

Regeringsuppdrag  
31 januari 2011

# Särskolan

Granskning av handläggning och utredning inför  
beslut om mottagande

Skolinspektionens rapport till regeringen 31 januari 2011  
Diarienummer 2010:2593  
Stockholm 2011  
Foto: Ryno Quantz

# Innehåll

---

1. Sammanfattning	6
2. Bakgrund	10
3. Rättsliga utgångspunkter	13
4. Vad har granskningen visat?	18
5. Avslutande diskussion	23
6. Bilaga, granskade kommuner	25



# Inledning

Skolinspektionen genomförde våren 2010 ett kvalitetsgranskningsprojekt "Undervisningen i särskolan" med utgångspunkt i ämnet svenska (dnr 40-2009:1775). I samband därmed framkom uppgifter som medförde att Skolinspektionen i april 2010 beslutade att genomföra en tillsyn av mottagande i särskolan i Örebro kommun (dnr 40-2010:1012).

Tillsynen visade att handläggningen och utredningarna i ärendena hade sådana brister att det inte gick att ta ställning till om respektive elev tillhörde särskolans målgrupp. Det är bland annat mot denna bakgrund som Skolinspektionen såg det som angeläget att starta en granskning i form av en riktad tillsyn av kvaliteten i handläggning och utredningar inför mottagande i den obligatoriska särskolan, i fortsättningen benämnd särskolan, i ett antal kommuner runt om i landet. Granskningen har avgränsats till att avse grundsärskolan. Träningskolan ingår således inte i granskningen.

Därefter har Skolinspektionen fått regeringens uppdrag (U2010:4860/G) att granska hur kommunerna tar sitt ansvar för handläggning och utredning inför beslut om mottagande i särskolan.

De bedömningar som Skolinspektionen gjort inom ramen för granskningen redovisas dels i form av 30 kommunbeslut, dels i denna övergripande rapport. Vårdnadshavarna till de elever vars utredningar granskats har getts information om denna granskning från Skolinspektionen via informationsbrev.

Redovisningen i denna rapport till regeringen innehåller också förslag till åtgärder som behöver vidtas för att öka säkerheten i handläggning, utredning och beslut.

Uppdraget har genomförts i samarbete med Socialstyrelsen och i samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket. Socialstyrelsens experter Håkan Nyman, vetenskapligt råd, har granskat kvaliteten i de psykologiska utredningarna och Elisabeth Fernell och Nils Lundin, vetenskapliga råd, samt Ulf Westgren, föredragande i barnmedicin, har granskat kvaliteten i de medicinska och sociala utredningarna.

Projektledare för granskningen har varit avdelningsjuristen Carin Holtz. Gunnar Olausson har varit ansvarig enhetschef. I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Ingegärd Hilborn och juristen Alf Johansson deltagit.

Stockholm 2011

**Ann-Marie Begler**  
Generaldirektör

**Agneta Sandén**  
Avdelningschef

# 1 | Sammanfattning

Skollagen anger att barn i allmänhet ska tas emot i grundskolan. Barn som bedöms inte kunna uppnå grundskolans kunskapsmål därför att de har en utvecklingsstörning har rätt till en plats i särskolan, som är en anpassad skolform.

Särskolan är dock inte rätt skolform för elever som av andra skäl än utvecklingsstörning, eller vad skollagen därmed jämställer, inte klarar undervisningen som grundskolan bedriver. Grundskolan har en skyldighet att erbjuda elever i behov av särskilt stöd det stöd de behöver för att nå kunskapsmålen.

En skolgång i särskolan innebär lägre ställda kunskapsmål och får därför konsekvenser för möjligheten till fortsatta studier. Efter avslutad grundsärskola och gymnasiesärskola är möjligheterna små att gå vidare till yrkesutbildning eller annan typ av högre utbildning, vilket också begränsar valmöjligheten på arbetsmarknaden. Det är således av stor vikt att handläggningen är korrekt och att utredningarna inför ett mottagande i särskolan är kompletta och håller en god kvalitet. Endast de barn som har rätt till särskola ska gå där.

Skolinspektionen har i detta uppdrag granskat utredningar och beslut om mottagande i särskolan för 715 slumpvis utvalda elever i 30 likaså slumpvis utvalda kommuner. Vilka kommuner som granskats framgår i bilaga.

Syftet med granskningen har varit att undersöka hur kommunerna tar sitt ansvar för handläggning och utredning inför beslut om såväl mottagande i särskola som uppföljning av eleven och utskrivning från särskolan. Skolinspektionen har vidare granskat att formella beslut har fattats av behörig beslutsfattare och att vårdnadshavarna getts rätt att välja vilken skolform deras barn ska tas emot i.

Efter granskningen riktar Skolinspektionen kritik mot alla 30 kommuner. Det är uppenbart att kommunernas handläggning och utredningar inte håller en godtagbar kvalitet vid beslut om mottagande i särskolan.

Skolinspektionens granskning visar att handläggningen inför mottagande i särskolan brister och därmed inte är rättssäker. Många av de utredningar som ska ligga till grund för beslutet att ta emot barnet har också allvariga brister. Vidare saknas utredningar, främst de sociala och medicinska utredningarna. Kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i särskolan räcker således inte för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i särskolan.

Skolinspektionen visar också, i de granskade kommunerna, att andelen utrikes födda elever samt elever med utrikes födda föräldrar<sup>1</sup> i särskolan är fler än motsvarande grupp i grundskolan.

Skolinspektionen ser mycket allvarligt på det resultat som granskningen har visat. Ett krav är att de aktuella kommunerna nu går igenom alla sina utredningar gällande barn som idag går i särskolan.

Om de nya utredningarna visar att barnet inte har rätt till särskola ska barnet snarast beredas plats i grundskolan istället. I så fall måste kommunen, oavsett omfattningen av stödbehovet, erbjuda det stöd som barnet behöver för att klara sin skolgång i grundskolan. Stödet kan behöva bli mycket omfattande och ska anpassas efter varje barns behov.

## 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 särskolan vill ha beslutet om mottagandet i särskolan 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 de allmänna råden.

---

<sup>1</sup> SCB:s definition av elever med utländsk bakgrund: elever födda utomlands, samt elever födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

- **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.
- **Skolverket och Socialstyrelsen bör gemensamt revidera de allmänna råden.** 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.
- **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 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.





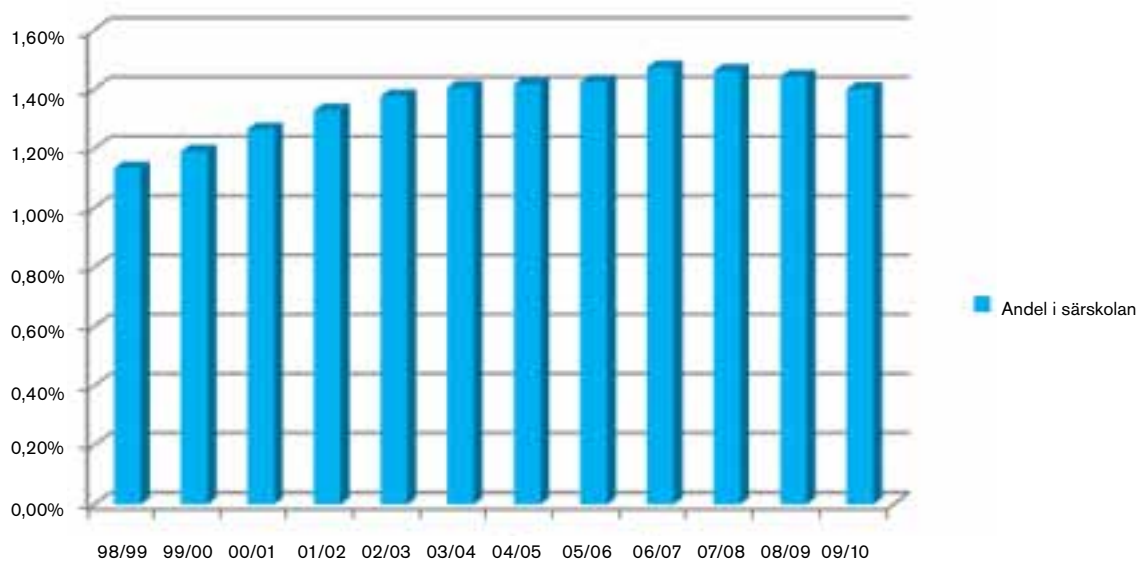
## 2 | Bakgrund

### Ökning av andelen elever i särskolan

Andelen barn som tas emot i särskolan har ökat under en lång rad år, men har de senaste två åren minskat något. Andelen elever i särskolan var läsåret 2009/10 cirka 1,4 procent (cirka 12 100) av barnen i grundskolan. Ytterligare cirka 500 elever mottagna i särskolan förra läsåret fullgjorde sin skolplikt i fristående skolor.

Elevökningen har inte stått i proportion till det ökade elevantalet i grundskolan och kan inte heller relateras till någon fastställd ökning av antalet barn med intellektuella funktionshinder i befolkningen.

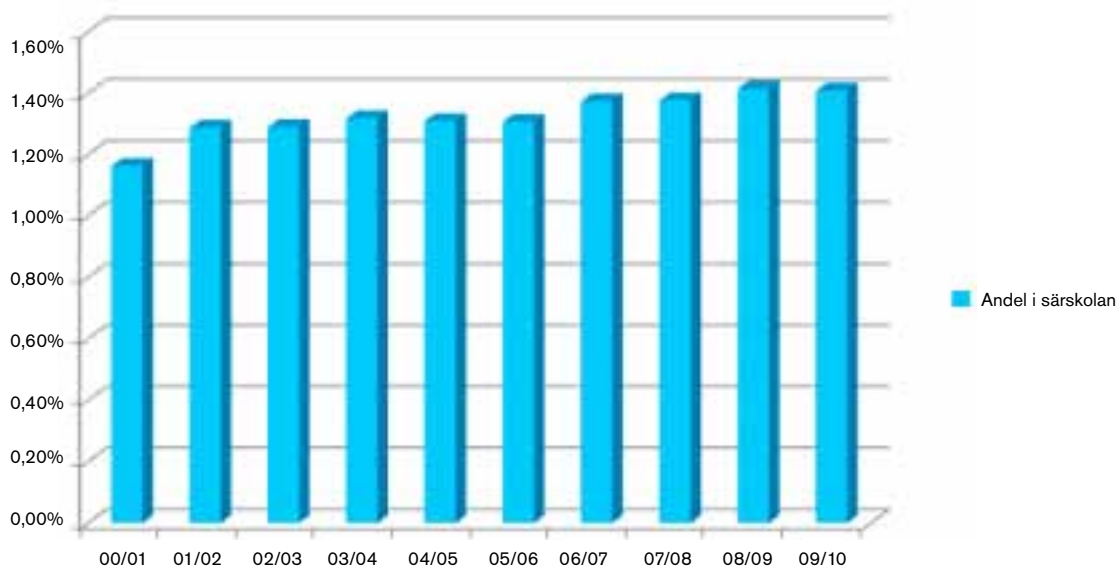
Tabell 1: Andel elever mottagna i särskolan läsåren 1998/99 – 2009/10



Källa: Skolverkets officiella statistik, läsåret 2009/10

I de kommuner som Skolinspektionen har granskat bekräftas denna bild av ökat antal elever i särskolan.

Tabell 2: Andel elever mottagna i särskolan läsåren 1998/99 – 2009/10 i de 30 kommunerna



Källa: Skolverkets officiella statistik, läsåret 2009/10

## Vilka barn är mottagna i särskolan?

Barn i särskolan är en heterogen grupp och omfattar barn i både grundsärskolan och träningsskolan. Barn med en lindrig utvecklingsstörning befinner sig ofta i gränslandet mellan grundskolan och särskolan. Det är i denna grupp som ökningen av barn i särskolan genom åren har funnits, se Skolverkets utvärderingar<sup>2</sup>. Även om bilden av en ökad andel elever mottagna i särskolan är relativt entydig finns brister i inrapporterat underlag. Någon helt säker bild av antal och andel elever i särskolan kan därför inte ges.

Skollagen förutsätter att det är de barn som tillhör särskolans målgrupp som är mottagna i särskolan och att detta går att fastställa. Det finns emellertid en risk att barn med mycket svaga studieresultat tas emot i särskolan, trots att de med rätt stödinsatser har förutsättningar att nå grundskolans kunskapsmål. Dessa barn som, utan en ordentlig utredning, riskerar att felaktigt bedömas tillhöra särskolans målgrupp är exempelvis barn med dyslexi och barn med koncentrationssvårigheter.

Det är tre procent av de barn som Skolinspektionen har granskat som har diagnosen autism, eller autismliknande tillstånd, och som har varit avgörande för mottagandet. Många kommuner har i olika sammanhang framhållit att man anser att lagtexten som gäller autism ger upphov till tolkningar som leder till oklarheter. Skolverkets ovan nämnda utvärderingar har också visat att kommunerna har angett en varierande praxis när det gäller att ta emot barn med diagnosen autism i särskolan (se vidare under avsnittet Rättsliga utgångspunkter).

<sup>2</sup> Hur särskild får man vara? En analys av elevökning i särskolan (2000), Kommunernas särskola, elevökningen i andel elever mottagna i särskolan (2006).

Det har uppmärksammats att andelen elever med utländsk bakgrund i särskolan är större än vad som motiveras av det totala antalet elever 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. Skolinspektionen har med hjälp av Skatteverkets folkbokföring samlat in uppgifter om födelseland för de 715 elever för vilka utredningar om mottagande i särskola nu har granskats samt födelseland för dessa elevers föräldrar. Andelen elever med utländsk bakgrund är i det granskade underlaget högre än motsvarande andel i grundskolan.

Det finns ingen officiell statistik över andelen elever med utländsk bakgrund i särskolan i relation till barn med utländsk bakgrund i grundskolan. Skolinspektionens analys stärker bilden av att det finns en överrepresentation. Frågan behöver dock ytterligare utredas för att förebygga eventuellt felaktigt mottagande i särskolan inom denna målgrupp.

Det kan finnas svårigheter att bedöma utredningsresultat när det gäller barn med utländsk bakgrund. Testerna är inte standardiserade för dessa barn och resultaten måste därför tolkas med försiktighet. Skolinspektionen menar att dessa barn är särskilt viktigt att följa upp och regelbundet pröva om man behöver göra en förnyad utredning efter att barnen getts möjlighet att anpassa sig till svenska förhållanden.

Det kan vara mycket komplicerat att fastställa diagnosen lindrig utvecklingsstörning. I dessa fall måste det naturligtvis ställas särskilt höga krav på utredningarna som ligger till grund för beslutet. När ett barn väl är mottaget i särskolan måste skolan dessutom kontinuerligt vara uppmärksam på om det är rätt skolform för barnet. Det är då nödvändigt att skolan följer upp, utvärderar och eventuellt gör en ny bedömning om eleven tillhör särskolans målgrupp. Detta är särskilt viktigt när det är osäkert om skolgång i grundskolan med särskilt stöd eller skolgång i särskolan är det bästa alternativet för det enskilda barnet.

## 3 | Rättsliga utgångspunkter

### Gällande rätt

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 särvux 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 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 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 skollagen om vilka barn som ska tas emot i särskolan gäller bestämmelserna i en särskild lag (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över ut-

vecklingsstörda 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 § skollagen 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 skollagen 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.

Vidare 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. 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.

Vem som får fatta beslut finns reglerat i 6 kap. 33 § kommunallagen 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.

## 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 såvida verksamheten inte kan visa att man handlar på andra sätt som leder till att kraven i författningarna uppnås.

Av Skolverkets allmänna råd, som gäller sedan 2001, framgår att kommunen har en serviceskyldighet gentemot vårdnadshavarna. Denna omfattar bland annat att kommunen enligt förvaltningslagen (FL) 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

Enligt Skolverkets allmänna råd framgår att kommunen bör ha tydliga rutiner för handlägningsprocessen, utredningar och beslut om mottagande i särskolan, då sådana underlättar handläggningen och vårdnadshavarnas insyn i denna. Rutinerna ska tydliggöra hur handlägningsprocessen går till, vem vårdnadshavarna ska vända sig till, vem som ansvarar för en viss insats, vem som beslutar om vad och 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 handlägningsprocessen. 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. 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

Enligt Skolverkets allmänna råd framgår att den som ansvarar för utredningen också bör informera vårdnadshavarna om vad utredningen innebär. Den bör också när utredningen är klar beskriva för vårdnadshavarna 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 en person med ingående kunskaper om skolformen. 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.

## Kontinuerlig prövning

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 skollagen. Även 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.

## Utredningsunderlagen

Skolverkets allmänna råd slår fast att det krävs en helhetsbedömning av barnet innan beslut fattas 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 de allmänna råden 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 barnets svårigheter kan ha orsaker utanför skolan som påverkar möjligheten att lära och 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.

## Den nya skollagen

Riksdagen har i juni 2010 beslutat om en ny skollag (2010:800). I denna kommer följande reglering att tillämpas från den 1 juli 2011. Enligt 7 kap. 5 § nya skollagen 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.

Följande förändring kommer att tillämpas gällande barn med autism eller autismliknande tillstånd. Enligt 29 kap. 8 § nya skollagen ska personer med autism eller autismliknande 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 mot svarighet till nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket 1985 års skollag att ett barn inte längre ska vara mottagen i särskolan.

## 4 | Vad har granskningen visat?

Skolinspektionen riktar kritik gentemot de 30 kommuner som har granskats beträffande handläggning och underlag inför mottagande i särskolan. Det är uppenbart att kommunernas handläggning och utredningar inte håller en godtagbar kvalitet vid beslut om mottagande i särskolan.

Skolinspektionens granskning visar att handläggningen inför mottagande i särskolan har brister och är rättsosäker. Många av de utredningar som ska ligga till grund för beslutet att ta emot barnet har allvarliga brister. Vidare saknas utredningar, främst de sociala och medicinska utredningarna. Kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i särskolan räcker således inte för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i särskolan.

Vidare visar Skolinspektionens genomförda analys med hjälp av folkbokföringen att andelen utrikes födda elever samt elever med utrikes födda föräldrar<sup>3</sup> är fler än motsvarande målgrupp i grundskolan. Jämförelser med samtliga elever som är mottagna i särskolan kan inte göras då uppgifter om dessa elever inte samlas på individnivå.

Skolinspektionen ser mycket allvarligt på det resultat som granskningen har visat. Kommunerna måste, för att säkerställa rätt skolform för eleverna, gå igenom alla sina utredningar i de granskade kommunerna.

Skolinspektionen har inte här gjort någon bedömning av om de utredda eleverna är felaktigt mottagna i särskolan. Den bedömningen måste kommunerna själva göra efter att utredningarna gjorts om. Skolinspektionen kommer emellertid att följa upp granskningen. Om de nya utredningarna visar att barnet inte har rätt till särskola ska barnet snarast beredas plats i grundskolan istället. I så fall måste kommunen, oavsett omfattningen av

---

<sup>3</sup> SCB:s definition av elever med utländsk bakgrund: elever födda utomlands, samt elever födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands.

stödbehovet, erbjuda det stöd som barnet behöver för att klara sin skolgång i grundskolan. Stödet kan vara mycket omfattande och ska anpassas efter varje barns behov.

Att bristerna i handläggningen och i utredningarna visat sig ha en sådan omfattning som har framkommit är oerhört allvarligt eftersom ett beslut om att placera ett barn i särskolan kan få mycket stora konsekvenser för barnets framtid. Att barnet tas emot i rätt skolform är därför en viktig rättssäkerhetsfråga.

## Handläggning

Vid Skolinspektionens granskning har framkommit att kommunerna i allmänhet har bra rutiner för handläggningen av ärenden om mottagande i särskolan, men de följer många gånger inte sina rutiner. Inte heller är det vanligt att styrelsen för särskolan kontrollerar om rutinerna följs. Mot bakgrund av ärendenas principiella karaktär och långtgående konsekvenser är det anmärkningsvärt att uppföljning av beslut om mottagande i särskolan så sällan sker av styrelsen för särskolan.

Granskningen visar att vårdnadshavarna i allmänhet får information både om utredningens innehåll och om vad det innebär att bli mottagen i särskolan. Det är vanligt att vårdnadshavarna får göra en ansökan om plats i särskolan, men detta får inte förväxlas med ett formellt medgivande. Vårdnadshavarna måste alltid lämna sitt medgivande innan ett barn tas emot i särskolan, men sådant medgivande saknas i sju procent av de granskade ärendena. Eftersom vårdnadshavarnas medgivande är en förutsättning för att ta emot ett barn i särskolan måste kommunen dokumentera medgivandet.

I sju procent av de granskade ärendena saknas ett formellt beslut om mottagande i särskolan. Det handlar främst om barn som är mottagna i särskolan i en tidigare hemkommun men där familjen flyttar till en ny hemkommun. Det finns inga uttryckliga krav i lagstiftningen att den nya hemkommunen måste göra om utredningar och fatta ett nytt mottagandebeslut för att eleven ska kunna tas emot i den nya kommunens särskola. 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 särskolan med ett korrekt utredningsunderlag. Därför måste kommunen begära in handlingarna från elevens tidigare hemkommun, vilket inte alltid sker. Om det inte finns ett beslut och/eller att kommunen bedömer att utredningsunderlaget är bristfälligt måste det göras en ny utredning och att ett beslut måste fattas.

Det kan också vara så att utredningarna är gjorda i tidigare skolår och det har skett en positiv kunskapsutveckling för eleven eller att det framgår av underlagen att det ska göras en uppföljning av elevens skolformstillhörighet. I sådana fall är det lämpligt att det görs nya utredningar och att ett nytt beslut tas i samband med att eleven byter hemkommun.

I stort sett samtliga beslut i granskningen saknar en motivering som grund för beslutet om mottagande i särskolan. Med hänsyn till att det rör sig om myndighetsutövning ska beslutet innehålla de skäl som legat till grund för beslutet. Det bör framgå vilka rättsregler och eventuella värderingar som avgörandet grundar sig på och vad som fällt avgörandet i tveksamma fall. I allmänhet består beslutet av ett kryssformulär där beslutsfattaren har kryssat i att barnet har tagits emot i särskolan, men ingenting därutöver.

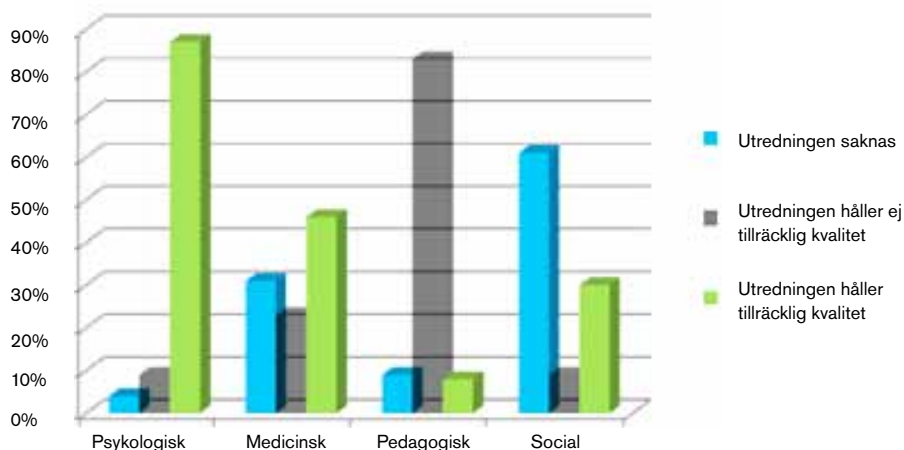
Det framgår ibland av utredningsunderlaget till beslut att det är osäkert om eleven ska tas emot i särskolan och att det därför bör göras en ny utredning inom viss tid. Trots det har ingen ny prövning gjorts i flera av ärendena. Alla handlingar i ett elevärende ska vara diarieförda, men så är långt ifrån fallet. I 40 procent av de granskade ärendena har Skolinspektionen kritiserat kommunens diarieföring. Det förekommer exempelvis att handlingarna finns samlade hos skolsköterskan eller annan personal inom elevhälsan eller hos den eller de personer som har delegation att fatta beslut om mottagande i särskolan, men handlingarna är inte diarieförda i kommunens diarium.

Överlag har kommunerna en tydlig delegationsordning. I en av kommunerna fanns dock inte någon gällande delegationsordning och i några av kommunerna var det otydligt vem som var behörig beslutsfattare.

## Utredningsunderlag

I flera fall saknas utredningsunderlag eller också brister dessa i kvalitet.

Tabell 3: Andel utredningar som saknas eller har en tillräcklig respektive en bristande kvalitet



Källa: Skolinspektionen 2010-12-22, avseende läsåret 2009/10

## Pedagogisk utredning

Pedagogiska utredningar har gjorts i merparten av alla granskade ärenden. I 83 procent av ärendena saknas dock en tydlig bedömning av om barnet har förutsättningar att nå kunskapsmålen för grundskolan, vilket är det grundläggande syftet med utredningen. Utredningarna skiljer sig mycket åt gällande kvalitet och innehåll.

De pedagogiska underlag som Skolinspektionen har tagit del av har huvudsakligen varit 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.

I förskoleklassen beskrivs barnets kunskapsutveckling i relation till exempelvis social, motorisk eller emotionell förmåga. I årskurs 1-3 beskrivs ofta barnets kunskapsutveckling i ämnena svenska och matematik. Ibland kan även en bedömning i ämnet idrott eller något praktiskt estetiskt ämne förekom-

ma. Även i årskurs 4–6 beskrivs barnets kunskapsutveckling oftast i dessa ämnen och i förekommande fall även i engelska. I de högre årskurserna görs det i högre grad en bedömning av hur långt eleven nått i relation till målen i flera ämnen. I samtliga årskurser saknas dock, i så gott som alla utredningar, en bedömning av om eleven har förutsättningar att nå kunskapsmålen. Pedagogiska utredningar för barn med utländsk bakgrund, som har gjorts i samarbete med modersmåls lärare, förekommer i mycket liten utsträckning i granskningen.

Skolinspektionen ser allvarligt på att de pedagogiska utredningarna inte innehåller en tydlig bedömning av att barnet saknar förmåga att uppnå grundskolans kunskapsmål, vilket är en av de huvudsakliga grunderna för beslut om mottagande i särskolan. Dessutom saknas i många fall en bedömning av om alla stödinsatser i grundskolan är uttömda.

## Psykologisk utredning

De psykologiska utredningarna bedöms hålla en godtagbar kvalitet i 87 procent av ärendena. Många av utredningarna ligger dock på gränsen för att inte hålla kvalitetsmässigt och spännvidden i kvaliteten på hur de är utformade är stor. I relativt många av utredningarna framgår inte en tydlig diagnos avseende utvecklingsstörning. Det förekommer vidare att några av utredningarna är gjorda flera år innan beslut att ta emot barnet i särskolan har fattats. I vissa fall visar utredningen att det är osäkert om barnet har en utvecklingsstörning och därför rekommenderas att utredningen görs om inom exempelvis två år. Detta har emellertid oftast inte gjorts. Det är vanligt att godtagbara utredningar åtföljs av direkt undermåliga utlåtanden. Eftersom utlåtandet oftast är det enda dokument som visar vilka utredningar psykologen har gjort är det minst lika viktigt att även utlåtandet håller en godtagbar kvalitet.

Diagnosen utvecklingsstörning är inte ett entydigt begrepp och ibland mycket svårt att fastställa enligt de experter från Socialstyrelsen som Skolinspektionen har samarbetat med. Särskilt gäller det lindrig utvecklingsstörning. Det definieras med dels ett IQ mått cirka 50–70 och dels ett adaptivt mått det vill säga en funktionsnedsättning som innebär att individen har betydande svårigheter att möta de krav som ställs inom minst två av områdena: kommunikation, ADL-färdigheter, socialt/interpersonellt fungerande, användande av offentliga resurser, målinriktning, studier och fritid, hälsa och personlig säkerhet. Ett medicinskt ställningstagande till tänkbar orsak till utvecklingsförseningen måste därför också alltid göras.

En kvalitativt god psykologutredning kräver således en mycket hög kompetens inom området utvecklingsstörning och Skolinspektionens granskning visar att denna kompetens inte alltid finns tillgänglig i kommunerna och att det är sällan som landstingens kompetens utnyttjas.

Även om psykologutredningarna i allmänhet håller tillräcklig kvalitet så är det enligt Skolinspektionen anmärkningsvärt att det i fyra procent av ärendena saknas en psykologisk utredning.

## Medicinsk utredning

De medicinska utredningarna brister i kvaliteten i 23 procent av ärendena och det saknas medicinska utredningar i 31 procent av de granskade ärendena. Enligt Socialstyrelsen experter är det oklart för många läkare som

idag förväntas skriva ett intyg inför mottagande i särskola vad de ska bedöma och det saknas vägledning i form av en blankett eller motsvarande.

I granskningen har framkommit exempel på att läkare och psykologer inte fastställer en diagnos utan istället föreslår en skolform.

I de relativt få fall en samordnande bedömning har gjorts mellan olika medicinska professioner, håller ofta utredningarna god kvalitet.

Skolinspektionen finner det anmärkningsvärt att det i 31 procent av elevärendena saknas medicinsk utredning och i 23 procent av ärendena håller den medicinska utredningen inte tillräcklig kvalitet.

## Social utredning

Sociala utredningar saknas i 61 procent av de granskade elevärendena och i nio procent av ärendena håller de inte godtagbar kvalitet. Det förekommer dock att det i den psykologiska eller medicinska utredningen finns sådana uppgifter som en social utredning ska innehålla.

De sociala utredningarna kan komplettera övriga utredningar och utredningsunderlag vad gäller 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 utanför skolan. Dessa förhållanden behöver klarläggas och tas med vid bedömningen kring ett mottagande i särskolan, men också för att kunna forma utbildningen efter barnets behov och förutsättningar. Den sociala utredningen kan vara extra viktig i ärenden som berör barn med annan kulturell bakgrund för att få svar på exempelvis skolgång i tidigare hemland eller om det finns traumatiska upplevelser i barnets historia och så vidare.

## 5 | Avslutande diskussion

Skolinspektionens granskning visar att handläggningen och utredningarna inför mottagande i särskolan genomgående inte håller tillräcklig kvalitet. De granskade kommunerna måste därför, för att säkerställa rätt skolform för eleverna, gå igenom alla sina utredningar gällande barn som idag går i särskolan. Skolinspektionen har inte i detta sammanhang gjort någon bedömning av om det bland de utredda eleverna finns de som är felaktigt mottagna i särskolan men det finns en uppenbar risk att så kan vara fallet. I samband med Skolinspektionens granskning har också ett stort antal telefonsamtal, mejl och ett antal anmälningar angående bristfälligt utredningsunderlag inför mottagandet av barn i särskolan, inkommit till myndigheten. I vissa fall har det konstaterats att barnet har tagits emot i särskolan trots att det förekommit osäkerhet i underlagen om huruvida barnet har en utvecklingsstörning eller ej. Skolinspektionen uppmanar därför alla kommuner att ta denna fråga på största allvar.

I de fall man konstaterat att en elev felaktigt tagits emot i särskolan ska det vara möjligt för den drabbade att inhämta den kunskap man gått miste om. Om personen fortfarande går i skolan är det kommunen som ansvarar för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Kommunen måste då, utifrån elevens förutsättningar, forma en individuellt anpassad utbildning med syftet att inhämta förlorad utbildning.

Om personen avslutat gymnasiesärskolan, bör eleven erbjudas att ta igen studier som personen gått miste om. I vilken form det ska ske måste utredas vidare men skulle kunna handla om särskilt stöd och/eller vuxenutbildning med statlig studiefinansiering som inte innebär studielån för personen. Vidare skulle det kunna handla om riktade insatser från arbetsförmedlingens sida för att öka personens möjlighet att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden.

Resultatet av granskningen är alarmerande vad gäller utredningsunderlagen. Granskningen visar på kompetensbrister i alla fyra utredningarna. Flera delar av den kompetens som behövs finns hos landstinget och många gånger inte i kommunerna. Komplexiteten i bedömningarna och ställningstagandena gällande de psykologiska och medicinska utredningarna talar för att kommunen bör anlita landstinget i dessa delar av utredningsunderlaget. Det är inom landstinget som det finns en sådan samlad och bred kompetens

som krävs för att kunna ställa den komplexa diagnosen utvecklingsstörning. När det gäller de pedagogiska och sociala utredningarna finns erforderlig kompetens i kommunerna. Kommunen ska därför även fortsättningsvis ansvara för dessa men måste säkerställa att utredningarna görs i enlighet med författningarnas krav. Beslut om mottagande i särskolan ska även fortsättningsvis fattas av kommunen.

Skolverket kommer i samband med den nya skollagen att se över och revidera de allmänna råden. Detta bör ske i samarbete med Socialstyrelsen. Skolinspektionens granskning visar att de allmänna råden inte alltid tillämpas av kommunerna. Både Skolinspektionen och Socialstyrelsen menar att det krävs mera detaljerade råd och föreskrifter i form av exempelvis blanketter som kan vara vägledande för att kvaliteten i handläggningen och utredningsunderlagen ska bli tillfredsställande och likvärdig. Det krävs då en föreskriftsrätt för Skolverket, på det sätt Socialstyrelsen redan har, för att också kunna utforma närmare föreskrifter.

Det bör lagregleras att samråd ska ske med elevhälsan innan beslut fattas om mottagande i särskolan. Elevhälsan kommer enligt den nya skollagen att ha en sådan bred kompetens som krävs för att göra en samlad bedömning av allt utredningsmaterial. Det är inte rimligt att förvänta sig att en enskild beslutsfattare kan ha lika omfattande kompetens.

Skolinspektionens granskning visar vidare att det är angeläget att mera formellt och regelmässigt följa upp och utvärdera barnets utveckling i förhållande till uppställda mål och därigenom ge underlag för om elevens behov bättre kan tillgodoses i grundskolan än särskolan. Krav på sådan uppföljning och utvärdering bör lagregleras. Formerna för det bör anges närmare i de allmänna råden.

En förändring i den nya skollagen kommer, som nämnts, att tillämpas gällande barn med autism eller autismliknande tillstånd. Skolinspektionen menar att det redan nu krävs att kommunerna planerar hur övergången till grundskolan ska gå till för de barn som inte längre ska tillhöra särskolans målgrupp enligt den nya skollagen. En sådan förändring kommer att ställa krav på grundskolan. Där måste finnas en lärmiljö som är anpassad till dessa barns behov och förutsättningar samt tillgång till den specialpedagogiska kompetens som behövs. Det viktiga är att utgå ifrån den enskildes behov och förutsättningar och anpassa utbildningen därefter.

I de granskade kommunerna är andelen elever med utländsk bakgrund högre i särskolan än motsvarande andel i grundskolan. Samma bild har framkommit i andra utredningar. Det är angeläget att få klarhet i orsakerna till överrepresentation och även bättre kunskaper om omfattningen. Skolinspektionen kan även konstatera att det finns ett behov av att öka kvaliteten på statistiken rörande särskolans elever och verksamhet.

Skolinspektionens granskning visar att handläggningen och utredningarna inför mottagande i särskolan genomgående håller låg kvalitet. Skolinspektionens redovisar därför ett antal förslag som kan bidra till att lyfta kvaliteten i handläggningen och utredningarna. Till syvende och sist är detta dock en ansvarsfråga. Kommunerna har ansvaret för att handläggningen, utredningarna och beslut om mottagande i särskolan blir korrekt gjorda. Med tanke på hur viktigt detta är för den enskilde eleven och för hennes eller hans framtid måste var och en, från högsta politiska nivå till enskild tjänsteman, ta detta ansvar på fullt allvar.

Ny granskning av mottagande i särskolan i ytterligare slumpvis utvalda kommuner startar inom kort.



## Bilaga

### Granskade kommuner

Arvika

Borlänge

Borås

Botkyrka

Fagersta

Gotland

Gävle

Habo

Hammarö

Helsingborg

Håbo

Högsby

Karlskoga

Katrineholm

Kramfors

Köping

Ljusdal

Malung-Sälen

Rättvik

Simrishamn

Stockholm

Sundbyberg

Sävsjö

Uddevalla

Uppvidinge

Vellinge

Vimmerby

Vårgårda

Ödeshög

Övertorneå



#### **Regelbunden tillsyn av alla skolor**

SKOLINSPEKTIONEN granskar löpande all skolverksamhet, närmare 6 000 skolor. Tillsynen går igenom många olika områden i verksamheterna för att se om de uppfyller det som lagar och regler kräver.



#### **Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden**

SKOLINSPEKTIONEN granskar mer detaljerat kvaliteten i skolverksamheten inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



#### **Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever**

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev.



#### **Fristående skolor – kontroll av grundläggande förutsättningar**

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.