfört sina resurser till elever i behov av särskilt stöd i en särskild organisation¹⁷². Vid avvecklingen av dåvarande Skolöverstyrelsen 1991 överfördes det dåvarande myndighetsansvaret för elever med funktionshinder till en särskild "handikappmyndighet"¹⁷³. Genom att tio år senare lägga tillbaka ansvaret för de nationella målen på handikappområdet skolektorn på Skolverket, inkluderas funktionshinderfrågorna ånyo strukturellt på myndighetsnivå. Att funktionshinderfrågorna behandlas tillsammans med motsvarande frågor för alla andra i samhället är ytterst en demokratifråga och om de grundläggande värden som skolan ska gestalta.

¹⁷² Exempel härpå är S:t Örjans rektorsområde i Stockholm stad.

¹⁷³ Statens institut för handikappfrågor i skolan.

Referenser

Referenser

Accepterad men Särskild. Den sociala situationen för elever med rörelsehinder i särskild undervisningsgrupp. En utvärderingsstudie. (Skolverket 1999).

Ahlström, Karl-Georg: *Från folkskola till grundskola*. Publicerad i Tio forskare belyser utvecklingen under 150 år i anslutning till folkskolejubiléet (Uppsala: pedagogiska institutionen 1992).

Barnomsorgen i socialtjänstlagen, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1995:2 (Socialstyrelsen 1995).

Barnomsorgen är för alla barn, Allmänna råd från Socialstyrelsen 1991:1 (Socialstyrelsen 1991).

Barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:7 (Socialstyrelsen 1997).

Bedömning och betygssättning – Kommentarer med frågor och svar (Skolverket 2001).

Börjesson, Mats: *Om skolbarns olikheter*. Diskurser kring särskilda behov i skolan – med historiska jämförelsepunkter (Skolverket 1997).

Direktiv 1989:8 Kommunalisering av särskolan.

Direktiv 1989:7 Handikapputredningen.

Direktiv 1989:65

Direktiv 1991:9 Mål och riktlinjer m. m. för barnomsorgen och det offentliga skolväsendet.

Direktiv 1991:117 Nya direktiv till läroplanskommittén.

Direktiv 1995:134 Utredning om funktionshindrade elever i skolan.

Direktiv 1997:24 Bemötande av personer med funktionshinder.

DsU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.

Ds 1994:89 Rätt att välja skolform.

Ds 1995:60 Staten och skolan – styrning och stöd. Om Skolverket, Statens institut för handikappfrågor i skolan och utbildningsdepartementet.

Ds 2001:19 Elevens framgång – Skolans ansvar.

Elever i behov av särskilt stöd. En temabild utgiven av Skolverket (Skolverket 1998).

Emanuelsson Ingemar, Persson Bengt och Rosenqvist Jerry: *Forskning inom det specialpedagogiska området – en kunskapsöversikt* (Skolverket 2001).

FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning full delaktighet och jämlikhet (United Nations 1993, svensk översättning Utrikesdepartementet, Socialdepartementet 1995)

Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Gymnasieförordningen (1992:394).

Gymnasiesärskoleförordningen (1994:741).

Haug, Peder: *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning* (Skolverket 1998).

Integration i den svenska skolan. Debatt och utveckling från 1950-talet.

Delrapport i projektet Samordning av specialpedagogisk forskning, SAM-SPEC. (Uppsala 1979)

Klassifikation av funktionstillstånd och funktionshinder 2002 – Svensk version av International Classification of Functioning, Disability and Health (Socialstyrelsen 2002)

Lagen (1967:540) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (Omsorgslagen)

Lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång.

Liljequist, Kurt E: *Skola och samhällsutveckling* (Lund: Studentlitteratur 1994).

Läroplan för grundskolan. Kungl. Skolöverstyrelsens skriftserie 60 (Skolöverstyrelsen 1962).

Läroplan för grundskolan Lgr 69 (1969 Skolöverstyrelsen, Svenska Utbildningsförlaget Liber AB).

Läroplan för grundskolan, Lgr 80. (1980 Skolöverstyrelsen, Liber Utbildningsförlaget).

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmer (Lpo 94).

Löfqvist, Staffan: *Den bångstyriga verkligheten: har det svenska systemskiftet haft någon betydelse för arbetet med elever i behov av stöd* (Umeå universitet 1999).

Motion 2002/03:Ub443 Elever med behov av särskilt stöd av Inger Davidsson (kd) m. fl.

Nordenfelt, Lennart: Note on the prefinal draft of ICIDH-2 from an action-theoretic point of view. Presentation at the Nordic/Baltic conference on ICIDH-2 International Classification of Functioning, Disability and Health, Januari 19th 2001 (Aarhus, Denmark)

Persson, Bengt: *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap* (Stockholm: Liber 2001).

Regeringsformen (1974:152).

Regeringens proposition 1976/77:87 – *proppen på 65 års handikapputredning*.

Regeringens proposition 1975/76:39 *proppen på SIA*.

Regeringens proposition 1983/84:27 med åtgärder för elever med handikapp i det allmänna skolväsendet m. m.

Regeringens proposition 1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning*.

Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Regeringens proposition 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*.

Regeringens proposition 1993/94:11 *Om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m. m.*

Regeringens proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.

Regeringens proposition 1991/92:94 *Särskolan*.

Regeringens proposition 1991/92:95.

Regeringens proposition 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.

Regeringens proposition 1992/93:230.

Regeringens proposition 1994/95:212.

Regeringens proposition 1998/99:105. *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Regeringens proposition 1999/2000:79 *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*.

Regeringens proposition 2000/01 Budgetpropositionen, utgiftsområde 16.

Sameskolförordningen (1995:205).

Skollagen (1985:1100).

Socialförsäkringsboken 2002 – *Idé och verklighet i handikappolitiken* (Riksförsäkringsverket 2002).

Socialutskottets yttrande 1998/99:SoU9y – *Elever med funktionshinder*.

SOU 1948:27 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Betänkande av 1946 års skolkommision.

SOU 1949:11 *Om sinnesslövråden*. Betänkande av 1946 års sinnesslötredning.

SOU 1964:43 *Social omvårdnad av handikappade*. Betänkande av Socialpolitiska kommittén.

SOU 1965:55 *Barn på anstalt*. Barnanstaltutredningens betänkande II

SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*. Betänkande av Utredningen om skolans inre arbete: SIA.

SOU 1976:20 *Kultur åt alla*. Betänkande av Handikapputredningen.

SOU 1980:34 *Handikappad – Integrerad – Normaliserad*. Delbetänkande av integrationsutredningen.

SOU 1982:19 – *Handikappade elever i det allmänna skolväsendet*. Slutbetänkande från Integrationsutredningen.

SOU 1988:20 *En förändrad ansvarfördelning och styrning på skolområdet*.

SOU 1989:54 *Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade*. Betänkande av 1989 års Handikapputredning.

SOU 1990:19 *Handikapp och välfärd? – en lägesrapport*. Delbetänkande av 1989 års Handikapputredning.

SOU 1991:30 *Särskolan en primärkommunal skola*. Betänkande av särskolekommittén.

SOU 1991:46 *Handikapp, välfärd, rättvisa*. Betänkande av 1989 års handikapputredning.

SOU 1991:97 *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade*. Betänkande av 1989 års Handikapputredning.

SOU 1992:94 *Skola för bildning*. Betänkande av läroplanskommittén.

SOU 1996:167 *Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder*. Delbetänkande av Utredningen om funktionshindrade elever i skolan.

SOU 1997:108 *Att lämna skolan med rak rygg – om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga läs- och skrivsvårigheter*. Betänkande av Läs- och skrivkommittén.

SOU 1997:121 *Skolfrågor – Om skola i en ny tid*. Betänkande av Skolkommittén.

SOU 1998:48 *Kontrollerad och ifrågasatt? – intervjuer med personer med funktionshinder*. Delbetänkande av Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder.

SOU 1998:66 *FUNKIS – Funktionshindrade elever i skolan*. Slutbetänkande av utredningen om funktionshindrade elever i skolan.

SOU 1999:21 *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder*. Slutbetänkande av utredningen om bemötande av personer med funktionshinder.

SOU 2000:3 *Välfärd vid vägs kül*. Delbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut.

SOU 2001:56 *Funktionshinder och välfärd*. Betänkande av Kommittén Välfärdsbokslut.

Stöd till elever med svårigheter. Slutrapport från granskningen av stöd till elever med svårigheter åren 1987/88 och 1988/89. Skolöverstyrelsen R 89:52/Rapporter – Planering, uppföljning, utvärdering (Skolöverstyrelsen 1989).

Särskoleförordningen (1995:206).

Specialskoleförordningen (1995:401).

Utbildningsutskottets betänkande 1998/99:UbU4 – Elever med funktionshinder.

**Vad gjorde
Skolverket?**

Vad gjorde Skolverket?

Syfte

Skolverket byggdes upp som en ny myndighet med ett nytt uppdrag anpassat efter den ansvarsfördelning mellan stat, huvudman och skola som riksdagen fattat beslut om 1991. Uppdraget förändrades från den 1 mars 2003 då myndigheten delades. Under perioden 1992-2003¹⁷⁴ producerade myndigheten långt fler än 800 rapporter, informationsskrifter och andra publikationer. Syftet med detta kapitel är att presentera en sammanställning över de rapporter som berör funktionshinder, handikapp eller särskilt stöd samt andra rapporter och utredningar med anknytning till området. Till grund för det urval av texter som blir föremål för en närmare presentation och analys i kapitlet ligger en kronologisk sammanställning som i sin helhet finns i bilaga. Den särskilda avsikten med kapitlet är att närmare studera Skolverkets ställningstaganden och insatser inom området funktionshinder och handikapp.

Något om perspektiv och innehåll i Skolverkets rapporter

Allmänt

Det kan utan vidare konstateras att Skolverket under den aktuella perioden, såsom framgår av bilagan, har haft en mycket omfattande produktion av rapporter med relevans för elever med funktionshinder. Över åren har andelen rapporter varierat mellan sju och sjutton procent av den samlade utgivningen med en markant ökning av produktionen från och med år 1997. Materialet uppvisar därtill en stor spridning i fråga om tänkta målgrupper. Spridningen är stor också i fråga om perspektiv, form och innehåll. I det tidiga Skolverkets produktion framgår inte alltid tydligt i vilken mån en rapport är ett svar på ett regeringsuppdrag eller resultatet av ett egeninitierat projekt. Även här utgör år 1997 en vattendelare där rapporternas syften klarare framgår. Från och med detta år finns ett urval av regeringsuppdragen lätt tillgängliga och sökbara via Skolverkets webbplats.

Rapportinnehållet i grova drag

Skolverkets produktion inom området har som nämnts haft skilda syften och behandlat olika områden och nivåer, från individ till system. Rapporternas karaktär varierar från filosofiska/ideologiska och diskursiva teman till utvärderingar eller formella granskningar av enskild skolverksamhet. Det finns specifika utvärderingsrapporter där funktionshinder behandlas och rapporter

¹⁷⁴ Den 1 mars 2003.

som rör elever med funktionshinder genom att de är generella. De redovisade projekten och rapporterna kan beskrivas i följande kategorier i frekvensordning:

Utvärderingar – kvalitetsstudier

Föreskrifter, allmänna råd och stödmaterial

Uppföljningsrapporter (t ex Attitydundersökningar)

Tillsynsrapporter

Temasrapporter

Övriga texter med mycket varierande innehåll, oftast kunskaps- eller forskningsrapporter eller -översikter ingående i Skolverkets monografiserie

På vems uppdrag?

Regeringsuppdrag

I grova drag är hälften av de ovan redovisade rapporterna tillkomna med anledning av regeringsuppdrag. Undantar man forskningsrapporter/översikter och publicerat informationsmaterial från de Skolverksinitierade rapporterna i listan blir det en mycket stor övervikt för regeringsuppdragen. Ett par skillnader mellan rapporter från regeringsuppdrag och Skolverkets egeninitierade rapportering kan vara av intresse att belysa.

Skärskådar vi de rapporter som producerats på regeringens uppdrag ser vi att merparten av dessa är skolformsrelaterade, dvs. på något sätt behandlar de en särskild skolform. Mest förekommande, och sammantaget en tredjedel av rapporteringen, är den särskilda utbildningen för elever med utvecklingsstörning. Ofta efterfrågas en redovisning på detaljnivå. Andra rapporterade uppdrag utgår från teman som sträcker sig över skolformerna. Regeringen har också i uppdragen uppmärksammat utbildningsinsatserna för vissa mindre funktionshindergrupper (som bl.a. de dövblinda.)

Rapporter som Skolverket har initierat

Ser vi till karaktären av Skolverkets egeninitierade rapporter av intresse för denna översikt så är det två typer som dominerar. Den ena är forsknings- och temasrapporter publicerade i Skolverkets monografiserie. Mycket kort kan sägas att dessa rapporter ofta diskuterar problematik kring elevers olikheter i en skola för alla. Utgångspunkten är ofta inkluderande medan särlösningar sällan tas för givna. En skola med inriktning mot diagnostisering och normaltänkande ifrågasätts och diskurser på området analyseras. Den andra stora gruppen rapporter är av utvecklingskaraktär i avsikt att ge ett generellt eller riktat stöd till de verksamma i skolan. Utöver dessa båda typer förekommer

också en rad skrifter som redovisar empiriska undersökningar i form av kartläggningar, uppföljningar eller utvärderingar. Flera av dessa innehåller redovisningar av främst kvantitativa förändringar i verksamhetsformer. De uppvisar i övrigt ett skiftande innehåll.

Vad har rapporterna behandlat?

Tre områden

Oavsett om rapporteringen har berört hela eller delar av skolformer, om den varit tematisk eller på vems initiativ den tillkommit finns det över tiden framträdande frågeområden som vi särskilt uppmärksammar här. Ett område gäller utbildningen för elever i behov av särskilt stöd, ett annat gäller skolgången för elever med vissa funktionshinder och ett tredje rör inkludering kontra exkludering av elever på grundval av funktionshinder eller behov av särskilt stöd. Detta är inte ett sätt att kategorisera rapporter, eftersom en rapport som i huvudsak behandlar utbildningen för elever med definierade funktionshinder också samtidigt kan avhandla det särskilda stödet och frågan om särskiljande. Det är istället ett sätt att tydliggöra de ställningstaganden, bedömningar och slutsatser som Skolverket gör.

Ställningstaganden och bedömningar

Bland alla analyserade rapporter återfinns sådana som är ett svar på uppdrag från regeringen, antingen genom regleringsbrev eller genom uppdrag som givits Skolverket i särskild ordning. I vissa redovisas ställningstaganden från Skolverket¹⁷⁵. Med ställningstaganden avses att Skolverket ställer sig bakom ett förslag, eller rekommendation om en åtgärd för regeringen att besluta om eller en insats som myndigheten ålägger sig själv. Det kan även avse en bedömning, om den är av principiell karaktär och inte endast gäller en mycket avgränsad företeelse. Skolverket har i flera sammanhang, särskilt i de material som bygger på rapporter från tillsynen, gjort bedömningar som sedan legat till grund för beslut om kritik eller att avstå från kritik av en huvudman. I det redovisade materialet finns också den formen av ställningstaganden.

Ett exempel på ett tidigt åtgärdsinriktat ställningstagande (år 1996) är att "skollagen måste ses över för att ge riksgymnasieeleverna¹⁷⁶ en med övriga gymnasieelever jämförbar valfrihet ifråga om program och kurser."¹⁷⁷ Ett

¹⁷⁵ Skolverkets år 2005 upprättade Ställningstagandedatabas innehåller såväl Skolverkets förslag, som åtgärder, rekommendationer och bedömningar.

¹⁷⁶ Riksgymnasierna som tar emot elever från hela Sverige behandlas särskilt under rubriken Definierade funktionshinder.

¹⁷⁷ Ur Riksgymnasier för elever med svåra rörelsehinder. Skolverkets rapport nr. 101.

något senare och mer typiskt exempel för Skolverkets tillsyn är "Skolorna arbetar mot kränkande behandling men Skolverket bedömer ändå – mot bakgrund av bland annat brister i det förebyggande arbetet och oklarheter rörande ansvarsfördelningen för arbetet mot kränkande behandling – att kommunen inte kan sägas leva upp till det starka krav på aktivt handlande mot kränkande behandling som ställs i skollagen."¹⁷⁸

I andra fall kan, som nämnts, ett ställningstagande innebära att Skolverket beslutar om åtgärder för sitt fortsatta arbete i frågan. "Skolverket kommer framdeles att starkt hävda skollagens intentioner, vilket innebär att kravet på diagnos inte får vara en förutsättning för att erhålla stöd."¹⁷⁹ Många rapporter stannar vid beskrivningar av företeelser eller tänkbara orsaksförklaringar till undersökta fenomen. Avsikten är då att regeringen, riksdagen, skolhuvudmännen, de i skolan verksamma eller Skolverkets ledning ska nyttja uppgifterna till att eventuellt göra sina egna ställningstaganden.

Det kan slutligen också betraktas som ett ställningstagande när myndigheten väljer att initiera och publicera studier och fördjupningar som tar sin utgångspunkt i ett visst perspektiv. Rapporterna i monografiseriens koppling till ställningstaganden kan t.ex. knytas till de perspektiv som forskningen antagit.

Nya synsätt på funktionshinder

Synen på funktionshinder har under den tid som här studeras förändrats. Funktionshinder avser enligt det nya synsättet, som också redovisats i kapitel 1, snarare en process än ett tillstånd. Dvs. en process som utgörs av komplicerade relationer mellan orsaker, effekter, direkt påverkan, individuella omständigheter och sociala konsekvenser. Detta innebär att det för varje enskild elev med funktionshinder krävs anpassning och tillrättaläggning av lärandemiljön utifrån hans eller hennes individuella förutsättningar. Ett sådant synsätt medför också att "funktionshindret" måste förstås i den aktuella omgivningen. Mot denna bakgrund har också diskussionen om definitioner av funktionshinder omprövats.

Särskilt stöd

Ett prioriterat område

Under Skolverkets hela historia har, efter en trevande start, situationen för elever i behov av särskilt stöd återkommande uppmärksamats. Många rapporter visar att frågan haft en betydande vikt, från den tidiga *Skolsituationen*

¹⁷⁸ Ur Tillsyn av skolan i U kommun Dnr 1999:2590.

¹⁷⁹ *Ur Utan fullständiga betyg – varför när inte alla elever målen?* Skolverkets rapport 202.

¹⁸⁰ Skolverkets rapport nr 37 publicerades år 1993.

för elever med behov av särskilt stöd¹⁸⁰ via temarapporten *Elever i behov av särskilt stöd*¹⁸¹ till *Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan*¹⁸². Titlarna speglar också förändringar i begreppsanvändningen – till elever i behov av särskilt stöd – och Skolverkets intresse för åtgärdsprogram. Skolverket organiserade därtill åren 1998-2001 ett särskilt handlingsprogram “Särskilt stöd i skola och barnomsorg”, med syfte att påminna om och bevaka stödfrågan inom hela myndigheten. Programmet lämnade en slutrapport som är en genomgång av Skolverkets rapportering och insatser om inom området samt förslag till åtgärder¹⁸³. Skolverket fastställer att särskilt stöd är ett prioriterat område i myndighetens verksamhet¹⁸⁴.

I Skolverkets tillståndsbeskrivningar¹⁸⁵ granskades alla kommuner. Av beskrivningen från 1997 framkom att nio av tio kommuner anger elever i behov av särskilt stöd som ett prioriterat område och att andelen som är i behov av särskilt stöd för andra gången ökar. En majoritet av skolorna kan enligt beskrivningen inte alls, eller bara delvis, tillgodose behoven. Däremot tycks åtgärdsprogram användas i stor utsträckning. Skolverket har vidare utifrån samma omfattande underlag redovisat kommunernas egna uppföljningar kring elever i behov av särskilt stöd, hur dessa utförs och vilka kategorier av elever som där förekommer¹⁸⁶. På många håll uppges att elever inte kan delta i vanligt skolarbete. Senare¹⁸⁷ söker Skolverket också förklaringar till det ökande antalet elever i behov av särskilt stöd och anger bl.a. de stora institutionella förändringarna på skolområdet liksom den finansiella krisen på 90-talet som bidragande orsak. Andra skäl anges vara resurs- och kompetensbrist särskilt i förhållande till barn med koncentrationssvårigheter och utagerande beteende.

Ett relationellt perspektiv

Tematiska uppdrag har vanligtvis berört elever i behov av särskilt stöd i en generell bemärkelse. Uppdragen har rapporterats i årsredovisningar¹⁸⁸, kvalitetsgranskningar och i redovisningar av Skolverkets stöd till utvecklingsinsatser. En av de tematiska rapporterna¹⁸⁹ antar en tydligt relationell utgångs-

¹⁸¹ Skolverkets temabild 1998 (Best nr 98:389).

¹⁸² Rapporten publicerades år 2003 (Best nr 03:813).

¹⁸³ *Barnomsorgen, skolan och det särskilda stödet* (internPM 2001).

¹⁸⁴ Skolverkets ställningstagandedatabas.

¹⁸⁵ Tillståndsbeskrivningarna av alla kommuner genomfördes 1992, 1995 och 1997.

¹⁸⁶ Elever med behov av särskilt stöd. Kommunernas uppföljningar/utvärderingar 1990-1995. InternPM, Projekt “Elever i behov av särskilt stöd”, projektnummer 13077-3 (Dnr 94:1948).

¹⁸⁷ *Att arbeta med särskilt stöd – några perspektiv* (Rapport år 2002, best. nr. 01:689).

¹⁸⁸ Dessa har ofta redovisats i tematisk form.

¹⁸⁹ *Elever i behov av särskilt stöd* (Best.nr 98:389) En temabild utgiven av Skolverket.

punkt genom att peka på att skolans generella arbetsmiljö kan utformas så att elevers behov av särskilt stöd minskar. Rapporten redovisar att kompetensen bakom stödet till elever har minskat, bl.a. påpekas att assistenter ofta nyttjas som pedagoger. Frågan om bristande kompetens liksom assistenternas stora ansvar i skolverksamheten är ett återkommande tema i Skolverkets iakttagelser.

Kvalitetsredovisningen 1998¹⁹⁰ utgår i sin granskning från att problem i undervisningen av elever i behov av särskilt stöd ska ses som kontextuella och inte som individuella. Intresset har därför i första hand riktats mot skolans miljö, dess förebyggande arbete, stödarbete och synsätt på elever och lärande, med hänvisning bl.a. till FN:s relativa handikappbegrepp och till att inkluderingsprincipen ska tillämpas i första hand. Skolverket uppger där bl.a. att de stora ansträngningar som görs på skolorna att med hjälp av tester och diagnoser tidigt upptäcka elever i behov av särskilt stöd inte motsvaras av insatser som effektivt stödjer deras lärande. Man menar också att den pedagogiska ledningen av särskild undervisning behöver utvecklas men visar samtidigt på särskiljandet i de särskilda undervisningsgrupperna och signaler på verksamhetens låga status. Det senare avspeglas såväl i lärarkompetensen som i valet av lokaler för undervisningen.

Med anledning av rapporten föreslår Skolverket åtgärder såväl avseende den nationella nivån, huvudmannanivån som för utvecklingen av kvaliteten på skolnivå. Flera förslag utgår från ett behov av ökade kunskaper på alla nivåer. På nationell nivå efterfrågas analyser av överensstämmelsen mellan bestämmelser och bakomliggande intentioner med sikte på att bestämmelserna kan behöva justeras¹⁹¹. Bestämmelsernas utformning kring stödundervisning är enligt Skolverket så detaljerad att de kan hindra den lokala utvecklingen. Andra förslag berör forskningen och lärarutbildningen samt att Skolverket bör utveckla den stödjande dialogen med skolorna.

När det gäller huvudmännen anser Skolverket att dessa bör ta ett större ansvar för att följa upp och utvärdera hur resurserna i form av ekonomi, personal och kompetens används, liksom för att ge ett tydligt resultatansvar till skolnivån. Stöd till skolnivåns lokala läroplans- och målutveckling är också delvis ett huvudmannaansvar. Skolorna bör öka sin kännedom om de nationella styrdokumenterna. Skolhälsovårdens och elevvårdens insatser bör utvärderas och preciseras med hänsyn till aktuella behov. Specifikt nämns också ett behov av lokalt utvecklingsarbete runt åtgärdsprogram. Skolverket avser också att föra ut de nya intentionerna kring åtgärdsprogram och betona vikten av att elever och föräldrar är delaktiga i utarbetandet av dessa. Dessutom ska ett

¹⁹⁰ Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 1998 (Rapport nr 160) har också behandlats under föregående avsnitt.

¹⁹¹ A.a. sid. 102.

¹⁹² Skriften *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram* (Best.nr. 01:668) publicerades samma år.

särskilt informationsmaterial kring åtgärdsprogram publiceras¹⁹².

Stöd och måiluppfyllelse

Behov av stöd och särskilda stödinsatser kopplas i verkets rapporter ofta till svårigheter i skolarbetet. Under åren har Skolverket ökat sin uppmärksamhet på måiluppfyllelsen i form av betyg¹⁹³. Regeringen har uppdragit åt Skolverket att:

”genomföra en studie av orsakerna bakom att elever lämnar grundskolan och gymnasieskolan utan fullständiga betyg ...”¹⁹⁴

Ofullständiga betyg förklaras enligt studien¹⁹⁵ av kvalitetsskillnader i processrelaterade faktorer, vilka skolan kan åtgärda, av individfaktorer som är knutna till den enskildes givna förutsättningar, bl.a. funktionshinder, samt av systemrelaterade faktorer. De förstnämnda rör t.ex. skolans anpassning av undervisning och arbetssätt, rutiner och arbete med åtgärdsprogram samt informationsöverföring. Andra kvaliteter som skiljer sig åt är den praktiska anpassningen av miljön, elevernas delaktighet och de krav som ställs på dem.

Skolverket är kritiskt till att stödinsatser ges utifrån diagnosen istället för från den enskilde elevens förutsättningar samt bristen på specialpedagogiskt stöd och uppger att lärare har svårt att individualisera undervisningen i stora grupper. Skolverket avser också att poängtera vikten av förtroendefulla relationer mellan skolans aktörer och brukare. Studien visar också på att förvaltningsschefer och rektorer snarare framhåller individrelaterade än processrelaterade orsaker till att elever inte får fullständiga betyg. Systemrelaterade faktorer, vilka t.ex. innefattar betygssystemet och de nationella styrdokumentens krav, spelar däremot inte någon nämnvärd roll för de ofullständiga betygen.

Åtgärdsprogram

Som tidigare framgått har Skolverket studerat användningen av och innehållet i åtgärdsprogram. Från en trevande prövning av hur detta verktyg för stöd landat i verksamheten har undersökningarna fördjupats och därmed har kvaliteten på kunskapen också ökat. I tillståndsbeskrivningen 1997 uppges ca 90 procent av skolorna använda åtgärdsprogram. Av den kartläggande studien 2002¹⁹⁶ framgår att åtgärdsprogrammen blivit relativt vanliga. Dock saknade

¹⁹³ Skolverkets databaser SALSA och SIRIS etablerades 1998 respektive 2000.

¹⁹⁴ Ur Skolverkets regleringsbrev år 2000.

¹⁹⁵ Rapporterna *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?* och *Tre magiska G:n – skolans insatser för elever med funktionshinder* (Skolverkets rapport nr 202) har också kommenterats under det förra temat.

¹⁹⁶ *Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan* (Best. nr 03:813).

¹⁹⁷ 17 respektive 21 procent av elevgruppen (A.a. sid. 6).

fortfarande var fjärde elev som var i behov av särskilt stöd åtgärdsprogram.¹⁹⁷ Studien pekar på att skolornas åtgärdsprogram domineras av individinriktade åtgärder snarare än organisationsåtgärder, att de är skolspecifika och de kan förstås främst utifrån den skolkultur som präglar skolan. Kartläggningen visar på skilda kvalitetsaspekter i de åtgärdsprogram som upprättas och hur dessa varierar.

Även Skolverkets stödmaterial¹⁹⁸ för arbetet med åtgärdsprogram har utvecklats. Det erbjuder idag såväl inblickar i ett nödvändigt sammanhang som en hjälp till struktur för utarbetande av programmet. Skolverket slår fast att hanteringen av åtgärdsprogram behöver uppmärksammas och att allmänna råd för dessa borde utarbetas¹⁹⁹.

Tillsyn av stöd

Skolverket har också redovisat tillsynsrapporter samt en tematisk redovisning av Skolverkets tillsyn som rör frågan om stöd i skolan. Tillsynsrapporterna innehåller beskrivningar och laglighetsbedömningar av verksamheterna i enskilda kommuner och skolor. En särskild studie²⁰⁰ av 86 beslut i enskilda ärenden åren 1995 till 1998, med sikte på rätten till stöd, visade på problematik i en rad områden även om skolan följt bestämmelserna och därmed inte fått kritik. De områden där problematiken rörande den enskilde elevens rätt till stöd aktualiseras rör "stadieövergångar, kontinuitet och långsiktighet i insatser, pedagogiska utredningar, dokumentation, åtgärdsprogram, samarbete mellan skolan och andra myndigheter, samarbete mellan skola och hem, brist på inflytande och delaktighet ur ett föräldraperspektiv och i några fall brist på kompetens hos den som handhar elevens särskilda undervisning i hemmet".

Den tematiska redovisningen av tillsyn är en analys av beslut kring elevers rätt till stöd i grundskolan. Utredningarna, 44 stycken i 35 kommuner, genomfördes åren 2001-2002 och utöver de kritiska områden som nämnts ovan läggs nu till identifiering av elevers stödbehov, elevvårdskonferenser samt beslut om särskild undervisningsgrupp/anpassad studiegång.

Dilemman

Frågan om hur särskilt stöd ska ges reser ofta frågor om särskiljande. Att identifiera svårigheter i skolarbetet innebär samtidigt att peka ut avvikelser från det normala och det finns en risk att avvikelsen blir den enda gemensamma nämnaren för eleverna i särskilda grupper. De ställningstaganden som

¹⁹⁸ *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram* (Best. nr. 01:668).

¹⁹⁹ Skolverkets ställningstagandedatabas.

²⁰⁰ Ulla Wennbo, Ingemar Emanuelsson & Bengt Persson: *Granskning av tillsynsbeslut i "enskilda ärenden"*.

²⁰¹ I Skolverkets ställningstagandedatabas redovisas myndighetens ställningstagande, åtaganden och åtgärdsförslag från och med verksamhetsåret 2002.

Skolverket redovisar²⁰¹ fr.o.m. år 2002 när det gäller särskilt stöd innebär att all verksamhet i grunden ska utgå från ett inkluderande synsätt och att insatser för särskilt stöd bör synliggöras när huvudmännen kvalitetsredovisar sin verksamhet. Skolverket slår också fast att barn som far illa eller kan befaras fara illa ingår i begreppet barn i behov av särskilt stöd men tar avstånd från att det i lagstiftningen ska ges exempel på vilka elever som är i behov av särskilt stöd. Av remissvaren på Skollagskommitténs slutbetänkande²⁰² framgår att myndigheten avstyrker möjligheterna för enskilda huvudmän (fristående skolor) att begränsa hela sin verksamhet till elever i behov av särskilt stöd men tillstyrker att alla huvudmän vid behov ska få inrätta särskilda grupper.

Definierade funktionshinder

Särskilda skolformer

En inte helt obetydlig del av det offentliga skolväsendet är idag organiserat utifrån specifikt definierade funktionshinder. För att få rätt att ta del av särskolans resurser och särskilt anpassade utbildning krävs en diagnostiserad *utvecklingsstörning* och för rätten till den riksrekryterande rh-anpassade gymnasieutbildningen krävs bl.a. ett fastställt *svårt rörelsehinder*. Andra behörighetsbestämmelser som också tar fasta på medicinskt dokumenterade och preciserade funktionshinder ger elever rätt till att fullgöra skolplikten i specialskolan eller, under viss tid, vid särskilda resurscentra. Dessa organisatoriskt åtskilda former omfattar idag strax under tjugotretusen barn och ungdomar i skolplikts- och gymnasieålder eller drygt en och en halv procent av befolkningen i samma åldrar.

En tidig probleminventerande rapport från Skolverket har ett omfattande syfte:

“att ge vägledning för och prioriteringar av utvecklingsinsatser, underlag för nationella och kommunala beslut om förändringar i undervisningens förutsättningar, samt ge en grund för fortlöpande mål- och kriteriediskussioner bland lärare, intresseorganisationer, politiker, elever, föräldrar och medborgare i allmänhet vad gäller undervisning av handikappade elever.”²⁰³

Av rapporten framgår att förutsättningarna för att få en övergripande bild av utvecklingen för handikappade elever har förändrats främst pga. att en ökande integrering av elever med funktionshinder delvis döljer förekomsten av handikapp. De undersökningar som rapporten bygger på redovisar ändå bl.a.

²⁰² Skollag för kvalitet och likvärdighet, SOU 2002:121.

²⁰³ *Fysiskt handikappade elever i grundskola, specialskola och gymnasieskola – en probleminventering som underlag för ett åtgärdsprogram*. Arbetsrapport 1993-02-01 av Mats Myrberg. (Dnr 1991:01050).

förändringar i speciallärarstödet, assistenternas roll och kompetensutvecklingen på området. Rapporten menar också att konsekvenserna av decentraliseringen kräver särskild uppmärksamhet från Skolverket på de mest stödbehövande eleverna.

Skolverket har rapporterat om de specifika utbildningarna²⁰⁴ liksom från de allmänna utbildningsformernas undervisning av elever med medicinskt konstaterade funktionshinder. De flesta barn och unga med t.ex. allergi, cp-skada, syn- hörselskada eller neuropsykiatriska syndrom följer undervisningen tillsammans med andra elever i den "ordinarie" grund- och gymnasieskolan. Det finns en internationellt omspannande politisk ambition att de allmänna verksamheterna ska anpassas så att elever med funktionshinder i största möjliga utsträckning kan vara delaktiga där.

Utbildning för *elever med utvecklingsstörning* intar som nämnts en särställning i den genomgångna rapporteringen. Från kommunaliseringen av särskolan och så långt denna genomgång sträcker sig, har den skolformen varit föremål för uppmärksamhet på flera olika sätt. Den första rapporteringen har avsett att bidra med erfarenheter av det förändrade huvudmannaskapet genom att beskriva upplevda problem, förtjänster och möjligheter. En dokument- och litteraturstudie kopplades också till rapporten i syfte att stimulera debatten vid denna tidpunkt. Därefter har lärarförsörjningen i särskolan undersökts innan regeringen från år 1997 önskat ett antal redovisningar av utvärderande karaktär.

Skolverkets bedömning i redovisningen till regeringen²⁰⁵ med anledning av de första utvärderingarna av särskolan är att det förändrade huvudmannaskapet är positivt genom att den åstadkommit en högre acceptans för skolformen, en ökad samverkan med bl.a. grundskolan, en ökning av det integrativa tänkandet samt en större närhet till skolan. Den fortsatta rapporteringen har desutom berört kvalitetsfrågor i såväl den obligatoriska särskolan, gymnasiesärskolan som skolformen särvux. Ett resultat som Skolverket senare synliggör²⁰⁶ är att skolhuvudmännen för särskolan inte kan garantera att eleverna erbjuds den minsta undervisningstid som styrdokumentet anger samt att det trots brister i lärar- och assistentkompetens inte riktas fortbildningsinsatser till dessa grupper. Dessutom visar Skolverkets studier på brister avseende mottagandet i särskolan. De senare utvärderande rapporterna innehåller till skillnad från de ovan beskrivna förändrings- och kvalitetsrapporteringen analyser av förutsättningar för ett närmande mellan den obligatoriska särskolan och

²⁰⁴ En övervägande del av denna rapportering har tillkommit på regeringens initiativ.

²⁰⁵ Redovisning av konsekvenserna av det ändrade huvudmannaskapet för särskolan och särvux samt obligatoriska särskolans uppdelning i grundsärskola och träningskola (1998-01-28).

²⁰⁶ Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar (1999-06-30).

grundskolan. (Frågan behandlas mer utförligt under temat Inkludering)

När det gäller de elever med utvecklingsstörning som tas emot i grundskolan ställs diagnostiseringen på sin spets. Skolverket har följt och pekat på den pågående elevökningen i särskolan och bedömt att bakom denna finns både en ökad acceptans för särskolan och att gruppen "lätt utvecklingsstörda elever" inte har möjlighet att nå grundskolans mål i de nya styrdokumenten. Resonemangen tyder på ett behov av att diagnostiseringen av utvecklingsstörning förfinas. Bara barn som enligt lagstiftning har rätt till särskola ska tas emot där.

Skolverket rekommenderar att den obligatoriska särskolans uppdelning i grundsärskola och träningsskola bör kvarstå. En annan fråga som flera gånger framträder i rapportredovisningen är försöksverksamheten med val av skolform för barn med utvecklingsstörning. Denna regleras i en lag²⁰⁷ och i slutrapporteringen tar Skolverket ställning för att föräldrar permanent ges en rätt att avstå från erbjudandet att låta barnet gå i särskola. Två skäl anförs för detta, för det första att det är naturligt att den som har ansvaret för barnen också ges rätten att påverka vilken skolform som är lämplig, för det andra framhåller Skolverket att den svenska skolans värdegrund motiverar att barn med utvecklingsstörning ska ha rätt till samma (obs. ej likvärdig) skolmiljö som andra barn. Skolverket förutsätter också att myndigheten efter ett eventuellt regeringsbeslut i denna anda får i uppdrag att förtydliga hur anpassning av kursplaner och betygskriterier kan utformas liksom av alla elevers rätt till stöd i grundskolan.

Skolverket har under åren 1999-2000 också genomfört en riktad tillsyn av den obligatoriska särskolan i elva kommuner. Med fokus på tillgång till utbildning och elevernas möjligheter att nå kunskapsmålen redovisas områden med påtagliga brister. Dessa gäller kommunernas utredningar om beslut och mottagande av elever samt information till elever och föräldrar om målen för särskolan och elevers rättigheter. Skillnader i hur kommuner gör sina bedömningar av vilka som bör gå i särskolan bidrar enligt Skolverket till ökningen i särskolan är ojämnt fördelad. Denna bristande rättsäkerhet i mottagandet föranledde regeringen att uppdra åt Skolverket att utfärda stödmaterial och allmänna råd²⁰⁸.

Riksgymnasierna

Även de riksgymnasiala utbildningarna har varit föremål för regeringens intresse.²⁰⁹ De har hela landet som upptagningsområde och vänder sig till

²⁰⁷ SFS 1995:1249 (ändr. 2000:446).

²⁰⁸ Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan. Med allmänna råd och kommentarer (SKOLFS 2001:23).

²⁰⁹ En gymnasieort, Örebro, får ett årligt statligt stöd för utbildning av elever med *dövhet/hörselskada*. Fyra kommuner, Kristianstad, Göteborg, Stockholm och Umeå, får statliga bidrag för att bedriva utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar.

döva och hörselskadade elever respektive elever med rörelsehinder. Utbildningarna har utvärderats vid ett par tillfällen. Två utvärderingar från 1996 är i huvudsak beskrivningar av verksamheternas förutsättningar och organisation. Där finns påpekanden av styrkor, brister och svagheter i utbildningen vid tillfället för undersökningarna. Den ena rapporten²¹⁰ innehåller därutöver tre slutsatser; att skollagen måste ses över så att valfriheten inom verksamheten blir jämförbar med det allmänna gymnasiet, att fortsatt kvalitetsgranskning krävs och att åtgärder måste vidtas så att inte kommunernas ansvar för lokal rh-anpassning motverkas. Skolverket har senare redovisat att man avser att kontrollera utvecklingen i kommunerna genom utbildningsinspektion²¹¹. Med anledning av en beskriven problematik i den andra rapporten²¹² uppdrogs åt Skolverket att redovisa översyner av utbildning för elever med dövblindhet och förslag till lösningar. Rapporten visade i övrigt på vissa kvalitetsbrister beträffande riksgymnasiets organisation, den egna verksamhetssuppföljningen, lärarnas kompetens och kommunikation med eleverna. Dessutom diskuterades betygssättningen bl.a. utifrån hänsynstagande till elevernas funktionshinder.

Utvärderingen av den gymnasiala utbildningen för elever med *dövblindhet*²¹³ konstaterar att det finns stora svårigheter kring definitionen och målgruppen. Resultatet blir bl.a. att rapporten pekar på ett "behov av att systematisera kunskapen om elever med dövblindhet, behov av såväl generella anpassningar av skolmiljö, pedagogik och bemötande och på individuellt utformade stödåtgärder."

Specialskolan²¹⁴

Utbildningen för elevgrupperna i specialskolan²¹⁵ har också utvärderats. Skolornas resultat i förhållande till de mål som gäller för specialskolan och i jämförelse med andra nationella resultat samt kvalitetsaspekter på verksamheten bedöms i den sammantagna rapporteringen²¹⁶. Förutom bedömningar om

²¹⁰ *Riksgymnasier för elever med svåra rörelsehinder* (1996). Skolverkets rapport nr 101.

²¹¹ Missiv: Angående den Rh-anpassade gymnasieutbildningen för elever som i liten eller obefintlig utsträckning följer kurser på gymnasienivå (Dnr 2000:02-569).

²¹² *Gymnasieutbildning för döva och hörselskadade i Örebro* (1996). Skolverkets rapport nr 102.

²¹³ Möller, Kerstin 2000: *Översyn av gymnasial utbildning för vissa elever med dövblindhet. Beskrivning av målgrupp och förslag till framtida lösningar*. Dnr 2000:658.

²¹⁴ Specialskolan har under perioden fått ett förändrat ansvarsområde. Idag har den fem enheter med regionala upptagningsområden som vänder sig till elever med dövhet/hörselskada och en enhet med riksantagning som vänder sig till elever med dessa funktionshinder samt utvecklingsstörning och till dövblindfödda.

²¹⁵ Som Specialskolan var utformad före 1 juli 2000.

²¹⁶ Utvärdering av statliga specialskolan – organisation och resultat (1997). Dnr 97:01591.

svaga elevprestationer, stora variationer mellan skolorna och svårigheter i skolplaceringen av målgrupperna restes även här frågan om hänsyn till funktionshinder vid bedömning och betygssättning. Skolverket påpekade också att utvecklingen av målgruppernas förutsättningar behöver följas upp. Senare har frågan om varför så många elever i specialskolan inte når målen studerats. I avrapporteringen belyses vissa kvalitetsbrister och samtidigt framhålls svårigheten i att besvara frågan. Särskilt komplicerad att bedöma är frågan om kommunikation, där tvåspråkighet, tekniska hjälpmedel och verksamheternas olika aktiviteter är sammanflätade i komplexa mönster. Specialskolan har under perioden fått reviderade kursplaner och betygskriterier²¹⁷. Där finns en sammanhållen och gemensam skrivning i teckenspråk och svenska samt en egen kursplan för modersmål. Specialskolans enheter har också granskats i Skolverkets tillsyn.

Funktionshinder i de "ordinarie" skolformerna

Under år 1998 besvarar 98 rektorer på grundskolan frågor om elever med *dolda funktionsnedsättningar*. Studien som gjordes i samarbete med bland annat Handikappombudsmannen, var ett initiativ som tillkom i samband med den stora uppmärksamhet som under de åren riktades mot skolsituationen för elever med DAMP, ADHD, Autism och andra s.k. dolda funktionsnedsättningar. Rektorernas uppgifter om antal elever i skilda kategorier har bl.a. jämförts med experters förväntade bedömningar²¹⁸. Slutsatsen blir att rektorernas skattningar till viss del är rimliga i förhållande till expertisens bedömningar. En sådan skattning är t.ex. att ca 2,5 procent av eleverna i grundskolan uppvisar neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. En annan slutsats är att åtgärdsprogram inte alltid upprättas när de ska, att de är vanligare i större skolor och att de oftare upprättas för elever med diabetes eller med dyslexi än för andra grupper. En överväldigande del av rektorerna bedömer att bristande resurser är skäl till begränsade stödinsatser. Året därefter ifrågasätts den ökande kategoriseringen genom diagnoser i en strategisk men inte publicerad PM²¹⁹.

Skolverket har dessutom särskilt fokuserat elever med funktionshinder i tematiska granskningar. I en sådan²²⁰ redovisas bl.a. att elever med funktionshinder eller integrerade särskoleelever i stor utsträckning undervisas av assi-

²¹⁷ Specialskolan, kursplaner och betygskriterier 2000/2002.

²¹⁸ *Rektors syn på arbetet med elever med dolda funktionsnedsättningar* (Enkätundersökning 1998). Skolverkets rapport nr 140.

²¹⁹ *Bokstavs barnen och debatten – en översikt om diagnostiseringen och ifrågasättandet av denna*. Intern PM 1999-05-03 från Handlingsprogrammet Särskilt stöd i barnomsorg och skola.

²²⁰ *Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 1998*. Skolverkets rapport nr 160.

stenter som ibland, beroende på elevernas problematik, handleds av speciallärare eller psykologer. Rapporten pekar på var stöd i skolsituationen för elever med vissa funktionshinder och kompetensutveckling för personalen kan finnas²²¹ samt att kompetensinsatser ofta rör funktionshindren dyslexi och DAMP. Granskningen visar på skillnader i kvalitet både avseende kompetensutvecklingen och utformningen av verksamheten i syfte att undvika svårigheter för de särskilt stödbehövande eleverna. Likaså påvisas stora variationer beträffande organiseringen av särskilda undervisningsgrupper²²², elevernas deltagande, skolans integrationsambitioner liksom stödet till personalen. Skolverket uppger att kompetensutveckling för lärare som undervisar elever med funktionshinder särskilt kommer att uppmärksammas. Vidare påpekas att förekommande glapp i ansvaret mellan och inom skolformer eller verksamheter kan få svåra följder för elever med funktionshinder, samt att det brister i den lokala utvärderingen av dessa elevers lärande. Skolverket anser att för elever med funktionshinder bör möjligheterna att vara delaktiga i undervisningssituationen prioriteras.

En annan tematisk undersökning baserar sig på ett uppdrag att i studien:

*“... också uppmärksamma elever med funktionshinder och särskilt bedöma de insatser som görs för dessa målgrupper.”*²²³

Resultaten publiceras i två rapporter²²⁴. Funktionshindren avgränsas till rörelsehinder, synskada, hörselskada, DAMP/ADHD, Aspergers eller Tourettes syndrom.

Enligt rapporten har elever med funktionshinder betydligt svårare att nå målen än genomsnittseleven. Knappt hälften av eleverna med de neuropsykiatriska syndromen beräknades att nå målen i svenska, matematik och/eller engelska i grundskolans år 9. Trots att en stor andel av eleverna, 27 procent, var behöriga till de nationella programmen fick de sin undervisning på ett individuellt program. Elever med rörelsehinder klarade målen i grundskolan i nivå med riksgenomsnittet. Trots det gick nästan två tredjedelar av eleverna på ett individuellt program i gymnasieskolan varav endast ett fåtal beräknades bli behöriga till ett nationellt program.

²²¹ Särskilt rådgivande stöd gavs av SIH, Statens institut för handikappfrågor i skolan. SIH avvecklades 2001 och verksamheten har omarbetats, samma år bildade Specialpedagogiska institutet, SIT.

²²² Enligt 5 § 5 kap. Grundskoleförordningen får stöd till elever ges i särskild undervisningsgrupp om det finns särskilda skäl för att inte ge stödet inom elevens klass eller grupp.

²²³ Ur Skolverkets regleringsbrev år 2000.

²²⁴ *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen?* och *Tre magiska G:n – skolans insatser för elever med funktionshinder*. Skolverkets rapport nr 202.

Undersökningen gav också en uppfattning om hur stor andel elever i grund- och gymnasieskola som har ADHD, DAMP eller Aspergers syndrom. Mindre än en procent av det totala antalet elever bedömdes ha någon av dessa diagnoser vilket är en betydligt lägre andel än i den ovan redovisade rektorsenkäten. Resultaten pekar på ett behov av en ökad kompetens om de särskilda svårigheter funktionshindret medför. Skolverket varnar i rapporteringen för att resursmässiga fördelar av diagnoser leder till en ökad efterfrågan på dessa²²⁵.

Ett mindre antal uppdrag har satt vissa specifika funktionsförmågor eller -hinder i centrum. Mest utmärkande efterfrågas undersökningar om läs- och skrivförmåga eller motsvarande -svårighet. Tre rapporter i materialet med denna fokus har avsett resultat av internationella läs- och skrivtester och innehåller huvudsakligen jämförande elevprestationer. En har gällt Skolverkets redovisning av arbetet med utvecklingen av läromedel för elever med dyslexi. En kursplanerevidering för grundskolan har genomförts på regeringens uppdrag. Särskilt intressant här är att på Skolverkets förslag införs en bestämmelse i grundskoleförordningen. Denna undantagsbestämmelse²²⁶, som bl.a. slår fast att hänsyn kan tas till funktionshinder vid betygsättning, blir på så sätt möjlig att tillämpa för alla betygsnivåer.

Skolformerna Komvux och fristående skolor finns också i det redovisade materialet. Rapporterna har i huvudsak belyst i vilken omfattning de skilda skolformerna förmår ta emot elever med funktionshinder och kvaliteten på de insatser för stöd som görs på respektive håll. I slutsatserna från studien av den breda utbildningsformen Komvux framkommer en slutsats:

“Härvidlag visar dock det höga studiedeltagandet bland funktionshindrade inom komvux på utbildningsformens kompensatoriska funktion.”²²⁷

Det kan tilläggas att Komvux i sin helhet emellanåt betraktas som en kompensatorisk verksamhet då den syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter som också motsvarar vad som ges i ungdomsutbildningen.

²²⁵ Bl.a. i *Utan fullständiga betyg*. Slutredovisning (Dnr 2000:1838).

²²⁶ Se sista stycket, 8 §, 7 kap. Grundskoleförordningen.

²²⁷ *Komvux – ett demokratiskt projekt. Några bilder av situationen för elever i behov av särskilt stöd i den kommunala vuxenutbildningen*, Skolverkets rapport nr 162, sid. 8.

Inkludering

Ett demokratiskt deltagandeperspektiv

Skolverket har som nämnts tagit ställning²²⁸ för att all verksamhet i grunden ska utgå från ett inkluderande synsätt. En konsekvens av detta är också enligt myndigheten att särskilt stöd ska innebära att förändringar i själva lärandemiljön prövas innan andra organisatoriska (särskiljande) åtgärder vidtas. Skolverket anser vidare att barn och unga med funktionshinder och/eller i behov av särskilt stöd bör ges förutsättningar att följa undervisningen i den närmaste skolan. Utgångspunkten för denna tanke kan också kallas ett demokratiskt deltagarperspektiv på skola och samhälle. Det har i en av Skolverkets rapporter beskrivits:

*“En demokratisk grund betyder att alla grupper av befolkningen går i samma skola och förhandlar om det som ska ske där. ... Det innebär att man blir accepterad och att man själv kan acceptera andra och bidra till det gemensamma, men efter förmåga. Detta är processer som kräver ömsesidig anpassning och som förutsätter att alla är tillsammans i en ständig konfrontation och samverkan. Det kräver inkludering, och att alla som senare ska vara tillsammans i samhället också är det i skolan. Innanför dessa ramar ska den enskilde individen kunna förhandla om och påverka sin egen situation. ... Målet är inte att kompensera tills avvikaren uppträder normalt. Istället ska institutionen avnormalisera det sätt på vilka regler formuleras, genom att visa vilka variationer och behov som finns innanför den. Institutionen ska bemästra heterogenitet och pluralism.”*²²⁹

Särskild undervisning

Flera av de refererade undersökningarna visar på att myndigheten har intagit ett inkluderande perspektiv, t.ex. att inkluderingsprincipen ska tillämpas i första hand. Alla elever räknas in från början. I kvalitetsgranskningen²³⁰ diskuteras ett problematiskt särskiljande i de särskilda undervisningsgrupperna och nivågruppering som metod i den “ordinarie” verksamheten. Här redovisas

²²⁸ Skolverkets ställningstagandedatabas. Det inkluderande synsättet ansluter sig till den internationella trend, som introducerades framför allt i samband med Salamancadeklarationen (UNESCO 1994) och som innebär att integreringsbegreppet ersattes av inkludering. Deklarationen pläderar mot särlösningar. Skillnaderna i begreppen kan förstås diskuteras, för båda gäller att tolkningen och användningen varierar. Båda begreppen har vuxit fram i kritik mot institutionaliseringen av människor med någon form av avvikelse från det som anses normala. Möjligen kan man hävda att inkludering riktar fokus mot systemet och nödvändiga förändringar av detta, medan integrering mer handlar om att anpassa individer till befintliga system. Om man med inkludering menar att elever ska vara delaktiga kan detta tyckas vara en demokratisk och mänsklig rättighet som knappast är förhandlingsbar.

²²⁹ Haug, Peder; *Pedagogiskt dilemma. Specialundervisning*, Skolverkets monografiserie (Best.nr 98:396).

²³⁰ *Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 1998*, (Skolverkets rapport nr 160) har också behandlats under föregående avsnitt.

också att nivågruppering ofta används oreflekterat. Skolverket slår fast att skolans och skolhuvudmannens uppgift att ge eleverna möjlighet att uppnå målen för skolans arbete "bör ske i en skola, där eleverna så långt som möjligt arbetar i en miljö som kan omfatta alla". Men inkludering betyder något mer än enbart organisatorisk inkludering och rapporten hänvisar till att en begränsning till organisatorisk inkludering riskerar att osynliggöra elever och individuella anpassningsbehov. Att förebygga problem i skolan och att ge särskilt stöd är i hög grad en fråga för hela skolan. Skolverket bedömer i rapporten från granskningen att det behövs en ordentlig diskussion om hur målet om en likvärdig skola ska nås.

Särskolan

I centrum för den omfattande rapporteringen kring särskolan finns bl.a. en önskan om integration. Utredningarna visar dock att många föräldrar menar att barnen inte klarar de krav som ställs i grundskolan²³¹. Också skolorna gör sådana bedömningar och föreslår ofta alternativet särskola, men utan att utreda hur arbetssättet kan anpassas för att eleverna i möjligaste mån ska kunna följa grundskolans kursplaner. Frågan om särskolan är komplicerad och ett exempel på att statens insatser balanserar mellan ett kategoriskt särskiljande perspektiv å ena sidan och en strävan mot inkludering å den andra. Staten vill utveckla kvaliteten i en skolform som utgör ett alternativ för en preciserad grupp elever. Frågor om hur särskolorna disponerar tiden och personalens kompetens antyder ett verksamhetsnära styrintresse som inte direkt ifrågasätter ett kategoriskt synsätt eller utmanar grundskolans anpassningsmöjligheter. Samtidigt vidtas åtgärder för att minska avståndet mellan skolformerna²³². Det senare främst genom att låta föräldrar själva (på försök) avstå från det erbjudna alternativet, men också genom att ange en önskad strävan till en integrerande utformning av verksamheterna där arbetssätt i den ena skolformen kan nyttjas av den andra. De enskilda eleverna kan dessutom i en utvidgad gemenskap följa lämpliga delar av kursplanerna från respektive skolform.

Skolverket har senare författat allmänna råd för mottagandet i särskolan liksom nya kursplaner för skolformen. Råden från år 2001 är avsedda att vara ett stöd för tydlighet i bedömningen av barn i förhållande till skolformerna, dvs. vem som har rätt till utbildning i särskolan. Kursplanerna för grundsärskolan reviderades 2002 så att de närmar sig grundskolans kursplaner.

Inkludering kan ses som en fråga som berör alla skolformer men också som en övergripande fråga för skolsystemet. Ställningstaganden i frågan kan ses

²³¹ Den kvantitativa studien visar att 40 procent av den elevgrupp som följdes under tre år övergick till särskolan under perioden.

²³² Den obligatoriska särskolan respektive grundskolan.

som riktade till alla med ansvar inom sektorn. "Problemet är att vi fortfarande har alldeles för lite kunskap för att förverkliga målet om en inkluderande skola och den kunskap som finns är för lite känd."²³³ Skolverket föreslår bl.a. en ökad forskning om effekter av gruppstorlekar och arbetet med elevers lärande i olika grupper samt om utbildningsreformens konsekvenser för specialpedagogen.

Fler studier

Rapportgenomgången har satt ett streck vid tiden för Skolverkets delning i två myndigheter och följaktligen är inte den nationella utvärderingen *Förskola i brytningstid* redovisad i materialet²³⁴. I den studien redovisas vissa resultat av intresse för denna sammanställning. Här kan bl.a. nämnas att en övervägande andel av cheferna på central kommunal nivå anser att andelen barn i behov av särskilt stöd har ökat, främst i storstadskommunerna. Fler barn definieras i behov av stöd på förskolor i lågresursområden jämfört med övriga områden och, kanske mer anmärkningsvärt, olika former av sårbarheter är vanligare i storstäderna. Studien uppmärksammar också att en oreflektad tillämpning av individuell kartläggning kan få till följd att fler barn hamnar utanför gränserna för vad som betraktas som normalt.

Utöver de rapporter som ovan diskuterats ska också nämnas att Skolverket via sitt forskningsanslag genom åren stött forskning inom detta område. Ett öronmärkt forskningsanslag för forskning inom det specialpedagogiska området utgick åren 2000-2004, med 2 miljoner under 3 år. Sex projekt med fokus på forskning om delaktighet och gemenskap för elever med funktionshinder är under avslutande.²³⁵

Sammanfattning av perspektiv och innehåll

Man kan säga att betoningen på innehållet i de rapporter som ovan refererats ligger på beskrivningar av de verksamheter som studerats. Oftast görs bedömningar av kvaliteten i de insatser som görs på verksamhetsnivå. Mindre ofta analyseras skolornas förutsättningar för att genomföra utbildningen så att även elever med funktionshinder erbjuds en bra skolgång.

Vanligen förklaras elevernas svårigheter i skolarbetet med skolans bristande förmåga att anpassa den pedagogiska miljön. På så sätt kan många rapporter sägas utgå från en syn på problemen som sammanhangsberoende och inte som individuella. Detta synsätt kan kallas relationellt. Någon gång har svårigheten för den enskilde läraren att ge särskilt individuellt stöd uppmärksamhets, särskilt i stora undervisningsgrupper, men även om särskiljande insatser

²³³ Nationella kvalitetsgranskningar 1998.

²³⁴ Skolverkets rapport nr 239 (Best.nr. 04:834).

²³⁵ Projekten överfördes vid Skolverkets delning 2003 till Myndigheten för skolutveckling.

ifrågasätts finns en förväntan om att skolan ska kunna kompensera eleverna för skolsvårigheter.

Skolverkets inställning till diagnoser har uttryckts på olika sätt. Den pedagogiska diagnosen som används flitigt, t.ex. Skolverkets diagnostiska material, syftar ju till att upptäcka elevers starka och svaga sidor i utvecklingen mot målen. Den medicinska diagnosen har andra anspråk, men kan genom den status den tillmäts komma att få en större tyngd än den pedagogiska. Skolverket konstaterar dels att tidig diagnostisering i syfte att upptäcka stödbehov sällan motsvaras av adekvata insatser, dels att diagnoser inte får krävas för att elevers behov av stöd ska tillgodoses. Men Skolverket menar också att diagnoser kan fylla funktionen av att förklara svårigheter och ge en vink om vilket stöd en elev kan behöva. I andra fall ifrågasätts diagnostiseringen genom dess konsekvenser för elevernas självbild och ett kategoriserande bemötande. Frågan är vilket underlag den enskilde läraren och eleven är i behov av för att tillsammans förstå hur utvecklingen bäst kan gynnas.

Rapportutgivningen insatt i ett större sammanhang

Perspektivbyte

Skolverkets historia när det gäller rapportering rörande skolsituationen för elever med funktionshinder kan sägas ha utvecklats från en relativt blygsam start. Till en början uppmärksammades eleverna i tillsynssammanhang och för övrigt ansågs de, med några särskilt riktade undantag, automatiskt vara inkluderade i verkets aktiviteter och ställningstaganden. Senare har produktionen av skrifter med relevans för elever i behov av särskilt stöd, inklusive eller specifikt för elever med funktionshinder blivit mer omfattande. Ofta har satts ett likhetstecken mellan behov av särskilt stöd och funktionshinder.

I allmänhet gavs de första åren en relativt positiv bild av kommunernas insatser för elever med funktionshinder, ju synligare funktionshinder, desto bättre stöd. "Gråzonsbarnen", barn vars svårigheter är mindre tydliga, ansågs få sämre stöd. Hit räknas också barn med socialt relaterade svårigheter.

Skolverkets ökade rapportutgivning sammanfaller i tiden med att konsekvenserna av besparingarna i kommunerna synliggjordes. De ekonomiska nedskärningarna i kommunerna från mitten av 90-talet bidrog till att uppmärksamheten riktades mot de (resurskrävande) elever, som både drabbades av att särskilda resurser togs bort, men också var särskilt känsliga för att ingå i större grupper med minskad pedagogisk personaltäthet. Antalet särlösningar ökade²³⁶. Som tidigare konstaterats har uppdrag från regeringen varit starkt

²³⁶ Antalet elever i särskolan har sedan 1992 ökat kraftigt (Skolverkets rapport Dnr 2000:2937). I den tidigare behandlade rapporten nr 202, *Utan fullständiga betyg*, redovisas att skolpersonalen kopplar ett ökat behov av mindre grupper till en ökad klasstorlek. Var tredje elev i undersökningen går i en liten undervisningsgrupp.

bidragande till många rapporters tillkomst. *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan, Funkis (SOU 1998:66)*, med efterföljande proposition 98/99:105, har på olika sätt påverkat myndighetens aktiviteter åren därefter. Skolverket har sammantaget pläderat för en miljörelaterad syn på handikapp, bland annat genom att ta ställning för att begreppet elever *med* behov av särskilt stöd ska bytas mot elever i behov av särskilt stöd, något som också genomförts i lagstiftningen fr.o.m. början av det nya seklet. I Skolverkets Pm om hållningar, daterat 2001-05-03, framhålls att Skolverket har en tydlig policy som utgår från att elever i behov av särskilt stöd har en absolut rätt att få detta stöd. Det sägs också att denna rätt bevakas aktivt av myndigheten och bl.a att:

“Alla elever ska ges förutsättningar att nå målen för sin utbildning. Det ska finnas en ambition att upptäcka och åtgärda behov av särskilt stöd så tidigt som möjligt och utan att i onödan skilja barnet från sin ordinarie miljö. God generell kvalitet är viktig. Skolverket ställer sig bakom FN:s relativa handikappbegrepp – där elevens problem ses som avhängigt situationen och den miljö eleven vistas i. Medicinska diagnoser kan vara en stor hjälp för föräldrar, elever och barnomsorg och skolor i förståelsen av en problematik men får inte utgöra ett villkor för att sätta in stöd...”

En fråga som uppmärksammats av handikapprörelsen men som inte varit av närmare intresse för Skolverkets utredningar är skolmiljön och dess betydelse för tillgänglighet och elevers utveckling. I bl.a. utredningarna kring särskolan har bemötandet emellanåt satts i centrum, men i fråga om skolmiljö finns flera gränsdragningsfrågor. Medan Skolverket kan behandla den “pedagogiska miljön” kan den fysiska miljön betraktas som en fråga för Arbetsmiljöverket. Det är inte alldeles givet vad i skolmiljön som är av fysisk, psykisk eller pedagogisk art. Möjligen kan den pedagogiska miljön betraktas som den totala miljö vilken inramar och ger förutsättningar för lärande och utveckling.

Uppdrag till det nya Skolverket

I utredningen *Myndigheter på skolområdet*, Dnr 6/02 diskuteras ansvarsfördelningen mellan Skolverket, Specialpedagogiska institutet och den nya Myndigheten för skolutveckling när det gäller de specialpedagogiska frågorna. Där sägs att Skolverket ska hävda

“ett förebyggande och inkluderande synsätt, dvs. den generella miljöns betydelse samt att elever i behov av särskilt stöd så långt möjligt erbjuds en anpassad utbildning inom den ordinarie verksamheten”.

Genomgången ovan visar att Skolverket i sina rapporter i huvudsak stöder en sådan linje. Vikten av att skapa en god generell miljö får också stöd i den gemensamma skrift om psykisk ohälsa som Skolverket givit ut tillsammans med Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut.²³⁷ Myndigheterna slår i denna gemensamt fast att det är en rimlig hypotes att det är samhällsekonomiskt lönsamt att satsa på förebyggande arbete bland barn och ungdomar, samtidigt som de konstaterar att mer forskning behövs om detta.

Dilemmat i praktiken handlar om att utforma en miljö som både innebär delaktighet och gemenskap och samtidigt tillfredsställer behov av ett individualiserat stöd. Stödet bör sättas in så tidigt som möjligt, för att undvika att svårigheter cementeras och att elever halkar efter i sitt lärande. Det finns samtidigt risk för att tidig upptäckt innebär tidig etikettering av eleven och att eleven införlivar diagnosen eller avvikelsen i sin självuppfattning. Risken finns också, som bl.a. hävdats i Skolverkets rapporter och vilket många andra författare påpekat, att inkludering blir detsamma som osynliggörande och avsaknad av anpassning till individen.²³⁸ Det finns också elever med svåra funktionshinder, för vilka en undervisning i den "ordinarie" verksamheten inte är möjlig. Deras delaktighet med andra elever måste lösas på annat sätt. Vissa elever med grava funktionshinder hävdar också sin önskan att åtminstone under en tid få genomföra sin utbildning tillsammans med andra som har likartade svårigheter.²³⁹ Detta gäller dock inte det stora flertalet elever med funktionshinder.

Inkludering kräver ett engagemang över alla nivåer i skolväsendet. Det fordrar ett förhållningssätt från kommunen och på hela skolan, inte bara från specialpedagogen och därtill ett arbete som motverkar att gränserna för vad som är det normala snävas in. Det kan också få konsekvenser för den vanliga undervisningen och organiseringen av denna, som dock vanligen leder till förbättring för alla. Det förändrar också i grunden specialpedagogernas roll, från att fungera som experter på individers problem till att bistå lärare och arbetslag med kunskaper om varierande undervisningssätt och hur dessa påverkar elever. Ett sådant handlingsmönster måste ta itu med de sega tankestrukturer som utgår från att problem med målpuppfyllelsen i första hand och enbart söks hos individen.²⁴⁰ Om dessa ska kunna utmanas på allvar, krävs en satsning på kunskapsutveckling genom forskning och försöksverksamhet.

Här har frågan om Skolverkets hållning när det gäller undervisning av elever med funktionshinder lyfts i ett demokratiskt, ideologiskt perspektiv. Ett

²³⁷ *Tänk långsiktigt!* Skolverket, Socialstyrelsen, FHI, 2004.

²³⁸ Haug, Peder, *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning*, Skolverket 1998.

²³⁹ Detta är t.ex. ett återkommande motiv för elever att söka de anpassade riksgymnasiala utbildningarna.

²⁴⁰ Eva Hjärne. *Excluding for inclusion?* Göteborgs universitet 2004.

alternativt sätt att diskutera är att se vilka arbetssätt och anpassningar som bäst leder (eleven) till målet. Det finns emellertid lite forskning som stöder vissa metoders förträfflighet. Det är på samma sätt svårt att utifrån tillgänglig kunskap hävda att segregering eller inkluderande undervisning är bättre eller sämre när det gäller måluppfyllelsen. Goda effekter av särskilt stöd är överhuvudtaget svåra att empiriskt belägga, vilket inte betyder att de inte finns. Medan studier på senare år visat att mindre klasstorlekar är gynnsamma åtminstone i lägre skolåren, visar studier av specialundervisning i smågrupper snarare motsatsen.²⁴¹ Detta förklaras av den omdefinieringsprocess, som det innebär att bli placerad i en särskild undervisningsgrupp. För enskilda elever är ibland en väl anpassad specialundervisning utmärkt, för andra fungerar den inte alls.

Det pedagogiska dilemma som ovan diskuterats är, som den historiska exposén i kapitel 1 redovisat, inte en ny fråga. Den förefaller snarare evig. Integrationsutredningens delbetänkande från 1982²⁴² pekade på att en sida av den formella integreringen kunde innebära att en elev faktiskt isolerades mitt i ett klassrum. Utredningen menade att en verklig integration måste innehålla ömsesidighet, delaktighet och möjlighet till kommunikation. Det decentraliserade skolsystemet med sin ansvarsfördelning förutsätter många uttolkande och strategiska överväganden på skilda nivåer som en nationell granskning måste ta hänsyn till.

Slutord

Genomgången visar att inte alla typer av funktionshinder varit föremål för utredning av Skolverket, vilket knappast varit möjligt²⁴³. Vi menar dock att det är viktigare att belysa de generella aspekterna på utbildningssystemet och på miljön för lärande och utveckling samt de krav på denna som elever med funktionshinder har rätt att ställa.

Avslutningsvis kan denna rapport ge stöd för meningen att utvecklandet av en mer gemensam begreppsapparat i myndigheten är en väsentlig fråga. Rapporten visar att detta inte är en fråga om att bli "korrekt" i en begränsande bemärkelse utan att det i synnerhet är en fråga där språket också leder tankarna och därmed påverkar förståelsen för de dilemman som en sammanhållen skola för alla reser. Rapporten visar också att det saknas god, praktisknära forskning, främst rörande hur ett inkluderande arbetssätt i praktiken kan gestaltas inom nuvarande system och ansvarsfördelning.

²⁴¹ Peder Haug 1998, med ref till Blatchford och Mortimer 1994, Österling 1964, Stangvik 1979.

²⁴² SOU 1982:19.

²⁴³ I Skolledningsnytt nr 1/05 uppges att Ägrenska stiftelsen sedan starten tagit emot barn med sammanlagt 170 olika funktionshinder och Christina Hellblom-Thibblin identifierar i sin avhandling sammanlagt 220 problemdefinitioner (2004, Uppsala Studies in Education No 106).

Bilaga

Bilaga 1

En kronologisk sammanställning

Inventering och material

De rapporter som behandlas här är de som Skolverket har utgivit, från myndighetens start den första juli 1991 till omorganiseringen den första mars 2003, då verket delades i två nya myndigheter, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling.

Redogörelsen bygger på en inventering av rapporter och projekt som innefattat något av begreppen och områdena särskilt stöd, funktionshinder och handikapp. Materialinventeringar har genomförts i Skolverkets arkiv, Kanalen samt flera databaser som Verksamhetsdatabasen, Diariet och Publiceringsdatabasen. Materialet består främst av Skolverkets rapporter men även projekt som har resulterat i olika typer av texter som t ex PM, interna arbetsrapporter, informationsmaterial, referensmaterial och uppdragsstudier för internt bruk ingår i denna sammanställning.

Fokus för sammanställningen av texterna är funktionshinder. Ibland behandlar texterna särskilt stöd generellt, där funktionshinder ingår. Andra riktar ljuset mot funktionshinder och handikapp specifikt. Ett fåtal redovisade texter behandlar särskilt stöd för andra grupper, som elever med utländsk bakgrund, men där även elever med funktionshinder ingår.

Metod och disposition

Redogörelsen är kronologisk där varje år presenteras för sig med en egen ingress och referensförteckning. Varje ingress består av flera delar. Den första delen, som också är huvuddelen består av en kortfattad presentation av det aktuella årets produktion av olika former av texter. Den är tänkt att ge en bred information av respektive års produktion som helhet. Den andra delen anger författarnamn, titel och identifikationsdata samt om rapporten tillkommit med anledning av ett regeringsuppdrag.

De enskilda texterna presenteras efter vad de själva anger i t.ex. titel, förord, inledning med bakgrund och syfte, slutsatser eller sammanfattningar. Presenteras texten som ett "referensmaterial" eller att den handlar om "elevers skolsituation" så utgår sammanställningen från det. Språkbruket och terminologin i dessa ingresser utgår därför delvis från rapporternas/texternas eget språkbruk som t ex "de handikappade barnen" eller "elever med fysiska handikapp". Ingresserna använder ett språkbruk och en terminologi som utgår från de enskilda texternas sammanhang.

Efter ingressens textpresentation följer under begreppet "skolorn" de områden som de enskilda texterna anger att de behandlar, t.ex. för år 2000

“Skolområden: åtgärdsprogram, måluppfyllelse, läs- och skrivsvårigheter, bedömning och betygssättning, elevgruppering, specialpedagogisk forskning, riksgymnasium, dövblinda, särskilt stöd, särskolan, språk, handlingsprogram.” Denna uppdelning bygger på texternas egna rubriceringar eller sökord. Ingresserna innehåller slutligen också uppgifter om Skolverkets totala antal publikationer för respektive år med syftet att få en uppfattning om antalet rapporter inom området särskilt stöd, funktionshinder och handikapp i förhållande till Skolverkets totala publikationsverksamhet.

Åren 1992 – till den sista februari 2003

1992

De första texterna som på något sätt behandlar funktionshinder eller handikapp kommer 1992 och är två till antalet. De är *Analfabeter i Sverige? En sammanfattning av en studie av svaga läsare i årskurs 5* och *Skolverkets fördjupade anslagsframställning – Forskning 1993/94 – 1995/96*. Den förra ingår i den nationella utvärderingen NU 92 och analyserar lässvaga elevers läsprov och textförståelse. I den andra rapporten nämner Skolverket sin syn på handikappområdet i relation till Skolverkets förslag på framtida skolforskning.

Skolområden: forskning och läsförmåga.

Publikationsdatabasen ger 15 träffar för 1992, varav *Analfabeter i Sverige?* är en.

Referenser:

Analfabeter i Sverige? En sammanfattning av en studie av svaga läsare i årskurs 5. Skolverkets rapport nr 3 (1992).

Skolverkets fördjupade anslagsframställning – Forskning 1993/94 – 1995/96 (1992). Regeringsuppdrag.

1993

Under 1993 kommer fyra rapporter från Skolverket som behandlar elever med funktionshinder, eller rättare sagt elever med handikapp eller handikappade elever som är de två begrepp som Skolverket använder i dessa rapporter. De fyra rapporterna är i kronologisk ordning 1. *Fysiskt handikappade elever i grundskola, specialskola och gymnasieskola – en probleminventering som underlag för ett åtgärdsprogram*, 2. *Skolsituationen för elever med behov av särskilt stöd*, 3. *Skolsituationen för elever med fysiska handikapp en undersökning i åtta kommuner* samt 4. *Barns villkor i förändringstider*. Den första rapporten, som genomfördes tillsammans med Statens institut för handikappfrågor (SIH), är en probleminventering vars huvudsyfte var att ge vägledning för Skolverkets bedömningar och prioriteringar av uppföljnings- och utvärderingsbehov vad gäller

undervisningen av fysiskt handikappade elever i grundskola, specialskola och gymnasieskola.

De två nästkommande rapporterna ingår i ett större sammanhang av elever i behov av särskilt stöd, och är resultatet av uppdrag från regeringen i samband med Skolverkets fördjupade anslagsframställning rörande forskningen²⁴⁴. Den sista rapporten är ställd till Socialstyrelsen med anledning av myndighetens uppdrag från Socialdepartementet. Rapporttitlarna signalerar att barns villkor och elevers skolsituation är i fokus. Innehållsmässigt har främst skolornas uppgifter om åtgärder, insatser, brister och möjligheter uppmärksammats.

Skolområden: probleminventering, skolsituationen för elever i behov av särskilt stöd, elever med fysiska handikapp samt elever i särskolan.

Publikationsdatabasen ger 54 träffar för 1993 varav 4 inom intresseområdet.

Referenser:

Fysiskt handikappade elever i grundskola, specialskola och gymnasieskola – en probleminventering som underlag för ett åtgärdsprogram. Arbetsrapport 1993-02-01 av Mats Myrberg. (Dnr 1991:01050).

Skolsituationen för elever med behov av särskilt stöd, Skolverkets rapport nr 37. Regeringsuppdrag.

Skolsituationen för elever med fysiska handikapp en undersökning i åtta kommuner, Skolverkets rapport nr 38.

Barns villkor i förändringstider – Skolverkets rapport till Socialstyrelsen (Dnr. 93:110). Regeringsuppdrag.

1994

Under 1994 publicerar Skolverket flera rapporter som har en direkt eller indirekt koppling till funktionshinder. Särskolan undersöks vilket resulterar i en rapport och en bilaga som i sig är en rapport. Syftet är att utvärdera erfarenheter av det förändrade huvudmannaskapet för särskolan²⁴⁵, utifrån upplevda problem, förtjänster och möjligheter. Bilagan fokuserar integrering i särskolan. Skolverket undersöker eller ger ut informationsmaterial angående skolans kunskapsuppdrag med inlärningsprocesser, läs- och skrivprocessen och -svårigheter samt en analys av hur standardprovet i matematik kan anpassas för vissa funktionshindergrupper. En utvärdering om skolhälsovården som även behandlar särskilt stöd ges ut. En rapport behandlar specialpedagogisk forskning och verksamhet, där författaren ställer funktionshinder i

²⁴⁴ Anges som referens för år 1992.

²⁴⁵ Sedan 1988 har särskolan successivt kommunaliserats, en process som var fullt genomförd år 1996.

relation till specialpedagogikbegreppet. Rapporten *Datorer och handikapp – möjligheter och hinder* frågar: hur kan datateknik ge funktionshindrade elever/studenter möjligheter till studier och arbetsliv som andra människor i samhället? Flera av författarna är externa och gör sina undersökningar på uppdrag av Skolverket.

Skolområden är: särskola, integrering, läs- och skrivprocess eller svårigheter, skolans kunskapsuppdrag, skolhälsovård samt specialpedagogisk forskning och verksamhet.

Publikationsdatabasen ger 41 träffar för 1994 varav 7 inom intresseområdet.

Referenser:

Särskolan i kommunen, Skolverkets rapport nr 45. Regeringsuppdrag.

Särskolans integrering – en dokument- och litteraturstudie (1993)
(Bilaga till Skolverkets rapport nr 45).

Läs- och skrivsvårigheter. Information för Skolverkets personal. (Dnr 93:966).

Heiling, K: Standardprovet i matematik. Ett fungerande instrument för att mäta synskadade, hörselskadade och döva elevers kunskapsnivå? Intern arbetsrapport till Skolverkets utvärdering av undervisningen för elever med funktionshinder, Skolverket PM 1994-03-21, projektet "Anpassning av grundskoleprovet i matematik för handikappade elever". (Dnr. 93:764).

Rum för lärande, Skolverkets rapport nr 71.

Skolhälsovården – en utvärdering "nära och gratis", Skolverkets rapport nr 53.

Stangvik, Gunnar; Specialpedagogikk. Begrepsgrunnlag og utviklingslinjer. På oppdrag av Skolverket. Alta Laerarhogskole/Universitet i Trondheim, mai 1994. Undersökning om specialpedagogisk forskning. (Dnr. 94:82).

Forsell, Ulf: Datorer och handikapp – möjligheter och hinder. Institutionen för samhällsvetenskap, Högskolan i Örebro. (Dnr 1994:00984).

1995

Under 1995 publiceras tre rapporter som kan hänföras till elever i behov av särskilt stöd eller funktionshinder. Dessa tre har ett gemensamt fokus på läs- och skrivsvårigheter och två av dem är rapporter utifrån en internationellt jämförande studie organiserad av IEA²⁴⁶. Den tredje är en resultatredovisning

²⁴⁶ Mer om IEA (International Association for Evaluation of Educational Achievement) och de internationella jämförande studier som organisationen initierar kan läsas i: *Internationella studier under 40 år* (Skolverkets aktuella analyser 2004).

av Skolverkets arbete med framställning av läromedel enligt förordningen om statsbidrag till produktion av vissa läromedel (1991:978)²⁴⁷.

Den fjärde rapporten under 1995 års referenser har enbart förekommit som referens i andra i listan av refererade rapporter.

Skolområden: läs- och skrivsvårigheter, dyslexi.

Publikationsdatabasen ger 59 träffar för 1995 varav 4 inom intresseområdet.

Referenser:

Hur i all världen läser svenska elever? Rapport från IEA-undersökning. Regeringsuppdrag.

Hur läser invandrarelever i Sverige? Rapport från IEA-undersökning. Regeringsuppdrag.

Läromedelskassetter för dyslektiker, Rapport nr 87. Regeringsuppdrag.

Skolverkets forskningsprogram 1993-1995. Opföljningsrapport fra projektet "Forskning om forskning" – delrapport (1995).

1996

Skolverket publicerar 1996 två utvärderingar av riksrekryterande gymnasieutbildningar, den ena gäller verksamheten vid den Rh-anpassade gymnasieutbildningen för elever med svåra rörelsehinder²⁴⁸, den andra gäller den riksrekryterande gymnasiala utbildningen i Örebro för döva och hörselskadade elever (Rgd/Rgh).

Två andra publikationer handlar om läs- och skrivförmåga eller -svårigheter. *Grunden för fortsatt lärande* är en internationell jämförande studie, IALS²⁴⁹, av vuxnas förmåga att förstå och använda tryckt och skriven information, om vuxnas läs-, skriv- och räkneförmåga. Den andra, *IT-läromedel för dyslektiker*, är en rapport från projektet Läromedel för dyslektiker och behandlar utvecklingen av IT-baserade läromedel för elever med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi.

I en intern rapport: *Elever med behov av särskilt stöd. Kommunernas uppföljningar/utvärderingar 1990-1995* uppges att elever med fysiska handikapp inte ingår i undersökningen. Rapporten behandlar emellertid läs- och skrivsvårigheter, matematiksvårigheter, koncentrationssvårigheter och MBD/DAMP varför den har en funktionshinderrelevans.

²⁴⁷ Detta uppdrag har från 2003-03-01 övergått till Myndigheten för skolutveckling.

²⁴⁸ En utvärdering som gäller en specifik elevgrupp inom den Rh-anpassade gymnasieutbildningen har redovisats av Skolverket i februari 2004. (Dnr 2000:569) Fyra kommuner är huvudmän för denna riksrekryterande utbildning, Göteborg, Kristianstad, Stockholm samt Umeå.

²⁴⁹ Mer om IALS (International Adult Literacy Study) som leds av OECD kan läsas i *Internationella studier under 40 år* (Skolverkets aktuella analyser 2004).

Skolverket redovisar under året UG95²⁵⁰, en uppföljare till två tidigare utvärderingar av grundskolan²⁵¹. En rapport värderar elevernas sociala kompetenser gentemot målen för undervisningen som de uttrycks i Lgr 80 och Lpo 94. En annan extern studie med utgångspunkt i elevresultat från UG95 redovisar i en arbetsrapport bl.a. vissa förhållanden kring de elever som presterat sämst på läsprovet.

En ytterligare rapport presenteras av Lärarhögskolan i Stockholm som på Skolverkets uppdrag genomfört en utvärdering av teckenspråklig videoöversättning av standardprovet.

Skoloråden: Riksgymnasier för svårt rörelsehindrade och för döva och hörselskadade, läs- och skrivprocess och svårigheter, IT-läromedel för dyslektiker, elever med behov av särskilt stöd, teckenspråk och standardprov.

Publikationsdatabasen ger 82 träffar för 1996 varav 9 med relevans för intresseområdet.

Referenser:

Riksgymnasier för elever med svåra rörelsehinder, Rapport nr 101. Regeringsuppdrag.

Gymnasieutbildning för döva och hörselskadade i Örebro, Rapport nr 102. Regeringsuppdrag.

Grunden för fortsatt lärande (1996), Rapport nr 115. Regeringsuppdrag. IT-läromedel för dyslektiker.

Elever med behov av särskilt stöd. Kommunernas uppföljningar/utvärderingar 1990-1995. Intern-PM, Projekt "Elever i behov av särskilt stöd", projektnummer 13077-3 (Dnr 94:1948).

Kåräng, Gösta (1996?) Elevers skolsituation och sociala utveckling. Årskurs 9. I: Utvärdering av grundskolan 1995 -UG – årskurs 9, Rapport nr 127.

Att utveckla skolhälsovården (Best nr. 96:213, en fortsättning på rapport nr 53).

Holmberg, Lena 1996: Spara rätt och lagom. En studie av svaga elever i åk 5, Internrapport.

Lundberg, Ingrid (1996): Utvärdering av teckenspråklig videoöversättning av standardprovet i matematik 1996. Skolverket och Institutionen för pedagogik, Lärarhögskolan i Stockholm.

²⁵⁰ UG 95 är Skolverkets utvärdering av grundskoleelevers kunskaper, färdigheter, attityder och kompetenser.

²⁵¹ De tidigare benämndes NU 89 och NU 92. Under 2004 presenteras nästa uppföljare, NU 03.

1997

Under 1997 stiger markant antalet publikationer som har en anknytning till elever i behov av särskilt stöd och/eller funktionshinder. Det är utvärderingar, informations- eller referensmaterial men även interna rapporter. De olika informationsmaterialen till allmänhet eller skolpersonal som Skolverket ger ut behandlar mycket olika områden vilket tydligt framgår av titlarna:

Användarvänliga IT-läromedel för personer med läs- och skrivsvårigheter, Att planera gymnasieutbildning för elever med rörelsehinder, Hemspråk i särskolan, Utvecklingsarbete för elever med läs- och skrivsvårigheter samt Åtgärdsprogram.

Rapporterna behandlar också barn som behöver särskilt stöd i barnomsorgen, som arbetsrapporten *Elever med behov av särskilt stöd*, vilken är ett underlag för avrapportering och publicering under 1998. Vidare publiceras en utvärderande studie av den statliga specialskolan vilken innehåller utvärderingar av samtliga åtta specialskolorna. Syftet med dessa är att analysera de statliga specialskolornas resultat dels i förhållande till de mål som gäller för dem, dels i förhållande till det övriga skolväsendets resultat.

En annan rapport innehåller en översikt av svensk forskning mellan 1990 och 1995 om matematiksvårigheter och svårigheter när det gäller koncentration i grundskolan.

Den första rapport som problematiserar och diskuterar skolans perspektiv på normalitet och avvikelse samt på kunskapsgrund och diagnostisering *Om skolbarns olikheter* publiceras också detta år.

Skolområden: IT-läromedel för personer med läs- och skrivsvårigheter, riksgymnasier, särskilt stöd i barnomsorgen, särskolan, hjälp och stöd i gymnasieskolan, matematiksvårigheter, läs- och skrivsvårigheter, Specialskolan, åtgärdsprogram.

Publikationsdatabasen ger 67 träffar för 1997 varav 11 inom intresseområdet.

Referenser:

Användarvänliga IT-läromedel för personer med läs- och skrivsvårigheter (Best.nr, 97:294).

Att planera gymnasieutbildning för elever med rörelsehinder (Best.nr 97:312).

Hemspråk i särskolan – ett referensmaterial.

Utvecklingsarbete för elever med läs- och skrivsvårigheter. 32 nätverksskolor beskriver sin verksamhet.

Åtgärdsprogram – ett viktigt verktyg i planeringen av stödinsatser, Informationsskrift.

Elever med behov av särskilt stöd. En bild av läget 1996. Intern rapport. Regeringsuppdrag.

Utvärdering av statliga specialskolan – organisation och resultat (1997). Dnr 97:01591. Bilaga A Ekeskolan. Bilaga B Hällsboskolan. Bilaga C Åsbackaskolan. Bilaga D Birgittaskolan. Bilaga E Kristinaskolan. Bilaga F Manillaskolan. Bilaga G Vänerskolan. Bilaga H Östervångskolan. Regeringsuppdrag.

Matematiksvårigheter och svårigheter när det gäller koncentration i grundskolan. En översikt av svensk forskning 1990-1995, Skolverkets monografiserie.

Börjesson, Mats; Om skolbarns olikheter. Diskurser kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter, Skolverkets monografiserie.

Jag kommer nog att klara programmet... – om hjälp och stöd i gymnasieskolan, intern rapport. Projektet "Hjälp och stöd i gymnasieskolan" (proj.nr 13072-4).

Lärare i särskolan, Rapport nr 132. Regeringsuppdrag.

1998

Under 1998 ger Skolverket ut flera rapporter som kan betecknas som trendbrott för hur myndigheten har hanterat elever i behov av särskilt stöd eller elever med funktionshinder och perspektiv på skolans specialundervisning och specialpedagogik. I *Pedagogiskt dilemma. Specialundervisning* ställer Peder Haug specialundervisningen i Sverige i relation till begreppen social rättvisa samt integrering och utbildningspolitik. Rapporten *Elever i behov av särskilt stöd. En temabild utgiven av Skolverket* utgör också ett nytt grepp genom att Skolverket försöker redovisa sin och andra institutioners samlade kunskap inom området särskilt stöd och specialundervisning. Här diskuteras också perspektiv och syntetiseringar av den svenska skolan inom området. Rapporten ges även ut i en engelsk version.

Ett uppdrag av Skolverkets tillsynsenhet till pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet att granska ett antal tillsynsbeslut "inom området stöd till elever, med sökord Särskilda stödinsatser och stödundervisning, Anpassad studiegång samt Särskild undervisning" resulterar i rapporten *Granskning av tillsynsbeslut i enskilda ärenden*.

Från Skolverkets projekt Elevers rätt till stöd (ELVIS) kommer *Tillståndsbeskrivningen 1997*²⁵² – en analys av området "Elever i behov av särskilt stöd" utifrån kommunernas och skolornas svar – en intern rapport i

²⁵² Tillståndsbeskrivningar genomfördes åren 1992, 1995 och 1997. De utgör delar av det nationella uppföljningssystemet och bygger på strukturerade intervjuer som genomförts av Skolverkets personal med skolchefer eller motsvarande i samtliga Sveriges kommuner samt i ett urval av skolor. Beskrivningen 1997 belyser tillståndet i kommunerna avseende 1. Skolan som organisation, 2. Kunskaper och skolans kunskapsuppdrag samt 3. Likvärdighet och tillgänglighet. Resultaten från de två senaste finns i Skolverkets databaser.

Skolverket. Rapporten innehåller kommunernas lämnade uppgifter rörande bland annat elever i behov av särskilt stöd, om problem, åtgärdsprogram, särskild undervisning och uppföljning. En rapport presenterar resultaten från en enkätundersökning rörande rektorers syn på arbetet med elever med dolda funktionshinder.

Andra rapporter är Redovisning av konsekvenserna av det ändrade huvudmannaskapet för särskolan och särvox samt Obligatoriska särskolans uppdelning i grundsärskola och träningsskola och Skolverkets utvärdering av Gymnasiesärskolans program, del 1, som båda är delar i ett omfattande regeringsuppdrag med anledning av särskolans kommunalisering. Utredningarna kring särskolan fortsätter sedan under flera år.

En annan undersökning, eller kartläggning, genomförs av en extern forskare från Lärarhögskolan i Stockholm, *Hur fristående skolor tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever*. Skolverket ger också ut *Allmänna råd om sammanställning av uppgifter om slutbetyg för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan*. Syftet är bl.a. att stödja rättsäkerhet för eleverna inför intagning till gymnasieskolan genom enhetlighet i innehåll och utformning av sammanställningarna.

Skolområden: specialundervisning, specialpedagogik, integrering, perspektiv, elever i behov av särskilt stöd, tillsyn om stöd, rektorer, dolda funktionshinder, särskolan, särvox, gymnasiesärskolan, allmänna råd om slutbetyg.

Publikationsdatabasen ger 78 träffar för 1998 varav 10 med relevans för intresseområdet.

Referenser:

Haug, Peder; Pedagogiskt dilemma. Specialundervisning, Skolverkets monografiserie (Best.nr 98:396).

Elever i behov av särskilt stöd (Best.nr 98:389) En temabild utgiven av Skolverket. Regeringsuppdrag.

Students in need of Special Support (1998), översättning av "Elever i behov av särskilt stöd".

Wennbo, Ulla, Ingemar Emanuelsson & Bengt Persson: Granskning av tillsynsbeslut i "enskilda ärenden". (Dnr G9 55/98, 1998-07-02) Institutionen för specialpedagogik, Göteborgs universitet.

Tillståndsbeskrivningen 1997 – en analys av området Elever i behov av särskilt stöd utifrån kommunernas och skolornas svar – en intern rapport i Skolverket. Projektet "Elevers rätt till stöd" (ELVIS).

Rektorers syn på arbetet med elever med dolda funktionsnedsättningar, Rapport nr 140.

Redovisning av konsekvenserna av det ändrade huvudmannaskapet för särskolan och särvox samt Obligatoriska särskolans uppdelning i grundsärskola och träningsskola 1998-01-28. (Dnr 96:565) Regeringsuppdrag.

Skolverkets utvärdering av Gymnasiesärskolans program, del 1, Industriprogrammet och Medieprogrammet, 1998-03-03. (Dnr 96:565).

Hur fristående skolor tillgodoser behoven hos särskilt stödkrävande elever. (Dnr 1998:02589) Regeringsuppdrag.

Skolverkets allmänna råd (1998:2) om sammanställning av uppgifter om slutbetyg för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Regeringsuppdrag.

1999

Under 1999 redovisar Skolverket flera regeringsuppdrag med funktionshinderrelevans. Fyra rapporter behandlar särskolan med titlar som *Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar*, *Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med ökat föräldrainflytande över val av skolför form för utvecklingsstörda barn*, *En utvärdering av SÄRVUX* samt *Skolverkets utvärdering av Gymnasiesärskolans program, del 2*.

En utvärdering presenteras *Accepterad men sär-skild. Den sociala situationen för elever med rörelsehinder i särskild undervisningsgrupp* som är del i ett uppdrag från regeringen till SIH och avser att bedöma effekterna av ett särskilt statligt anslag (SIS)²⁵³.

Området elever i behov av särskilt stöd, där även funktionshinder ingår, är i fokus för ytterligare rapporter: *En belysning av kvaliteten i förskolan* och *Nationella kvalitetsgranskningar 1998* där kapitel 4. Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd, utgör en egen delrapport. Granskningen har i första hand uppmärksammat stödundervisningen och framför allt det särskilda stödet. Även området läs- och skrivprocess blir föremål för en egen delrapport genom kapitel 5. Läs och skrivprocessen i undervisningen. Skolverkets underlag till välfärdsboksutslut över 1990-talet rapporterar relativt kortfattat uppgifter om särskilt stöd i skolan, bl.a. avseende elever med funktionshinder samt "funktionshindrade vuxna elever". En intern-PM inom Skolverkets Handlingsprogram Särskilt stöd i barnomsorg och skola behandlar *Bokstavsdiagnoserna och debatten – en översikt om diagnostisering och ifrågasättandet av denna*.

²⁵³ Anslaget till Särskilda insatser på Skolområdet (SIS) används bl.a. för att ge kommuner stöd att inrätta särskilda undervisningsgrupper (se 5 § 5 kap. Grundskoleförordningen) med regional antagning för elever med vissa funktionshinder. Beslut om medlen hanteras sedan 2001 av Specialpedagogiska institutet (SIT).

Andra rapportområden som delvis redan har framkommit är vuxenutbildningen där ytterligare rapporter är Delrapport avseende styrdokument för vuxenutbildning och En longitudinell studie av funktionshindrade gruppers studiedeltagande på komvux som sedan delvis publiceras i *Komvux – ett demokratiskt projekt*.

Ett informationsmaterial inom området värdegrund och rätt till särskilt stöd ges ut genom *Växa och lära. Barns rätt till stöd i förskola, fritidshem och skolan* samt om *Fristående skolor. Förskoleklass, Grundskolor, Särskolor*. Det senare är en information till dem som avser att starta en fristående skola. Ett tillsynsbeslut och en rapport *Tillsyn av Manillaskolan i Stockholm – specialskola för döva och hörselskadade* ges ut där syftet främst anges vara att kontrollera om den regionala specialskolan ger eleverna föreskriven utbildning och möjlighet att nå målen. Dessutom syftar tillsynen till att kontrollera särskilt stöd, åtgärder mot mobbning och trakasserier och för elevers och föräldrars inflytande samt styrning och egenkontroll.

Skolområden: särskola, gymnasiesärskola, särskilt stöd, läs- och skrivprocess, den sociala situationen, särskild undervisningsgrupp, vuxenutbildning, tillsyn specialskolan.

Publikationsdatabasen ger 107 träffar för 1999. Därav har 16 relevans för intresseområdet.

Referenser:

Kvalitet i särskolan samt Skolverkets planerade insatser och prioriteringar. (Dnr 1996:565) Regeringsuppdrag.

Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med ökat föräldrainflytande över val av skolform för utvecklingsstörda barn. Slutrapport 1999-06-30. Regeringsuppdrag .

En utvärdering av SÄRVUX. (1999-06-30, Dnr 96:565) Regeringsuppdrag.

Fristående skolor. Grundskolor, särskolor. Informationsbroschyr.

Skolverkets utvärdering av Gymnasiesärskolans program, del 2, Hotell- och restaurangprogrammet, Handels- och administrationsprogrammet samt Estetiska programmet. Intern-PM 1999-01-12 (Dnr 95:565).

Accepterad men sär-skild. Den sociala situationen för elever med rörelsehinder i särskild undervisningsgrupp, Rapport nr 169. Regeringsuppdrag

En belysning av kvaliteten i förskolan. Regeringsuppdrag.

Nationella kvalitetsgranskningar 1998, Rapport nr 160 (kap. 4 Undervisningen av elever i behov av särskilt stöd och kap. 5 Läs- och skrivprocessen i undervisningen) Regeringsuppdrag.

Skolverkets underlag till välfärdsbokslut över 1990-talet. (Dnr 99:1942)
Regeringsuppdrag.

Bokstavsbarheten och debatten – en översikt om diagnostiseringen och ifrågasättandet av denna. Intern PM 1999-05-03 från Handlingsprogrammet
Särskilt stöd i barnomsorg och skola.

Delrapport avseende styrdokument för vuxenutbildning. Regeringsuppdrag.
En longitudinell studie av funktionshindrade gruppers studiedeltagande på komvux. (Dnr 1997:2555). Regeringsuppdrag.

Komvux – ett demokratiskt projekt. Några bilder av situationen för elever i behov av särskilt stöd i den kommunala vuxenutbildningen, Rapport nr 162.
Regeringsuppdrag.

Växa och lära. Barns rätt till stöd i förskola, fritidshem och skolan.
Informationsbroschyr.

Tillsyn av Manillaskolan i Stockholm – specialskola för döva och hörselskade. Beslut i tillsynsärende. (Dnr 98:1977).

Skola i utveckling (Dnr 95:2383).

2000

År 2000 är antalet publikationer något färre än föregående år. Regeringsuppdraget rörande särskolan fortsätter att avrapporteras och Skolverket lämnar rapporterna *Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan* och en rapport om fristående särskolor och fristående gymnasiesärskolor som avser att ge en bild av bakgrunden till och omfattningen av dessa skolor.

På uppdrag av Skolverket genomförs en översiktsstudie angående forskning om särskolan i Sverige. Andra regeringsuppdrag som avrapporteras är *Utvärdering av TUFF – teckenspråksutbildning för föräldrar* där syftet bl.a. är att kartlägga användningen av styrdokument²⁵⁴ och läromedel i utbildningen.

Skolverket avrapporterar också på regeringens uppdrag tre översyner av utbildningar som riktar sig till elever med funktionshinder. I *Översyn av gymnasial utbildning för vissa elever med dövblindhet*, ligger tonvikten på den utbildning som bedrivs vid riksgymnasiet för döva och hörselskade med Örebro kommun som huvudman. De två övriga är utvärderingar rörande gymnasial utbildning för utvecklingsstörda.

²⁵⁴ Huvudman för utbildningen är vid denna tidpunkt Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). När Specialpedagogiska institutet bildas övergår ansvaret till den myndigheten. Skolverket har utformat en ramkursplan för utbildningen och har också ett uppföljnings-, utvärderings och tillsynsansvar. Skolverket slutredovisade utvärderingen av TUFF den 1 oktober 2004.

Skolverkets tillsyn lämnar två rapporter som har funktionshinderrelevans. I den ena, *Tillsyn av skolan i Uddevalla kommun*, omfattar tillsynen kommunens styrning och egenkontroll samt mobbning och annan kränkande behandling i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I den andra, *Tillsyn av vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (särvux) m.m. i Sala kommun*, omfattar tillsynen förutom kommunens styrning och kontroll också elevers valmöjligheter och inflytande samt elevers möjligheter att nå kunskapsmålen.

Skolområden: särskolan, fristående särskolor och gymnasiesärskolor, teckenspråksutbildning för föräldrar, riksgymnasium, tillsyn om kränkande behandling, tillsyn av särvux, elevers valmöjligheter, inflytande och måluppfyllelse.

Publikationsdatabasen ger 110 träffar för år 2000 varav 8 inom intreseområdet.

Referenser:

Hur särskild får man vara? En analys av elevökningen i särskolan (Dnr 2000:2037) Regeringsuppdrag.

Fristående särskolor och fristående gymnasiesärskolor. En rapport om fristående särskolor och fristående gymnasiesärskolor 2000 (Dnr 2000:3490).

Utvärdering av TUFF-teckenspråksutbildning för föräldrar, Delrapport. Regeringsuppdrag.

Möller, Kerstin 2000: Översyn av gymnasial utbildning för vissa elever med dövblindhet. Beskrivning av målgrupp och förslag till framtida lösningar. (Dnr 2000:658) Regeringsuppdrag.

Hammarberg, Lena & Asta Modig: Översyn av gymnasial utbildning för utvecklingsstörda. Tullängsskolan Örebro. (Bilaga B, Dnr 2000:659) Regeringsuppdrag.

Liljeroth, Ingrid: Översyn av gymnasial utbildning för utvecklingsstörda. Dammdalskolan och Salbohedskolan. (Bilaga A, Dnr 2000:659) Regeringsuppdrag.

Tillsyn av skolan i Uddevalla kommun – Kommunens styrning och egen kontroll av gymnasieskolan och gymnasiesärskolan – Kommunens ansvar för att aktivt motverka alla former av kränkande behandling i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. (Dnr 99:2590) Beslut i tillsynsärende.

Tillsyn av vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (särvux) m.m. i Sala kommun – Kommunens styrning och kontroll – Elevers valmöjligheter och inflytande – Elevers möjlighet att nå målen. (Dnr 2000:1831) Beslut i tillsynsärende.

2001

Skolverket producerar detta år ett stort antal rapporter som har en direkt eller indirekt koppling till funktionshinder. Bl.a. resulterar myndighetens svar på ett regeringsuppdrag att undersöka orsakerna till den bristande måloppfyllelsen och vilka insatser som görs i två intressanta rapporter. Skolverket skulle enligt uppdraget särskilt uppmärksamma elever med invandrarbakgrund och elever med funktionshinder. I huvudrapporten *Utan fullständiga betyg. Varför når inte alla elever målen?* är ett kapitel en delstudie om elever med funktionshinder. En underliggande fördjupad studie publiceras under namnet *Tre magiska G:n. Skolans insatser för elever med funktionshinder*. Flera interna rapporter produceras också med anledning av uppdraget.

Därtill publicerar Skolverket ett kommentarmaterial, *Bedömning och betygsättning. Kommentarer med frågor och svar*, som har en anknytning till området måloppfyllelse. Inom området särskolan medför det pågående regeringsuppdraget att Skolverket lämnar rapporten *Kvalitet i särskola en fråga om värderingar*. Skolverket ger också ut *Rutiner för utredning och beslut om mottagande av elever i den obligatoriska särskolan*, med allmänna råd och kommentarer och *Tillsyn av den obligatoriska särskolan*. Vidare publiceras en första analys av resultat från Skolverkets tillsyn 1999-2000 samt informationsbroschyren *Särskolan – en skola för mitt barn*.

Ett annat område som uppmärksammas är språk, kommunikation samt läs- och skrivsvårigheter genom forskningsöversikten *Att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter* och antologin *Språkboken*, som vänder sig till lärare, lärarutbildare, lärarstuderande och forskare. En informationsbroschyr publiceras om *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram*, en annan *Om arbete med särskilt stöd i förskolor och skolor*. Den översyn av gymnasieutbildning för elever med dövblindhet som avrapporterades året innan publiceras år 2001.

Flera forskningsrapporter i Skolverkets monografiserie publiceras också. En relevant sådan är *Elevgrupperingar – en kunskapsöversikt med fokus på matematikundervisning*, där elevgrupperingar men också andra former av grupperingar diskuteras. I kunskapsöversikten *Forskning inom det specialpedagogiska området* presenteras en omfattande genomgång och analys av pågående forskning, internationell forskning, statliga utredningar och propositioner samt regeringsskrivelser. Vidare redovisas en sammanfattning av forsknings- och kunskapsläget samt identifierade bristområden.

En intern rapport/PM *Barnomsorgen, skolan och det särskilda stödet* överlämnas till verksledningen. Denna är en sammanfattning och avslutningsrapport på Skolverkets handlingsprogram *Särskilt stöd i skola och barnomsorg*. PM:n sammanfattar kunskapsläget inom området särskilt stöd, där även

området barn och elever med funktionshinder ingår, och slutsatser och framtida insatser inom olika områden inom skola och barnomsorg diskuteras och föreslås.

Skolområden: åtgärdsprogram, måluppfyllelse, läs- och skrivsvårigheter, bedömning och betygssättning, elevgruppering, specialpedagogisk forskning, riksgymnasium, dövblinda, särskilt stöd, särskolan, språk, handlingsprogram.

Publikationsdatabasen ger 125 träffar för 2001 varav 18 inom intresseområdet.

Referenser:

Elever med funktionshinder i grundskola och gymnasieskola. Svårigheter att nå målen – skolornas stödinsatser, Intern rapport och underlag för Regeringsuppdrag 8, vilket publiceras senare.

Utan fullständiga betyg. Slutredovisning (Dnr 2000:1838) Regeringsuppdrag.

Utan fullständiga betyg. Varför når inte alla elever målen? Rapport nr 202 Regeringsuppdrag.

Tre magiska G:n. Skolans insatser för elever med funktionshinder. (Fördjupad studie ur rapport nr 202) Regeringsuppdrag.

Bedömning och betygssättning. Kommentarer med frågor och svar. Regeringsuppdrag.

Kvalitet i särskola en fråga om värderingar. (Dnr. 2000:2037) Regeringsuppdrag.

Rutiner för utredning och beslut om mottagande av elever i den obligatoriska särskolan. Med allmänna råd (SKOLFS 2001:23) och kommentarer. Regeringsuppdrag.

Tillsyn av den obligatoriska särskolan. En analys av resultat från Skolverkets tillsyn 1999-2000.

Särskolan – en skola för mitt barn. Informationsbroschyr.

Myrberg, M: Att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. En forskningsöversikt på uppdrag av Skolverket. Kan endast nås på elektronisk väg.

Språkboken (Best.nr. 01:652).

Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram. Informationsbroschyr.

Gymnasieutbildning för elever med dövblindhet. Beskrivning av målgrupp och förslag till framtida lösningar. (Dnr 2000:658) Regeringsuppdrag.

Om arbete med särskilt stöd i förskolor och skolor. Informationsbroschyr.

Carlsson, S; Wallby, K; Nyström, P: Elevgrupperingar – en kunskapsöversikt med fokus på matematikundervisning. Skolverkets monografiserie.

Emanuelsson, I; Persson, B; Rosenqvist, J: Forskning inom det specialpedagogiska området – En kunskapsöversikt. Skolverkets monografiserie.

Hammarberg, L: Barnomsorgen, skolan och det särskilda stödet. PM till verksledningen 2001-10-04. Skolverket.

Niklasson, L: Skolverkets strategiska handlingsprogram: En kreativ organisation för tanke och handling i den moderna statsförvaltningen. Intern utvärderingsrapport för programmen "mål och resultat" och "särskilt stöd i barnomsorg och skola", 2001-08-25.

2002

Under 2002 presenterar Skolverket ett något mindre antal rapporter än föregående år och de flesta har en indirekt koppling till funktionshinder. Ett område som uppmärksammas är särskilt stöd och elevvård/elevhälsa. I antologin *Att arbeta med särskilt stöd – några perspektiv* presenterar fem skribenter olika aspekter och perspektiv på särskilt stöd, kvalitetsarbete, elevvård och elevhälsa. Skolverket ger också ut ett seminariematerial *Kvalitetsarbete inom elevvård* där funktionshinder behandlas. Materialet är avsett att användas vid konferenser om elevvård riktade till elevvårdens personal. I antologin *Att bedöma eller döma* ger tio forskare, debattörer och pedagogiska praktiker såväl kritik av betygssystemet som synpunkter på utveckling av olika bedömningsformer. Bl.a. diskuteras förhållandet mellan särskilt stöd och godkänd.

Inom området särskola publicerar Skolverket sin tredje och sista rapport på regeringsuppdragen rörande särskolan under titeln *I särskola eller grundskola? Integrering Kvalitet Föräldrainflytande*, och dessutom de reviderade *Kursplaner för den obligatoriska särskolan*. Avseende specialskolan utges forskningsrapporten *Vardagskommunikation, lärande och måluppfyllelse i tvåspråkiga regionala specialskolor* samt nya kursplaner och betygskriterier.

I rapporten *Efter skolan, en utvärdering av gymnasieutbildning* undersöks vad de unga vuxna gör de närmaste åren efter sin gymnasieutbildning. Elever med funktionshinder omnämns under ett avsnitt rörande gymnasiesärskolan. I Skolverkets monografiserie utges *Specialpedagogisk forskning – en kritisk granskning i ett omvärldsperspektiv* där författarens syfte är att påvisa att specialpedagogikens vetenskapliga förhållningssätt, ansatser och praktiska verksamhet är beroende av centrala teoretiska och ideologiska trender och antaganden i samhället.

I kunskapsöversikten *Likvärdighet i en skola för alla. Historisk bakgrund och kritisk granskning*, som ingår i Skolverkets nystartade serie Forskning i fokus, granskas processen i riktning mot en skola för alla i förhållande till klass, kön och etnicitet samt nya särskiljande principer och aktörer när forskningen förändras. Rapporten *Åtgärdsprogram i grundskolan – förekomst, innehåll och användning* är en kartläggande delstudie och delrapport i ett projekt om åtgärdsprogram som sedan redovisas med en slutrapport under 2003.

Inom tillsynsområdet presenterar Skolverket sin andra sammanställning, *Tillsyn av kränkande behandling. En redovisning från Skolverkets tillsyn av grundskolan 2000-2001* samt en rapport *Tillsyn av grundskolan och gymnasieskolan i Mora kommun. – Kommunens styrning och kontroll av skolan – Elevers rätt till stöd för att nå målen för utbildningen*.

Skolområden: särskilt stöd, elevvård, elevhälsa, betyg, gymnasiet, specialpedagogisk forskning, särskola, tvåspråkighet, lärande och måluppfyllelse, specialskolor, åtgärdsprogram, likvärdighet/värdegrund, tillsyn kränkande behandling, tillsyn rätt till stöd.

Publikationsdatabasen ger 100 träffar för 2002. Därav har 13 relevans för intresseområdet.

Referenser:

Att arbeta med särskilt stöd – några perspektiv.

Kvalitetsarbete inom elevvård.

Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygsättning. (Best.nr 02:708).

I särskola eller grundskola? Integrering Kvalitet Föräldrainflytande, Rapport nr 216. Regeringsuppdrag.

Kursplaner för den obligatoriska särskolan. Regeringsuppdrag.

Bagga-Gupta, S; Vardagskommunikation, lärande och måluppfyllelse i tvåspråkiga regionala specialskolor. Skolverket och Pedagogiska institutionen, Örebro universitet.

Specialskolan – kursplaner och betygskriterier.

Efter skolan. En utvärdering av gymnasieutbildning, Rapport nr 223.

Helldin, R; Specialpedagogisk forskning – en kritisk granskning i ett omvärldsperspektiv. Skolverkets monografiserie.

Tallberg Broman, Ingegerd m.fl. Likvärdighet i en skola för alla. Historisk bakgrund och kritisk granskning. Forskning i fokus, nr. 3.

Åtgärdsprogram i grundskolan – förekomst, innehåll och användning.

Tillsyn av kränkande behandling. En redovisning från Skolverkets tillsyn av grundskolan 2000-2001.

Tillsyn av grundskolan och gymnasieskolan i Mora kommun.

– Kommunens styrning och kontroll av skolan – Elevers rätt till stöd för att nå målen för utbildningen. (Dnr 53-2000:3473) Beslut i tillsynsärende.

2003

Från första januari fram till sista februari, det "gamla" Skolverkets sista år, publiceras två rapporter som har funktionshinderanknytning. Den ena är *Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan* som presenterar resultat från tre studier, en enkätstudie till drygt tjugo procent av landets grundskolor samt två fallstudier. Det övergripande syftet med studierna var att få ökad kunskap om förekomsten, användningen och innehållet i skolornas åtgärdsprogram och att identifiera framgångsfaktorer för en god pedagogisk verksamhet med fokus på arbetet med åtgärdsprogram.

Den andra rapporten är *Stöd till utvecklingsinsatser och kompetensutveckling för undervisningen av elever i behov av särskilt stöd*, en redovisning av det s.k. ELIS²⁵⁵-projektet. De stödjande insatserna har enligt regeringsuppdragen inriktats mot att öka kunskaperna om funktionshinder, vanligt förekommande problem, såsom läs- och skrivsvårigheter/dyslexi eller koncentrationssvårigheter, samt att öka kompetensen inom det specialpedagogiska området och teckenspråk.

Arbetet med att analysera tillsynsbeslut och tillsynsutredningar under perioden 2001-2002 inom området elevers rätt till stöd i grundskolan resulterar i att en tredje sammanställning produceras, dock efter Skolverkets delning.

Skolområden: åtgärdsprogram, framgångsfaktorer, särskilt stöd, läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, utvecklingsinsatser.

Publikationsdatabasen gav 98 träffar för 2003. Av dessa är 3 av intresse för sammanställningen. (Observera att sökningen gjordes för hela året medan denna kunskapsöversikt endast sträcker sig till Skolverkets delning den 1:a mars 2003. Detta har inneburit att det under resten av år 2003 kan ha publicerats flera rapporter som berör elever i behov av särskilt stöd eller elever med funktionshinder.)

²⁵⁵ Elever i behov av särskilt stöd (ELIS-projektet) samordnar, genomför och utvecklar under åren 2000-2002 Skolverkets fördelning av medel för riktade utvecklingsinsatser.

Referenser:

Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan (Best.nr. 03:813).

Stöd till utvecklingsinsatser och kompetensutveckling för undervisningen av elever i behov av särskilt stöd. Redovisning av ELIS-projektet (Dnr 2000:2732) Regeringsuppdrag.

Tillsyn av elevers rätt till stöd i grundskolan. En redovisning från Skolverkets tillsyn av grundskolan 2001-2002.

Skolverket

www.skolverket.se