

Mottagandet i särskolan under lupp

Granskning av handläggning,
utredning och information
i 58 kommuner

Innehåll

Förord.....	4
Sammanfattning.....	6
Resultat.....	6
Överlag bra rutiner i kommunerna men handläggningen håller inte alltid kvalitet	6
Utredningar i grundsärskolan	7
Kommuner har beredskap för att placera de autistiska barnen i grundskolan men oroar sig för hur dessa elever ska nå målen.....	9
Informationen till vårdnadshavare	9
Andel elever med utländsk bakgrund större i grundsärskolan	9
Föreläggande har riktats till alla kommuner	10
Bakgrund	11
Inledning.....	11
Andelen elever i grundsärskolan minskar	12
Fler elever med utländsk bakgrund i sarskolan än i grundskolan	13
Resultat av kommunernas egenrapportering	15
Elever med utländsk bakgrund i våra kommuner.....	15
Fler pojkar än flickor i grundsärskolan.....	16
Vad har tillsynen visat?.....	17
Överlag bra rutiner men handläggningen brister i grundsärskolan	17
Informationen om vem vårdnadshavare ska vända sig till, vem som ansvarar för vissa insatser samt hur en omprövning ska gå till behöver förbättras.....	17
Information saknas om vad som kan överklagas.....	18
Motiveringar till beslut finns sällan	18
Utredningsunderlaget i grundskolan är otillräcklig.....	19
Fåtal utredningar med kompletta bedömningsunderlag och var tredje utredning saknas eller har brister	21
Pedagogiska utredningar finns i de flesta fall men är bristfälliga	21
Psykologiska utredningar finns i de flesta fall och är av acceptabel kvalitet	22
Medicinska utredningar saknas eller är bristfälliga i vartannat ärende	24
Sociala utredningar finns i vart tredje ärende	25
Kvaliteten i informationen till vårdnadshavare håller inte alltid hög kvalitet	26

Vårdnadshavare tvingas att välja särskola för att få stöd och hjälp för sina barn ...	27
Med elevens ögon.....	28
Osäkerhet kring om särskolan är rätt skolform.....	28
Förändringar svåra att genomföra	29
Beredskap för mottagande av elever med autism i grundskolan finns men även en stark oro för hur dessa elever ska klara av att nå målen	30
Avslutande diskussion.....	33
Förslag till åtgärder	35
Rättsliga utgångspunkter	37
Mottagande i särskola enligt 1985 års skollag	37
Obligatoriska särskolan	37
Skolverkets allmänna råd	39
Kommunernas rutiner.....	39
Motivering av beslut	39
Vårdnadshavarnas medgivande.....	40
Annan reglering som är aktuell vid mottagande i särskolan	40
Mottagande i särskola 2010 års skollag	41
Särskolan.....	41
58 kommuner	43
Pedagogisk utredning	44
Psykologisk utredning	45
Medicinsk utredning	46

Förord

Den riktade tillsynen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer på ett begränsat antal skolor. Tillsynen fokuserar på regelefterlevnad. Huvudsyftet med tillsynen är att bidra till utveckling, genom att ange vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Under år 2010 genomförde Skolinspektionen flera olika projekt som handlade om särskolan. En riktad tillsyn där 30 kommuner (se bilaga) och 715 elevärenden granskades avseende handläggning, utredning, information och beslutsfattande inför mottagande i särskolan genomfördes. Denna granskning resulterade också i en regeringsrapport i januari 2011. Regeringsrapporten visade att kvaliteten i handläggningen och underlagen till beslut om mottagandet särskolan i samtliga kommuner inte räckte för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i grundsärskolan.

Skolinspektionen beslutade, mot bakgrund av resultaten, att fortsätta granskningen av mottagandet i grundsärskolan i en ny riktad tillsyn även under år 2011. Syftet med granskningen var densamma som i granskningen år 2010. I mars 2011 påbörjades en riktad tillsyn som omfattade ytterligare 28 slumpmässigt utvalda kommuner (se bilaga). Totalt granskade myndigheten denna omgång: 488 elevärenden i kommunala skolor.

I denna övergripande rapport presenteras regeringsrapportens resultat hopslaget med resultaten från 2011 års riktade tillsyn eftersom granskningarna använt samma insamlings- och analysmetoder. De resultat som Skolinspektionen redovisar i denna rapport omfattar således 58 kommuner, totalt 1203 ärenden.

Förutom denna övergripande rapport har Skolinspektionen redovisat sina bedömningar även i form av kommunbeslut.

Vårdnadshavarna till de elever vars utredningar myndigheten granskat har fått information om granskningen via flera informationsbrev.

Skolinspektionen har genomfört tillsynen i samarbete med Socialstyrelsen. Socialstyrelsens expert Håkan Nyman, vetenskapligt råd, har granskat kvaliteten i de psykologiska utredningarna och experterna Elisabeth Fernell, Nils Lundin och Ulf Westgren, vetenskapliga råd, har granskat kvaliteten i de medicinska och sociala utredningarna.

Vidare har Skolinspektionen även haft möte med Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Autism- och Aspergerförbundet, Afasiförbundet och Talknuten samt Skriv-Knuten, Dyslexiförbundet för Funktionshindrade Med Läs- och Skrivsvårigheter (FMLS).

Projektledare för granskningen har varit utredaren Verica Stojanovic, Skolinspektionen i Lund. Övriga projektdeltagare har varit undervisningsråd och utredare Nils Pihlsgård och Roger Niklewski från avdelningen i Lund, Kristina Svensson, Marie Sjöberg och Bo Jersenius från avdelningen i Göteborg samt Lena Stadler och Ewa Petterson från avdelningen i Linköping.

Peter Ekborg har varit ansvarig enhetschef. I ärendets slutliga handläggning har avdelningsjuristen Staffan Opitz och juristen Erik Mogård deltagit.

Lund 2011-11-22

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Björn Persson
Avdelningschef

Sammanfattning

Skollagen anger att barn ska få sin skolgång i grundskolan. Barn som bedöms inte kunna uppnå grundskolans kunskapsmål därför att de har en utvecklingsstörning har rätt till en plats i grundsärskolan, som är en anpassad skolform. Det är avgörande att varje elev går i rätt skolform så att de kan få det stöd och den stimulans som utgår från deras behov.

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan ger begränsade möjligheter för eleverna att studera vidare och därmed också att etablera sig på arbetsmarknaden med arbete och egen försörjning.

I denna övergripande rapport har resultaten från den nu genomförda tillsynen slagits ihop med den tidigare riktade tillsynen år 2010 (d.v.s. regeringsrapportens resultat), eftersom båda granskningarna gjorts med samma insamlings- och analysmetoder och inte har gått isär i resultaten mellan de olika granskningarna.

En skillnad mellan de två granskningarna är att i den senast genomförda tillsynen finns ett tydligare fokus på elever med utländsk bakgrund samt elever med autism.

Genom att slå ihop resultaten från de båda granskningarna kan Skolinspektionen redovisa och uttala sig om en större andel kommuner och elevärenden.

Totalt redovisas i denna rapport således ett resultat som omfattar 58 kommuner.

Granskningsmaterialet omfattar 1203 elevärenden i de olika kommunerna.

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur kommunerna tar sitt ansvar för handläggning och utredning inför beslut om såväl mottagande i grundsärskola som uppföljning av eleven och utskrivning från grundsärskolan. Skolinspektionen har också granskat att formella beslut har fattats av behörig beslutsfattare och att vårdnadshavarna getts rätt att välja vilken skolform deras barn ska tas emot i. Dessutom har granskats om vårdnadshavare till barn som är under utredning för mottagande i grundsärskolan har fått information från kommunen för att kunna ta ställning till om ett medgivande om att barnet ska få sin utbildning i grundsärskolan ska ges. Även hur kommuner har förberett sig inför att grundsärskolans målgrupp har ändras den 1 juli 2011 har granskats.

Efter granskningen riktar Skolinspektionen kritik mot alla 58 kommuner.

Resultat

Överlag bra rutiner i kommunerna men handläggningen håller inte alltid kvalitet

De 58 granskade kommunerna har överlag bra rutiner för handläggningen av ärenden om mottagande i grundsärskolan, men många gånger följer de inte sina rutiner. Styrelsen för grundsärskolan kontrollerar inte heller på ett mer systematiskt sätt om rutinerna följs och gör inte heller uppföljning av beslut om mottagande i sarskolan. Ytterst få kommuner har rutiner för hur och när uppföljningar ska ske.

De flesta kommuner har tydliga rutiner för vilka utredningar som ska göras (det vill säga psykologiska, medicinska, pedagogiska och sociala) samt vad dessa utredningar ska innehålla. Nästan alla kommuner använder sig också av tolkar i kommunikationen med vårdnadshavare med utländsk bakgrund.

Däremot finns det flera andra brister i rutinerna. Informationen om vem vårdnadshavare ska vända sig till, vem som ansvarar för vissa insatser samt hur en omprövning ska gå till behöver förbättras. Var fjärde kommun behöver också tydligare rutiner för omprövning av beslut om hur mottagande ska gå till.

Tillsynen visar vidare att föräldrars medgivande saknas i 10 procent av ärendena.

Även om överklagandehänvisningar fanns i de flesta elevärendena saknas många gånger information om vad det är vårdnadshavare kan överklaga.

Flera kommuner tar emot elever på försök i grundsärskolan. I några fall sträcker sig försöksperioden i mer än ett år, trots att gränsen för mottagande på försök högst får pågå i sex månader.

I fem procent av de granskade ärendena saknas ett formellt beslut om mottagande i grundsärskolan.

Då det rör sig om en myndighetsutövning ska besluten innehålla de skäl som har bestämt utgången och motiveringar till beslut finns sällan.

Av utredningarna går att utläsa att det finns barn som mottagits i grundsärskolan redan under sin tid i förskoleklassen.

Samtliga inkomna och upprättade handlingar i ett elevärende ska registreras (diarieföras) och hänföras till ett visst ärende. Tillsynen visar att 42 procent av de granskade ärendena inte har registrerats.

Om beslutanderätt ska delegeras krävs ett beslut om delegation. I tre av kommunerna saknades ett beslut om delegation och i en kommun var det otydligt vem som var behörig beslutsfattare.

Utredningar i grundsärskolan

Fåtal utredningar med kompletta bedömningsunderlag och mer än varannan utredning saknas eller har brister

Tillsynen visar att endast 47 av totalt 1203 granskade ärenden (knappt fyra procent) hade ett utredningsunderlag bestående av psykologiska, pedagogiska, medicinska och sociala bedömningar, som höll god kvalitet. 2094 utredningar (47 procent av samtliga 4 812 utredningar) håller bra kvalitet, 1389 utredningar (29 procent) brister och 1329 utredningar (28 procent) saknas.

Det framkommer också att några av utredningarna genomförts många år bakåt i tiden, i ett fall upp till åtta år, innan beslut att ta emot barnet i grundsärskolan har fattats.

Granskningen visar att det saknas utredningar, främst de sociala och medicinska utredningarna. Kvaliteten på handläggningen och utredningen inför beslut om mottagande i grundsärskolan räcker inte alltid för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i grundsärskolan.

Pedagogiska utredningar finns i de flesta fall, men är bristfälliga. Endast åtta procent av dem har godtagbar kvalitet. De pedagogiska utredningarna som Skolinspektionen granskat skiljer sig mycket åt i kvalitet och innehåll. De flesta innehåller en pedagogisk kartläggning som grund för barnets fortsatta utveckling och behov av anpassning och stöd. Däremot framgår inte vilka resultat som tidigare anpassningar lett till och inte heller har en analys gjorts av om barnet bedöms ha förmåga att uppnå grundskolans kunskapsmål.

Pedagogiska utredningar för barn med utländsk bakgrund, som har gjorts i samarbete med modersmåls lärare, förekommer inte alls i granskningen.

De psykologiska utredningarna för eleverna i grundsärskolan bedöms hålla en godtagbar kvalitet i 88 procent av ärendena och har brister endast i sju procent av ärendena. De utredningar som har brister är de utredningar som endast ger rekommendationer om skolform istället för att ställa diagnoser, utredningar där påhittade termer används istället för vedertagna termer om utvecklingsstörning, utdrag ur journaler istället för utredningar samt utredningar som saknar anamneser (sjukdomshistoria).

De medicinska utredningarna har brister i kvaliteten i 20 procent av ärendena, saknas i 32 procent av ärendena och i 48 procent av ärendena bedöms de medicinska utredningarna hålla god kvalitet. Anledningen till att så många utredningar saknas har att göra med att det idag är oklart för många läkare vad de ska bedöma och vad som förväntas ingå i ett intyg.

Tillsynen visar att när samordnade bedömningar görs håller utredningarna något bättre kvalitet.

Trots att det av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2001:23) "*Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan*" framgår att sociala utredningar ska göras finns sådana endast i vart tredje ärende. Åtta procent av utredningarna håller inte heller tillfredsställande kvalitet. Sociala utredningar, i de ärenden som granskats, är lika ofta fristående utredningar som utredningar som ingår i de psykologiska eller medicinska utredningarna.

Kommuner har beredskap för att placera de autistiska barnen i grundskolan men oroar sig för hur dessa elever ska nå målen

Intervjuer gjorda i tio kommuner med ansvariga för frågor rörande grundsärskolan visar att kommunerna har beredskap för mottagande av elever med diagnosen autism i grundskolan. I de flesta granskade kommuner är barn med diagnosen autism redan integrerade i grundskolans klasser eller ingår i andra mindre grupper i skolan.

Det som de ansvariga och skolans personal oroar sig för är hur dessa elever ska klara att nå målen för utbildningen i grundskolan. Alla kommuner har inte personal med kompetens inom detta område. Denna oro finns ofta även hos vårdnadshavare till barn med autism och Autism- och Aspergerförbundet.

Informationen till vårdnadshavare

Vårdnadshavare till 26 barn med utländsk bakgrund¹ har intervjuats för att få en bild av i vilken grad just denna grupp av vårdnadshavare informeras. Men också för att få en bild av om de har inflytande i enlighet med författningarnas krav vid barnets mottagande i särskolan.

Informationen till vårdnadshavare med utländsk bakgrund håller inte alltid tillräcklig kvalitet. Till flera vårdnadshavare har inte informationen nått fram om vilka elever som enligt lag tillhör grundsärskolans målgrupp. Dessa vårdnadshavare tror att deras barn är mottagna i grundsärskolan på grund av svårigheter med det svenska språket, språkstörningar, dyslexi, kulturella skillnader i uppförandet eller på grund av sociala problem hemma.

Vårdnadshavare till flera barn berättar att de känner sig tvingade att ge sitt medgivande till att deras barn tas emot i grundsärskolan. Framförallt gäller det de vårdnadshavare som inte anser att deras barn idag går i rätt skolform.

Mer än var tredje vårdnadshavare är osäker på om deras barn går i rätt skolform. Då barnen ofta gått lång tid i grundsärskolan och vårdnadshavarna saknar information om vad som krävs för en övergång till grundskolan sker ingen förändring. Att barnet blir mottaget i grundsärskolan går lätt menar de, men att ta sig ur är omöjligt.

Andel elever med utländsk bakgrund större i grundsärskolan

Skolinspektionen har i denna tillsyn genomfört en kartläggning av andelen elever i grundsärskolan i Sverige som har utländsk bakgrund. Denna siffra finns i dagsläget inte tillgänglig hos någon myndighet på grund av att statistik om särskolan samlas in på skolnivå och inte på individnivå, vilket är vanligt för statistikinsamlingen gällande grundskolan.

¹ Enligt SCB:s definition de barn som själva är födda i ett annat land eller där båda vårdnadshavare har utländsk härkomst.

Siffrorna som redovisas i rapporten baseras på den egenrapportering som 257 kommuner gjort till Skolinspektionen. I egenrapporteringen har ingen statistik för andelen elever i träningskolan ingått.

Enligt Skolverkets siffror hade under läsåret 2010/2011 ungefär var femte elev (22 procent) i grundskolan utländsk bakgrund. Kommunernas egenrapportering visar att ungefär var fjärde elev (26 procent) i grundsärskolan hade utländsk bakgrund.

Kommunernas egenrapportering visar vidare att andelen elever med utländsk bakgrund varierar från kommun till kommun. I 30 kommuner har var tredje elev i särskolan utländsk bakgrund. Vissa kommuner har inga elever med utländsk bakgrund placerade i särskolan medan andra kommuner har en hög andel exempelvis Botkyrka, Huddinge, Stockholmsstad, Malmö, Helsingborg, Landskrona, Göteborg, Örebro och Alingsås. Här varierar andelen elever med utländsk bakgrund i grundsärskolan från 37 upp till 95 procent av totala andelen elever i grundsärskolan i kommunen.

Elever i grundsärskolan kommer från många olika länder. Störst representation i grundsärskolan har barn som kommer från Irak, Iran, Bosnien, Kosovo, Thailand, Somalia Turkiet samt från de nordiska länderna Finland och Norge².

Föreläggande har riktats till alla kommuner

Efter granskningen har Skolinspektionen riktat föreläggande mot samtliga 58 kommuner, då det är uppenbart att kommunernas handläggning och utredningar inte håller en godtagbar kvalitet för att utgöra underlag för beslut om mottagande i grundsärskolan.

Skolinspektionen ser mycket allvarligt på de resultat som granskningen visar. Ett krav i skolbesluten är att de aktuella kommunerna nu går igenom och kompletterar de utredningar som saknas eller har brister. Om de nya utredningarna visar att barnet inte har rätt till grundsärskola ska barnet snarast tas emot i grundskolan. I så fall måste kommunen, oavsett omfattningen av elevens stödbehov, erbjuda det stöd som barnet behöver för att klara sin skolgång i grundskolan.

² Utan inbördes ordning.

Bakgrund

Under år 2010 genomförde Skolinspektionen flera projekt som handlade om grundsärskolan. Bland annat genomfördes våren 2010 ett kvalitetsgranskningsprojekt *"Undervisningen i särskolan"* med utgångspunkt i ämnet svenska (dnr 40-2009:1775). Där framkommer uppgifter som föranledde Skolinspektionen att i april 2010 genomföra en tillsyn av mottagande i grundsärskolan i Örebro kommun (dnr 40-2010:1012). Tillsynen i Örebro kommun visar att handläggningen och utredningarna i ärendena har sådana brister att det inte går att ta ställning till om respektive elev tillhör grundsärskolans målgrupp eller ej.

Mot denna bakgrund påbörjade Skolinspektionen därför samma år en riktad tillsyn av kvaliteten i handläggning och utredningar inför mottagande i grundsärskolan. Den riktade tillsynen övergick i ett regeringsuppdrag (U2010:4860/G) som blev klart i januari 2011. Regeringsrapporten (framöver kallad förra granskningen), där 30 kommuner granskades visar att kvaliteten i handläggningen och i underlagen har brister i samtliga kommuner. Utredningarna inför beslut om mottagande i grundsärskolan räcker inte till för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i grundsärskolan.

Mot bakgrund av ovan nämnda resultat beslutade Skolinspektionen att fortsätta granskningen av mottagande i grundsärskolan även under år 2011. I mars påbörjades en riktad tillsyn som omfattade ytterligare 28 slumpmässigt utvalda kommuner (se bilaga). Totalt granskade Skolinspektionen 488 elevärenden i kommunala skolor. Syftet med granskningen är, liksom i förra granskningen, att granska hur kommunerna handlägger och utreder inför beslut om mottagande i grundsärskolan. Skolinspektionen har även granskat att beslut har fattats av behörig beslutsfattare samt om vårdnadshavarna givits rätt att välja vilken skolform deras barn ska tas emot i.

I denna rapport presenteras regeringsrapportens resultat tillsammans med resultaten från 2011 års riktade tillsyn eftersom granskningarna använt samma insamlings och analysmetoder. Genom att slå ihop resultaten från de båda granskningarna kan Skolinspektionen redovisa granskningsresultaten utifrån en större andel kommuner och elevärenden.

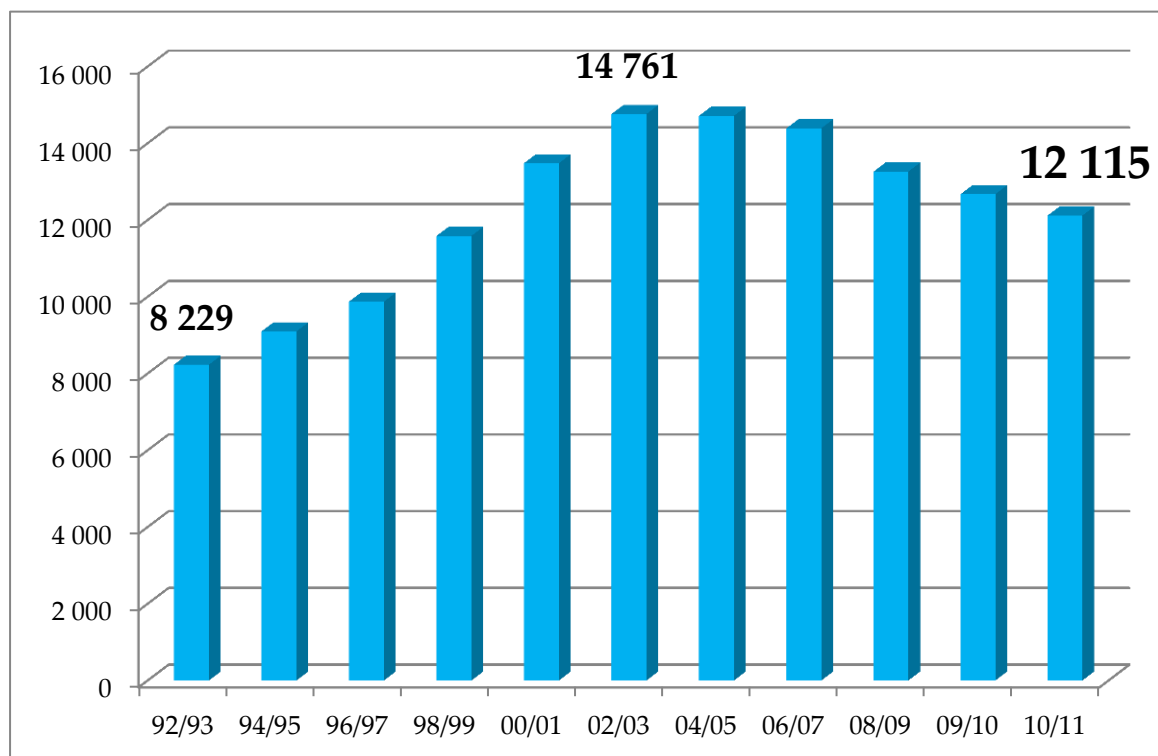
Totalt redovisas i denna rapport således resultatet från 58 kommuner. Granskningsmaterialet omfattar 1203 elevärenden i de olika kommunerna.

Inledning

Jämfört med läsåret 2009/2010 då 12 673 barn (1,4 procent) var mottagna i grundsärskolan i Sverige ligger elevantalet idag läsåret 2010/11 på 12 115 elever enligt Skolverkets statistik.

Av de 12 115 mottagna eleverna i grundsärskolan går 4 112 elever i träningskola. I grundsärskolan är 4 870 pojkar (61 procent av eleverna) och 3 133 flickor (39 procent av eleverna).

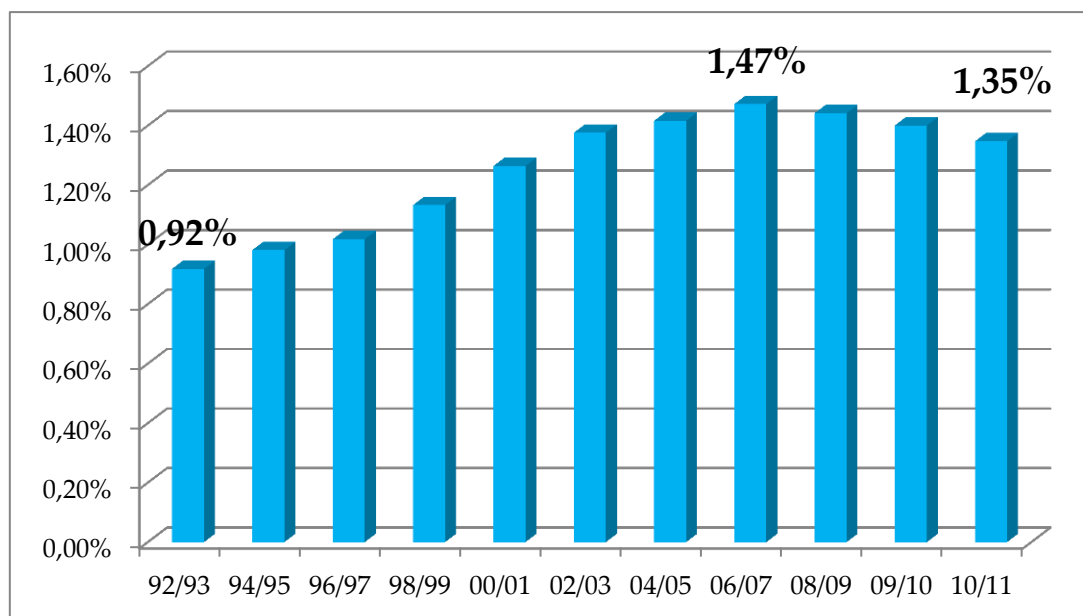
Diagram1: Antal elever mottagna i grundsärskolan läsåren 1998/99-2010/11



Andelen elever i grundsärskolan minskar

Skolverkets statistik visar att sedan början av 1990-talet har andelen elever i den obligatoriska sarskolan ökat i relation till det totala antalet elever i den obligatoriska skolan. De fyra senaste läsåren har dock denna andel minskat stadigt från 1,47 till 1,35 procent.

Diagram 2: Andel elever mottagna i grundsärskolan läsåren 1998/99 – 2010/11



Skolverkets statistik visar att 66 procent av de inskrivna eleverna går i grundsärskolan och 34 procent av eleverna går i träningskolan. Andelen pojkar är 61 procent och andelen flickor 39 procent.

Totalt finns det 702 obligatoriska sarskolor i Sverige. Av sarskolorna har 41 fristående huvudman och dessa skolor finns i 23 kommuner. Av eleverna i grundsarskolan i Sverige idag finns 4 procent pa dessa skolor.

Sedan 1993 har andelen integrerade elever legat stabilt och idag ar ungefär var femte grundsarskoleelev integrerad i grundskolan. Hur stor andel av eleverna som ar integrerade i grundskolan varierar stort mellan kommuner, från att alla elever ar integrerade i en kommun till att inga elever ar integrerade i en annan kommun.³

Fler elever med utländsk bakgrund i sarskolan än i grundskolan

Under läsåret 2010/2011 var, enligt Skolverkets siffror, 886 487 elever mottagna i grundskolan och av dessa elever hade 193 344⁴ elever utländsk bakgrund, cirka var femte elev (22 procent).

⁴http://www.skolverket.se/statistik_och_analys/2.1862/2.4396/2.4525/andelen-elever-i-den-obligatoriska-sarskolan-minskar-1.127280

I denna tillsyn har Skolinspektionen gjort en förfrågan till samtliga kommuner i Sverige och bitt kommunerna rapportera in antalet elever i grundsärskolan med svensk respektive utländsk bakgrund.

Anledningen till att Skolinspektionen i denna granskning har valt att gå ut med en sådan förfrågan är att det sedan 2001⁵ har uppmärksammats att andelen elever med utländsk bakgrund i grundsärskolan är högre än vad som motiveras av det totala antalet elever i grundskolan med utländsk bakgrund. Exempelvis redovisas detta med några olika forskningshänvisningar i den så kallade Carlbeck-kommitténs delbetänkande (SOU 2003:35). Bilden är dock inte entydig.

I Skolinspektionens rapport till regeringen "*Särskolan- Granskning av handläggning och utredning inför mottagande i särskolan*" som redovisades i januari 2011, framgick också att det i de granskade kommunerna fanns en högre andel elever med utländsk bakgrund i särskolorna jämfört med grundskolorna.

Ytterligare en anledning till att Skolinspektionen valt att göra en förfrågan är att det inte finns någon officiell statistik över andelen elever med utländsk bakgrund i grundsärskolan i relation till barn med utländsk bakgrund i grundskolan. Anledningen till avsaknaden av officiell statistik är att insamlingen av elevuppgifter i grundsärskolan sker summerat på kommunnivå och inte som i grundskolan på individnivå (med personnummer). Detta innebär att uppgifter om elevernas (och vårdnadshavarnas) födelseort från SCB:s register inte kan kopplas till individer och att det därmed inte går att urskilja de med svensk respektive utländsk bakgrund inom statistiken om grundsärskolan.

⁵ Forskaren Inger Bel Habibs studie "*Barn med invandrarbakgrund överrepresenterade i Malmös särskolor*" från 2001 visar att barn med invandrarbakgrund är tydligt överrepresenterade i den obligatoriska särskolan i Malmö och att de tas emot i särskolan på andra grunder än svenska barn och att föräldrarnas utbildningsnivå spelar har betydelse vid särskoleplaceringen. Forskaren Bel Habib konstaterar att medan de flesta svenska elever i särskolan har tydligt fastställda medicinska funktionshinder (så som medfödda eller tidigt upptäckta kroppsliga avvikelser, medicinska sjukdomar eller förvärvade skador) så har elever med invandrarbakgrund mer diffusa, symtombaserade och pedagogiskt relaterade kategorierna (så som koncentrationssvårigheter, tal- och språksvårigheter, ospecifik svag begåvning eller utvecklingsförsening). Bel Habib konstaterar också i sin studie att elever med invandrarbakgrund är överrepresenterade i särskolan i alla stadsdelar i Malmö utom i Rosengård. I Rosengård är det tio gånger fler svenska barn än barn med invandrarbakgrund som går i särskolan. Samtidigt är den svenskfödda populationens utbildningsnivå påtagligt lägre än den utrikesfödda. Samma år presenterar Kari Lundström Hahne resultat från ett projekt på Arbetslivsinstitutet "*Bristar i utredningarna när det gäller elever med invandrar- och flyktingbakgrund i gymnasiesärskolan i Göteborg*" som gjorts i Göteborg. Denna utredning visar att det finns tydliga skillnader mellan svenska elever och invandrarelever när det gäller antalet utförda utredningar. De svenska eleverna genomgår två eller flera utredningar, medan elever med flyktingbakgrund ofta bara har genomgått en enda utredning, som sedan har legat till grund för skolplaceringen.

Även en studie gjort år 2009 publicerad i Specialpedagogiska rapporter och notiser från Högskolan Kristianstad, Nr 4; *Specialpedagogik i mångfaldens* (red Jerry Rosenqvist) visar att särskoleelever med utländsk bakgrund i Stockholm, Göteborg och Malmö är överrepresenterade. I den här studien lyfts osäkerheten kring utredningsinstrumentens tillförlitlighet när det gäller elever med utländsk bakgrund samt förekomsten av språkliga och kulturella skillnader i mötet mellan skola och föräldrar inför mottagande i särskolan.

Resultat av kommunernas egenrapportering

Totalt 257 av 290 kommuner (ca 89 procent av kommunerna) har svarat på Skolinspektionens förfrågan. Det bör påpekas att de siffror som presenteras här baseras på kommunernas egenrapportering samt att elever i träningskolan inte ingår i underlaget.

Vid tillfället då kartläggningen rapporterade kommunerna att 5 878 elever var mottagna i grundsärskolan (exklusive elever i träningskolan) varav 3 646 (62 procent) var pojkar och 2 232 (38 procent) var flickor. Antalet elever med utländsk bakgrund var 1 504, det vill säga nästan 26 procent, 947 var pojkar (63 procent) och 557 flickor (37 procent).

Variationen i andelen elever med utländsk bakgrund som är mottagna i grundsärskolan varierar starkt mellan kommunerna. Det varierar från att inga elever med utländsk bakgrund är mottagna i grundsärskolan till att eleverna med utländsk bakgrund utgör 95 procent av andelen elever i särskolan i en kommun. I 30 kommuner har var tredje elev i särskolan utländsk bakgrund. Vissa kommuner har inga elever med utländsk bakgrund. I exempelvis Alingsås, Huddinge, Stockholmsstad, Malmö, Helsingborg, Landskrona, Göteborg, Örebro och Botkyrka varierar andelen elever med utländsk bakgrund i grundsärskolan från 37 upp till 95 procent av totala andelen elever i grundsärskolan i kommunen.

Eleverna som framkommer i kommunernas egenrapportering kommer från drygt 100 olika länder. Framförallt kommer eleverna från de länder som idag i Sverige har en överrepresentation av ungdomar i skolåldern, så som: Irak, Iran, Bosnien, Kosovo, Thailand, Somalia och Turkiet. Detta är också de länder där krig utspelat sig de senaste tio, femton åren. Ett fåtal elever med utländsk bakgrund i särskolan har nordiskt ursprung och majoriteten av dem kommer från Finland eller Norge.

Elever med utländsk bakgrund i våra kommuner

I vårt material där vi granskat 1 203 elevärenden hade 261 elever i grundsärskolan utländsk bakgrund, ungefär var femte elev (ca 22 procent). Detta kan jämföras med andelen elever med utländsk bakgrund som är inskrivna i grundskolan vilket uppgår till 21 procent⁶ i de 58 granskade kommunerna. Eleverna i vårt urval kommer från cirka 30 länder och även här kommer de flesta eleverna från länderna Iran, Irak, Kosovo och Bosnien.

⁶ Andelen elever med utländsk bakgrund i grundskolan i de 30 kommuner som granskades år 2010 låg på 23 procent (av totalt 715 elever) och andelen elever med utländsk bakgrund i de 28 kommuner som granskades år 2011 låg på 15 procent (av totalt 488 elever).

Fler pojkar än flickor i grundsärskolan

Det är ett faktum att det finns fler pojkar än flickor som har diagnoser som avser utvecklingsrelaterade funktionshinder. Detta är känt inom forskningen. Varför det är så finns dock inget entydigt svar på.

En förklaring är att utvecklingsstörning - liksom många utvecklingsneurologiska funktionsnedsättningar - är vanligare hos pojkar på grund av pojkars kromosomsammansättning⁷. En annan förklaring kan vara att pojkar tenderar att vara mer utagerande. Av den anledningen kan det dröja längre innan flickorna identifieras och diagnosticeras.

⁷ När det gäller utvecklingsstörning finns det en del tillstånd som är knutna till X-kromosomen. Pojkar har bara en X-kromosom. Mest känt är det tillstånd som benämns fragile X ("skör X-kromosom"), det är vanligare hos pojkar och pojkar får som regel en svårare funktionsnedsättning.

Vad har tillsynen visat?

Överlag bra rutiner men handläggningen brister i grundsärskolan

Tillsynen visar att de granskade kommunerna överlag har bra rutiner för handläggningen av ärenden om mottagande i grundsärskolan, men att de många gånger inte följer sina rutiner. Det framkommer inte heller av de rutinbeskrivningar som Skolinspektionen tagit del av att styrelsen för grundsärskolan på ett mer systematiskt sätt kontrollerar om rutinerna följs eller gör uppföljning av beslut om mottagande i sarskolan. Ytterst få kommuner har rutiner för hur och när uppföljningar ska ske⁸.

Det finns också utredningar gjorda under tidigare skolår, där sedan inga nya utredningar gjorts i syfte att undersöka om eleven ges förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen⁹. En god pedagogisk stimulans kan påverka kunskapsutvecklingen hos barn i positiv inriktning. Detta måste följas upp. Vidare kan kunskapsutvecklingen vara beroende av faktorer som inte enkelt kan mätas, som barnets kommande utveckling och mognad, trivsel i skolan och barnets motivation i skolarbetet. Om osäkerhet råder är det därför viktigt att vårdnadshavarnas åsikt om barnets bästa och barnets egen uppfattning tillmäts stor betydelse.

Informationen om vem vårdnadshavare ska vända sig till, vem som ansvarar för vissa insatser samt hur en omprövning ska gå till behöver förbättras

Vårdnadshavarna får i allmänhet information både om utredningens innehåll och om vad det innebär att bli mottagen i grundsärskolan. Däremot visar tillsynen att var femte kommun saknar rutiner för vem vårdnadshavaren ska vända sig till i olika frågor när det gäller grundsärskolan och vem som ansvarar för vissa insatser.

De flesta kommuner, har tydliga rutiner för vilka utredningar som ska göras (det vill säga psykologiska, medicinska, pedagogiska och sociala) samt vad dessa utredningar ska innehålla.

Ungefär 15 kommuner saknade tydliga rutiner för hur omprövning av beslutet om mottagande i grundsärskolan ska gå till.

Tillsynen visar vidare att föräldrars medgivande saknas i 10 procent av ärendena. Eftersom vårdnadshavarnas medgivande är en förutsättning för att ta emot ett barn i grundsärskolan måste kommunen dokumentera vårdnadshavarnas medgivande. Medgivandet ska vara vårdnadshavarnas egna namnteckningar och inte en tjänsteanteckning hos till exempel någon tjänsteman, vilket var fallet i ett ärende i en kommun.

Nästan alla kommuner använder sig av tolkar i kommunikationen med vårdnadshavare med utländsk bakgrund. Användning av tolktjänster ökar chansen att informat-

⁸ Enligt Socialstyrelsen bör till exempel inte en psykologutredning vara mer än tre år gammal.

⁹ Psykologer utför andra typer av tester när barn blir äldre, vilka ofta visar på att barn har högre IQ-värde då, även om utvecklingsstörning kvarstår.

ionen om vilken utbildning grundskolan erbjuder går fram tydligare till vårdnadshavarna.

Information saknas om vad som kan överklagas

Även om överklagandehänvisningar finns i de flesta besluten saknas många gånger information om vad vårdnadshavaren kan överklaga. Fram till 1 juli 2011, då en ny skollag trädde i kraft, var det endast möjligt att överklaga beslut där barnet inte hade tagits emot i grundskolan. Men idag kan även beslut överklagas där kommunen på grund av synnerliga skäl gått emot vårdnadshavares vilja och beslutat om mottagande i grundskolan (läs mer om detta i kapitlet Rättsliga utgångspunkter).

Flera kommuner tar emot elever på försök i grundskolan. I några fall sträcker sig försöksperioden i mer än ett år, trots att gränsen för mottagande på försök högst får pågå i sex månader. Försöksperioden får inte heller vara en del i utredningen utan endast elever som bedömts uppfylla villkoren för mottagande i grundskolan men vars vårdnadshavare är tveksamma till en sådan placering bör komma ifråga. Ett mottagande på försök i grundskolan ska alltid baseras på ett medgivande från vårdnadshavare och ett beslut om att eleven tas emot under en försöksperiod.

I de fall elever byter hemkommun finns inga uttryckliga krav i lagstiftningen om att den nya hemkommunen måste göra nya utredningar och fatta nytt beslut om mottagande i grundskolan. Den nya kommunen har emellertid ett ansvar för att eleven är mottagen i rätt skolform och måste försäkra sig om att det finns ett beslut om mottagande i skolan med ett korrekt utredningsunderlag. Därför måste kommunen begära in handlingarna från elevens tidigare hemkommun, vilket inte alltid sker. Om det inte finns ett beslut om mottagande i grundskolan eller om kommunen bedömer att utredningsunderlaget är bristfälligt måste det göras en ny utredning och i förekommande fall ett nytt beslut fattas om mottagande i grundskolan.

Motiveringar till beslut finns sällan

Fem procent av de 1203 granskade ärendena saknade ett formellt beslut om mottagande i grundskolan och nästan alla beslut saknar motiveringar.

Då det rör sig om en myndighetsutövning ska besluten innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det bör av besluten framgå vilka rättsregler och eventuella utredningar som beslutet grundar sig på och vad som fällt avgörandet. Tillsynen visar att det i de flesta beslut som kommunerna utfärdat saknas en motivering som grund för beslutet om mottagande i grundskolan. Det är istället vanligt att besluten är utformade som ett kryssformulär där beslutsfattaren har kryssat i att barnet har tagits emot i grundskolan.

Ett otillräckligt utredningsunderlag bör alltid leda till nya utredningar eller kompletterande utredningar. I de kommuner som Skolinspektionen granskat framgår att detta inte alltid görs.

Av utredningarna går att utläsa att det finns barn som mottagits i grundsärskolan redan under tiden i förskoleklassen. Anledningen till detta är att flera av dessa barn, enligt kommunerna, har fått diagnoser på måttlig eller svår utvecklingsstörning genom barnhälsovården. Detta är inte i överensstämmelse med författningar eftersom särskolan inte omfattar förskoleklassen.

Samtliga inkomna och upprättade handlingar i ett elevärende ska registreras (diarieföras) och hänföras till visst ett ärende. Tillsynen visar att 42 procent av de granskade utredningarna inte är registrerade. Det förekommer exempelvis att handlingarna förvaras hos skolsköterskan, utan att vara registrerade i kommunens diarium.

Om beslutanderätten ska delegeras från hemkommunen krävs ett beslut om delegation. I tre av kommunerna saknas ett beslut om delegation och i en kommun är det otydligt vem som är behörig beslutsfattare.

Utredningsunderlaget i grundskolan är otillräcklig

Skolverkets allmänna råd slår fast att det krävs en helhetsbedömning av barnet innan beslut fattas om att ta emot barnet i särskolan. Helhetsbedömningen bör utgå ifrån barnets bästa och ska normalt grunda sig på den tidigare kunskap som finns om barnet, hemmets och skolans iakttagelser av barnet, utvärdering av de stödåtgärder som har prövats samt de nödvändiga utredningar som bedömningen förutsätter. Vidare bör det enligt Skolverkets allmänna råd krävas en pedagogisk, en psykologisk, en medicinsk och en social utredning.

Den pedagogiska utredningen ska avgöra om barnet har förutsättningar att nå grundskolans kunskapsmål. Utredningen bör även innehålla en beskrivning av barnets pedagogiska situation, vilka insatser som skolan har gjort för att anpassa verksamheten till barnets behov samt en utvärdering av vilka resultat som följt av dessa insatser. Vidare bör den innehålla elevens kunskapsutveckling i olika ämnen. Syftet med den pedagogiska utredningen är således att vid en samlad bedömning komma fram till att barnet saknar förutsättningar att nå kunskapsmålen i grundskolan.

Den psykologiska utredningen ska avgöra om barnet har en utvecklingsstörning och syftar till att beskriva barnets kognitiva förmåga. Utredningen bör innefatta en redogörelse av barnets utveckling fram till den aktuella tidpunkten, bedömning av den kognitiva förmågan via begåvningsstest och andra professionellt vedertagna bedömningsinstrument samt psykologens slutsatser utifrån en analys av bedömningsunderlaget.

Den medicinska utredningen ska ge en bild av barnets hälsa och bör så långt det är möjligt klargöra medicinska orsaker till barnets svårigheter och vad dessa eventuellt kan innebära för barnets fortsatta utveckling.

Utredningen bör också ge besked om alternativa diagnoser i förekommande fall som kan förklara barnets svårigheter och dessutom i förekommande fall fastställa om det föreligger bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, samt autism eller autismliknande tillstånd.

Den sociala utredningen syftar till att komplettera underlaget och visa om det finns orsaker utanför skolan som påverkar möjligheten att klara skolarbetet. Utredningen bör visa i vad mån situationen i hemmet eller i övrigt utanför skolan kan ge ytterligare förklaring av betydelse för bedömning av barnets förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

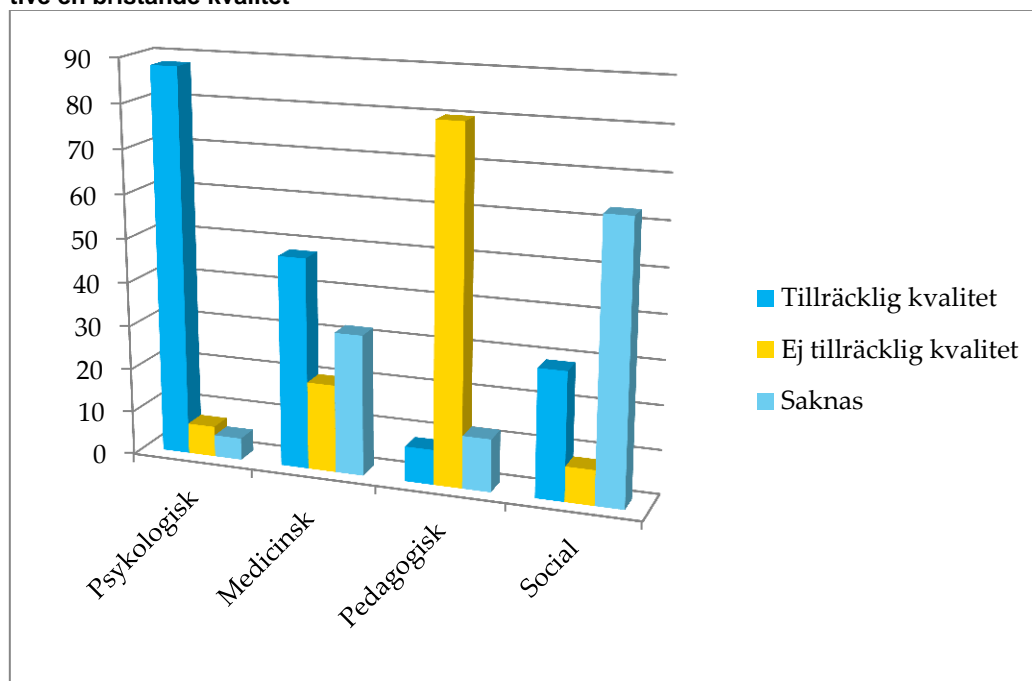
Skolverket rekommenderar vidare att extra uppmärksamhet bör ägnas förutsättningarna för en korrekt bedömning när det gäller barn med annan kulturell och språklig bakgrund. Faktorer som kan påverka utredningen är exempelvis ofullständig skolgång, kulturskillnader och språksvårigheter. Dessa omständigheter kan påverka elevens skolsituation.

Fåtal utredningar med kompletta bedömningsunderlag och var tredje utredning saknas eller har brister

Endast 47 av totalt 1203 granskade ärenden (knappt fyra procent) har vid tillsynen ett utredningsunderlag bestående av både psykologiska, pedagogiska, medicinska och sociala bedömningar med god kvalitet.

2094 utredningar (47 procent av samtliga 4 812 utredningar) håller kvalitet, 1389 utredningar (29 procent) brister och 1329 utredningar (28 procent) saknas.

Diagram 3: Andel utredningar i grundsärskolan som saknar eller har en tillräcklig respektive en bristande kvalitet



Pedagogiska utredningar finns i de flesta fall men är bristfälliga

Trots att pedagogiska utredningar har gjorts i merparten av de granskade ärendena håller endast åtta procent av dem godtagbar kvalitet.

Hela 80 procent av de pedagogiska utredningarna brister då det saknas en tydlig bedömning av om barnet har förutsättningar att nå kunskapsmålen för grundskolan, vilket är det grundläggande syftet med den pedagogiska utredningen.

De pedagogiska utredningarna som Skolinspektionen granskat skiljer sig mycket åt när det gäller kvalitet och innehåll. De flesta innehåller en pedagogisk kartläggning som grund för barnets fortsatta utveckling och behov av anpassning och stöd. Däremot

framgår inte vilka resultat som tidigare anpassningar lett till och inte heller har en analys gjorts av om eleven bedöms ha förmåga att uppnå grundskolans kunskapsmål.

På grund av elevernas låga ålder när bedömningar görs har flera pedagoger framfört att de inte kan stämma av om eleverna har förutsättningar att nå målen i årskurs 9 utan stämmer av mot målen i årskurs 3 och 5.

Det är vanligt att elevernas kunskapsutveckling beskrivs olika beroende på deras ålder. I förskoleklassen beskrivs barnets kunskapsutveckling i relation till exempelvis social, motorisk eller emotionell förmåga. I årskurs 1–3 beskrivs ofta elevens kunskapsutveckling i ämnena svenska och matematik. Även i årskurs 4–6 beskrivs elevens kunskapsutveckling ofta i dessa ämnen och även i engelska. Om pedagogerna beskriver elevernas kunskapsutveckling i de natur- och samhällsorienterande ämnena är det vanligt att de beskrivs i block och inte i respektive ämne. Således är det vanligt att pedagogerna inte beskriver elevernas kunskapsutveckling i alla ämnen de får undervisning i. I de högre årskurserna görs det i högre grad en beskrivning av hur långt eleven nått i relation till målen i de ämnen de får undervisning i. I samtliga årskurser saknas dock och i så gott som alla utredningar, en bedömning av om eleven har förutsättningar att nå kunskapsmålen.

Pedagogiska utredningar för elever med utländsk bakgrund, som har gjorts i samarbete med modersmåls lärare, förekommer inte alls i granskningen.

Skolinspektionen ser allvarligt på att de pedagogiska utredningarna inte innehåller en tydlig bedömning av om eleven har förutsättningar att nå grundskolans kunskapsmål, vilket är en av de huvudsakliga grunderna för beslut om mottagande i grundsärskolan. Dessutom saknas i de flesta fall en bedömning av om pedagogerna provat alla tänkbara insatser i grundskolan.

Psykologiska utredningar finns i de flesta fall och är av acceptabel kvalitet

De psykologiska utredningarna för elever i grundsärskolan bedöms hålla en godtagbar kvalitet i 88 procent av ärendena och har brister i sju procent av ärendena.

Dock finns det en del psykologiska utredningarna som inte har ett innehåll med tillräcklig kvalitet. Spännvidden i kvaliteten och på hur utredningarna är utformade är stor. Här är några exempel på variationer i när det gäller kvaliteten i utredningarna:

- Vissa kommuner gör inte psykologiska utredningar utan bifogar utdrag ur journaler.
- En del utredningar leder inte till en diagnos på grund av osäkerhet i bedömningarna. Trots detta rekommenderar psykologer ibland grundsärskolan men en psykolog ska inte rekommendera skolform.
- I andra psykologiska utredningar finns en diagnos men psykologerna använder ibland egna termer så som "mild utvecklingsstörning" istället för att använda de vedertagna termerna "mild mental retardation (MMR) (också ibland kallad lindrig (psykisk) utvecklingsstörning ICD) eller lindrig mental retardation (DSM).
- Socialstyrelsen som granskat de psykologiska utredningarna har även funnit utredningar där bedömningar och slutsatser dragits trots avsaknad av barnets sjukhistoria, det vill säga anamneser¹⁰. Anamneser är viktiga för att dra säkra slutsatser av underlaget då värdet på IQ-tester inte talar för sig självt. IQ värdet kan nämligen förändras beroende på vid vilken ålder elever gör testet (förskoleålder, skolålder, vuxenålder), elevens vilja att delta i testet, elevens självförtroende samt förekomst av autism eller koncentrationsstörningar.
- Även utredningar som håller god kvalitet kan innehålla tveksamheter om huruvida eleven har en utvecklingsstörning och kan räknas till grundsärskolans målgrupp. Till exempel händer det att den samlade bilden visar att eleven har en låg men *ojämn* begåvningsnivå. Detta medför att man inte kan utesluta att eleven har förutsättningar att nå kunskapsmålen om skolsituationen är väl anpassad.

Det är vanligt att utredningar med godtagbar kvalitet åtföljs av direkt undermåliga utlåtanden. Eftersom utlåtandet oftast är det enda dokument som visar vilka bedömningar psykologen har gjort är det minst lika viktigt att även utlåtandet håller en godtagbar kvalitet.

Det finns ingen skillnad i kvaliteten på psykologutredningarna beroende på om utredningarna har gjorts av kommunens eller landstingens psykologer eller av privatpraktiserande psykologer. Enligt Socialstyrelsen som granskat de psykologiska utredningarna skriver en del psykologer långa utlåtanden utan substans, medan andra är mer koncisa i sitt skrivande. Socialstyrelsen menar att en orsak till att psykologer skriver olika kan vara att det råder en osäkerhet om vad som ska lyftas fram i de psykologiska utredningarna inför mottagande i grundsärskolan. Det går att urskilja att kvaliteten på utredningarna är bättre där psykologer arbetar i team (till exempel i form av större

¹⁰ En sjukhistoria kan inhämtas av läkare, av närstående eller av patienten själv och innehåller uppgifter om aktuella besvär, uppgifter om tidigare och kroniska sjukdomar, kroppsfunktioner och sociala förhållanden.

psykologiska förbund eller på specialkliniker). Vidare har utredningar gjorda i glesbygdskommuner en tendens att hålla sämre kvalitet vilket kan bero på att dessa kommuner oftast bara har tillgång till en psykolog.

Socialstyrelsen bedömer dock att de psykologiska utredningarna håller god kvalitet när det gäller elever med utländsk bakgrund. Dessa utredningar är enligt Socialstyrelsen mer omfattande och innehåller oftast en social utredning där hänsyn tas till faktorer som upplevelser av krig, stress, svårigheter med det svenska språket med mera vilka kan påverka bedömningen.

I vissa fall åskådliggör de psykologiska utredningarna att det finns en osäkerhet om barnet har en utvecklingsstörning. Då ges en rekommendation att utredningarna bör genomföras igen inom exempelvis två år. Detta har emellertid oftast inte gjorts. Enligt Socialstyrelsen är det svårast att ställa diagnoser på barn med låg begåvning, det vill säga de barn som har IQ över 70 men under 85. Dessa barn räknas inte som utvecklingsstörda men har begränsade möjligheter att klara av skolans mål utan omfattande hjälp och stöd. Socialstyrelsen och de som ansvarar för grundskolefrågor i kommunerna och som Skolinspektionen intervjuat, uppger att det är stor variation huruvida dessa barn identifieras och om adekvat stöd faktiskt ges.

Det framkommer vidare att några av utredningarna genomförts lång tid tillbaka, i ett fall för åtta år sedan, innan beslutet att ta emot eleven i grundsärskolan fattades.

Även om psykologutredningarna i allmänhet håller tillräckligt god kvalitet är det enligt Skolinspektionen anmärkningsvärt att det i sju procent av ärendena saknas¹¹ en psykologisk utredning.

Medicinska utredningar saknas eller är bristfälliga i vartannat ärende

De medicinska utredningarna har brister i kvaliteten i 20 procent av ärendena och saknas i 32 procent av ärendena. I 48 procent av ärendena bedöms de medicinska utredningarna hålla god kvalitet.

Även i medicinska granskningar blir det uppenbart att läkare (liksom psykologer) ibland föreslår en skolform istället för att fastställa en diagnos. Enligt Socialstyrelsen beror detta på att det idag är oklart för många läkare vad de ska bedöma och vad de förväntas skriva i ett intyg.

Tillsynen visar att när samordnade bedömningar görs i form av teambedömningar som omfattar minst en läkare och minst en psykolog, vilka har bred och djup kompetens och kunskap om olika typer av utvecklingsrelaterade funktionsnedsättningar (som till exempel är vanliga vid lindring (psykisk) utvecklingsstörning)¹², har utredningarna något bättre kvalitet.

¹¹ Även utredningar som utarbetats efter det att beslut om mottagande tagits betraktas som saknade.

¹² Lindrig (psykisk) utvecklingsstörning/lindrig mental retardation definieras med IK mått; ca 50-70.

Barn med misstänkt autismspektrumtillstånd och även barn med misstanke om stora koncentrationssvårigheter/ADHD utreds inom landstinget. Läkare inom landstinget har oftast erfarenhet av barn med olika funktionsnedsättningar och har möjlighet att komplettera den medicinska bedömningen med medicinsk utredning eller provtagning. De kan utfärda intyg för vårbidrag, för insatser enligt LSS samt tillförsäkra att barnet med utvecklingsstörning får en adekvat uppföljning. Skolläkaren kan då fokusera på sin mer unika position att skapa överblick av elevernas hälsa, finnas nära elevens vardagssituation i skolmiljön samt fungera som länken mellan landstingens medicinska kompetenser och elevens pedagogiska vardagsmiljö.

Skolinspektionen finner det anmärkningsvärt att det de medicinska utredningarna brister eller saknas i vartannat ärende.

Sociala utredningar finns i vart tredje ärende

Sociala utredningar finns i 29 procent av ärendena men saknas i 63 procent av de granskade elevärendena. Utredningarna finns varken som enskilda utredningar eller som en del i den psykologiska eller medicinska utredningen. Resterande åtta procent av ärendena har inte tillfredsställande kvalitet.

Sociala utredningar finns i lika hög grad som enskilda utredningar som att de ingår i de psykologiska eller medicinska utredningarna.

De sociala utredningarna kan komplettera övriga utredningar med olika sociala bakgrundsfaktorer. Barns utveckling och mognad men också möjlighet att ta till sig undervisning och fungera i en utbildningssituation kan tydligt påverkas av sociala faktorer av olika slag. Dessa förhållanden behöver klarläggas och tas med vid bedömningen av ett mottagande i särskolan, men också för att kunna forma utbildningen efter elevens behov och förutsättningar. Den sociala utredningen kan vara extra viktig i ärenden som rör elever med annan kulturell bakgrund. Exempelvis för att få svar på frågor om elevens tidigare skolgång i hemlandet eller om det finns traumatiska upplevelser i barnets historia som kan påverka barnets utveckling. Sociala utredningar är också viktiga för att utesluta att det inte handlar om understimulerade barn, särskilt viktigt är det avseende barn som redan vid 4–5 års ålder fått en psykologisk diagnos.

De ansvariga som Skolinspektionen intervjuat menar att några anledningar till att kommuner hittills inte har gjort sociala utredningar i lika stor utsträckning som de tre ovan nämnda utredningarna har varit att man varit osäkra på vem det är som ska göra dessa utredningar. Vidare har personal i kommunerna också ansett att en social utredning inte skulle tillföra ärendet något utöver det som det som redan konstaterats i en psykologisk utredning, det vill säga att en elev tillhör målgruppen för mottagande i grundsärskolan.

Kvaliteten i informationen till vårdnadshavare håller inte alltid hög kvalitet

Nästan var femte kommun har inte tydliga rutiner för hur de ska informera vårdnadshavare om vem de ska vända sig till i olika frågor gällande grundsärskolan, vem som ansvarar för vissa insatser samt vad som krävs för en omprövning. Samtidigt har inte alla vårdnadshavare gett sitt medgivande till ett mottagande i grundsärskolan i det underlag som Skolinspektionen granskat. Detta är anledningen till att Skolinspektionen valde att intervjua vårdnadshavare till barn som är under utredning inför mottagande i grundsärskolan. I intervjuerna ställdes frågor om vilken information vårdnadshavarna får från kommunen inför beslutet om mottagande i grundsärskolan för att vårdnadshavarna ska kunna ta ställning om ett medgivande för mottagande i grundsärskolan.

Vi valde att intervjua gruppen vårdnadshavare med utländsk bakgrund eftersom denna skolform oftast inte finns i deras hemländer. Det är därför extra viktigt att kommunerna ger korrekt information till just denna grupp av vårdnadshavare. Mycket tyder dessutom på att vårdnadshavarna borde kunna få korrekt information eftersom många kommuner använder sig av tolkar i möten med vårdnadshavare med utländsk bakgrund.

Det kan dock inte uteslutas att den information som framkommer i det här avsnittet också gäller för föräldrar med svensk bakgrund.

Föräldrar till 26 barn med utländsk bakgrund vars barn går i grundsärskolan i tio¹³ strategiskt utvalda kommuner, där det år 2011 fanns många barn med utländsk bakgrund i särskolan, har intervjuats. Av dessa är 13 elever flickor och 13 pojkar. Syftet med intervjuerna har varit som nämnts ovan att urskilja i vilken grad vårdnadshavare informerats samt givits inflytande i enlighet med författningarnas krav inför sitt/sina barns mottagande i särskolan.

Även om kvaliteten tycks variera uppger alla vårdnadshavare att de fått information om särskolan. Någon enstaka vårdnadshavare anser sig ha fått mycket god information eftersom informationen även givits skriftligt på denne vårdnadshavares hemspråk.

En annan vårdnadshavare berättar att det enda hon fått reda på av pedagogerna var att det vore bäst om hennes barn fick gå i en mindre grupp för att klara av skolan. Ingen nämnde att det handlade om särskolan där målgruppen var barn med utvecklingsstörning. Denne vårdnadshavare berättar:

"De gör sitt jobb men de informerar dåligt. Jag tror att vi får sämre information för att vi är utlänningar"

För flera vårdnadshavare har inte ens informationen om vilka elever som enligt lag ska tillhöra särskolans målgrupp nått fram. Åtta vårdnadshavare uppger att de är miss-

¹³ Aneby, Enköping, Hässleholm, Hörby, Karlstad, Lysekil, Falköping, Kungsbacka, Oskarshamn, och Eskilstuna är de tio utvalda kommunerna från de 28 slumpmässigt utvalda kommunerna. Anledningen till att just dessa tio kommuner valts ut är att dessa kommuner var de där barn med utländsk bakgrund fanns.

nöjda då de anser att deras barn idag, enligt den definition på målgrupp för särskolan som gäller, går i fel skolform. De berättade att deras barn hamnat i särskolan på grund av svårigheter med det svenska språket, språkstörningar, dyslexi, kulturella skillnader i uppförandet eller på grund av sociala problem hemma. En vårdnadshavare undrade hur ett barn kan betraktas som utvecklingsstört bara för att de behöver läsa "de svåra ämnena som matematik och svenska" enligt särskolans kursplaner men klarar av alla andra ämnen enligt grundskolans kursplaner. En annan vårdnadshavare berättar att hon låtit testa sitt barn i sitt hemland där tre specialister konstaterat att barnet inte har någon utvecklingsstörning utan enbart språkstörning¹⁴ men där ansvariga för mottagandet i särskolan i hemkommunen inte brytt sig om att ta till sig dessa utredningar eller göra nya utredningar av barnet. Ytterligare en vårdnadshavare berättar att han hela tiden trott att hans barn mottagits i särskolan på grund av att barnet betar sig osvenskt det vill säga är utåtriktat och närgånget, vilket är vanligt i deras kultur.

De flesta vårdnadshavare har erbjudits tolk och tackat ja när de ansett att detta har behövts. Oftast har den insats som tolkar gjort haft stor betydelse för att informationen når fram men ibland har kommuner satt in tolkstödet alldeles för sent. En vårdnadshavare berättar:

"När vi fick information hade vi inte tolk så då förstod vi nästan ingenting. Vi hade bara tolk när vi fick reda på att vårt barn skulle gå i särskolan. När vi hade skrivit under visste vi inte vad vi hade skrivit under."

Vårdnadshavare berättar också att informationen om integrering i grundskolan, det vill säga att deras barn hade kunnat gå kvar i sina klasser men läst enligt särskolans kursplaner, har varit undermålig. Detta anser Skolinspektionen är anmärkningsvärt, då flera ansvariga för särskolan påpekat att vårdnadshavare med utländsk bakgrund ibland vägrar skriva in sina barn i särskolan eftersom de väldigt ofta ser denna skolform som segregering. Integrering kan ju vara ett sätt att få vårdnadshavare att acceptera särskola för sina barn.

Vårdnadshavare tvingas att välja särskola för att få stöd och hjälp för sina barn

Flera vårdnadshavare berättar att de känt sig tvingade att ge sitt medgivande till att deras barn skulle mottas i särskolan. Framförallt handlar det här om de vårdnadshavare som inte anser att deras barn idag går i rätt skolform. Dessa vårdnadshavare berättar att särskolan, när beslutet skulle tas, var det enda alternativet för att deras barn skulle kunna få den hjälp och det stöd de behövde. Av den information vårdnadshavare fick av pedagoger, samordnare och så vidare menar vårdnadshavarna att det tyd-

¹⁴ Enligt samtal med riksföreningen Talknuten är elever med språkstörningar en grupp som borde granskas då dessa barn ofta hamnar i särskolan utan att de har en utvecklingsstörning. Detta beror på att skolor inte vet vilken hjälp man ska erbjuda eleverna efter det att de gått i en tal-och språkklass i den lägre skolåldern, där eleverna fått arbeta i mindre undervisningsgrupper och där de haft tillgång till professionell hjälp både från talpedagog och från andra pedagoger som haft god kunskap och god förståelse för elevernas svårigheter.

ligt framgick att kommunen inte hade resurser att hjälpa deras barn i grundskolan. Så här berättar två vårdnadshavare som känt att deras barn blivit tvingade in i särskolan:

"Vi hade inget val. Vi fick själva besluta om vårt barn skulle gå i särskolan eller få extra stöd, men kommunen hade inga resurser för extra stöd och då blev det särskola. Jag såg det som om kommunen ville ha in fler elever i särskolan, eftersom det inte fanns pengar att ge för stöd i den vanliga skolan."

"De sade att de inte hade några resurser på den vanliga skolan att hjälpa mitt barn så jag var tvungen att välja särskolan trots att vi hade krävt hjälp."

Åtskilliga vårdnadshavare berättar att de inte blivit informerade om att de hade rätt att säga nej till en särskoleplacering för sina barn. Någon berättar att de känt att beslut tagits över deras huvud främst av pedagoger som ofta varit de som initierar ärenden gällande mottagande i särskolan. Då vårdnadshavare med utländsk bakgrund ofta ser skolan som en auktoritet som man har tilltro till ifrågasätter man inte skolans beslut. En vårdnadshavare berättar:

"Lärarna hade haft möte med psykologer, specialpedagoger och några andra och bestämt att ett 10-tal barn skulle gå i särskolan. Efter mötet berättade läraren det för oss föräldrar. Jag tycker att vi borde ha fått den informationen tidigare men då var det redan bestämt."

Med elevens ögon

Vårdnadshavare berättar också att mottagandet i särskolan orsakat bekymmer för deras barn. Barnen har i takt med att de blivit äldre själva känt att de inte tillhör särskolans målgrupp. Vidare har barnen också fått utstå att kallas olika öknamn som "mongoloid" av de andra barnen i grundskolan. Detta känns oerhört förnedrande för barnen som enligt vårdnadshavarna börjat vägra gå till särskolan och börjat grubbla över vad det är för fel på dem. Att som barn inse att man av andra betraktas som annorlunda påverkar identitetsutveckling negativt menar vårdnadshavarna. Barnen har också börjat ifrågasätta vårdnadshavarnas medgivande till placering i särskolan vilket enligt vårdnadshavarna själva har känts mycket påfrestande.

Osäkerhet kring om särskolan är rätt skolform

Av 26 vårdnadshavare anser 17 att deras barn idag går i rätt skolform. De menar också att särskolan hjälper deras barn i utvecklingen. Många av barnen till de föräldrar som anser att deras barn idag går i rätt skolform, har haft konstaterade svårigheter sedan födseln eller sedan tidig ålder medan ett barn fått en hjärnskada vid senare ålder. De flesta barn har också varit utredda av barnhabiliteringen, de har fått en diagnos sedan tidig ålder och några barn har dessutom motoriska svårigheter. I denna grupp får också

en del barn stöd och service till via LSS på grund av sitt funktionshinder. Några barn har förutom utvecklingsstörning även autism och en har även språkstörning.

Totalt anser nio vårdnadshavare att deras barn idag inte går i rätt skolform¹⁵. Det är mer än var tredje vårdnadshavare.

Dessa vårdnadshavare anser att särskolan är bra för de barn som behöver det, men är fullkomligt säkra på att deras barn hade klarat av att gå i grundskolan om de hade fått hjälp och stöd. De berättade att deras barn hamnat i särskolan på grund av svårigheter med det svenska språket, språkstörningar, dyslexi, kulturella skillnader i uppförandet eller på grund av sociala problem hemma. En vårdnadshavare berättar att hon fortfarande inte fått någon diagnos på sitt barn trots att hon bett kommunen om det åtskilliga gånger.

Förändringar svåra att genomföra

Att initiera en ny utredning kan, enligt vårdnadshavarna vara svårt. Vårdnadshavare vet inte vem de ska vända sig till och de är också medvetna om att utredningar kan ta lång tid. Vårdnadshavare, som är säkra på att deras barn går i fel skolform eller vårdnadshavare som är osäkra på om deras barn går i rätt skolform, berättar att tidsfaktorn ständigt är ett gissel. Ju längre tid deras barn går i särskolan desto osäkrare blir de på om barn eller barnen efter så lång tid kommer att klara av målen i grundskolan. Barnen har ju redan missat mycket och läxor har de ju sällan i särskolan, berättar vårdnadshavarna. Informationen om att barn kan gå integrerat är också en del av den information som vårdnadshavarna inte nåtts av.

Vårdnadshavare berättar att de har en känsla av att det är lätt att bli mottagen i särskolan men omöjligt att ta sig ut därifrån. Av intervjuerna med vårdnadshavarna framgår att inte känner till att de enligt författningarna har rätt att ta ut sitt barn ur särskolan när de vill samt bestämma att barnet ska gå i grundskolan. Inga nya utredningar behövs.

Man kan också av intervjuerna utläsa att många av de vårdnadshavare som anser att deras barn idag går i fel skolform hamnat i ett tillstånd av status quo, där känslor av uppgivenhet och skuld känslor över beslutet om mottagande i särskolan ständigt är närvarande.

För en del av barnen är ändringar på väg att ske. En vårdnadshavare berättar att hennes barn, tack vare att nya utredningar har gjorts, nu kommer att börja i grundskolan. Några vårdnadshavare berättar att de väntar på att nya utredningar ska göras som kan visa att deras barn inte har utvecklingsstörning, så att de kan tas emot i grundskolan.

¹⁵ Läs även Skolverkets rapport "I särskola eller grundskola? Integrering kvalitet föräldrainflytande" (2002:2 037) där det 2002 framkom att vårdnadshavare upplevt sig att inte ha något val än att välja särskolan.

Beredskap för mottagande av elever med autism i grundskolan finns men även en stark oro för hur dessa elever ska klara av att nå målen

Från och med den 1 juli 2011 har elever med autism utan utvecklingsstörning eller hjärnskada inte rätt att tas emot i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan. Det innebär att de elever som under våren 2011 var mottagna i grundsärskolan nu ska gå i grund- eller gymnasieskola.

För att ta reda på vilka reaktioner och förväntningar som finns hos vårdnadshavare till barn med autismspektrumdiagnoser inför övergången till grundskolan och för att ta reda på hur kommunerna förbereder sig inför övergången har Skolinspektionen under våren 2011 dels haft möte med ombudsmannen för Autism och Aspergerförbundet dels intervjuat ansvariga för grund- och gymnasiesärskolor i tio kommuner.¹⁶

Enligt ordförande för Autism och Aspergerförbundet vände sig många vårdnadshavare med sina frågor till förbundet under våren 2011. Vårdnadshavarna är oroliga över hur deras barn ska klara de ökade kraven när de ska följa grund- och gymnasieskolans läroplaner och kursplaner. Vårdnadshavarna är också oroliga över hur barnen ska reagera när de kommer i en ny miljö. För barn med autism är det oerhört viktigt att det finns tydliga strukturer i såväl den fysiska miljön som i skolans rutiner och i undervisningssituationen. Enligt vårdnadshavarna kräver därför en övergång till grund- eller gymnasieskolan en bra planering men också mycket stöd till eleverna i skolan av kompetent personal. Flera vårdnadshavare och barn påpekade för Autism och Aspergerförbundet att de därför helst vill stanna kvar i särskolan.

Skolinspektionens intervjuer med ansvariga för frågor som rör grund- och gymnasiesärskolan i de utvalda kommunerna visar att många av kommunerna uppger att de klarar av att ta emot eleverna i grund- och gymnasieskolorna. Flertalet av de tio kommunerna som Skolinspektionen granskat har sedan en tid tillbaka etablerat olika rutiner för hur de på ett flexibelt sätt ska inkludera elever med autism i grund- och gymnasieskolan. Ofta innebär det dock att eleverna får sin undervisning i särskilda undervisningsgrupper.

Anledningen till att kommunerna anser att de klarar av att ta emot eleverna i grund- och gymnasieskolan är att det inte finns så många elever med enbart autism som är mottagna i grund- och gymnasiesärskolan i dessa kommuner. En annan anledning är att kommunerna sedan tidigare redan har placerat denna grupp av elever antingen i vanliga klasser eller i särskilda undervisningsgrupper i grundskolan.

Ytterligare en anledning till att ansvariga för frågor som rör grund- och gymnasiesärskolan inte är oroad, trots att inga övergångsbestämmelser finns, är att de vet vilka andra "verktyg" de kan använda om placeringar i vanliga klasser i grundskolan och

¹⁶ Aneby, Enköping, Hässleholm, Hörby, Karlstad, Lysekil, Falköping, Kungsbacka, Oskarshamn och Eskilstuna.

gymnasieskolan inte fungerar. Det vill säga att de känner till möjligheten till omvänd integrering och att de kan placera elever på gymnasieskolans introduktionsprogram. Ytterligare en möjlighet är att de elever som inte nått nivån för de lägsta kunskapskraven går i grundskolan, med möjlighet att vara integrerad i grundsärskolan, under två år efter att skolplikten upphör.

De ansvariga för frågor som rör grund- och gymnasiesärskolan vet också att elever med autism utan utvecklingsstörning eller hjärnskada (liksom alla andra elever), som har påbörjat studierna i gymnasiesärskolan före den 1 juli 2011, har rätt att fullfölja utbildningen eller gå ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Det som de flesta ansvariga för frågor som rör grund- och gymnasiesärskolan däremot oroar sig för är hur elever med autism ska lyckas bli godkända i fler ämnen. De ansvariga i de olika kommunerna är medvetna om att elever med autism kommer att behöva mycket stöd. Individuella lösningar måste göras för att eleverna ska klara av kraven i kursplanerna och nå målen i grund- och gymnasieskolan. De, liksom vårdnadshavare till barn med autism, menar att detta är den stora utmaningen.

Någon ansvarig uttrycker även oro för hur mindre kommuner ska hinna göra nya utredningar när utredningsenheter oftast är koncentrerade kring storstäder.

De ansvariga som Skolinspektionen har träffat har gedigna erfarenheter av grund- och gymnasiesärskolans verksamhet. Kompetenser och erfarenheter som finns bland de ansvariga är exempelvis arbete med neuropsykologiska frågor, kognitiv beteendeterapi (KBT), aktionsforskning om barn med autism och arbete som lärare eller rektorer i grund- eller gymnasiesärskolan.

I vissa kommuner finns en god kompetens kring autismfrågor sedan tidigare, medan det i andra kommuner pågår kompetensutveckling inom området. För rektorer och de grupper av personal som arbetar med elever med diagnosen autism (pedagoger och elevassistenter) varierar dock kompetensen mellan och inom kommunerna.

Samtliga kommuner har god kontakt med Specialpedagogiska skolmyndigheten, men mest i frågor som rör elevers funktionsnedsättningar som syn- och hörselskador.

Här är några exempel på hur de som arbetar med frågor som rör grund- och gymnasie-särskolan i de utvalda kommunerna förberedde sig inför lagändringen under våren:

- i någon kommun planerade man att gå igenom samtliga gamla elevärende medan andra kommuner hade valt ut vissa elever som de ville utreda på nytt
- i en kommun hade man öronmärkt pengar för att grundskolor lättare skulle kunna ta emot elever med autism i grundskolan
- i en kommun hade man beslutat att alla elever som skulle övergå till grundskolan skulle få behålla den elevpeng de hade i särskolan för att på så sätt garanteras stöd
- i de flesta kommuner hade man satsat eller skulle satsa på kompetensutveckling gällande frågor om autism via nätverk, via samordnare, genom att köpa och sälja kompetenser mellan sig, satsningar på specialkompetens genom rekrytering eller vidareutbildning av egen personal
- någon kommun hade utarbetat en ny form av individuell utvecklingsplan för särskolan vilken skulle hjälpa pedagoger att uppmärksamma ifall förnyade psykologiska utredningar behövde göras
- några kommuner hade olika personer vilka åkte ut, gjorde klassrumsobservationer och undersökte behovet av stöd hos de autistiska barnen i grundskolorna – allt för att skapa en fungerande lärandesituation för dessa barn
- någon kommun hade inrättat ett särskilt autismteam inom habiliteringen som arbetade speciellt mot elever och vårdnadshavare
- någon kommun hade utarbetat speciella gymnasieprogram enbart för eleverna med autism
- någon kommun har skapat egna autismklasser medan andra hade utarbetat specialverksamheter där autistiska barn gick tillsammans med elever som läser inriktningen träningsskolan

Då lagstiftningen idag inte ger stöd för hur kommuner ska arbeta med omhändertagandet av elever med autism i grundskolan eller med beredskapen för att dessa elever ska klara målen har det i denna granskning varit svårt att ta ställning till kommuners arbets sätt. Det har dessutom gått för kort tid för att uttala sig om arbets sätten varit lyckade. Detta är ett område där utförligare granskning behöver göras.

Avslutande diskussion

Enligt 2010 års skollag är grundsärskolan en anpassad skolform för de barn som inte kan nå grundskolans kunskapsmål därför att de har en utvecklingsstörning eller en bestående begåvningsmässig funktionshinder på grund av hjärnskada föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom gå. Endast dessa elever har rätt till en plats i sarskolan¹⁷. De elever som av andra skäl än utvecklingsstörning, eller vad skollagen därmed jämställer, inte klarar undervisningen som grundskolan bedriver ska erbjudas det stöd de behöver för att nå kunskapsmålen.

Sarskolan är utformad med anpassade kunskapsmål och efter avslutad grundsarskola och gymnasiesarskola är möjligheterna begränsade att gå vidare till yrkesutbildning eller annan typ av högre utbildning. Att gå in sarskolan utan att tillhöra målgruppen kan därför få ödesdigra konsekvenser för elevers fortsatta möjligheter till studier och valmöjligheter på arbetsmarknaden.

Det senaste året har flera saker hänt som kommer att få betydelse på individnivå för de barn som nu kommer att tas emot i sarskolan. Till exempel har Skolinspektionen blivit skarpare och begär nu in dokumentation där kommuner ska redovisa vilka utredningar som finns och om beslut är tagna.

Flera kommuner har på grund av den kritik de fick i förra granskningen börjat gå tillbaka till sina "gamla" ärenden och beslut för att se vad som behöver kompletteras eller följas upp. När insamlingen av data till denna tillsyns kartläggning gjordes var det till exempel flera kommuner som hörde av sig till Skolinspektionen och av samtalen att döma var många samordnare inom kommuner beredda på att handläggningen och utredningarna i deras kommun inom kort skulle kunna granskas av Skolinspektionen.

Under våren 2011 tillerkändes dessutom två elever skadestånd med anledning av att en kommun beslutat att ta emot dem i grundsarskola trots att eleverna enbart hade dyslexi och inte utvecklingsstörning. Denna dom har bland annat medfört att många tidningsartiklar publicerats och att vårdnadshavares krav på att uppföljningar av utredningar ska göras har ökat. Samtal med några samordnare och förvaltningschefer visar att kommuner idag måste vara beredda att på begäran av elever och vårdnadshavare kunna ta fram eleverna underlag för mottagande i sarskolan. Även elever som slutat i grundsarskolan kräver idag att få se sina utredningar. Skolinspektionen anser att detta ökar pressen på att kommuner gör motiverar sina beslut, vilket ökar rättssäkerheten.

Skolinspektionen får ofta frågan varför myndigheten inte kan uttala sig om att elever är felplacerade. Det finns flera orsaker till detta.

För det första saknas och brister många utredningar vilket gör att det inte finns ett fullständigt utredningsunderlag. För det andra saknas i de flesta fall motiveringar till besluten.

¹⁷ Fram till 1 juli innan 2010 års skollag trädde i kraft tillhörde dock även barn med autismspektrumsvindrom sarskolans målgrupp.

Att någon utredning saknas eller inte håller god kvalitet betyder inte alltid att elever är felplacerade även om det kan vara så. När utredningar saknas eller brister så krävs det att kommuner gör om utredningar eller kompletterar. Därefter ska kommuner göra bedömningar om eleven ska fortsätta att tillhöra särskolan eller inte.

Att vårdnadshavare uppfattar informationen som kommuner går ut med likställd med att särskolan är den enda plats där deras barn kan garanteras stöd ser Skolinspektionen mycket allvarligt på.

Resultaten i denna tillsyn visar på att mycket arbete kvarstår innan samtliga kommuner kan garantera en rättssäker handläggning och god kvalitet i sina utredningsunderlag. Även om särskolan är en liten del i kommunernas skolverksamhet måste den vara en viktig del av skolpolitiken och rutiner för hur utredningar ska gå till måste finnas. Att mottagandet i särskolan blir så rättssäkert och likvärdigt som möjligt för den enskilde eleven har också betydelse för särskolans framtida roll och funktion i det allmänna skolsystemet. Särskolans roll är att stödja barn med utvecklingsstörning och ge dem möjlighet utanför den reguljära skolans konkurrenssystem.

Förslag till åtgärder

I förra granskningen som presenterades till regeringen framhölls följande förslag till åtgärder:

- Elever som felaktigt mottagits i särskolan måste ges möjlighet att inhämta den kunskap de gått miste om och få förutsättningar att göra det utan att ta studielån. Hur detta ska gå till bör utredas vidare. Om eleven fortfarande felaktigt går i särskolan är det kommunen som ansvarar för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Kommunen måste då, utifrån elevens förutsättningar, behov och kunskapsnivå, forma en individuellt anpassad utbildning med syftet att inhämta förlorad utbildning. På samma sätt har kommunen ett ansvar att aktivt erbjuda vuxenutbildning för personer som avslutat gymnasiesärskolan. Ytterligare stödåtgärder bör utredas vidare för att eleven ska kunna ta igen studier de gått miste om. Det skulle kunna handla om särskilt stöd och/eller vuxenutbildning med studiefinansiering som inte innebär studielån för personen. Vidare skulle det kunna handla om riktade insatser från arbetsförmedlingens sida för att stödja personens möjlighet att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden.
- Om en person efter avslutad utbildning inom grundsärskolan vill ha beslutet om mottagandet i grundsärskolan omprövat har kommunen ett ansvar för att detta sker. Kommunen måste aktivt informera om vilken instans inom kommunen som personen kan vända sig till för att få en omprövning av beslutet. Formerna för sådan omprövning bör anges närmare i Skolverkets allmänna råd "Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan".
- Landstinget genomför de psykologiska och medicinska utredningarna. Delar av den kompetens som behövs för att ställa den komplexa diagnosen lindrig utvecklingsstörning finns hos landstinget. Komplexiteten i bedömningarna och ställningstagandena i både de psykologiska och medicinska utredningarna talar för att kommunen ska vara skyldig att remittera till landstinget i dessa delar av utredningen. När det gäller de pedagogiska och sociala utredningarna ska kommunen även fortsättningsvis svara för att dessa genomförs. Det slutliga beslutet om mottagande i särskolan fattas även fortsättningsvis av kommunen.
- Samråd ska ske med elevhälsan innan ett beslut om mottagande i särskolan fattas. Detta bör regleras i lag.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten bör utveckla de insatser som myndigheten redan erbjuder i att stödja kommunerna i framtagandet av de pedagogiska utredningarna samt i arbetet med att följa upp och utvärdera elever som är mottagna i särskolan.

- Skolverket och Socialstyrelsen bör gemensamt revidera Skolverkets allmänna råd "Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan" (SKOLFS 2001:23). Detta för att garantera en rättssäker handläggning och för att kvaliteten i utredningsunderlaget ska bli tillfredsställande och likvärdigt. Det behövs också föreskrifter om vad som ska stå i utlåtandena. Det innebär att Skolverket ges en föreskriftsrätt, på det sätt som Socialstyrelsen har.
- Kontinuerlig uppföljning och prövning av ett beslut om skolgång i särskolan bör lagregleras eftersom det i den nya skollagen inte kommer att finnas någon motsvarighet till 3 kap. 4 § tredje stycket i 1985 års skollag. Granskningen visar att det är angeläget att formellt och regelmässigt pröva barnets utveckling i förhållande till uppställda mål och därigenom ge underlag för ett nytt ställningstagande till om eleven tillhör särskolans målgrupp. Det gäller också vid byte av hemkommun. Formerna för prövningen bör anges närmare i de allmänna råden.
- Skolverket bör närmare undersöka och klarlägga i vilken omfattning elever i särskolan med utländsk bakgrund är överrepresenterade jämfört med i grundskolan och utreda möjliga orsaker till det.
- Skolinspektionen bör i samarbete med Skolverket, Socialstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten omgående genomföra riktade informationsinsatser gentemot huvudmännen för att säkerställa rättssäkerheten vid mottagandet av elever i särskolan.
- Det behöver även genomföras kompetensutvecklingsinsatser efter att de allmänna råden har reviderats.

I den här granskningen vill vi även framhålla följande förslag till åtgärder:

- Då informationen om mottagande i särskolan inte når ut till vårdnadshavare med utländsk bakgrund, och säkerligen inte heller till många vårdnadshavare med svensk bakgrund, borde material på lätt svenska eller översatta handlingar oftare användas som ett komplement till den information som idag inte uppfattas som enkel och lättbegriplig.

Bilaga 1

Rättsliga utgångspunkter

Från den 1 juli 2011 ska skollag (2010:800) börja tillämpas. Insamlingen av material och besök i kommuner har genomförts före detta datum i detta projekt. Detta innebär att de bedömningar av brister som har gjorts i detta projekt har sin utgångspunkt i den då gällande lagstiftningen nämligen den gamla skollagen (1985:1100) och Skolverkets allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan (SKOLFS 2001:23). Då besluten i projektet först fattas efter den 1 juli 2011 innebär detta att även om bedömningen sker utifrån 1985 års skollag, så använder sig Skolinspektionen av 26 kap. i 2010 års skollag vid beslutsfattandet.

I skriften Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan ger Skolverket allmänna råd kring mottagande i särskola. De allmänna råden är skrivna utifrån 1985 års skollag. Skolverket kommer att besluta om nya allmänna råd för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan. De allmänna råden beräknas vara klara under vårterminen 2012. De gamla allmänna råden kan dock användas i tillämpliga delar till dess att de nya råden är beslutade.

Nedan presenteras först de rättsliga utgångspunkterna för detta projekt dvs. 1985 års skollag, Skolverkets allmänna råd, annan relevant reglering och sist den nu gällande regleringen enligt 2010 års skollag.

Mottagande i särskola enligt 1985 års skollag

Obligatoriska särskolan¹⁸

I den utredning (SOU 1991:30) som låg till grund för kommunaliseringen av särskolan betonades att beslut om urval av elever till särskolan bör fattas på hög nivå och genom medverkan av personer med särskild kompetens inom handikappområdet. Av betänkandet framgår vidare att i handläggningen av elevärenden, som rör särskolans målgrupp, bör ställas krav på särskild kunskap om utvecklingsstörning och autism. I propositionen (1991/92:94) om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox uttalade det föredragande statsrådet bland annat att kommunerna, för att kunna bedöma personkretstillhörigheten, måste ha tillgång till kompetent personal och goda kunskaper både om elever med utvecklingsstörning och om särskolan.

Att ett barn har rätt till mottagande i särskolan står ibland helt klart redan före skolstart. För ett annat barn kan det gå bra de första åren i grundskolan men så småningom när kraven ökar, kan skolan få problem med att anpassa undervisningen för barnet. Skolan måste då utreda varför barnet har svårigheter och ta fram åtgärdsprogram och

¹⁸ Den obligatoriska särskolan benämns fortsättningsvis särskolan.

ge särskilt stöd. Om barnet trots omfattande stödinsatser inte bedöms klara kunskapsmålen i grundskolan kan särskolan vara ett alternativ men det förutsätter att barnet har en utvecklingsstörning eller vad lagen därmed jämför.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket 1985 års skollag ska barn som bedöms inte klara grundskolans kunskapsmål för att de har en utvecklingsstörning tas emot i särskolan. Särskolan är således till för barn som inte bedöms klara grundskolans kunskapsmål för att de har en utvecklingsstörning. Om inte båda dessa rekvisit är uppfyllda ska barnet gå i grundskolan och få det stöd han eller hon behöver.

I stället för vad man anger i 3 kap. 3 § andra stycket 1985 års skollag om vilka barn som ska tas emot i särskolan gällde till och med utgången av juni 2011 bestämmelserna i en särskild lag (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång. Enligt 2 § denna lag ska barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de har en utvecklingsstörning tas emot i särskolan. Om vårdnadshavarna inte lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i särskolan, ska barnet fullgöra skolplikten enligt vad som gäller för barn i allmänhet enligt skollagen, det vill säga gå i grundskolan.

Enligt 1 kap. 16 § 1985 års skollag gäller det som i lagen sägs om utvecklingsstörda även de som fått ett betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, har diagnosen autism eller autismliknande tillstånd.

Enligt 3 kap. 4 § första stycket 1985 års skollag prövar styrelsen för särskolan i hemkommunen om ett barn ska tas emot i särskolan under sin skolpliktstid. Frågan om mottagande får även väckas av barnets vårdnadshavare.

Av 3 kap. 4 § tredje stycket samma lag framgår att om ett barn, som tagits emot i särskolan, bedöms kunna gå över till grundskolan ska styrelsen för särskolan besluta att barnet inte längre ska vara elev där.

Om ett barn som tagits emot i särskolan senare bedöms kunna nå grundskolans kunskapsmål, ska styrelsen för särskolan besluta att barnet inte längre ska vara elev i särskolan enligt 3 kap. 4 § tredje stycket 1985 års skollag. Detta beslut kan överklagas av barnets vårdnadshavare.

Med jämna mellanrum måste uppföljning och utvärdering av elevens utveckling ställas i relation till den senaste utredningen för att kunna ta ställning till om barnet tillhör särskolans målgrupp och därefter om barnets behov bättre kan tillgodoses i grundskolan. Detta gäller naturligtvis särskilt i sådana fall där det kan råda tveksamhet om barnet ska vara mottaget i särskolan. Det kan exempelvis handla om barn med autism eller språksvårigheter. Det kan då vara svårt att bedöma en framtida kunskapsutveckling. Faktorer som mognad, trivsel i skolan och barnets motivation har stor betydelse.

Skolverkets allmänna råd

Skolverkets allmänna råd är rekommendationer om hur författningar (lagar, förordningar och föreskrifter) bör tillämpas. Allmänna råd utgår alltid ifrån en författning. De anger hur man bör handla och syftar till att påverka utvecklingen i en viss riktning och att främja en enhetlig rättstillämpning. Skolinspektionens utgångspunkt är att de allmänna råden ska följas.

Av Skolverkets allmänna råd, som gäller sedan 2001, framgår att kommunen har en serviceskyldighet gentemot vårdnadshavarna enligt förvaltningslagen. Denna omfattar bland annat att kommunen ska informera vårdnadshavarna om sådant som rör skolan (4 § FL). Den som handlägger ärendet, ska beakta möjligheten att inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om sådana behövs. Kommunens personal ska uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde vid kontakten med kommunen (7 § FL).

I de fall vårdnadshavarna eller barnet inte behärskar svenska eller har en allvarlig hörsel- eller talskada bör tolk anlitas (8 § FL). Uppgifter som kommunen får på annat sätt än genom en handling, exempelvis muntliga uppgifter, som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas (15 § FL). Vårdnadshavarna har rätt att fortlöpande ta del av uppgifter som tillförts ärendet innan det avgörs (16 § FL).

Alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för beslutet om att ta emot ett barn i särskolan måste således dokumenteras och tillföras ärendet. Det kan röra uppgifter från såväl vårdnadshavarna som andra. Dokumentationen ger möjlighet till insyn i de utredningar, bedömningar, stödåtgärder med mera som kommunen gjort. Om kommunen efter utredningen bedömer att barnet inte har rätt till särskola har vårdnadshavarna möjlighet att överklaga beslutet.

Kommunernas rutiner

För att underlätta handläggningen och vårdnadshavarnas insyn i handläggningen framgår av Skolverkets allmänna råd att kommunen bör ha tydliga rutiner för handläggningsprocessen, utredningar och beslut om mottagande i särskolan. Av rutinerna ska framkomma hur handläggningsprocessen går till, vem vårdnadshavarna ska vända sig till, vem som ansvarar för en viss insats, vem som beslutar om vad samt vilka beslut som kan överklagas.

Det är ansvarig nämnd för särskolan i barnets hemkommun som ansvarar för att ärendet om mottagande i särskolan blir ordentligt utrett och att vårdnadshavarna har insyn i handläggningsprocessen. Detta gäller oavsett om barnet är mottaget i den egna kommunens skolor, i annan kommun eller i en fristående skola.

Motivering av beslut

Av Skolverkets allmänna råd framgår att alla beslut gällande mottagande i särskolan ska motiveras enligt 20 § förvaltningslagen. För att säkerställa ett korrekt och sakligt

beslut bör även beslut om att ta emot ett barn i enlighet med vårdnadshavarnas vilja motiveras. I motiveringen bör anges vilka faktiska förhållanden som styrkts i ärendet, hur dessa förhållanden bedömts rättsligt eller på andra grunder samt vilka rättsregler och eventuella värderingar avgörandet grundas på. Det bör exempelvis framgå vilka faktorer som beaktats i den sammanvägda bedömningen vad gäller barnets förmåga att nå kunskapsmålen och orsakerna till den eventuella oförmågan, hur faktorerna vägts samman samt vad som fällt avgörandet i tveksamma fall.

Vårdnadshavarnas medgivande

Av Skolverkets allmänna råd framgår att den som ansvarar för utredningen också bör informera vårdnadshavarna om vad utredningen innebär. När utredningen är klar ska det för vårdnadshavare beskrivas vad som framkommit och vad detta kan betyda för barnet. I det fall helhetsbilden visar att barnet tillhör särskolans målgrupp, bör vårdnadshavarna, informeras om detta av någon som har ingående kunskaper särskolan som skolform. Detta är nödvändigt för att vårdnadshavarna ska kunna ta ställning till om barnet ska fullgöra skolplikten i grundskolan eller särskolan och för att de ska kunna bedöma effekterna av sitt ställningstagande. Vårdnadshavarna måste också informeras om sin rätt att välja vilken skolform deras barn ska tas emot i. De har den största samlade kunskapen om barnet och det är naturligtvis viktigt att denna tas tillvara i utredningen. I utredningsprocessen är det också viktigt att låta barnet komma till tals utifrån ålder och mognad.

Annan reglering som är aktuell vid mottagande i särskolan

Utöver vad som ovan redovisats måste kommunen i samband med handläggning och utredning inför beslut om mottagande i särskolan tillämpa relevanta delar av förvaltningslagen (1986:223), kommunallagen (1991:900) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Grundläggande bestämmelser om skyldigheten att diarieföra handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av 5 kap. 1 och 2 §§ nämnda lag framgår bland annat att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Av registret ska det framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare och i korthet vad handlingen rör. Det framgår även att det enbart är handlingar som inte omfattas av sekretess som inte behöver registreras

På vilket sätt beslutanderätten kan delegeras inom en kommunal nämnd finns reglerat i 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), där det bland annat framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller åt en ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och som är av principiell art eller annars av större vikt får inte delegeras.

Mottagande i särskola 2010 års skollag

Från och med den 1 juli 2011 ska den nya skollagen (2010:800) tillämpas. I och med att underlaget och besöken genomförts innan den 1 juli 2011 så ska 1985 års skollag (1985:1100) tillämpas vad gäller bedömningen av om huvudmannen har levt upp till författningarnas krav. Däremot kommer Skolinspektionens beslut till formen följer 2010 års skollag.

Särskolan

Enligt 7 kap. 5 § 2010 års skollag ska barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav för att de har en utvecklingsstörning, tas emot i grundsärskolan. Ett beslut om mottagande i grundsärskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs. Om barnets vårdnadshavare inte lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i grundsärskolan, ska barnet fullgöra sin skolplikt enligt vad som gäller i övrigt enligt skollagen. Ett barn får dock tas emot i grundsärskolan utan sin vårdnadshavares medgivande, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

Beslut av en kommun om mottagande i grundsärskola enligt 7 kap. 5 § 2010 års skollag får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § 2010 års skollag

I 2010 års skollag har de allmänna råden som Skolverket tidigare gett ut lyfts in i lagtexten. Nytt är att även den sociala utredningen har gjorts obligatorisk.

Enligt 29 kap. 8 § 2010 års skollag ska personer med autism eller autismsliknande tillstånd jämföras med personer med utvecklingsstörning endast om de också har en utvecklingsstörning eller betydande begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada.

Skolinspektionen har noterat att det i den nya skollagen saknas en motsvarighet till bestämmelsen i 3 kap. 4 § tredje stycket 1985 års skollag som anger under vilka förutsättningar ett barn inte längre ska vara mottaget i särskolan. I lagrådsremissen En gymnasiesärskola med hög kvalitet har regeringen föreslagit att den som arbetar inom skolväsendet ska underrätta elevens rektor om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om något som tyder på att en elev i grundsärskolan inte tillhör grundsärskolans målgrupp. Enligt förslaget ska rektorn i sin tur anmäla detta till elevens hemkommun som skyndsamt ska utreda frågan samt besluta om att eleven inte tillhör grundsärskolans målgrupp och i så fall ta emot eleven i grundskolan eller på annat sätt. Detta beslut föreslås kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt förslaget ska ändringarna träda i kraft den 1 mars 2012 och tillämpas på utbildning som påbörjas från och med den 1 juli 2013.

Beslut av en kommun om mottagande i grundsärskola enligt 7 kap. 5 § 2010 års skollag får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § 2010 års skollag.

Bilaga 2

58 kommuner

Under 2010 granskade Skolinspektionen dessa 30 kommuner: Arvika, Borlänge, Borås, Botkyrka, Fagersta, Gotland, Gävle, Habo, Hammarö, Helsingborg, Häbo, Högsby, Karlskoga, Katrineholm, Kramfors, Köping, Ljusdal, Malung, Rättvik, Simrishamn, Stockholm, Sundbyberg, Sävsjö, Uddevalla, Uppvidinge, Vellinge, Vimmerby, Vårgårda, Ödeshög, Övertorneå.

Under 2011 granskade Skolinspektionen dessa 28 kommuner: Aneby, Dals-Ed, Eda, Ekerö, Enköping, Eskilstuna, Falköping, Filipstad, Grästorp, Götene, Hässleholm, Hörby, Karlstad, Kungsbacka, Lysekil, Munkedal, Nordmaling, Nykvarn, Oskarshamn, Oxelösund, Storuman, Säter, Söderhamn, Tierp, Vara, Ydre, Öckerö, Överkalix.

Bilaga 3

Pedagogisk utredning

Elevers namn:		Årskurs:		
Datum för utredningen o beslut				
Kommun	<i>Aneby</i>			
Bedömningsgrunder	Ok	Brister	Kommentarer	
Beskrivning av elevens pedagogiska situation				
Insatser som gjorts				
Resultat av insatser				
Kunskapsutveckling i olika ämnen				
Bedöms inte kunna nå kunskapsmålen				
Utredningen håller tillräcklig kvalitet	Ja	Nej	Saknas	

Bilaga 4

Psykologisk utredning

Elevens namn:			
Datum för utredning och beslut			
Bedömningsgrunder	<i>Ok</i>	<i>Brister</i>	<i>Kommentarer</i>
Redogörelse av barnets utveckling fram till den aktuella tidpunkten			
Bedömning av barnets kognitiva förmåga via begåvningsstest och andra professionellt vedertagna bedömningsinstrument			
Psykologens slutsatser utifrån sin analys av bedömningsunderlaget (diagnos, -er)			
Psykologens rekommendationer utifrån diagnos			
Finns en social utredning redovisad i psykologutlåtandet?	<i>Ja</i> <i>Nej</i>		
Ändras den diagnostiska bedömningen pga den sociala utredningen?	<i>Ja</i> <i>Nej</i>		
Övrigt			

Utredningen håller tillräcklig kvalitet	Ja		Nej		Saknas	
---	----	--	-----	--	--------	--

Av utredningen framgår att

- barnet har diagnosen lindrig mental retardation (DSM)	
- lindrig psykisk utvecklingsstörning (ICD)	
- barnet är en person med autism eller med ett autismliknande tillstånd	

Bilaga 5

Medicinsk utredning

Kommun:	Namn:
---------	-------

Ja Nej Ej tillämpligt

1. Finns ett medicinskt utlåtande?
2. Ger det medicinska utlåtandet en bild av barnets hälsa?
3. Har en bedömning/utredning av tänkbara medicinska orsaksfaktorer ingått?
4. Om en specifik medicinsk orsak påvisats, finns en diskussion om vad denna kan innebära för barnets fortsatta utveckling?
5. Innehåller utlåtandet i förekommande fall information om det föreligger hjärnskada till följd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller till följd av autism eller autismliknande tillstånd?
6. Innehåller det medicinska utlåtandet information om alternativa eller adderande diagnoser som kan förklara barnets svårigheter?
7. I utredningen har läkare inom följande verksamheter medverkat (kan vara flera):
 Barn- o ungdomhab Barn- o ungdommed BUP SHV Övrigt:.....
8. Läkarutlåtandet finns som:
 Enskild läkarbedömning
 Teambedömning (minst innefattande läkare o psykolog)

Utredningen håller tillräcklig kvalitet	Ja:	Nej:	Saknas:
---	-----	------	---------

9. Finns en särskild social utredning

10. Finns sociala faktorer belysta i läkar- eller psykologutlåtande

11. Ger den sociala utredningen ytterligare förklaring till barnets förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen?

**Om inget står vet vi ju ej om det beror på att det faktiskt inte föreligger eller om det inte beaktats/tagits upp i utlåtandet*

Utredningen håller tillräcklig kvalitet	Ja:	Nej:	Saknas:
---	-----	------	---------

--