

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet

*Delbetänkande av
Utredningen om kvalitet i utbildningen
för elever med vissa funktionsnedsättningar*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:45

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24283-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att ge en särskild utredare, i egenskap av nationell samordnare, i uppdrag att stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Den nationella samordnaren ska fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser eller till ny eller utvidgad hörselverksamhet, föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever och utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet.

Jan Sydhoff, chef för gymnasieenheten, Skolverket, förordnades som särskild utredare från den 1 maj 2013. Den 21 november 2013 beslutade regeringen att utvidga utredningens uppdrag till att även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk. Utredningen uppdrogs att definiera begreppet grav språkstörning, bedöma storleken på gruppen gravt språkstörda, redogöra för behovet av stödåtgärder samt föreslå hur elever med grav språkstörning ska få utbildning på grundskole- och gymnasienivå som uppfyller de krav som följer av elevens funktionsnedsättning. Utredningstiden förlängdes också i och med detta beslut.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 maj 2013 Peter Bohman, f.d. undervisningsråd, Skolverket. Fr.o.m. den 22 november 2013 t.o.m. 21 april 2014 anställdes även Cecilia Sandberg, undervisningsråd, Skolverket som sekreterare. Som sekreterare anställdes även fr.o.m. 1 maj 2014 Sofia Kling, undervisningsråd, Skolinspektionen, och fr.o.m. 1 juni 2014 Marie Israelsson, lärare, Värmdö gymnasium och expert, Skolverket. Anna Tammelin, jurist, Skolverket, anställdes som sekreterare fr.o.m. 1 oktober 2014 t.o.m. 15

december 2014. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar, överlämnar härmed delbetänkandet som avser utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, *SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet* (SOU 2015:45).

Utredningens uppdrag i denna del är härmed slutfört.

Stockholm i april 2015

Jan Sydhoff

/Peter Bohman
Sofia Kling
Marie Israelsson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.....	19
1.2 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning.....	22
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	26
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.....	28
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.....	29
2 Inledning.....	31
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Utredningens arbete	32
2.3 Betänkandets disposition.....	34
3 Reglering av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet.....	35
3.1 Bestämmelser om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet	35

3.2	Bestämmelser i skollagen om särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution	36
3.3	Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion	37
3.4	Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev	37
3.5	Bestämmelser om entreprenad.....	38
3.6	Åldersgräns för antagning till folkhögskola	38
3.7	Skillnader i reglering mellan lag, förordning och övrig statlig styrning	39
3.8	Kommande ändringar i skollagen	40
3.9	Historisk tillbakablick.....	40
3.9.1	SÅS-anslaget	40
3.9.2	SIS-bidraget	41
4	Tidigare utredningar och rapporter.....	45
4.1	Utredningen om utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning.....	45
4.2	Utredningen om en flexibel specialskola	47
4.3	Utredningen om statliga specialskolor.....	48
4.4	FUNKIS-utredningen.....	49
4.5	Specialpedagogiska skolmyndighetens uppföljningar och utvärderingar	51
4.5.1	Mittuniversitetets utvärdering Särskilda insatser på skolområdet (SIS)	51
4.5.2	Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS)	53
4.5.3	Uppföljning av beviljade statsbidrag till Kannebäcksskolan	58
4.5.4	Uppföljning av särskild undervisning på sjukhus 2009	59
4.6	Specialpedagogiska institutets rapporter.....	61
4.6.1	Återrapportering Regleringsbrev Specialpedagogiska institutet 2007.....	61

4.6.2	Dalarö – utvärdering av mellanår för synskadade	63
4.7	Skolverkets regeringsuppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus	65
4.8	Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisning vid hem för vård eller boende.....	66
4.9	Inspektionen för vård och omsorgs rapport: Vad har vi sett?	67
5	Statistik över statsbidraget	69
5.1	Anslaget för särskilda insatser på skolområdet	69
5.2	Särskild undervisning på sjukhus	71
5.3	Regionala utbildningsinsatser.....	73
5.4	Utvecklingsprojekt	76
5.5	Mellanåret för svårt synskadade	78
6	Dagens fördelningsgrunder för statsbidraget.....	83
6.1	Övergripande fördelningsgrunder	83
6.2	Särskild undervisning på sjukhus	84
6.3	Regionala utbildningsinsatser.....	85
6.4	Utvecklingsprojekt	86
6.5	Mellanåret för svårt synskadade	88
7	Statsbidragets syfte	91
8	Utvärdering och förslag till ändring	93
8.1	Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.....	94
8.1.1	Hur fungerar fördelningen och uppföljningen av statsbidraget?	94
8.1.2	Ny förordning.....	97
8.1.3	Uppdrag att ge råd och stöd	98

8.1.4	Förändrad fördelningsprincip.....	99
8.1.5	Lägeskommunens rätt till ersättning	104
8.1.6	Ansvar för att tillhandahålla de lokaler som behövs	107
8.1.7	Enhetlig lagstiftning	108
8.1.8	Allmänna råd eller stödmaterial	110
8.2	Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning	112
8.3	Regionala utbildningsinsatser	112
8.3.1	Statsbidragets effekt	112
8.3.2	Att säkra regional kompetens.....	118
8.4	Utvecklingsprojekt	121
8.4.1	Statsbidragets effekt	121
8.4.2	Stöd till kvalitetshöjande åtgärder i utvecklingsprojekt.....	129
8.5	Mellanåret för svårt synskadade	134
8.5.1	Folkhögskola huvudman för mellanåret	138
8.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	142
9	Konsekvenser av förslagen	145
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	145
9.1.1	Statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus	145
9.1.2	Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning	150
9.1.3	Kurs vid folkhögskola	152
9.2	Konsekvenser för barn och ungdomar	154
9.2.1	Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus	154
9.2.2	Regional verksamhet	155
9.2.3	Utvecklingsprojekt.....	155
9.2.4	Kurs vid folkhögskola	155
9.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	156

9.3.1	Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus	156
9.3.2	Regional verksamhet	156
9.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	157
9.5	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	158
9.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	159
9.6.1	Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus	159
9.6.2	Regional verksamhet	160
9.7	Övriga konsekvenser	161
10	Författningskommentar	163
10.1	Förslaget till ändring i skollagen (2010:800)	163
	Referenser	165
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:29	171
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:106	179
Bilaga 3	Mittuniversitetets utvärdering: Särskilda Insatser i Skolan – SIS.....	183
Bilaga 4	Utredningens enkät	317

Sammanfattning

Enligt kommittédirektiv (2013:29) ska utredningen U 2013:02 utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (SIS) för att få kunskap om hur bidraget fördelas och om användningen är effektiv. Vid behov ska utredningen även lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kan göras mer effektiv.

Likvärdig fördelning av statsbidraget till särskild undervisning på sjukhus

Under många år har drygt hälften av den totala budgeten för statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet avsatts för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. I stor utsträckning är det samma kommuner som ansöker om statsbidrag år efter år. Statsbidraget täcker cirka 80 procent av kommunernas genomsnittliga personalkostnader för den särskilda undervisningen. Kommunen där institutionen ligger saknar i dag lagstöd för att begära ersättning för resterande kostnader från huvudmännen för elevernas ordinarie utbildning.

Enligt utredningen förefaller Specialpedagogiska skolmyndighetens fördelning av statsbidrag till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus att i huvudsak utgöra en ekonomisk transaktion utan specialpedagogiska överväganden. Den tar heller ingen särskild hänsyn till kommunernas faktiska lönekostnader. Utredningen föreslår därför att statsbidraget för denna verksamhet regleras i en ny förordning, *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*, som administreras av Skolverket. Utredningen föreslår även att statsbidrag i mån av tillgång på medel får lämnas för högst 80

procent av huvudmannens totala lönekostnad för sjukhuslärarna. Detta innebär en mer likvärdig fördelning eftersom alla huvudmän får proportionerlig ersättning utifrån sina faktiska kostnader.

Utredningen föreslår dessutom att den som är huvudman för elevens ordinarie utbildning ska ersätta kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger för de kostnader för elevens särskilda undervisning som inte täcks av statsbidrag.

I dag kan statsbidrag enligt gällande förordning endast beviljas för undervisning av grundskoleelever trots att skollagen (2010:800) föreskriver att särskild undervisning på sjukhus ska anordnas för elever i fler skolformer. Utredningen föreslår därför att huvudmän inom skolväsendet enligt den nya förordningen ska kunna beviljas statsbidrag för alla elever för vilka de är skyldiga att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus enligt skollagen.

Utredningens arbete har även visat på ett behov av att reglera ansvaret för att tillhandahålla lokaler för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Utredningen föreslår därför att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs.

Utredningen föreslår även en ändring i Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion så att myndigheten ges i uppdrag att ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Utredningen menar att det finns ett behov av att förtydliga vad som ingår i sjukhuslärarnas undervisning och föreslår att Skolverket bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Behov av regional kompetens

Under åren 2009–2014 har antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser i princip halverats. Medlen för de regionala insatserna har under samma period minskat med 32 procent trots att den totala tilldelningen SIS-medel samtidigt ökat

med 15 procent. Det förekommer skillnader mellan Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner när det gäller antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser. Region Norra och Mellersta står för ett relativt sett lägre antal ansökningar.

I stor utsträckning är det samma regionala utbildningsinsatser som återkommer varje år. Orsakerna till att få nya insatser tillkommer kan vara att bidraget till regionala utbildningsinsatser upplevs som otidsenligt, att syftet med medlen är oklart för huvudmännen eller att de geografiska förutsättningarna i regionerna ger olika möjlighet att utnyttja medlen.

Statsbidraget har generellt sett inte utgjort en förutsättning för att insatserna ska komma till stånd. Effekten av statsbidraget är svår att mäta och Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar även effektmått för bidraget. Utredningen anser att det finns ett behov av att ha kvar bidraget, men menar att dess utformning bör omprövas.

Det är inte rimligt att alla kommuner i landet har den särskilda kompetens som krävs för att kunna möta de olika behoven hos alla elever med funktionsnedsättning. De särskilda utbildningslösningar som elever med vissa funktionsnedsättningar kräver är dessutom ofta kostsamma. Det finns därmed ett behov av att kommuner samarbetar för att kunna tillgodose elevernas rätt till utbildning och behov av särskilt stöd. Det finns även behov av att långsiktigt kunna planera för och bedriva en verksamhet med hög kvalitet vars personal har hög kompetens. Utredningen föreslår därför en ny förordning, *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*, som bland annat reglerar att huvudmän som anordnar en regional verksamhet i enlighet med förordningen kan beviljas statsbidrag för merkostnader för att upprätthålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög kompetens och för att ha en beredskap för varierande elevunderlag.

Bättre kunskapsåterföring från utvecklingsprojekt

Under åren 2009–2013 har Specialpedagogiska skolmyndigheten fördubblat anslagen till utvecklingsprojekten och år 2014 utgjorde medlen för utvecklingsprojekt 36 procent av den totala budgeten för statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Totalt har 198 av landets 290 kommuner beviljats bidrag för utvecklingsprojekt. Störst tilldelning har tillfallit stora städer.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt utgör en unik möjlighet för huvudmän att pröva nya arbetssätt och finna nya vägar för att bland annat öka delaktigheten i skolan för elever med funktionsnedsättning. Förekomsten av utvecklingsprojekt varierar emellertid mellan Specialpedagogiska skolmyndighetens regioner. En av orsakerna till skillnaderna är hur aktivt regionens rådgivare uppmuntrat huvudmän att ansöka om statsbidrag.

Statsbidraget har ofta utgjort en förutsättning för att projekten över huvud taget ska kunna genomföras. Samtidigt blir många projekt inte klara inom utsatt tid, delvis beroende på att bidrag beviljas för ett kalenderår medan skolornas verksamhet bedrivs läsårsvis. Många ansökningar och redovisningar från huvudmännen saknar inslag av uppföljning, reflektion och kunskapsåterföring samt koppling till aktuell forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar vidare effektmått för bidraget. Mot denna bakgrund bör Specialpedagogiska skolmyndigheten bli en tydligare utvecklande kraft i sammanhanget och förvalta den kunskap som finns inom ramen för utvecklingsprojekten.

Utredningen föreslår att huvudmän inom skolväsendet, förutom specialskolan, ska kunna beviljas statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* för utvecklingsprojekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön. Statsbidrag beviljas för ett år i taget. Bidrag kan dock beviljas för fleråriga projekt, men beslut om fortsatt bidrag fattas i mån av tillgång på medel. Utredningen föreslår även tydligare krav på projektens forskningsanknytning och kunskapsåterföring.

Tydligare reglering av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada

Vid två folkhögskolor i landet bedrivs särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada, vilka efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår innan de påbörjar en gymnasial utbildning. Elevunderlaget har varit relativt konstant. Omkring tio elever har deltagit i utbildningen varje år. Eleverna är mellan 16 och 20 år gamla och går utbildningen före, under eller i några fall efter gymnasiestudierna. Statsbidrag kan beviljas för utbildningen. En granskning av en av folkhögskolorna har emellertid visat att det inte går att verifiera att folkhögskolan hanterar det aktuella bidraget utifrån bidragets ändamål. I utredningens arbete har det även framkommit oklarheter när det gäller bidragets målgrupp och vad medel kan beviljas för. Oavsett hur många utbildningsanordnare som ger utbildningen och oavsett hur många elever som går den betalas alltid hela statsbidraget för ändamålet ut varje år, det vill säga 2 300 000 kronor.

I dagsläget agerar kommuner i strid med bestämmelserna om entreprenad i skollagen, då de köper en plats vid folkhögskolan åt elever som är inskrivna i gymnasieskolan. Orsaken till detta är antagligen att det upplevs som krångligt att ansöka hos regeringen om att få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Utredningen menar därför att det finns skäl att se över regleringen av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

Utredningen föreslår att statsbidraget för utbildningen regleras så att bidrag kan sökas av folkhögskolor för utbildning helt i folkhögskolornas regi. Utbildningen bedrivs då inom ramen för en eller flera folkhögskolekurser och finansieras genom statsbidrag för folkbildningen och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. En folkhögskola får även anta en elev yngre än 18 år med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. De medel som hittills årligen avsatts för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada, 2 300 000 kronor, föreslås överföras till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap.1, särskilt utbildningsstöd.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag när det gäller särskild undervisning på sjukhus eller institution knuten till ett sjukhus medför inga ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet. Förslagen innebär en utjämning och omfördelning mellan kommunerna så att de beviljas statsbidrag i förhållande till faktiska kostnader. Vidare ges kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger rätt att få ersättning för sina kostnader för elever som är folkbokförda i andra kommuner.

Eftersom ansvaret för att administrera statsbidraget flyttas till Skolverket bör medel för administrationskostnader överföras till myndigheten motsvarande de medel som Specialpedagogiska skolmyndigheten avsatt för ändamålet. Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag bör därmed minskas i samma storleksordning.

Inte heller förslaget om att en huvudman för ett sjukhus ska tillhandahålla de lokaler som behövs medför några ökade kostnader för vare sig staten, kommunerna eller landstingen. Orsaken till detta är att utredningen menar att landstingen helt ska avräknas komensation från staten trots att landstingen åläggs en obligatorisk uppgift. Detta eftersom utredningens förslag inte medför några nya kostnader för landstingen, som redan i dag tillhandahåller lokaler.

Utredningen föreslår också att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge råd och stöd även åt huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Uppdraget bedöms rymmas inom ramen för myndighetens nuvarande ekonomiska anslag.

Utredningens förslag om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning bedöms inte heller medföra några ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet.

När det gäller statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada innebär förslaget att utbildningen finansieras genom statsbidrag för folkbildning och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. De medel som hittills avsatts förs över till anslaget för särskilt utbildningsstöd, varför förslaget inte medför

några ökade kostnader för kommuner, enskilda, folkhögskolor eller regeringskansliet.

Utredningens samlade förslag bedöms avslutningsvis inte heller medföra några negativa konsekvenser när det gäller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Utredningens förslag berör inte heller frågor som är reglerade i EU-rätten.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för lönekostnader för lärare vid särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Förutsättningar för statsbidrag

2 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till den huvudman som anordnar särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, enligt 24 kap. 17 och 19 §§ skollagen (2010:800).

Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel.

3 § Statsbidraget får lämnas för högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad för lärarna vid den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

4 § För att statsbidrag ska lämnas måste lärarens arbetsuppgifter huvudsakligen bestå av undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

5 § Statsbidraget lämnas för ett kalenderår i sänder.

Ansökan och beslut

6 § Ansökan om statsbidrag ges in till Statens skolverk som beslutar om bidraget.

Ansökan får överföras elektroniskt.

7 § Ansökan ska innehålla en redogörelse för de lönekostnader huvudmannen har haft under föregående kalenderår.

Av redogörelsen ska det framgå hur många lärare som huvudmannen haft kostnader för, vid vilken enhet de har undervisat, lönekostnaden för varje lärare samt den sammanlagda lönekostnaden.

Utbetalning

8 § Statens skolverk betalar ut statsbidraget en gång per år, året efter det år som huvudmannen har haft kostnaderna.

Fördelning

9 § Om det kommer in fler eller mer omfattande ansökningar om statsbidrag än det finns medel till ska Statens skolverk vid sin fördelning av statsbidraget minska statsbidraget proportionerligt lika mycket för alla sökande.

Återbetalning och återkrav

10 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget inte har använts för avsett ändamål.

Statens skolverk ska besluta att kräva tillbaka ett bidrag om en huvudman är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.

Bemyndigande

11 § Statens skolverk får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagandeförbud

12 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas första gången avseende beslut om bidrag för år 2016.

1.2 Förslag till förordning (XXXX:XX) om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för

1. regional verksamhet och
2. utvecklingsprojekt för elever med funktionsnedsättning.

Syftet med bidraget är att genom kvalitetshöjande insatser öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning.

2 § Statsbidrag får lämnas i mån av tillgång på medel och för ett kalenderår i sänder.

3 § I denna förordning avses med

– *regional verksamhet*; särskilt anpassad utbildning för elever med funktionsnedsättning vilken även står öppen för elever från andra kommuner än den anordnande.

– *utvecklingsprojekt*; projekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön.

Förutsättningar för statsbidrag

Regional verksamhet

4 § Statsbidrag för *regional verksamhet* enligt 1 § 1 får lämnas till den som är huvudman för grundskola, grundsärskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Statsbidraget ska avse merkostnader för

- att hålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög kompetens och
- beredskap för varierande elevunderlag.

Utvecklingsprojekt

5 § Statsbidrag för *utvecklingsprojekt* enligt 1 § 2 får lämnas till den som är huvudman inom skolväsendet, förutom för specialskolan. För elever i grundskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna ska utvecklingsprojektet avse funktionsnedsättning utöver elevens utvecklingsstörning.

Statsbidraget ska avse kostnader för utvecklingsprojekt

- som delfinansieras av huvudmannen,
- som vilar på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet,
- som utvärderas i förhållande till uppsatta mål, och
- vars erfarenheter redovisas för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt kan avse projekt som löper över mer än ett år. Beslut om fortsatt bidrag kan fattas i mån av tillgång på medel.

Ansökan och beslut

Ansökan om statsbidrag

6 § Ansökan om statsbidrag ges in till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Ansökan får överföras elektroniskt.

7 § Av huvudmannens ansökan om statsbidrag ska det framgå om huvudmannen söker bidrag för regional verksamhet eller utvecklingsprojekt.

8 § Till ansökan om bidrag för *regional verksamhet* enligt 1 § 1 ska en beskrivning av verksamhetens organisation och en ekonomisk redogörelse bifogas samt en plan för hur verksamheten ska bedrivas långsiktigt.

Till ansökan om bidrag för *utvecklingsprojekt* enligt 1 § 2 ska en projektbeskrivning bifogas.

Beslut om statsbidrag

9 § Specialpedagogiska skolmyndigheten beslutar om och betalar ut statsbidraget en gång per kalenderår. Av beslutet ska sista dag för redovisning enligt 13 § framgå.

Beslutet får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

Fördelning av statsbidrag

10 § Specialpedagogiska skolmyndigheten ska besluta om fördelningen av medlen i så god tid som möjligt inför det bidragsår som resurserna avser.

Urval

11 § Om det kommer in fler ansökningar än vad det finns medel för, beslutar Specialpedagogiska skolmyndigheten om ett urval. Vid urvalet ska det eftersträvas att statsbidraget fördelas

1. till huvudmän där behoven är störst och det förväntas medföra störst effekt för elevernas måluppfyllelse, och
2. mellan huvudmän över hela landet.

Uppföljning och redovisning

12 § Specialpedagogiska skolmyndigheten ska följa upp hur statsbidraget har använts.

13 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Specialpedagogiska skolmyndigheten som myndigheten begär.

Återbetalning och återkrav

14 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt förorsakat att statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget inte har använts för avsett ändamål, eller

4. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 13 §.

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska besluta att kräva tillbaka ett bidrag om en huvudman är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.

Bemyndigande

15 § Specialpedagogiska skolmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagandeförbud

16 § Specialpedagogiska skolmyndighetens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och ska tillämpas första gången avseende beslut om bidrag för år 2016.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för bidrag som har beslutats före den 1 juli 2015.

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att det i lagen ska införas två nya bestämmelser, 24 kap.

19 a § och 19 b §,

dels att det i lagen ska införas nya rubriker närmast före 24 kap.

19 a § och närmast före 19 b § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

Lokaler och utrustning

19 a §

För utbildningen enligt 17 § ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.

Den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs.

*Ersättning**19 b §*

En skolhuvudman för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning, av huvudmannen för elevens ordinarie utbildning.

Ersättningen ska avse den del av kostnaden för elevens utbildning som inte täcks på annat sätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ersättningen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för

- | | |
|---|---|
| 1. utbildning inom skolväsendet, | |
| 2. internationella skolor enligt 24 kap. skollagen (2010:800), | |
| 3. utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. skollagen, <i>och</i> | 3. utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. skollagen, |
| | 4. <i>särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus enligt 24 kap. skollagen, och</i> |
| 4. annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. | 5. annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. |

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En folkhögskola ska ha en ansvarig styrelse. Styrelsen får vara gemensam för flera folkhögskolor.

Allmänna kurser, avsedda främst för dem som saknar grundskole- och gymnasieutbildning, ska årligen utgöra minst 15 procent av verksamheten.

Till en allmän kurs som ger en behörighet motsvarande den som kan fås genom skolväsendet får endast den som fyller 18 år senast under det kalenderår kursen börjar eller som är äldre antas. Trots detta får en folkhögskola till undervisningen anta en yngre elev som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

En folkhögskola får även anta en yngre elev med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och ska tillämpas första gången avseende beslut om bidrag för år 2016.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Utredningen ska därför fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser som stärker måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Utredningen ska även fördela statsbidrag till ny eller utvidgad hörselverksamhet i kommunal och enskild regi. Vidare ska utredningen föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever. Dessutom ska utredningen utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet, vilket redovisas i detta betänkande. Se vidare utredningens direktiv, bilaga 1.

Regeringen beslutade den 21 november 2013 att utvidga utredningens uppdrag och att förlänga utredningstiden. Det utvidgade uppdraget, som ska redovisas senast den 15 april 2016, innebär att även elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk ska omfattas. Utredningen ska också föreslå hur elever med grav språkstörning ska få utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå som uppfyller de krav på anpassning som följer av elevens funktionsnedsättning. I detta ligger även att utredningen ska definiera begreppet grav språkstörning och därefter bedöma storleken på gruppen gravt språkstörda. Utredningen ska redogöra för behovet av stödåtgärder vid utbildning för gruppen elever med grav språkstörning, och föreslå hur rätten till utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå bör tillgodoses. Den del av uppdraget som avser utvärdering av statsbidraget till särskilda

insatser på skolområdet ska redovisas senast den 15 april 2015. Se tilläggsdirektiv, bilaga 2.

Av 12 § förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten följer bland annat att myndigheten ska administrera statliga stöd och bidrag enligt särskilda bestämmelser eller särskilda beslut. Det är utredningens uppdrag att i slutbetänkandet i april 2016 föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever. I detta delbetänkande kommer utredningen att redogöra för behovet av förändringar när det gäller statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet och lämna förslag till ändringar. Utredningens förslag om förändringar av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet kan behöva justeras i samband med att utredningen i sitt slutbetänkande lämnar förslag om hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd kan utvecklas.

2.2 Utredningens arbete

Den del av utredningens arbete som redovisas i detta betänkande har, i enlighet med direktiven, genomförts i nära samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten. Bland annat har utredningen haft en särskild kontaktperson från myndigheten och haft regelbundna avstämningar med myndighetens generaldirektör. Samråd med myndigheten har även genomförts i särskild ordning. Vidare har utredningen genomfört intervjuer med myndighetens samtliga chefer för resurscentra respektive regionala råd- och stödchefer.

Utredningen har även genomfört samråd med Sveriges Kommuner och Landsting vid två tillfällen, i de delar som behandlas i delbetänkandet.

Till utredningen har olika referensgrupper varit knutna. Dessa har, till dags dato, sammankallats till möten vid som mest fyra tillfällen. I referensgruppen för kommuner har företrädare för Ale, Karlstad, Arjeplog, Leksand, Norrköping, Stockholm, Umeå och Vimmerby kommuner ingått. I referensgruppen för myndigheter och organisationer har representanter för Friskolornas riksförbund, Myndigheten för delaktighet, Skolinspektionen, Skolverket,

Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting ingått. Representanter för Afasiförbundet i Sverige/Talknuten, Barnplantorna, Förbundet Sveriges dövblinda, Hörselskadades riksförbund, Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn och Sveriges dövas riksförbund, samt i förekommande fall deras ungdomsförbund, har ingått i referensgrupperna för intresseorganisationer respektive ungdomsförbund inom intresseorganisationer. Vidare har landstingen i Jönköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala och Västra Götaland ingått i referensgruppen för landsting. Slutligen har referensgruppen för fristående skolor bestått av deltagare från Academedia, Internationella Engelska skolan AB, Kunskapsskolan AB, Pysslingen AB och Ängkärrskolan i Solna.

Utredningen har även genomfört flera skol- och huvudmannabesök för att få del av deras erfarenheter. På huvudmannanivå har samtal förts med Göteborg, Linköping, Stockholm, Umeå, Piteå och Örebro kommuner, men även med representanter för kommuner i Kronoberg och Skåne. Vidare har utredningen besökt samtliga statliga specialskolor, utom Ekeskolan och Åsbackaskolan. Utredningen har även besökt kommunala och fristående hörsel- och språkklasser: Alviks hörselklasser i Stockholm, Eriksdalsskolan i Stockholm, Kannebäcksskolan i Göteborg, Mogårds folkhögskola, Solanderskolan i Piteå, Vallens språkklasser i Vallentuna, Ängkärrskolan i Solna, Bodaskolans kommunikationsklasser i Borås och Riksgymnasiet för döva och Riksgymnasiet för hörselskadade i Örebro. Utredningen har vid besöken samtalat med representanter för skolledning, lärare och elevhälsa, samt i vissa fall elever och föräldrar.

Utredningen har även träffat företrädare för Sveriges sjukhuslärarförening och företrädare för huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus för att få kunskap om deras verksamheter, erfarenheter och behov.

Vidare har utredningen haft en avstämning med Skolverket vid ett tillfälle med anledning av utredningens föreslagna ändringar.

Som hjälp i arbetet har utredningen även låtit forskare vid Mittuniversitetet i Härnösand göra en utvärdering av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet för perioden 2009–2013. Därutöver har utredningen tagit del av en utvärdering som samma

forskare, på uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten, genomfört av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet avseende utvecklingsprojekt.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga huvudmän som år 2014 ansökte om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus (se bilaga 4). Därtill har en förfrågan gått ut till huvudmän för särskild undervisning på sjukhus i samtliga län om förekomst av regional överenskommelse om ersättning till anordnande kommun.

Utredningen har dessutom tagit del av tidigare gjorda utredningar samt granskningar och utvärderingar på området från bland andra Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av tio kapitel, referenser samt fyra bilagor och inleds med utredningens författningsförslag, kapitel 1. Detta kapitel, kapitel 2, redogör för utredningens uppdrag och hur arbetet bedrivits. Därefter följer fem kapitel, kapitel 3–7, som redogör för reglering av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet, tidigare utredningar och rapporter, statistik över statsbidraget, dagens fördelningsgrunder för statsbidraget och statsbidragets syfte. Dessa kapitel beskriver bakgrunden mot vilken utredningen lämnar sina förslag. I det följande kapitlet redovisas utredningens utvärdering och förslag till ändringar, kapitel 8. Avslutningsvis redogörs för vilka konsekvenser förslagen bedöms få, kapitel 9. Därefter följer en författningskommentar, kapitel 10, och en referenslista. Som bilagor återfinns sedan kommittédirektiv, tilläggsdirektiv, Mittuniversitetets utvärdering av statsbidraget för särskilda insatser på skolområdet som bifogas i sin helhet samt utredningens enkät om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

3 Reglering av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet

Statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet regleras dels genom förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, dels i Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev. I detta kapitel redogörs för vilka områden som förordningen respektive regleringsbreven reglerar. Därefter beskrivs skillnaderna i reglering mellan lag, förordning och övrig statlig styrning. Kapitlet innehåller också en redogörelse för kommande lagändringar. Avslutningsvis görs en historisk tillbakablick över hur statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet har vuxit fram.

3.1 Bestämmelser om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet

Statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet regleras i dag i förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Av förordningen följer bland annat att en huvudman inom skolväsendet kan få statsbidrag till kostnader för insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan eller gymnasieskolan, för elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan och för elever i grundskolan

för vilka särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller motsvarande institution enligt 24 kap. 17 § skollagen (2010:800).¹

Med insatser av regional art avses samordnade utbildningsinsatser för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov, som i stor utsträckning även kommer sådana elever till del vilka har en annan hemkommun än den kommun där utbildningen bedrivs.²

Om en huvudman vidtar insatser av regional art för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan eller för elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan får huvudmannen tilldelas bidrag till merkostnader för undervisningen, och kostnader för elevhälsa och andra elevstödande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora. Den huvudman som vidtar insatser för särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution får tilldelas bidrag till verksamheten. Bidragen ska användas för det ändamål som anges av Specialpedagogiska skolmyndigheten i beslutet om fördelning.³

3.2 Bestämmelser i skollagen om särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution

I dag finns bestämmelser om särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution i skollagen (2010:800). Skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010. Den började tillämpas på utbildning och annan verksamhet den 1 juli 2011.⁴ I samband med detta sammanfördes bestämmelserna om särskild undervisning för såväl grundskola som gymnasieskola i 24 kap. skollagen om särskilda utbildningsformer.

Av 24 kap. skollagen följer bland annat att för sådana elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl under en längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete

¹ 1 § förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

² 2 § förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

³ 4-6 §§ förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

⁴ Lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).

och som vårdas på sjukhus eller en motsvarande institution ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Den särskilda undervisningen ska, i fall som ovan, anordnas av den kommun där institutionen är belägen och stå öppen även för dem som fullgör skolplikten utanför skolväsendet.⁵

Av förarbetena till skollagen framgår bland annat, utöver vad som följer av skollagen, att ”ersättningens storlek grundas på antalet tjänster och därför varierar mellan olika kommuner”.⁶

3.3 Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion

Enligt 12 § förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska myndigheten administrera statliga stöd och bidrag enligt särskilda bestämmelser eller särskilda beslut. Myndigheten ska också följa upp och utvärdera de insatser för vilka statliga stöd och bidrag har lämnats.

3.4 Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev

Av Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2014 framgår villkoren för ramanslaget 1.6 Särskilda insatser på skolområdet. Anslagsposten får belastas med utgifter för statsbidrag enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Medel får också användas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. Vidare framgår av regleringsbrevet att myndigheten får belasta anslagsposten med högst 2 300 000 kronor för stöd för särskilt anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada vilka efter grundskolan behöver

⁵ 17 och 19 §§ skollagen (2010:800).

⁶ Prop. 2009/10:165.

ett så kallat mellanår före starten av gymnasial utbildning.⁷ Motsvarande skrivningar har förekommit i samtliga regleringsbrev för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Under åren 2009–2012 framgick det också av regleringsbreven att av medlen under anslagsposten skulle myndigheten, utan rekvisition, betala ut 3 000 000 kronor till Göteborgs kommun för undervisning av elever med dövhet i kommunens grundskola. Detta var elever som annars skulle ha tagits emot i den statliga specialskolan Vänerskolan. Under år 2008 var beloppet till Göteborgs kommun och till de så kallade mellanåren nedsatt till hälften då regleringsbrevet endast gällde för sex månader.

3.5 Bestämmelser om entreprenad

Av 23 kap. 4 § skollagen (2010:800) följer att inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad. Av 5 § samma kapitel framgår att om det finns särskilda skäl får regeringen efter ansökan av en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman i andra fall än som anges i 2 och 4 §§ medge att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen får överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad.

3.6 Åldersgräns för antagning till folkhögskola

Enligt 6 § förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen får till en allmän kurs som ger en behörighet motsvarande den som kan fås genom skolväsendet endast den som fyller 18 år senast under det kalenderår kursen börjar eller som är äldre antas. Trots detta får en folkhögskola till undervisningen anta en yngre elev som går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

⁷ Regeringsbeslut U2013/7498/S, U2013/7484/SAM(delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2013-12-12.

3.7 Skillnader i reglering mellan lag, förordning och övrig statlig styrning

Inom ett par områden skiljer sig regleringen av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet i lag, förordning och övrig statlig styrning. Det ena handlar om målgruppen för den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution. Den andra skillnaden handlar om vad statsbidraget får användas till.

I bestämmelserna i skollagen (2010:800) framgår att särskild undervisning vid sjukhus eller motsvarande institution ska anordnas för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Av förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet följer att en huvudman kan få bidrag för att anordna särskild undervisning vid sjukhus eller motsvarande institution endast för elever i grundskolan. Statsbidrag kan således inte beviljas för särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution som anordnas för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan eller för elever som fullgör sin skolplikt utanför skolväsendet.

I dagsläget finns det inte någon reglering av vilken huvudman som ska tillhandahålla de lokaler som behövs för den särskilda undervisningen. Det finns inte heller någon reglering som stöd för kommuner att begära ersättning av andra skolhuvudmän för sina kostnader i samband med den särskilda undervisningen.

När det gäller vad statsbidraget får användas till finns det en skillnad mellan förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet och Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev. Det är endast regleringsbreven som tydliggör att statsbidraget får användas även till utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. På samma sätt är det endast regleringsbreven som nämner stödet för särskilt anordnad utbildning för de ungdomar med svår synskada som efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår före starten av gymnasial utbildning.

3.8 Kommande ändringar i skollagen

Den 18 mars 2015 biföll riksdagen utbildningsutskottets förslag till beslut i utskottsbetänkande 2014/15:UbU4⁸ angående proposition 2014/15:43 Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus. Propositionens föreslagna skollagsändringar innebär att undervisning enligt 24 kap. 17 § skollagen ska anordnas för elever som inte kan delta i vanligt skolarbete med anledning av att de vårdas på sjukhus eller institutioner som är knutna till ett sjukhus, om det inte är obehövt för elevens inhämtande av kunskaper. Det ska således inte längre krävas att eleven inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid. Vidare ska uttrycken *någon annan institution* och *en motsvarande institution* ersättas med *institution som är knuten till ett sjukhus*. Dessutom ska den som undervisar inom den särskilda undervisningen på sjukhus vara legitimerad. Utredningen kommer fortsättningsvis att använda sig av uttrycket *institution som är knuten till ett sjukhus* i detta betänkande.

I propositionen gör regeringen även bedömningen att Statens skolverk bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Regeringen avser även att ändra förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet så att en huvudman inom skolväsendet även ska kunna få statsbidrag för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som får särskild undervisning.

Ändringarna i skollagen träder i kraft den 1 juli 2015.

3.9 Historisk tillbakablick

3.9.1 SÅS-anslaget

Under 1970-talet pågick två större utredningar om skolans organisation, dels utredningen om skolans inre organisation (SIA), dels utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK). I väntan på utredningarnas slutbetänkanden efterlyste lärar-

⁸ Utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU4, Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus.

organisationerna extra medel för olika kortsiktiga särskilda åtgärder på skolområdet. Därför avsattes medel för insatser på de områden av skolan där problem gjorde sig gällande. Det ansågs särskilt angeläget i storstadskommunerna, men också i områden med stora invandrargrupper. Medlen, som i första hand skulle användas för åtgärder inom grundskolan och undantagsvis för insatser i gymnasieskolan, skulle i sin helhet inte bindas till en viss typ av åtgärder. Bidrag kunde utgå dels för personalförstärkning i undervisningen, dels till förstärkningsanordningar för elevvård och fritidsverksamhet. Medlen anvisades under ett särskilt reservationsanslag, Särskilda åtgärder på skolområdet (SÅS-anslaget). Den föreslagna verksamheten bedömdes kunna fortgå även efter starten vårterminen 1974.⁹

Under 1980-talet utgick bidrag enligt förordning (1981:501) om statsbidrag till särskilda åtgärder på skolområdet till insatser i grundskolan eller gymnasieskolan för antingen ett närmare bestämt ändamål (särskild resurs) eller en i huvudsak valfri användning (allmän resurs). Först 1984 infördes bestämmelser i förordningen om att vissa belopp skulle fördelas mellan länsskolnämnder i län där regionala åtgärder för elever med handikapp, funktionsnedsättning, planerades av planeringsberedningarna. Syftet var att förbättra möjligheterna till utbildning för barn och ungdomar med funktionsnedsättning. Vid fördelning av medlen för allmän resurs skulle hänsyn tas till om andelen elever med funktionsnedsättning var stor eller om en kommun där det fanns en eller flera specialskolor hade särskilt stora kostnader.¹⁰

1986 begränsades bidraget till att gälla grundskolan. I övrigt var förordningen, i allt väsentligt, oförändrad.¹¹

3.9.2 SIS-bidraget

Förordning (1987:738) om statsbidrag till särskilda insatser inom skolområdet tillkom budgetåret 1986/87 genom en sammanlagning av resurser under flera anslag för elever med funktions-

⁹ Prop. 1973:165 och prop. 1974:1 Bilaga 10.

¹⁰ Förordning (1981:501) om statsbidrag till särskilda åtgärder på skolområdet och prop. 1983/84:27.

¹¹ Förordning (1986:351) om statsbidrag till särskilda åtgärder i grundskolan.

nedsättning och andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan.¹² Av förordningen följde att kommuner kunde erhålla bidrag för undervisningsinsatser av såväl lokal som regional art för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan. Bidrag kunde även tilldelas för elevvårdsinsatser av regional art. Bidrag för insatser av regional art gällde även för elever med flera funktionsnedsättningar i särskolan. Vidare framgick av förordningen att i undervisningsinsatser av regional art ingick särskild undervisning av elever i grundskolan enligt 10 kap. 3 § skollagen (1985:1100). Bidrag för insatser av regional art kunde beviljas för merkostnader för undervisningen som inte täcktes av statsbidraget till driftskostnader för undervisningen, eller för elevvårdskostnader, om dessa var särskilt stora.¹³

I samband med kommunaliseringen av skolan kom förordningen om statsbidrag att förändras och 1991 infördes förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Nu hade möjligheten till bidrag för insatser av lokal art tagits bort eftersom grundresursen inom sektorsbidraget¹⁴ inkluderade den del (ungefär 75 procent) av anslaget till särskilda insatser inom skolområdet som avsatts för lokala insatser för elever med ”handikapp eller med andra särskilda behov”, till exempel särskild undervisning. Den del av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (SIS-medlen) som avsåg regionala undervisningsinsatser ingick inte i sektorsbidraget, utan skulle beräknas och utbetalas i särskild ordning, eftersom det ansågs viktigt att verksamhet som bedrevs för elever med funktionsnedsättning kunde fortsätta som hittills.

Enligt förordningen avsågs med regional insats samordnade utbildningsinsatser, för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov, som i stor utsträckning kommer även sådana elever till del vilka är folkbokförda i en annan kommun än den anordnande. Kostnaderna för elever vid en regionalt anordnad

¹² Prop. 1990/91:18.

¹³ Förordning (1987:738) om statsbidrag till särskilda insatser inom skolområdet.

¹⁴ Sektorsbidraget anger det totala statliga finansiella stödet till skolektorn, dvs. grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna. Grundresurs är beräkningsmodellen för grundskolan där sektorsbidraget ersätter huvuddelen av tidigare bidragsdelar till grundskolan.

utbildning bedömdes som regel vara betydligt högre än i den vanliga skolan. De elever som måste få sin skolgång anordnad på detta sätt bedömdes ofta i behov av extra stödinsatser.¹⁵

¹⁵ Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet, prop. 1990/91:18 och prop. 1990/91:100 Bilaga 10.

4 Tidigare utredningar och rapporter

4.1 Utredningen om utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning

Utredningen om utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning lämnade sitt betänkande, Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning¹⁶, i november 2012. Utredningens uppdrag var att klarlägga om regleringen behövde förtydligas i frågor om utbildning för barn och unga vid hem för vård eller boende, särskilda ungdomshem och sjukhus eller motsvarande institution.

När det gäller särskild undervisning vid sjukhus eller motsvarande institution fann utredningen att begreppet *längre tid* ledde till svårigheter att avgöra hur lång tid som avses. Tiden för vård på sjukhus har förkortats och ambitionen är att barnen ska vistas hemma så mycket som möjligt. Inom den somatiska vården behandlas barn en mycket kort sammanhängande tid på sjukhus medan den totala behandlingstiden kan vara lång. Inom den barn- och ungdomspsykiatriska vården är vårdtiderna generellt längre, men även här har mellanvårdsformerna ökat, till exempel dagvården. Liksom inom den somatiska vården kan tiden på sjukhus vara kort medan den totala tiden för behandling kan vara lång. Utredningen föreslog därför att begreppet *längre tid* tas bort ur bestämmelsen om sjukhusundervisning, eftersom behovet av undervisning mer handlar om elevens skolsituation och sjukdomstillstånd, än om hur länge eleven vårdas.

¹⁶ SOU 2012:76, Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning.

Vidare konstaterade utredningen att tolkningen av begreppet *motsvarande institution* i skollagen varierar, vilket leder till osäkerhet om tillämpningen. Utredningen ställde sig inte bakom tolkningen att ett hem för vård och boende kan anses vara en motsvarande institution utan menade att lagstiftaren troligen avsåg att det ska motsvara sjukhus eller ha en koppling till sjukhus eller sjukvård, till exempel ett behandlingshem som är knutet till en BUP-klinik. Utredningens förslag var därför att begreppet motsvarande *institution* ersätts med begreppet *institution knuten till ett sjukhus*.

Utredningen tog även ställning till ersättningsfrågan när det gäller sjukhusundervisningen och föreslog att förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS) ändras så att en huvudman inom skolväsendet, utöver att få ersättning för särskild undervisning av elever i grundskolan, även kan få statsbidrag för särskild undervisning av elever i grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Om det statliga anslaget skulle ökas eller elevernas hemkommuner skulle ersätta en del av undervisningen på sjukhuset lämnade utredningen emellertid öppet. Detta trots att utredningen fått signaler om att de ekonomiska resurserna behövde öka till de anordnande kommunerna. Utredningen fann det dock angeläget att peka på de brister som framkommit om det finansiella systemet. Förutom ovanstående hade det i utredningen framkommit att det fanns en osäkerhet om sjukhuskommunen kunde kräva interkommunal ersättning från elevens hemkommun, att anordnande kommuner inte fick full täckning för sina kostnader och att kostnaden för undervisningen av eleverna på sjukhus varierade mycket mellan de olika sjukhusen.

För att få en mer likvärdig sjukhusundervisning för eleverna och undvika olika tolkning av bestämmelserna föreslog utredningen att regeringen skulle ge Skolverket i uppdrag att, i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten, utarbeta allmänna råd eller stödmaterial om särskild undervisning vid sjukhus eller vid en institution knuten till ett sjukhus.

4.2 Utredningen om en flexibel specialskola

I april 2012 överlämnade utredningen om en flexibel specialskola sitt slutbetänkande *Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning*.¹⁷ Enligt utredningens tilläggsdirektiv skulle utredningen se över den riksrekryterande gymnasiala utbildningen för ungdomar med vissa funktionsnedsättningar. De utbildningar som avsågs var Rh-anpassade gymnasieutbildningen i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå för elever med svåra rörelsehinder, gymnasieutbildningen för elever med dövhet, hörselskada, dövblindhet och språkstörning i Örebro samt utbildningen för elever med dövhet och hörselskada i Örebro kommuns gymnasiesärskola.

När det gällde statligt stöd till kommunala och fristående huvudmän kom utredningen att beröra statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet. Enligt uppgifter till utredningen bestämdes storleken på bidraget till regionala undervisningsgrupper utifrån faktorer som antal elever från egen kommun, antal elever från annan kommun, skolform och om det fanns särskilt kostnadskrävande behandlingsinsatser. Utredningen bedömde att de bidrag som delades ut i flera fall var så låga att de knappast var avgörande för om de aktuella verksamheterna kom till stånd eller inte. Utredningen ifrågasatte att det var kostnadseffektivt att fördela så små belopp per elev. Av den anledningen ansåg utredningen att denna del av SIS-medlen borde ses över. Oberoende av om en granskning skulle komma fram till att bidraget borde avvecklas eller förstärkas ansåg utredningen att statliga bidrag ska utgå först efter en prövning av om verksamheten verkligen tillför en anpassad verksamhet av hög kvalitet som så långt möjligt är integrerad i den ordinarie utbildningsmiljön.

¹⁷ SOU 2012:24, *Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning*.

4.3 Utredningen om statliga specialskolor

Utredningen om statliga specialskolor lämnade sitt slutbetänkande, *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*¹⁸, i december 2007. Utredningens uppdrag bestod av två delar. För det första att utreda hur Ekeskolan och Hällsboskolan ska återetableras som statliga specialskolor för elever med synskada och ytterligare funktionshinder respektive grav språkstörning. För det andra att kartlägga och analysera hur stort behovet av utbildningsplatser kan förväntas bli vid inrättande av en statlig specialskola för elever i gymnasieåldern med synskada och ytterligare funktionshinder. I sitt slutbetänkande berörde utredningen även frågan om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Utredningen föreslog bland annat att det statliga bidraget till kostnader för insatser av regional art som kommuner vidtar för döva eller hörselskadade skulle höjas. Orsaken till detta var att en jämförelse hade visat att kommunernas genomsnittliga kostnad för en hörselklasselev i en kommunal grundskola med regional verksamhet är betydligt högre än kommunernas genomsnittliga kostnad för en elev i statlig specialskola. Detta, menade utredaren, skulle kunna påverka elevernas möjlighet att välja skolform. En höjning av bidraget skulle öka förutsättningarna för kommunerna att samverka. En sådan samverkan skulle i sin tur innebära att elevgruppen blev tillräckligt stor för att kommunerna skulle kunna utveckla kvalitativa och kostnadseffektiva utbildningsformer. För att skolformerna skulle få lika finansiella förutsättningar skulle statsbidraget behöva höjas med 309 procent.

Utredningen föreslog även att det skulle ställas krav avseende exempelvis grupperns storlek och sammansättning på de regionala insatserna, anpassade efter de regionala förutsättningarna. Syftet med kraven var att säkerställa att utbildningsinsatserna som beviljades statsbidrag höll hög kvalitet. Vidare föreslog utredningen att Myndigheten för specialpedagogik skulle få i uppdrag att följa upp att de krav som ställts på regionala insatser uppfylls. Myndigheten för specialpedagogik skulle även ges i uppdrag att utreda om bidrag enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet för andra elever än döva eller

¹⁸ SOU 2007:87, *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

hörselskadade behöver höjas. Utredningen föreslog även att myndigheten i samband med ansökan om bidrag skulle ange vilket eller vilka krav som ska ställas på den regionala insatsen för att bidraget ska beviljas och att myndigheten skulle följa upp de krav som ställs.

4.4 FUNKIS-utredningen

I maj 1998 överlämnade utredningen om funktionshindrade elever i skolan sitt slutbetänkande FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan.¹⁹ Utredningens uppdrag var framför allt att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning för funktionshindrade elever ska fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som ska finansiera verksamheten. Utredningen berörde även statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet. Bland annat framkom att medel från SIS-anslaget fördelades till bland annat kunskapscenter och REDAH-center. Den huvudsakliga uppgiften för kunskapscenter var att samla, utveckla och sprida tvärfackliga kunskaper och erfarenheter medan REDAH-center var regionala center för datorbaserade hjälpmedel för handikappade. Vidare fördelades SIS-medel till landstingens hörselvårdskonsulenter. Av utredningen framgår även att SIS-medlen till sjukhusundervisningen ökat under 1990-talet från knappt 60 miljoner kronor till drygt 67 miljoner kronor per år.

Särskild undervisning på sjukhus

När det gäller sjukhusundervisningen framkom i betänkandet att medel från SIS-anslaget stod för merparten av kostnaderna för sjukhusundervisningen. Bidrag lämnades till undervisning vid somatiska och psykiatriska avdelningar, behandlingshem knutna till barnpsykiatriska kliniker och till ett litet antal ”samverkansklasser” som organiserades med ett delat ansvar mellan barn- och ungdomspsykiatriska kliniker och värdkommuner. Budgetåret 1997 fördelades 62,4 miljoner kronor till sjukhusundervisningen.

¹⁹ SOU 1998:66, FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan.

I en utvärdering som SIH (Statens institut för handikappfrågor i skolan) presenterade 1995 konstaterades att sjukhusundervisningen fyllde en viktig funktion för eleverna då den skapade trygghet, hade en terapeutisk funktion, utgjorde en brygga till hemskolan och minskade behovet av stödinsatser vid återkomst till hemskolan. Vidare framkom att vårdtiderna hade minskat vid somatiska kliniker och att antalet vårdplatser minskat vid såväl barn- och ungdomspsykiatriska kliniker som behandlingshem. Mot bakgrund av detta ansåg Astrid Lindgrens Barnsjukhus i Stockholm att behovet av sjukhusundervisning hade minskat. I en uppvaktning till utredningen framförde sjukhuset även att sjukhuslärarnas arbetsuppgifter successivt förändrats till att bland annat även omfatta pedagogisk utredning av barn och medverkan i att utarbeta pedagogiska program för att stödja barn med funktionsnedsättning. I skrivelsen framfördes också att det var angeläget att frågan om huvudmannaskap för sjukhusskolan löstes. Man förordade en treårig försöksverksamhet med statligt huvudmannaskap för sjukhusskolan vid Astrid Lindgrens Barnsjukhus. Mot denna bakgrund och med anledning av att utredningen inte haft i uppdrag att utreda sjukhusundervisningen föreslog utredningen att hela frågan om sjukhusundervisningen snarast ses över.

Regionala undervisningsgrupper

Utredningen kom fram till att kriterierna för att bidra med statliga medel till regionala undervisningsgrupper borde skärpas. Detta mot bakgrund av att det fanns en tendens att bidrag utgick till allt fler verksamheter, i vissa fall med få elever totalt och framför allt med få elever från annan kommun än värdkommunen. Utredningen konstaterade även att det var ett kommunalt ansvar att erbjuda elever undervisning i särskilda undervisningsgrupper om de hade behov av det. I de fall det var motiverat borde staten i första hand stödja kommunerna att etablera samarbete med varandra. Statligt bidrag borde därför, enligt utredningen, endast utgå för verksamheter som har betydelse för en större region eller, i vissa fall, hela landet. Det gällde regionala undervisningsgrupper med utvecklingsverksamhet, eller med förutsättningar att etablera en

sådan. För att skapa stabila förutsättningar borde stödet kunna beslutas för mer än ett år i taget, till exempel för två till tre år.

Vidare föreslog utredningen att en styrelse för de regionala centren för specialpedagogiska frågor, bestående av företrädare för stat, kommun och landsting, borde fördela SIS-medlen.

Preparandkurs för ungdomar med synskada

I en skrivelse till utredningen från SIH och Sibus (Statens institut för särskilt utbildningsstöd) ombads utredningen även ta ställning till försöket med en ettårig "preparandkurs" på folkhögskola för vissa ungdomar med synskada. Detta hade bedrivits i projektform sedan läsåret 1992/93 och hade finansierats av hemkommunerna med 75 000 kronor per elev och år samt med olika statliga bidrag från SIH (SIS-medel), Folkbildningsrådet och Sibus om sammanlagt 230 000 kronor per elev. SIH och Sibus hade i sin skrivelse föreslagit att kursen borde betraktas som en preparandkurs inom gymnasieskolan där kostnaderna fördelades mellan stat och kommun. Utredningen bedömde att projektet var ett värdefullt exempel på hur folkhögskolan kunde fylla en roll för vissa ungdomar med funktionshinder. Den aktuella verksamheten förbereder ungdomar med synskada för fortsatta gymnasiestudier i den vanliga gymnasieskolan. Utredningen menade, i enlighet med SIH:s och Sibus förslag, att staten skulle kunna bidra med viss finansiering.

4.5 Specialpedagogiska skolmyndighetens uppföljningar och utvärderingar

4.5.1 Mittuniversitetets utvärdering Särskilda insatser på skolområdet (SIS)

På uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten genomförde två forskare vid Mittuniversitetet i Härnösand hösten 2013 en utvärdering av två utvecklingsprojekt finansierade med SIS-medel.²⁰ Syftet med utvärderingen var dels att få kunskaper om insatsernas

²⁰ Bostedt, G. & Boström, L. (2013), Särskilda insatser på skolområdet (SIS), Mittuniversitetet.

genomförande och resultat, dels att ge Specialpedagogiska skolmyndigheten underlag att reflektera över sin struktur för direktiv och processtöd gällande SIS-medel.

De studerade projekten visade på olikheter när det gäller initiativ till projektet, i vilken utsträckning som Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivare deltog i processen och om ansökningarna var praxis- eller verksamhetsorienterade. Projekten uppvisade däremot likheter när det gäller avsaknad av systematisk dokumentation och utvärdering.

Slutsatserna i utvärderingen var, att för att underlätta uppföljningen av bidragens effekter skulle Specialpedagogiska skolmyndigheten behöva förtydliga sina direktiv. Vidare är det betydelsefullt för genomförandet av projekten om behovsanalysen vid ansökan är genomtänkt. Särskilt bör elevernas behov beskrivas i högre grad. Då utvecklingsprojekt är en stor källa till kunskaps- och verksamhetsutveckling är det viktigt att också slutredovisningarna görs fylligare. Hög kvalitet i ansökningar och slutredovisningar möjliggör organisatoriskt lärande hos alla berörda aktörer. Myndigheten borde därför se över vilka krav man ställer i ansöknings- och redovisningsformulär för att uppnå samstämmighet med myndighetens syn på specialpedagogik. Resurser för utvärdering borde ingå i projektbeloppet och Specialpedagogiska skolmyndigheten borde utarbeta rutiner för att säkerställa en systematisk kunskapsbildning av utvecklingsprojekten.

Utvärderingen visade att handläggningstiden för ansökan om SIS-medel under år 2012 var rimlig, men Specialpedagogiska skolmyndigheten rekommenderades att överväga om inte merparten av de SIS-medel som fördelades borde anpassas efter skolans läsår snarare än kalenderår. Vidare efterlyste forskarna en flexibilitet när det gäller tidskravet på återrapporteringen och menade att ett tidsintervall på kanske sex månader vore rimligt innan ett projekt behöver slutredovisas. Detta skulle ge tid för reflektion.

Rapporten problematiserar vidare hur stödet från Specialpedagogiska skolmyndigheten kan genomföras på ett regionalt likvärdigt sätt, då de båda studerade projekten visade på olika grad av engagemang från myndighetens sida. Myndighetens

stöd i ansökningsförfarandet ställer frågan om var gränsen mellan stöd och styrning går.

4.5.2 Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS)

I januari 2013 presenterade Specialpedagogiska skolmyndigheten sin uppföljning av anslaget till särskilda insatser på skolområdet.²¹ Syftet var att följa upp effekterna av beviljade bidrag år 2011. Utifrån vad som konstaterades i uppföljningen framhöll myndigheten fem utvecklingsområden:

1. För att underlätta framtida uppföljningar bör det finnas ett dokumenterat resonemang kring vilka effekter respektive bidrag förväntas leda till.
2. Mot bakgrund av de oklarheter som framkommit om syftet med bidraget till regionala undervisningsinsatser bör informationen om detta ses över.
3. Myndigheten bör ta hänsyn till verksamheternas faktiska kostnader vid beviljandet av bidrag till regionala undervisningsinsatser.
4. Myndigheten bör överväga möjligheten till flexibla tidsramar för projekten för att öka genomförandegraden inom utsatt tid.
5. Myndigheten bör överväga krav på dokumentation och utvärdering av projekt som beviljas statsbidrag över en viss summa.

Särskild undervisning på sjukhus

År 2011 beviljades totalt 77 verksamheter i 41 kommuner bidrag om sammanlagt 60 miljoner kronor. Fördelningen i landet var tämligen jämn, men en av Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner, Östra regionen, utmärkte sig genom att ha relativt få verksamheter i förhållande till regionens folkmängd.

²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

Bidrag beviljades till särskild undervisning i anslutning till somatisk vård, barn- och ungdomspsykiatri eller behandlingshem knutna till barn- och ungdomspsykiatri. Verksamheter i anslutning till barn- och ungdomspsykiatri och behandlingshem beviljades i genomsnitt ett högre belopp än verksamheter i anslutning till somatisk vård. Fördelningen följde av antalet lärartjänster men täckte i genomsnitt 80 procent av kostnaderna för de beviljade lärartjänsterna.

Somatisk vård hade många fler elever men färre elevdagar i förhållande till barn- och ungdomspsykiatri.²² Detta visade på att elever i somatisk vård vistas på sjukhus under kortare tidsperioder medan vårdtiden inom barn- och ungdomspsykiatri har ökat. I genomsnitt undervisades elever i somatisk vård under fyra dagar, medan elever inom barn- och ungdomspsykiatri undervisades under 13,5 dagar. Vid behandlingshem fick eleverna i genomsnitt undervisning i 56,9 dagar, vilket beror på att elever vistas där under förhållandevis lång period. Antal elevdagar per lärartjänst skilde sig även åt. Inom barn- och ungdomspsykiatri var antalet elevdagar per lärartjänst lägre än inom somatisk vård och behandlingshem.

I uppföljningen konstaterades att bidraget tycks ha en avgörande ekonomisk betydelse för verksamheterna eftersom det finansierade en större del av verksamheternas totala kostnader. I genomsnitt täckte bidraget cirka 80 procent av kostnaden för lärartjänsterna.

Vid en jämförelse mellan hur många elever som var inskrivna på sjukhus i mer än två dagar och hur många elever som fick del av särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus fann myndigheten att undervisningen nådde en förhållandevis stor andel av eleverna. Huvudintrycket var även att verksamheterna fungerade väl. Det fanns dock flera faktorer som påverkade effekten av bidraget, varav en var omständigheten att ytterligare finansiering krävdes från annat håll.

²² Elevdagar definieras som antal dagar som lärlädd undervisning bedrivs med en viss elev.

Regionala undervisningsinsatser

Under år 2011 beviljades omkring två tredjedelar av de 90 ansökningar om bidrag till regionala undervisningsinsatser som inkom till myndigheten. Flest verksamheter återfanns i storstadsregioner i Östra, Västra och Södra regionerna. Sammanlagt 38 huvudmän beviljades totalt cirka 40 miljoner kronor i bidrag, vilket kom drygt 1 500 elever tillgodo. Majoriteten av eleverna gick i grundskolan och nästan 40 procent av eleverna var hemmahörande i en annan kommun än den verksamheten låg i. Drygt 60 procent av eleverna var pojkar. Merparten av de regionala undervisningsinsatserna pågick hela skollåret.

När det gäller effekterna av bidraget framkom i uppföljningen att verksamheterna generellt inte var beroende av bidraget för sin existens, men att kvaliteten på verksamheterna skulle kunna bli lidande om bidraget uteblev. Bidraget möjliggjorde enligt huvudmännen hög personaltäthet, kostsamma utflykter och inköp av olika pedagogiska hjälpmedel.

Bidragets kostnadstäckning var relativt låg och skilde sig markant mellan olika verksamheter. Orsaken till detta uppgavs vara att myndigheten i sin handläggning inte gör någon bedömning av hur stora merkostnaderna för undervisningen är eller om elevhälso-kostnaderna är att betrakta som särskilt stora. Bidraget fördelades istället enligt schabloner oberoende av verksamheternas kostnader.

Vidare visade uppföljningen att syftet med bidraget tycktes oklart ute i verksamheterna. Verksamheternas skiftande tolkningar av vad bidraget ska användas till och de stora skillnaderna i kostnadstäckning gjorde det svårt att bedöma effekterna av bidraget. Dessutom konstaterades att det av myndigheten uppgivna syftet med bidraget²³ var vagt formulerat, vilket gjorde det svårt att använda vid en effektutvärdering.

Myndigheten konstaterade slutligen i rapporten att en mängd externa faktorer, som inte myndigheten styr över, har en avgörande påverkan på effekten av de regionala undervisningsinsatserna. Myndigheten fann även att det kan ifrågasättas om de effekter som verksamheterna nämner verkligen härrör från bidraget.

²³ "...understödja skolhuvudmän att i regional samverkan bedriva undervisning för elever med funktionsnedsättning." Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2011), Verksamhetsplan 2011.

Utvecklingsprojekt

Under år 2011 beviljades 59 av sammanlagt 198 ansökningar om bidrag till utvecklingsprojekt. Totalt beviljades bidrag om 13,5 miljoner kronor, medan de beviljade beloppen per projekt varierade mellan 40 000 och 900 000 kronor. Under en rad av år var Skoldatatek den vanligaste formen för utvecklingsprojekt, men även så kallade tillgänglighetsprojekt var vanliga. Flest utvecklingsprojekt bedrevs år 2011 i Specialpedagogiska skolmyndighetens Västra, Norra och Mellersta regioner.

Omkring 40 procent av alla tillgänglighetsprojekt blev inte klara inom utsatt tid, vilket även motsvarade genomsnittet för alla utvecklingsprojekt. Flera projekt genomförde inte heller alla aktiviteter som angavs i ansökan, bland annat på grund av att man beviljats mindre bidrag än förväntat. Uppföljningen visade även att syfte, mål och planerade aktiviteter i projekten ofta var otydligt beskrivna eller beskrivna i allmänna ordalag, vilket gjorde det svårt att avgöra om projekten frångått den ursprungliga planeringen.

Hälften av projekten dokumenterades i någon form, utöver den slutredovisning som myndigheten krävde. Även hälften av projekten utvärderades. Flera projekt hade även försökt få till en kunskapsöverföring till andra, men nästan en tredjedel av projekten hade inte genomfört någon insats alls för att sprida erfarenheterna. Nästan alla projekt övergick i reguljär verksamhet i någon form efter projektidens slut.

När det gäller effekter av bidraget var det tydligt att de som fokuserat mer direkt på enskilda elever i högre utsträckning framhöll effekter och upplevda förbättringar även om det var svårt att koppla det till måluppfyllelse. Det fanns svårigheter att mäta effekter av bidraget dels eftersom projekten genomfördes parallellt med andra processer vilket gjorde det svårt att avgöra vad som var en effekt av projekten, dels eftersom projekten pågick under så kort tid. I vissa fall fanns det anledning att ställa frågan om inte ett projekts insatser egentligen var sådana som ingår i en skolas ordinarie verksamhet.

Myndigheten konstaterade att bidraget i genomsnitt täckte kostnader för personal och dokumentation, även om kostnads-täckningen givetvis varierade. Det framstod således som om bidraget haft en avgörande betydelse för att projektet skulle bli

verklighet. Mot bakgrund av myndighetens uppgivna syfte med bidraget²⁴ konstaterade rapporten att projekten faktiskt kan anses stimulera ett utvecklingsarbete.

Mellanåret för svårt synskadade

Den första utbildningen i form av ett så kallat mellanår för synskadade elever startade år 1992 vid Hagabergs folkhögskola. År 2003 tog Dalarö folkhögskola över utbildningen och bedriver än i dag utbildningen, men sedan 2006 under namnet Ågesta folkhögskola. Efter Specialpedagogiska skolmyndighetens informationsinsats för att få fler utbildningsanordnare tillkom Glimåkra folkhögskola som anordnare år 2011.

Utbildningen bedrivs "till formen" som ett gymnasialt introduktionsprogram. Mellan läsåren 2009/10 och 2012/13 har sammanlagt 31 elever gått utbildningen vid de två folkhögskolorna.

Utbildningen benämns av folkhögskolorna som preparandkurs och finansieras genom en kombination av "interkommunal ersättning" från elevens hemkommun och statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Den "interkommunala ersättningen" ska täcka kostnader för undervisningen medan statsbidraget ska täcka kostnader för kost, logi och assistans. Vid tidpunkten för Specialpedagogiska skolmyndighetens granskning skedde fördelningen av statsbidraget utifrån antal elever i utbildningen. Hela statsbidraget om 2 300 000 kronor utbetalades till utbildningsanordnarna i proportion till antalet elever som de hade.

Vid uppföljningen av bidraget konstaterades det att det inte går att fastställa hur stor del av (eller exakt vilka) kostnader som statsbidraget täcker. Det syns varken i de uppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten begär in i ansökan om bidrag eller i slutredovisningen av beviljat bidrag. Någon kontroll av skolans faktiska kostnader i förhållande till statsbidrag och interkommunal ersättning har inte gjorts. Det ansökningsförfarande som myndigheten har är detsamma som för de regionala utbildningsinsatserna trots att både bidraget och utbildningen skiljer sig från detta. Uppgifter om kostnader för

²⁴ "...att stimulera utvecklingen av lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning". Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2011), Verksamhetsplan 2011.

kost, logi och assistans efterfrågas inte i ansökan. Vidare framkom att några enstaka elever under åren 2009–2012 gått det så kallade mellanåret först efter genomförda gymnasiestudier. Men majoriteten av eleverna har gått mellanåret efter att ha avslutat grundskolan med ofullständiga betyg. Endast tre elever gick mellanåret direkt efter att de avslutat grundskolan med fullständiga betyg. Knappt hälften av eleverna var 18 år eller äldre när de påbörjade mellanåret. Ett antal av eleverna gick mellanåret under två år.

Specialpedagogiska skolmyndigheten konstaterar att regleringsbrevet inte reglerar vad bidraget ska användas till i detalj. Myndigheten har inte heller gjort någon egen tolkning eller avgränsning av vad bidraget ska gå till. Det är därför oklart vad bidraget får användas till och vilka som får räknas till målgruppen. Mot bakgrund av vad som framkom i granskningen fann myndigheten att det kunde finnas anledning att dels förtydliga vad bidraget får användas till, dels ha ett särskilt ansökningsförfarande för mellanåret där det underlag som behövs krävs in.

4.5.3 Uppföljning av beviljade statsbidrag till Kannebäcksskolan

I en rapport från år 2012 redovisas resultatet av en granskning av beviljade statsbidrag till Kannebäcksskolan. Granskningen är gjord av en extern revisionsbyrå på uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten.²⁵

Av myndighetens regleringsbrev följde att Göteborgs kommun skulle tilldelas 3 000 000 kronor för undervisning av elever med dövhet i kommunens grundskola. Detta var elever som annars skulle ha tagits emot i den statliga specialskolan Vänerskolan. Granskningsrapporten visar att detta bidrag delfinansierade hela Kannebäcksskolans verksamhet, och inte enbart den verksamhet som riktade sig till Vänerskolans målgrupp. Kannebäcksskolan ansåg att alla skolans elever tillhörde Vänerskolans målgrupp. Specialpedagogiska skolmyndigheten ansåg däremot att skolans

²⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2012), Uppföljning av beviljade statsbidrag till Kannebäcksskolan.

elever inom det så kallade tal- och språkspåret inte rimligtvis kunde ingå i gruppen.

Granskningen visade också att skolan förutom det riktade bidraget om 3 000 000 kronor sökte bidrag för hela verksamheten från den ansökningsbara delen av statsbidraget. Skolan sökte alltså statsbidrag för samtliga elever, det vill säga samma elever som skolan uppgav ingick i Vänerskolans målgrupp. Kannebäcksskolan fick således bidrag för samma elever från två olika delar av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet, utan att någon av delarna reducerades av den anledningen. Bidraget kom även andra kommuner till del genom att den totala interkommunala ersättningens andel av verksamhetens finansiering var mindre än andelen elever från annan kommun än Göteborg.

Vidare visade rapporten att Kannebäcksskolan fått mer bidrag per elev i förhållande till en annan skola med motsvarande inriktning, trots att den andra skolan hade större andel elever från en annan kommun, vilket var ett av måtten utifrån vilket bidrag tilldelades.

Utifrån slutsatserna i granskningen tyckte Specialpedagogiska skolmyndigheten inte att det fanns något skäl att ha en särlösning för Kannebäcksskolan. Därför hade myndigheten för avsikt att verka för att skrivningen i regleringsbrevet togs bort. Myndigheten fann också att den borde förtydliga sina ansöknings- och redovisningsblanketter eftersom granskningen visade på brister i dessa.

4.5.4 Uppföljning av särskild undervisning på sjukhus 2009

Som en del i sitt utvecklingsarbete och uppföljningsansvar genomförde Specialpedagogiska skolmyndigheten hösten 2009 en enkätundersökning bland de kommuner som erhöll bidrag från myndigheten.²⁶

Myndigheten konstaterade att sjukhusundervisning finns inom två olika vårdområden, nämligen den somatiska barn- och ungdomssjukvården och den barn- och ungdomspsykiatriska vården (BUP). Behandlingshem som är knutna till barn- och

²⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2009), Uppföljning av särskild undervisning på sjukhus 2009.

ungdomspsykiatrisk klinik omfattas också av bidragsformen. Den särskilda undervisningen inom BUP var 2009 den dominerande vårdformen och tillsammans med behandlingshemmen utgjorde den cirka två tredjedelar av det totala statsbidraget för sjukhusundervisningen.

Majoriteten av eleverna som fick undervisning vårdades på sjukhuset längre än tio dagar och hälften av dessa återkom dessutom till sjukhusskolan. Tendensen var dock att behandlingstiderna förkortades trots att eleverna uppvisade mer svårartade sjukdomstillstånd. Detta medförde att gruppundervisning försvårades. Allt fler elever inom BUP behandlades inom öppenvården och i vissa fall gick sjukhusskolan in och stöttade elever som fanns kvar i hemskolan eller i hemmet. Vanligast var att eleverna tillhörde grundskolan eller gymnasieskolan.

Av enkätundersökningen framgick också att knappt hälften av lärarnas arbetstid ägnades åt uppgifter utöver undervisning. Dessa arbetsuppgifter var i första hand samarbete med sjukvårdshuvudmannen och i andra hand tid för handledning och överlämning inför elevernas återgång till hemskolan. Dessutom visade undersökningen att sjukhuslärarna skötte viss hemundervisning.

Handläggningen av ansökningar om medel har skötts regionalt i myndighetens fem regioner. Södra och Västra regionerna erhöll tillsammans omkring hälften av det totala utbetalda beloppet och hade flest antal årsarbetande sjukhuslärare, medan Norra regionen erhöll minst statsbidrag och således även hade minst antal årsarbetare. Under åren 2000–2010 har antalet ansökningar om heltidstjänster såväl som beviljade heltidstjänster minskat.

Undersökningen visade även att budgeten för verksamheterna vanligen fastställts av ansvarig nämnd eller ledning för skolverksamheten i kommunen. Det är ofta de som också ansöker om medel från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Rektorerna uppgav att statsbidraget i genomsnitt täckte omkring två tredjedelar av verksamheternas totala kostnader. Undersökningen visade att bidragets täckningsgrad varierade en hel del och låg mellan 40 och 85 procent. Bland rektorerna fanns en oro för att det administrativa arbetet skulle öka ifall statsbidraget skulle ersättas med interkommunal ersättning. Rektorerna efterfrågade tydliga riktlinjer för hur fördelningen går till, tidigare preliminärt besked

om tilldelning och att förändrad tilldelning motiveras i beslut. De ville också ha tydlig skriftlig återkoppling från Specialpedagogiska skolmyndigheten på såväl ansökan som slutrapporten. Dessutom uttryckte de önskemål om att ansökan skulle sträcka sig över längre perioder.

Rapporten konstaterar att uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av verksamheterna varierat stort. Allt ifrån att ingen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring gjorts utöver hemskolans egen, till en omfattande uppföljning av ekonomisk statistik och verksamhetens mål.

4.6 Specialpedagogiska institutets rapporter

4.6.1 Återrapportering Regleringsbrev Specialpedagogiska institutet 2007

I en rapport till regeringen i juni 2006 redovisade Specialpedagogiska institutet fördelningen av bidrag per skolform i enlighet med bland annat förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. År 2007 gjorde myndigheten en fördjupad redovisning och analys av bidragens ändamålsenlighet och hur institutets användning av bidragen skulle kunna utvecklas och effektiviseras²⁷.

Särskild undervisning på sjukhus

När det gäller särskild undervisning på sjukhus såg Specialpedagogiska institutet behov av förändring för att skapa ökad ändamålsenlighet och för att utveckla och effektivisera sjukhusundervisningen. Myndigheten föreslog därför att en tydlig reglering av sjukhusundervisningen utformas, som ger eleven rätt till undervisning inom respektive skolform och där skolhuvudmannens ansvar tydliggörs. Vidare borde allmänna råd utformas, där gränserna för sjukhuslärarnas roll och uppgift klargörs. Myndigheten menade att lärarnas åtaganden gentemot

²⁷ Specialpedagogiska institutet (2007), Återrapportering Regleringsbrev Specialpedagogiska institutet 2007, Dnr 01-2007/1785.

vården och hemskolan borde begränsas och att Specialpedagogiska institutet borde inta en aktivare roll för att stödja eleverna i både deras hemskolor och i sjukhusundervisningen. Myndigheten efterlyste också en tydligare reglering av den pedagogiska ledningen för sjukhusskolan och föreslog att det nuvarande statliga stödet borde ersättas med interkommunala ersättningar.

Regionala undervisningsinsatser

Enligt Specialpedagogiska institutets rapport hade antalet elever som fanns i regionala undervisningsinsatser och som beviljats statsbidrag fördubblats under en period av tio år. Ökningen hade framför allt skett inom gruppen elever med autism samt elever med tal- och språksvårigheter. En tydlig ökning hade även skett inom gruppen elever med hörselskada.

År 2006 fördelade Specialpedagogiska institutet omkring 34 miljoner kronor till regionala undervisningsinsatser som totalt omfattade omkring 1 500 elever. Insatsernas fördelning på olika funktionshinder var hörselskada cirka 33 procent, rörelsehinder cirka 22 procent, autism cirka 17 procent, tal- och språkstörning cirka 12 procent och övriga funktionshinder cirka 15 procent. Det statliga SIS-bidraget stod för omkring 8 procent av totalkostnaden för undervisningsinsatserna.

Enligt Specialpedagogiska institutets bedömning var det mindre grupperingar och flexibla lösningar med ändamålsenlig anpassning som bidrog till elevernas framgångar i regionala undervisningsinsatser, hellre än särskilda undervisningsgrupper organiserade efter specifika funktionshinder. Institutet menade även att förskolan och förskoleklassen borde omfattas av statsbidragsförordningen för att på så sätt kunna möta behovet av tidiga insatser. Samtidigt reflekterade myndigheten över statsbidragets låga täckningsgrad för regionala undervisningsinsatser och frågan om inte verksamheterna borde kunna genomföras utan statsbidrag. Specialpedagogiska institutet bedömde slutligen att statsbidraget till regionala undervisningsinsatser skulle kunna användas mer ändamålsenligt om medlen kunde kopplas till utvecklingsarbeten. Institutet menade därför att förordningen borde ses över med avseende på anpassning till de övergripande målen för skolan och

handikappolitiken och närmare koppling till utveckling av goda lärandemiljöer för berörda målgrupper.

Utvecklingsprojekt

Mellan år 2004 och 2006 ökade antalet ansökningar om statsbidrag för utvecklingsprojekt kraftigt. Under de tre åren mer än fördubblades antalet ansökningar. Därtill beviljades mer än fyra gånger så många ansökningar 2006 som 2004, 43 stycken respektive 9 stycken. Specialpedagogiska institutet bedömde att statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet i större utsträckning borde kunna användas för utvecklingsarbeten för att på så sätt bidra till utveckling av goda lärandemiljöer för barn, unga och vuxna med funktionsnedsättning.

4.6.2 Dalarö – utvärdering av mellanår för synskadade

I regleringsbrevet för 2006 fick Specialpedagogiska institutet i uppdrag att bedöma behovet och kvaliteten av särskilt anordnad utbildning för ungdomar med synskada som behöver ett mellanår mellan grundskola och gymnasieskola. I november 2006 presenterades rapporten²⁸ som baserades på bland annat intervjuer med elever, vårdnadshavare, personal vid folkhögskolan och Specialpedagogiska institutets synrådgivare.

Av rapporten framgår att när uppdraget att bedriva det så kallade mellanåret gavs till Dalarö folkhögskola år 2002 så skulle detta utformas som ett individuellt program inför vidare studier i gymnasieskolan. Utgångspunkten var densamma som vid starten av den ursprungliga kursen år 1992 vid Hagabergs folkhögskola i Södertälje, det vill säga ett tionde år som inte skulle vara ett skolår utan ett sätt att ”komma ikapp och växa till vuxen”. Några mål eller övergripande syften med utbildningen framgick inte av de statliga styrdokumenterna, men innehållet i utbildningen framgick av Specialpedagogiska institutets beslut om tilldelning av SIS-medel 2002: ”Preparandkursen som utformas som ett individuellt program, inför vidare studier i gymnasieskolan, skall erbjuda

²⁸ Specialpedagogiska institutet (2006), Dalarö – utvärdering av mellanår för synskadade.

eleverna kompensatorisk färdighetsträning, arbetspraktik eller arbetsorienterad vägledning, studieteknik samt möjlighet till anpassad undervisning i vissa kärnämnen.”

En förutsättning för att en elev skulle tas emot vid folkhögskolan var att hemkommunen undertecknat ett avtal där man bland annat förband sig att betala en kursavgift. Finansieringen av kursen förutsattes enligt Specialpedagogiska institutets beslut från år 2002 ske, förutom genom SIS-medel, genom att kursdeltagarnas hemkommuner betalade ”interkommunal ersättning” motsvarande utbildningskostnaden för en plats på gymnasiets individuella program. Institutet fann således att kursen inte var en folkhögskolekurs utan en utbildning som bedrevs inom ramen för gymnasieskolans individuella program och med stöd från staten genom SIS-medel.

Den viktigaste kvaliteten hos preparandkursen var enligt eleverna att de fått bättre självförtroende och utvecklats som personer. Flera av eleverna hade även uppnått godkända betyg eller förbättrat sina tidigare studieresultat. Eleverna nämnde fritiden som ett förbättringsområde för att uppnå ökad självständighet. Även kontakten med hemskolorna behövde förbättras, framför allt inför planeringen av fortsatta studier efter preparandkursen.

När det gäller behovet av utbildningen konstaterade Specialpedagogiska institutets synrådgivare att det fanns ett behov av kompletterande insatser, men att det stöd som preparandkursen innebar borde kunna ges på flera olika sätt och i olika delar av landet. Exempelvis framfördes att stöd i studieteknik borde kunna ges tidigare under skolgången än efter avslutad grundskola och att ADL-träning (aktiviteter i dagliga livet) skulle kunna ges vid en folkhögskola i elevens region under sommarloven.

Institutet konstaterade vidare att eleverna vid preparandkurserna de senaste åren inte alltid gått kursen mellan grundskolan och gymnasiet, utan att vissa varit äldre och någon hade gått den efter avslutad gymnasieutbildning. Flertalet av eleverna var inskrivna vid det individuella programmet i hemkommunens gymnasieskola, men någon enstaka elev var inskriven i hemkommunens grundskola under tiden för utbildningen.

De slutsatser som Specialpedagogiska institutet drog av sin granskning var att de kompletterande insatser som vissa elever behöver borde kunna ske i mer flexibla former än som ett mellanår.

Stöd för att klara godkända betyg ansågs vara en uppgift för kommunen i första hand, varför detta inte behövde vara ett primärt mål för ett mellanår. När det gäller finansiering av kurser eller andra aktiviteter på folkhögskolor konstaterade institutet att det skulle kunna ske genom att SIS-medel används bredare än endast genom ett i förväg angivet belopp till en enskild folkhögskola.

4.7 Skolverkets regeringsuppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus

Skolverket fick år 2005 ett regeringsuppdrag att göra en översyn av särskild undervisning på sjukhus utifrån en analys av det pedagogiska arbetet och dess innehåll, omfattning och ändamålsenlighet.²⁹ Sjukhusundervisning bedrevs av 42 kommuner vid sammanlagt 92 enheter. Antalet lärare var motsvarande 144 heltidstjänster och läsåret 2004/05 var antalet elever cirka 8 700. Omkring 84 procent av eleverna var grundskoleelever. Flertalet kom från kommunala verksamheter och endast knappt 3 procent kom från fristående skolor.

Skolverket konstaterade att elevernas fysiska hälsa blir allt bättre men att den psykiska ohälsan ökar. Samtidigt ökar olika öppenvårdsformer medan slutenvården minskar.

Vidare fann Skolverket att sjukhusundervisningen i huvudsak fungerade väl, men att behov fanns av ändrad reglering på vissa områden. Undersökningen visade bland annat att det saknades koppling mellan särskild undervisning och sjukhusundervisning och att sjukhusskolorna normalt inte gjorde någon distinktion mellan olika elevgrupper som vistas inom vården.

Bestämmelserna för olika skolformer och verksamhetsformer skiljer sig åt en del. Särskild undervisning på sjukhus för elever i gymnasieskolan är en del av gymnasieskolan och således även det offentliga skolväsendet. Särskild undervisning för elever i grundskolan är däremot en särskild utbildningsform. Trots detta finns vissa bestämmelser i skolformsförordningar för skolpliktiga elever, men det är otydligt vilka av förordningens bestämmelser som

²⁹ Skolverket (2005), Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus. Dnr 55-2004:3256.

eventuellt är tillämpliga på den särskilda undervisningen. Författningsreglerna borde därför ändras för att få större enhetlighet mellan olika verksamhetsformer och bättre anpassning till rådande förhållanden. Skolverket förordade att man förtydligade elevens rätt till undervisning och den ordinarie skolhuvudmannens ansvar, liksom att regleringen av själva sjukhusundervisningen förtydligades.

När det gäller finansieringen fann Skolverket att bidraget i en stor del av kommunerna motsvarade 70–85 procent av de totala kostnaderna för verksamheten. Det saknas bestämmelser om kommuners rätt eller möjlighet att ta ut interkommunala ersättningar från de kommuner vars elever deltar i sjukhusundervisningen. Två tredjedelar av de anordnande kommunerna täckte den resterande delen av kostnaderna med egna medel. Svagheter i det aktuella ersättningssystemet var att kommunerna fick olika kostnadstäckning genom statsbidraget och att hänsyn inte togs till antalet elever i verksamheten, till exempel i form av antalet elevdagar. Vissa kommuner tog ut interkommunala ersättningar medan andra inte ansåg det vara möjligt av sekretessskäl eller andra administrativa skäl. Enligt Skolverkets bedömning fanns mycket som talade för att ersättningssystemet borde ersättas av en rätt för kommuner med sjukhusskolor att ta ut ersättning från elevernas ordinarie skolhuvudmän för den tid eleverna befinner sig i undervisning på sjukhusskolan. Undervisningen borde således anordnas av den kommun där sjukhuset eller institutionen är belägen. Hur ett ersättningssystem skulle fungera rent praktiskt lämnade Skolverket öppet och menade att det borde vara en fråga för Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas Riksförbund.

4.8 Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisning vid hem för vård eller boende

År 2010 genomförde Skolinspektionen en kvalitetsgranskning av samtliga hem för vård och boende (HVB)³⁰ som uppgavs bedriva särskild undervisning enligt 10 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

³⁰ Skolinspektionen, (2010), Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB.

Granskningen omfattade 114 elever vid 31 HVB-verksamheter. Då särskild undervisning fick överlåtas till sjukhus eller en motsvarande institution bedömde Skolinspektionen i rapporten att särskild undervisning kunde överlåtas till HVB, då HVB kunde anses vara en motsvarande institution. Överlåtandet förutsatte dock att det fanns en överenskommelse mellan skolhuvudmannen och HVB.

Skolinspektionen noterade även att begreppet *längre tid* inte fanns definierat, men konstaterade att det är viktigt att eleverna erbjuds undervisning omgående, bland annat på grund av att många av eleverna tidigare har haft en mycket problematisk skolbakgrund.

4.9 Inspektionen för vård och omsorgs rapport: Vad har vi sett?

I december 2013 redovisade Inspektionen för vård och omsorg vad som framkommit vid bland annat inspektioner av HVB för barn och unga under åren 2010–2013.³¹ Inspektionerna visade bland annat att de flesta ungdomar på HVB undervisas i den vanliga kommunala skolan. En del går kvar i sin skola i hemkommunen. De allra flesta HVB har överenskommelser och etablerade samarbetskontakter med skolan på orten. Det framkom även att HVB-verksamheterna blir allt mer medvetna om hur viktig skolgången är för barnen och att samarbetet mellan skola och HVB har blivit bättre.

På grund av att skollagen ändrats kan undervisningen inte längre överlåtas till HVB-verksamheten, med mindre än att HVB driver en egen fristående skola.

³¹ Inspektionen för vård och omsorg, (2013), Vad har vi sett?

5 Statistik över statsbidraget

Uppgifter om statistisk över statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (SIS) förekommer hos olika aktörer, däribland Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredningen har i flera fall begärt in statistikuppgifter från flera olika parter, vilka redovisat olika uppgifter för samma tidsperiod. Siffrorna har även jämförts med officiell statistik i Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar. Eftersom uppgifterna ibland går isär vill utredningen betona att siffrorna i detta kapitel är något osäkra. Skillnaderna är emellertid inte sådana att de påverkar de förslag som utredningen presenterar i detta delbetänkande.

5.1 Anslaget för särskilda insatser på skolområdet

Anslaget för särskilda insatser på skolområdet har haft ett disponibelt belopp som har legat mellan omkring 120 och 130 miljoner kronor per år. Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar fördelas inte hela anslaget för särskilda insatser på skolområdet. Varje år kvarstår ett belopp som varierar mellan omkring 10 000 kronor och knappt 3 000 000 kronor, se utgående belopp i tabell 5.1 nedan.

Som framgår av tabellen har det utbetalade beloppet för sjukhusundervisningen varit förhållandevis konstant. Någon direkt orsak till det disponibla beloppets storlek och det faktum att den legat fast har inte framkommit i utredningens arbete, men Specialpedagogiska skolmyndigheten har uppgivit att myndigheten förvaltat det uppdrag den fick när myndigheten bildades år 2008. När det gäller utvecklingsprojekten ökade kostnaderna år 2012 med omkring tio miljoner kronor på bekostnad av regionala utbildningsinsatser. Beloppet för särskilt anordnad utbildning för

elever med svår synskada, det så kallade mellanåret eller preparandkursen, har legat fast under åren. I princip hela summan har utbetalats årligen, vilket även framgår av tabell 5.13. Bidraget till Göteborgs kommun upphörde i och med utbetalningen 2012, men var fram till dess ett fast belopp på 3 000 000 kronor.

Tabell 5.1 Utnyttjandet av anslaget för SIS-medel, tkr

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Disponibelt belopp	134 064	129 030	126 711	124 728	122 979	120 590	59 155
Utbetalat (förbrukat) belopp	134 053	128 211	124 316	121 894	121 893	118 116	58 822
(Beviljat) Regionala utb.insatser	24 669	29 816	35 050	42 744	42 022*	39 125	34 855
(Beviljat) Sjukhusundervisning	58 839	60 522	61 668	60 375	60 254	59 958	59 745
(Beviljat) Utvecklingsprojekt	48 245	38 651	26 749	16 488	17 590	17 398	20 014
(Inklusive) Preparandkurser**	2 300	2 300	2 300	2 300	2 300	2 100	2 300
(Exklusive) Göteborgs kommun	-	-	3 000	3 000	3 000	3 000	1 500
Utgående belopp	11	819	2 395	2 835	1 086	2 474	333

Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar 2008–2014; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), e-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 17 september 2014.

*Enligt årsredovisningen för 2010 var det förbrukade anslaget 45 022 tkr medan årsredovisningen för 2012 redovisade det beviljade beloppet 42 022 tkr.

**Beloppen för preparandkurser är medräknade i beloppen för regionala utbildningsinsatser.

Enligt den utvärdering av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet som utredningen låtit forskare vid Mittuniversitetet genomföra (bilaga 3) innefattar beviljade medel även medel som återbetalats för tidigare år.³² Detta förklarar skillnaden mellan beviljat belopp och förbrukat anslag (se * tabell 5.1).

³² Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

5.2 Särskild undervisning på sjukhus

Skolhuvudmän som bedriver särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus kan beviljas statsbidrag för kostnader för lärartjänster. År 2013 beviljades 37 skolhuvudmän detta bidrag. Antalet elever och elevdagar³³ är effektmått för bidraget. Omkring 52 procent av eleverna kom från en annan kommun än den som anordnade undervisningen. Bidraget täckte merparten av verksamheternas kostnader för undervisningen.³⁴

Tabell 5.2 Elever och elevdagar fördelat på vårdform

Vårdform	2014		2013		2012		2011	
	Elever	Elevdagar	Elever	Elevdagar	Elever	Elevdagar	Elever	Elevdagar
Behandlingshem	118	8 195	124	9 364	122	10 014	153	8 706
Barn- och ungdomspsykiatri (BUP)	1 605	26 302	1 933	28 269	1 846	26 170	1 978	26 777
Somatisk sjukvård	5 257	22 235	5 539	24 106	5 469	23 856	6 136	24 659
Totalt	6 980	56 732	7 596	61 739	7 437	60 040	8 267	60 142

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Årsredovisning 2013; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Årsredovisning 2014.

Hur elever och elevdagar fördelas på olika vårdformer framgår av tabell 5.2 ovan. Tabellen visar att somatisk sjukvård har många fler elever men färre elevdagar jämfört med barn- och ungdomspsykiatri, BUP. Det innebär att elever i somatisk sjukvård vistas på sjukhus under kortare tidsperioder jämfört med vårdtiden inom BUP.

Ett dilemma med begreppet elevdag är, som utredningen uppfattat det i kontakter med huvudmän för sjukhusundervisningen, att de elevdagar som rapporteras till Specialpedagogiska skolmyndigheten inte är jämförbara. Exempelvis kan elevdagar utgöra antalet dagar som en elev får undervisning, oavsett hur många tillfällen per dag

³³ En elev räknas en gång, som unik individ, oavsett hur många gånger den återkommer till verksamheten under året. Elevdagar utgör antalet dagar som lärarledd undervisning bedrivs med en elev.

³⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten(2013), Årsredovisning 2013.

som eleven träffar läraren. Samtidigt rapporterar vissa huvudmän antalet elevdagar som antalet undervisningstillfällen läraren har med eleven, oavsett om flera av undervisningstillfällena infaller på samma dag.

Tabell 5.3 Beviljade lärartjänster (årsarbetare) fördelat på vårdform

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Behandlingshem	15	15	14	15	18	18	21
BUP	72	75	77	80	83	82	84
Somatisk sjukvård	52	53	55	52	50	53	51
Totalt	139	143	145	147	151	153	156

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, Årsredovisning för 2013 och 2010; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), e-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 17 september 2014.

Av tabell 5.3 framgår att antalet beviljade lärartjänster minskat kontinuerligt under de senaste åren. Det är framför allt tjänsterna inom BUP som minskat trots att vårdtiden där ökat. Detta skulle kunna förklaras av att eleverna inom BUP i allt högre grad behandlas inom öppenvården.³⁵ Av Specialpedagogiska skolmyndighetens specificerade statistik för år 2013 framgår att huvudmännen det året ansökte om sammanlagt 149 lärartjänster, men att endast 143 tjänster beviljades. Det fanns två huvudorsaker till att färre tjänster beviljades. Den ena orsaken var att myndigheten konstaterade att huvudmannen inte lämnat en efterfrågad motivering till varför huvudmannen ansökte om ett utökat antal tjänster. Den andra var att myndigheten fann att huvudmannen ansökt om orimligt många tjänster i förhållande till antalet elever eller elevdagar.³⁶

³⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012), Årsredovisning 2012.

³⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), e-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 17 september 2014.

Tabell 5.4 SIS-bidragets kostnadstäckning för personalkostnader

	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Genomsnitt personalkostnad (tkr)	539	535	524	513	503	477
Schablon SPSM (tkr)	424	410	410	400	393	383
Täckningsgrad (%)	79	77	78	78	78	80

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014) Promemoria 4 september 2014.

Genom SIS-bidraget får huvudmännen en kostnadstäckning för personalkostnader på omkring 80 procent, se tabell 5.4. Att täckningsgraden varierar från år till år förklaras av Specialpedagogiska skolmyndighetens sätt att räkna fram ett schablonbidrag för en lärarlön varje år. Metoden kan sammanfattas på följande sätt: Myndigheten slår fast det totala beloppet för statsbidrag till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus utifrån hur många sjukhuslärtjänster som myndigheten anser sig kunna godkänna. På så sätt finns en nivå på det totala bidraget till sjukhusundervisningen. Utifrån den nivån fastslår myndigheten ett schablonbidrag per lärtjänst. Schablonbidraget kan variera mellan åren och höjs successivt med hänsyn till lönehöjningar. Ibland har schablonbidraget legat stilla i flera år.³⁷

5.3 Regionala utbildningsinsatser

Huvudmän som anordnar regionala utbildningsinsatser kan söka statsbidrag för merkostnader för undervisning och särskilt stora kostnader för elevhälsa eller andra elevstödande åtgärder. En av Specialpedagogiska skolmyndighetens granskningar³⁸ har visat att bidraget inte är en förutsättning för verksamheten, men att bidraget bidrar till att kvaliteten på insatsen höjs. De verksamheter som beviljas bidrag är olika till sin karaktär varför

³⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten 4 september 2014.

³⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar effektmått för statsbidraget.³⁹

Mellan år 2011 och 2012 minskade beviljade medel för regionala utbildningsinsatser med drygt sju miljoner kronor, se tabell 5.1. Enligt Mittuniversitetet kan nedgången delvis bero på Specialpedagogiska skolmyndighetens medvetna prioritering av utvecklingsprojekt. Den kan också bero på att myndigheten år 2012 införde en regel som innebar att en kommun bara beviljades statsbidrag om minst 25 procent av eleverna i den regionala utbildningsinsatsen kom från andra kommuner.⁴⁰

Tabell 5.5 Elever inom regionala utbildningsinsatser fördelat på hemkommun

Elevgrupp	2014		2013		2012		2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Från anordnarens kommun	648	58 %	644	56 %	707	58 %	963	62 %
Från annan kommun	477	42 %	505	44 %	504	42 %	585	38 %
Totalt	1 125	100 %	1 149	100 %	1 211	100 %	1 548	100 %

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Årsredovisning 2013; Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Årsredovisning 2014.

Sedan år 2011 har bidraget berört omkring 1 100–1 500 elever per år, varav omkring 40 procent kom från en annan kommun än den som anordnade utbildningsinsatsen, se tabell 5.5. Av tabellen framgår även att elevantalet har minskat med 423 elever sedan år 2011.

³⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Årsredovisning 2013.

⁴⁰ Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

Tabell 5.6 Antal och andel beviljade ansökningar om medel för regionala utbildningsinsatser per region 2013

Region	Antal ansökningar om medel	Antal beviljade ansökningar	Andel av beviljade ansökningar i landet (%)
Norra	4	3	7
Mellersta	8	7	16
Östra	18	14	32
Västra	15	11	25
Södra	19	9	20
Totalt	64	44	100 %

Källa: Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

För bidragsåret 2013 beviljade Specialpedagogiska skolmyndigheten 44 av 64 ansökningar, det vill säga knappt 70 procent av ansökningarna, se tabell 5.6. Andelen beviljade ansökningar varierade mellan myndighetens fem regioner. Av de beviljade ansökningarna i landet stod Norra regionen för lägst andel (7 procent) och Östra för störst andel (32 procent).

Tabell 5.7 Antal och andel beviljade ansökningar om medel för regionala utbildningsinsatser per skolform 2013

Skolform	Antal ansökningar om medel	Antal beviljade ansökningar	Andel av beviljade ansökningar i landet (%)
Grundskola	20	16	36
Gymnasieskola	10	8	18
Grundsärskola	8	5	11
Gymnasiesärskola	5	2	5
Blandade skolformer*	21	13	30
Totalt	64	44	100 %

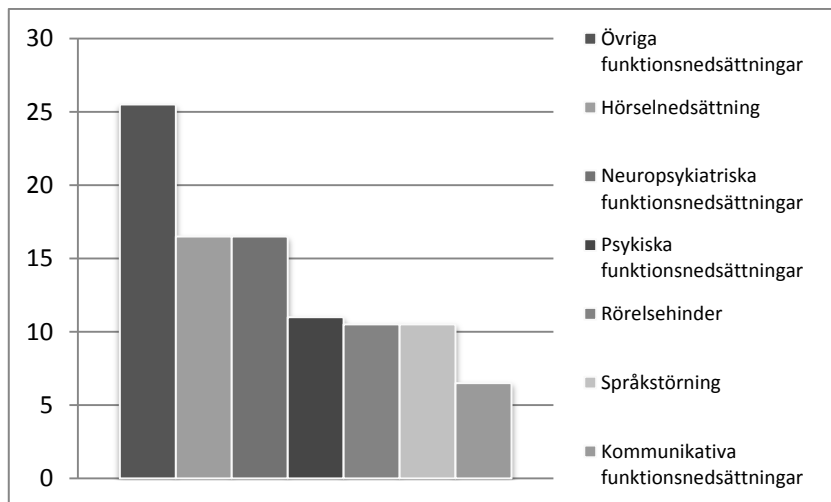
Källa: Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

*Blandade skolformer innebär att ansökan omfattar elever från flera skolformer, t.ex. grundskola och grundsärskola.

Av tabell 5.7 framgår hur ansökningarna om medel för regionala utbildningsinsatser fördelat sig på skolformer. Under år 2013 beviljades flest ansökningar för insatser i grundskolan. Näst flest

ansökningar beviljades för insatser som berörde elever i olika skolformer, så kallade blandade skolformer. Endast fem procent av de beviljade ansökningarna rörde insatser i gymnasiesärskolan.

Diagram 5.1 Regionala utbildningsinsatsers fördelning på funktionsnedsättningar 2013 (%)



Källa: Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

Mittuniversitetet tittade även på hur de regionala utbildningsinsatserna år 2013 fördelade sig på olika typer av funktionsnedsättningar, se diagram 5.1. Störst andel, en fjärdedel av insatserna, rörde kategorin övriga funktionsnedsättningar, följt av hörselnedsättning och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

5.4 Utvecklingsprojekt

Utvecklingsprojekt står för en växande del av statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet. Statsbidrag kan beviljas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. Under åren 2009–2013 har anslagen till sådana utvecklingsprojekt fördubblats, från cirka 17 miljoner kronor år 2009 till cirka 39 miljoner kronor

år 2013⁴¹, se tabell 5.1. För år 2014 var de beviljade medlen hela 48 miljoner kronor. Bidraget täcker en större del av projektkostnaderna. Under år 2013 har sammanlagt 87 utvecklingsprojekt påbörjats eller genomförts⁴², se tabell 5.8. Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar effektmått för bidraget.

Tabell 5.8 Antal beviljade utvecklingsprojekt per typ av projekt

Typ av projekt	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Skoldatatek	18	21	30	48	53	52
Tillgänglighetsprojekt	40	9	15	-	-	-
Övriga projekt	29	29	17	34	44	19
Totalt	87	59	62	82	97	71

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, Årsredovisningar 2010–2013.

Sedan 2011 definierar myndigheten tillgänglighetsprojekt som en särskild form av utvecklingsprojekt. Den stora ökningen av antalet sådana projekt beror på att myndigheten prioriterat dem, i linje med regeringens strategi för funktionshinderspolitiken⁴³.

Antalet beviljade projekt enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar skiljer sig åt från de siffror som framkommit i Mittuniversitetets utvärdering. Skillnaden är emellertid relativt liten varför siffrorna, se i tabell 5.8, ändå kan anses visa på förhållandena för de aktuella åren.

⁴¹ Bostedt, G. & Boström, L. (2014) Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

⁴² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013) Årsredovisning 2013.

⁴³ Regeringsbeslut S2010/4319/FST, En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken. 2011-06-16.

Tabell 5.9 Antal och andel utvecklingsprojekt per region 2013

Region	Antal ansökningar om medel	Antal beviljade ansökningar	Andel* av beviljade ansökningar i landet (%)
Norra	30	10	11,4
Mellersta	50	16	18,2
Östra	45	14	15,9
Västra	46	14	15,9
Södra	66	34	38,6
Totalt	237	88	100 %

Källa: Bostedt, G. & Boström, L. (2014), Särskilda Insatser i Skolan - SIS, Mittuniversitetet.

*Andelen är framräknad som antal beviljade ansökningar per region delat med totala antalet beviljade ansökningar.

Av tabell 5.9 framgår att flest utvecklingsprojekt beviljades för region Södra. Lägst antal utvecklingsprojekt beviljades för region Norra. Fördelningen mellan regionerna beror på antalet ansökningar och deras kvalitet. En av orsakerna till skillnaden mellan regionerna kan enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten vara hur aktivt myndighetens rådgivare uppmuntrar till utvecklingsprojekt. Vid beslut om bidrag är det de enskilda projektens kvalitet och bärkraft som bedöms.⁴⁴

5.5 Mellanåret för svårt synskadade

Statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet får beviljas till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. Den utbildningen riktar sig till ungdomar som efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår innan de påbörjar en gymnasial utbildning.

Eftersom Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar effektmått för bidraget kan något resultat av statsbidraget inte redovisas.⁴⁵

⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten 4 september 2014.

⁴⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Årsredovisning 2013.

Tabell 5.10 Antal svårt synskadade elever som deltar i mellanåret per läsår

	2014/15	2013/14	2012/13	2011/12	2010/11	2009/10
Glimåkra folkhögskola	2	3	5	3	-	-
Ågesta folkhögskola	3	6	5	8	5	5
Totalt	5*	9**	10	11	5	5

Källa: Glimåkra folkhögskola (2014) E-post från Glimåkra folkhögskola 23 september 2014; Ågesta folkhögskola (2014) E-post från Ågesta folkhögskola 18 september 2014.

*Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens Årsredovisning 2014 var det totala antalet elever sju stycken under läsåret 2014/15.

**Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens Årsredovisning 2013 var det totala antalet elever elva stycken under läsåret 2013/14.

Antalet elever som gått den särskilt anordnade utbildningen vid Glimåkra eller Ågesta folkhögskola har legat ganska konstant de senaste åren. Inför läsåret 2014/15 har deltagandet dock sjunkit. Folkhögskolorna har uttryckt svårigheter med att få ihop tillräckligt många elever för att bilda en grupp.⁴⁶ Ågesta folkhögskola har på grund av vikande elevunderlag och av ekonomiska skäl beslutat att avveckla utbildningen hösten 2015⁴⁷. Som framgår av tabell 5.10 skiljer sig uppgifterna från folkhögskolorna och Specialpedagogiska skolmyndigheten åt om hur många elever som deltagit i utbildningen. Vid utredningens möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten i september 2014 redogjordes för ytterligare uppgifter om hur många elever som folkhögskolorna redovisat till myndigheten. Dessa uppgifter skiljer sig från de som framgår av tabellen ovan på så sätt att Glimåkra och Ågesta folkhögskola rapporterat att ytterligare fem respektive tre elever deltagit totalt sett under två av läsåren.⁴⁸

⁴⁶ Glimåkra folkhögskola (2014), telefonintervju med rektor vid Glimåkra folkhögskola 21 augusti 2014; Ågesta folkhögskola (2014), telefonintervju med rektor vid Ågesta folkhögskola 20 augusti 2014.

⁴⁷ Ågesta folkhögskola (2015), telefonintervju med rektor vid Ågesta folkhögskola 16 februari 2015.

⁴⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria 4 september 2014.

Tabell 5.11 Antal elever som går mellanåret direkt efter grundskolan, under gymnasiet eller efter avslutad gymnasieutbildning

(Läsåret 2013/14 anges nedan som 2013 etc.)

Kön	Antal direkt efter grundskola			Antal under gymnasiet			Antal efter gymnasiet		
	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Pojkar	5	6	2						
Flickor	3	3	7	1	1				2
Totalt	8	9	9	1	1	0	0	0	2

Källa: Glimåkra folkhögskola (2014), e-post från Glimåkra folkhögskola 23 september 2014; Glimåkra folkhögskola (2015), e-post från Glimåkra folkhögskola 26 januari 2015 och 3 februari 2015; Ågesta folkhögskola (2014), e-post från Ågesta folkhögskola 18 september 2014.

Som framgår av tabell 5.11 har majoriteten av eleverna vid utbildningen gått den direkt efter avslutad grundskola. Under år 2011 och 2012 var det dock ett par elever som gick utbildningen antingen under tiden de gick en gymnasieutbildning eller till och med efter avslutad gymnasieutbildning.

Enligt uppgifter från Ågesta folkhögskola har samtliga deras elever varit inskrivna vid ett introduktionsprogram på en gymnasieskola i hemkommunen under tiden som de gått utbildningen vid folkhögskolan.

Vid Glimåkra folkhögskola har situationen varit en annan. År 2011 var en av de tre eleverna inskriven vid en gymnasieskola i hemkommunen under tiden för mellanåret. Övriga två elever hade slutat gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Under år 2012 var en elev inskriven i gymnasieskolan i hemkommunen vid tiden för mellanåret medan övriga fyra elever var inskrivna i grundskolan. Under år 2013 gick två av fjolårets ”grundskoleelever” sitt andra utbildningsår och ytterligare en elev var inskriven i hemkommunens gymnasiesärskola. Under läsåret 2014/15 är båda eleverna som går mellanåret på Glimåkra folkhögskola inskrivna i grundskolan.⁴⁹

⁴⁹ Glimåkra folkhögskola (2014), e-post från Glimåkra folkhögskola 23 september 2014; Glimåkra folkhögskola (2015), e-post från Glimåkra folkhögskola 26 januari 2015; Ågesta folkhögskola (2014), e-post från Ågesta folkhögskola 18 september 2014.

Tabell 5.12 Antal elever som gått mellanåret mer än ett år (per läsår)

Kön	Antal elever som läser mer än ett år		
	2013/14	2012/13	2011/12
Pojkar	3		1
Flickor		2	
Totalt	3	2	1

Källa: Glimåkra folkhögskola (2014), e-post från Glimåkra folkhögskola 23 september 2014; Ågesta folkhögskola (2014), e-post från Ågesta folkhögskola 18 september 2014.

Undantagsvis har Specialpedagogiska skolmyndigheten beviljat statsbidrag för elever som gått ett andra år på utbildningen. De senaste åren har emellertid både antalet och proportionen elever som beviljats ett andra år ökat, se tabell 5.12. Under läsåret 2011/12 läste en av elva elever ett andra år, medan tre av nio elever läste ett andra år läsåret 2013/14.

Tabell 5.13 Ansökta belopp i kronor i förhållande till utbetalda belopp

	2013	2012	2011	2010	2009
Ansökta belopp	4 285 000	4 317 517	3 674 560	2 300 000	2 300 000
Utbetalda belopp	2 300 000	2 300 000	2 300 000	2 300 000	2 100 000

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria 4 september 2014.

Varje år sedan 2011, då Glimåkra folkhögskola blev andra folkhögskola att anordna utbildningen, ansöker folkhögskolorna tillsammans om mer bidrag än vad som finns tillgängligt att fördela, se tabell 5.13. En av folkhögskolorna menar att den i princip har kostnadstäckning för sina utgifter medan den andra uppger att den årligen gör förlust med 300 000–400 000 kronor. Orsaken till förlusten har varit att folkhögskolan inte haft tillräckligt många elever till kursen.⁵⁰

⁵⁰ Glimåkra folkhögskola (2014), telefonintervju med rektor vid Glimåkra folkhögskola 21 augusti 2014; Ågesta folkhögskola (2014), telefonintervju med rektor vid Ågesta folkhögskola 20 augusti 2014.

6 Dagens fördelningsgrunder för statsbidraget

6.1 Övergripande fördelningsgrunder

I Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev fastställs årligen hur stort belopp som regeringen avsatt för särskilda insatser på skolområdet (utgiftsområde 16, anslag 1:6, ap. 3). Specialpedagogiska skolmyndigheten gör därefter en preliminär fördelning av hela ramanslaget. Utgångspunkten vid fördelningen mellan särskild undervisning på sjukhus, regionala utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt är att ansökningar om utvecklingsprojekt ska prioriteras. Regionala utbildningsinsatser och särskild undervisning är verksamhetsbidrag som enligt myndigheten ligger relativt stabilt och inte bör förändras alltför mycket mellan åren. Vid eventuella förskjutningar i ansökningar mellan de tre delarna prioriteras bidrag till utvecklingsprojekt.⁵¹

Av förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet framgår för vilka skolformer statsbidrag kan beviljas när det gäller regionala utbildningsinsatser och särskild undervisning. För utvecklingsprojekt framgår inte av Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev vilka skolformer som avses. Därför har myndigheten själv bedömt vilka huvudmän som kan komma ifråga för bidrag.

Myndigheten utarbetar även vägledningar för hur fördelning av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS-medel) ska gå till och vilka prioriteringar som ska göras vid beslut om fördelning. Den vägledning som fastställdes av myndigheten år 2013⁵², att tillämpas på ansökningar för bidragsåret 2014, skiljer sig i viss mån

⁵¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria 4 september 2014.

⁵² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Vägledning SIS-medel 2014, ALL 2013/823.

från de vägledningar som fastställdes 2014⁵³, som ska tillämpas på ansökningar för bidragsåret 2015. Nedan redogörs löpande för relevanta avvikelser.

6.2 Särskild undervisning på sjukhus

Skolhuvudmän kan beviljas statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet för elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller motsvarande institution enligt 24 kap. 17 § skollagen (2010:800).

Statsbidraget beviljas för sjukhusskolor som har ett regionalt upptagningsområde, det vill säga elever från minst en kommun utöver den egna kommunen. Om sjukhusskolan endast tar emot elever från den egna kommunen under en följd av två år omprövas rätten till bidrag. Omprövningsförfarandet framgår av vägledningen för 2015, men inte av vägledningen för 2014. Bidrag lämnas till lönekostnader för lärare och kommunen får bidrag för den arbetstid lärare använder för undervisning som bedrivs på sjukhus eller motsvarande institution. När undervisningen bedrivs på ett behandlingshem ska det vara knutet till en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik vid ett sjukhus. Fördelningen av bidraget utgår från ett schablonbelopp för en heltids lärarlön som fastställs årligen av Specialpedagogiska skolmyndigheten, se avsnitt 5.2.

Till undervisningen hör för- och efterarbete samt tid för mottagande och överlämnande av elev till hemskola. Bidrag beviljas inte för undervisning i hemmet, undervisning av syskon, konsultationsuppdrag, rådgivning eller omfattande pedagogiska utredningar, om det inte är direkt knutet till mottagande eller överlämnande av en elev.⁵⁴

⁵³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel respektive Vägledning SIS-medel till utvecklingsprojekt, ALL 2014/908.

⁵⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel, ALL 2014/908.

6.3 Regionala utbildningsinsatser

Av förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet framgår att en huvudman inom skolväsendet kan få statsbidrag till kostnader för insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan eller gymnasieskolan, för elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

Bidrag kan beviljas för merkostnader för undervisningen i form av lönekostnader för större lärartäthet. Bidrag kan också beviljas för kostnader för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora. Även här avses lönekostnader. Med ”merkostnad för undervisning” avses enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens vägledning lönekostnader för förstärkt lärartäthet. Enligt vägledningen som fastställdes 2013 avsågs kostnader utöver de normala kostnaderna för lärartäthet enligt riksgenomsnittet. Med ”kostnader för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora” avses lönekostnader inom ramen för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder. Enligt vägledningen som fastställdes 2013 avsågs kostnader utöver de normala kostnaderna för elevvård enligt riksgenomsnittet.

För att beviljas bidrag förutsätts att insatsen berör elever från minst en annan kommun än värdkommunen, att överenskommelser i form av avtal tecknats mellan kommuner, att insatsen gäller elever med funktionsnedsättning och att elevantalet från andra kommuner som huvudregel uppgår till minst en fjärdedel. Av Specialpedagogiska skolmyndighetens vägledningar framgår dessutom att om insatsen erbjuds elever från andra kommuner enbart i mån av plats är den inte att betrakta som en regional utbildningsinsats.

Bidrag kan även beviljas för insatser där elever och personal träffas ett antal gånger per läsår eller vid deltidsundervisning för att utveckla undervisningssituationer som kan omsättas i elevens vardagliga skolmiljö, en så kallad temporär utbildningsinsats.

Bidrag lämnas i förhållande till antalet elever från den egna kommunen respektive andra kommuner samt utifrån skolformer

och särskilt kostnadskrävande elevstödjande åtgärder.⁵⁵ I vägledningen som fastställdes 2013 redogjordes för följande fördelningsnycklar, vilka var baserade på Skolverkets statistik över värden för riksgenomsnitt avseende lärartäthet och elevvårdskostnader.

Tabell 6.1 Fördelningsnycklar för 2014 (kr)

Regionala utbildningsinsatser

Skolform	Elever egen kommun	Elever annan kommun
Grundskola	15 000	40 000
Gymnasieskola	20 000	45 000
Grundskola rh	25 000	60 000
Gymnasieskola rh	35 000	75 000

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Vägledning SIS-medel 2014, ALL 2013/823.

Enligt uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten 2014 ingår både värdkommunens elever och elever från andra kommuner i utbildningsinsatsen. Därför viktas bidraget för eleverna från andra kommuner högre än för värdkommunens elever, se tabell 6.1. Vissa justeringar av beloppen har gjorts till bidragsåret 2015.

Eftersom förskoleklasser är intimt förknippade med grundskolan skiljer Specialpedagogiska skolmyndigheten inte ut dessa i ansökningarna, och de kan alltså komma ifråga för bidrag.⁵⁶

Bidrag lämnas inte till regionala utbildningsinsatser där den interkommunala ersättningen per elevplats är lika med eller högre än den totala kostnaden per elevplats.

6.4 Utvecklingsprojekt

Av Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev framgår att medel från anslagsposten för statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet får användas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning.

⁵⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel, ALL 2014/908.

⁵⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten 4 september 2014.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt riktar sig till förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor, gymnasiesärskolor, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.⁵⁷ Bidrag kan sökas för att främja lärandemiljön och öka delaktigheten för elever med funktionsnedsättning.

Utvecklingsprojekt kan innebära att olika pedagogiska arbetssätt prövas i undervisningen av elever med funktionsnedsättning. Det kan också vara en analys av pedagogiska arbetssätt och lärandemiljöer, vilket är ett tillägg jämfört med vägledningen från år 2013.

I Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhetsplan beskrivs vilka utvecklingsområden som ska prioriteras vid fördelning av statsbidraget. Under år 2014 ska alla utvecklingsprojekt bidra till att utveckla strategier för att möta pedagogiska konsekvenser av en funktionsnedsättning. Projekt som syftar till att skapa en tillgänglig lärandemiljö ska prioriteras särskilt. Vid beslut om statsbidrag för år 2015 ska myndigheten särskilt beakta sitt uppdrag att samverka med Statens institutionsstyrelse, i deras regeringsuppdrag som beskrivs under rubriken SiSam-modellen nedan⁵⁸.

Bidrag lämnas i huvudsak till lönekostnader för pedagogtjänster i projektledning och projektgrupp. Ytterligare bidrag kan beviljas för mer omfattande dokumentation med fördjupade utvärderingar och analyser än vad som redan ska ingå i projektets slutredovisning. Bidrag kan också lämnas för utvärdering och analys av tidigare genomförda utvecklingsprojekt. I båda fallen lämnas bidrag endast för lönekostnader. I vägledningen från år 2013 uppgavs att bidraget ska täcka kostnader för projektansvariga, pedagoger, dokumentation, utvärdering eller analyser. Vidare framgick att utvecklingsprojekten ska tilldelas full bidragstäckning för de kostnader som godkänts.

⁵⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015), Utvecklingsprojekt <http://www.spsm.se/sv/Vi-erbjuder/Bidrag/Skolor-inom-skolvasendet/Utvecklingsprojekt>. Hämtat 15 januari 2015.

⁵⁸ Regeringsbeslut S2012/4969/FST, Uppdrag att pröva en strukturerad modell för skolan inom Statens institutionsstyrelse. 2013-02-28.

Bidrag får också lämnas för kostnader till fortbildning av medlemmar i en projektgrupp som är en "avgörande insats" för att kunna genomföra projektet. Däremot lämnas inga bidrag för kostnader för ombyggnation eller inköp av material och utrustning, produktion av material och läromedel eller kostnader för fortbildningsinsatser som ingår i huvudmannens arbetsgivaransvar.⁵⁹

SiSam-modellen

Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen⁶⁰ att pröva en modell för obruten skolgång och stärkt skolförankring för de ungdomar som vårdas hos Statens institutionsstyrelse. Mot denna bakgrund pågår ett projekt som syftar till att utveckla och etablera samverkan genom en strukturerad modell för skolan, SiSam, samverkansmodell för Statens institutionsstyrelse, skola och socialtjänst.

Statsbidrag kan sökas av kommunala skolhuvudmän som tecknat avtal med Statens institutionsstyrelse om samverkan enligt SiSam vid placering av elever vid särskilda ungdomshem.

Vidare kan Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem söka bidrag för utvecklingsprojekt som kan syfta till att utveckla samsynen mellan insatserna för behandling och undervisning. Bedömning av utvecklingsprojekten sker enligt samma kriterier som för övriga utvecklingsprojekt.⁶¹

6.5 Mellanåret för svårt synskadade

Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev får anslagsposten för särskilda insatser på skolområdet belastas med högst 2 300 000 kronor för stöd för särskilt anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada som efter grundskolan behöver

⁵⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel till utvecklingsprojekt, ALL 2014/908.

⁶⁰ Regeringsbeslut S2012/4969/FST, Uppdrag att pröva en strukturerad modell för skolan inom Statens institutionsstyrelse. 2013-02-28.

⁶¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel till utvecklingsprojekt, ALL 2014/908.

ett så kallat mellanår innan de påbörjar en gymnasial utbildning.⁶² Utbildningen bedrivs i dag vid två folkhögskolor och omfattar läsåret 2014/15 fem elever, se tabell 5.10.

Utbildningens fasta kostnader stöds genom ett grundbidrag som består av hälften av anslaget om 2 300 000 kronor fördelat på de sökande skolorna. Den andra halvan av anslaget fördelas utifrån antalet elever i utbildningen.⁶³ Om en folkhögskola har 40 procent av alla elever så tilldelas verksamheten 40 procent av den kvarstående halvan av anslaget. I vägledningen från år 2013 finns inga förtydliganden av hur statsbidraget ska fördelas när det gäller särskilt anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada.

⁶² Regeringsbeslut U2013/7498/S, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2013-12-12.

⁶³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel, ALL 2014/908.

7 Statsbidragets syfte

Sjukhusundervisning har funnits sedan åtminstone 1960-talet. Den har sedan länge reglerats i skollagen som en rättighet för grundskole- och gymnasieskoleelever. Staten har också sedan länge tagit ett särskilt ansvar för elever med funktionsnedsättning mot bakgrund av att alla kommuner inte rimligen kan ha resurser för att möta de olika behov som kan uppstå.

Statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet är sprunget ur det så kallade SÅS-anslaget som infördes på 1970-talet, se den historiska tillbakablicken i avsnitt 3.9.1. Ur detta anslag kunde medel beviljas för insatser inom de områden av skolan där problem gjorde sig gällande. I början av 1980-talet kunde medel beviljas för regionala åtgärder med syfte att förbättra möjligheterna till utbildning för barn och ungdomar med funktionsnedsättning. Under senare delen av 1980-talet kunde bidrag beviljas för såväl lokala som regionala insatser, och i regionala insatser ingick dessutom sjukhusundervisningen.

I samband med kommunaliseringen av skolan begränsades bidraget till att omfatta regionala insatser. Av prop. 1990/91:18 framgår att syftet med stöd till insatser av regional art bygger på att kostnaderna för eleverna vid en regionalt anordnad utbildning som regel är betydligt högre än i den vanliga skolan. De elever som måste få sin skolgång anordnad på detta sätt är ofta i behov av extra stödinsatser, till exempel personlig assistans, undervisning i mindre grupp, särskilt anpassade lokaler, extra resurser vad gäller elevvårdsinsatser med mera. Stödet till regionala insatser får anses vara ett uttryck för statens vilja att stötta kommuner i samband med de särskilda utbildningslösningar som kan behövas för eleverna.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har genom sin tillämpning av förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet

tolkat det som att bidrag för regionala utbildningsinsatser ska begränsas till de insatser där antalet elever från andra kommuner än värdkommunen övergår 25 procent. Dessutom har myndigheten ansett det angeläget att bevilja medel för utvecklingsprojekt i större utsträckning än för regionala utbildningsinsatser. Eftersom Specialpedagogiska skolmyndigheten har ett särskilt ansvar för att alla elever med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning får även dessa åtgärder anses vara uttryck för statens intentioner med statsbidraget.

Utredningen kan konstatera att staten i några fall, genom regleringsbrev för Specialpedagogiska skolmyndigheten, detaljstyr för vilka ändamål statsbidraget ska användas. Det har gällt särskilt riktade bidrag till Göteborgs kommun för undervisning i kommunens grundskola för elever med dövhet som annars skulle ha tagits emot i den statliga specialskolan Vänerskolan, se avsnitt 3.4, och till den särskilt anordnade utbildningen för svårt synskadade elever, det så kallade mellanåret som beskrivs i avsnitt 5.5. Staten har under lång tid valt att reglera bidrag till mellanåret genom regleringsbrev och inte i förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

8 Utvärdering och förslag till ändring

I kommittédirektiv 2013:29 fick en särskild utredare, i egenskap av nationell samordnare, i uppdrag att utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet. Syftet med utvärderingen var att få kunskap om hur bidraget fördelades och om användningen var effektiv.

Som ett led i arbetet med utvärderingen gav utredningen två forskare vid avdelningen för utbildningsvetenskap vid Mittuniversitetet i uppdrag att utvärdera statsbidraget i sin helhet för åren 2009–2013. I oktober 2014 färdigställdes rapporten *Särskilda Insatser i Skolan – SIS*⁶⁴, som återfinns i sin helhet i bilaga 3. Slutsatserna och förslagen i bilagan är forskarnas egna.

I detta kapitel redovisas dels en utvärdering av statsbidraget dels utredningens föreslagna ändringar. Kapitlet är indelat utifrån de områden som kan beviljas statsbidrag enligt förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet och Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev: särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, regionala utbildningsinsatser, utvecklingsprojekt och särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

⁶⁴ Bostedt, G. & Boström, L. (2014), *Särskilda Insatser i Skolan - SIS*, Mittuniversitetet. Fortsättningsvis refereras till Mittuniversitetet eller Mittuniversitetets utvärdering vid hänvisning till den aktuella utvärderingen.

8.1 Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

Den 18 mars 2015 biföll riksdagen utbildningsutskottets förslag till beslut i utskottsbetänkande 2014/15:UbU4⁶⁵ angående proposition 2014/15:43 Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus. Propositionen innebär bland annat skollagsändringar där uttrycken *någon annan institution* och *en motsvarande institution* ska ersättas med *institution som är knuten till ett sjukhus*. Utredningen använder sig av den nya lydelsen vilken träder i kraft den 1 juli 2015. Av propositionen framgår även att regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Regeringen avser även att ändra förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet så att en huvudman inom skolväsendet även ska kunna få statsbidrag för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som får särskild undervisning på sjukhus.

8.1.1 Hur fungerar fördelningen och uppföljningen av statsbidraget?

En del av utredningens uppdrag har varit att utvärdera hur särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus finansieras genom statsbidrag för särskilda insatser på skolområdet. Under arbetets gång har utredningen uppmärksammat på olika problem inom den särskilda undervisningen. Några av problemen har beskrivits i tidigare statliga utredningar och Mittuniversitetets utvärdering. Andra problem har framkommit genom utredningens kontakter med huvudmän för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Under mer än ett årtionde har ungefär 60 miljoner kronor avsatts årligen till statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Enligt Mittuniversitetet innebär det att medel till särskild undervisning på

⁶⁵ Utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU4, Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus.

sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus beviljats omkring hälften av den totala budgeten för statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet. Någon direkt orsak till summans storlek och det faktum att den konstant legat kring 60 miljoner kronor har inte framkommit i utredningens arbete. Specialpedagogiska skolmyndigheten har i kontakter med utredningen uppgivit att myndigheten förvaltat det uppdrag den fick när myndigheten bildades 2008. Enligt myndigheten är det i stor utsträckning samma kommuner som ansöker om statsbidrag år efter år. Under år 2013 och 2014 har 36 respektive 37 kommuner ansökt om statsbidraget. Huruvida det finns kommuner som bedriver särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, men som inte ansöker om statsbidrag har varken utredningen eller Specialpedagogiska skolmyndigheten kännedom om.

I Specialpedagogiska skolmyndighetens uppföljning av statsbidraget använder myndigheten begreppen elever och elevdagar som effektmått. Måtten är ett sätt för myndigheten att få klarhet i att statsbidraget har genererat faktisk undervisning i relation till utbetalda medel. Begreppet elevdag är enligt utredningen problematiskt eftersom de elevdagar som rapporterats till Specialpedagogiska skolmyndigheten beräknats på olika sätt. Som nämns i avsnitt 5.2 rapporterar vissa huvudmän elevdagar som antalet dagar en elev får undervisning oavsett hur många tillfällen per dag som eleven träffar läraren. Andra huvudmän rapporterar elevdagar som antalet undervisningstillfällen läraren har med eleven, oberoende av undervisningens omfattning och oavsett om flera av undervisningstillfällena infaller på samma dag.

Enligt Mittuniversitetet har antalet tjänster som beviljats statsbidrag minskat med omkring nio procent från år 2009 till 2013. Någon tydlig orsak till detta framkommer inte i utvärderingen. Av Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisningar framträder dock en bild av att det framför allt är tjänsterna inom barn- och ungdomspsykiatri, BUP, som minskat trots att vårdtiden där ökat. Ett rimligt antagande är att detta beror på att eleverna inom BUP i allt högre grad behandlas inom öppenvården, se avsnitt 5.2. Mittuniversitetets utvärdering visar dock att BUP kontinuerligt fått hälften av alla medel avsatta för

särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Av Mittuniversitetets utvärdering framgår också att i förhållande till sökta medel har Specialpedagogiska skolmyndigheten beviljat mellan 63 och 78 procent av kommunernas sökta belopp. Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten har huvudmännens kostnadstäckning för personalkostnader varierat mellan 77 och 80 procent sedan år 2008⁶⁶. Enligt vad utredningen erfar beror variationen i kostnadstäckning från år till år på myndighetens sätt att räkna fram det totala beloppet för statsbidrag och schablonbidraget för en lärarlön varje år, se avsnitt 5.2. I tidigare genomförda granskningar såväl som i Mittuniversitetets utvärdering och utredningens kontakter med skolhuvudmän och Sveriges sjukhuslärarförening, har åsikter framförts om att statsbidraget borde täcka hela kostnaden för lärartjänsterna. Detta eftersom lägeskommunernas möjlighet att begära ersättning från huvudmännen för elevernas ordinarie utbildning är begränsade. Enligt Mittuniversitetet är bidraget en förutsättning för att eleverna ska få den undervisning de har rätt till.

När det gäller Specialpedagogiska skolmyndighetens handläggning av huvudmännens ansökningar om statsbidrag och den därpå följande redovisningen fann Mittuniversitetet att en stor förändring skett under de fem åren 2009 till 2013. Inledningsvis utgjorde ansökningarna i huvudsak en medelsansökan baserad på ekonomiska beräkningar. Allt eftersom har myndigheten styrt och utvecklat ansökningarna och redovisningarna till att mer handla om verksamhetsmässiga, pedagogiska, didaktiska och specialpedagogiska uppgifter. Huvudmän ombeds i ansökan även redogöra för omkostnader utöver lärarlöner, men dessa uppgifter tas inte i beaktande vid tilldelningen av medel. Kvaliteten på ansökningarna och redovisningarna har generellt sett förbättrats. Det finns dock stora skillnader i kvalitet, vilket kan medföra svårigheter att bedöma avsedd effekt av medlen. Åren 2012-2013 har ansökningar och redovisningar från stora städer haft ett mer gediget innehåll. Mittuniversitetet har inte kunnat urskilja någon högre grad av

⁶⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria 4 september 2014.

kunskapsåterföring, nytänkande eller pedagogisk, didaktisk och specialpedagogisk progression i dokumenten under de fem åren.

8.1.2 Ny förordning

Utredningens förslag: Statsbidrag för anordnande av särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus regleras i ny förordning, *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*.

Statens skolverk beslutar om fördelning av statsbidraget enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*.

Enligt Mittuniversitetet befinner sig den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus i ett gränsland mellan bland annat psykologi, pedagogik, medicin och specialpedagogik. Utvärderingen visade på mycket ringa spår av specialpedagogiska perspektiv i både ansökningar och redovisningar. Undervisningen inom den somatiska vården bedömdes som traditionell, medan undervisningen inom BUP och behandlingshem kunde innehålla specialpedagogiska insatser för elever.

Utredningen har inte heller sett några specialpedagogiska inslag när det gäller Specialpedagogiska skolmyndighetens beräkning av schablonbidraget för en lärarlön och själva fördelningen av medel utifrån huvudmännens ansökningar. Detta beskrivs utförligt i avsnitt 5.2.

Mot denna bakgrund kan utredningen konstatera att fördelningen av medel till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus förefaller att i huvudsak utgöra en ren ekonomisk transaktion utan specialpedagogiska överväganden. Specialpedagogiska skolmyndighetens bedömning vid fördelningen av medlen till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus har inte heller något samband med myndighetens beslut om statsbidrag till regionala utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt. Utredningen bedömer därför att det inte föreligger några vägande skäl till varför

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska vara den myndighet som beslutar om fördelningen av statsbidraget för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Utredningen föreslår därför att statsbidraget för denna verksamhet regleras i en ny förordning benämnd *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* och att Skolverket ges i uppdrag att besluta om fördelningen av bidrag enligt nämnda förordning.

8.1.3 Uppdrag att ge råd och stöd

Utredningens förslag: I förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska det anges att myndigheten i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning även ska ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Ansaret för att granska den särskilda undervisningen på sjukhus eller institutioner som är knutna till sjukhus för att se att den följer lagar och regler ligger hos Skolinspektionen. Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion ska myndigheten i specialpedagogiska frågor som bland annat rör barn och ungdomar med funktionsnedsättning ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för utbildning inom skolväsendet, internationella skolor enligt 24 kap. skollagen (2010:800), utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.⁶⁷

Trots att det framgår i instruktionen att myndigheten ska ge råd och stöd åt huvudmän med ansvar för andra särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen finns det inget uttalat uppdrag att ge råd och stöd åt huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Enligt utredningen förefaller det rimligt att anta att det även där finns behov av råd och stöd i specialpedagogiska frågor. Om man, som i utredningens förslag i avsnitt 8.1.2, ger Skolverket i

⁶⁷ Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

ansvar att besluta om statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* bör också Specialpedagogiska skolmyndigheten ges i uppdrag att ge råd och stöd åt huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Till skillnad från Skolverket har Specialpedagogiska skolmyndigheten redan en etablerad råd- och stödverksamhet som bör komma ifråga för uppdraget.

8.1.4 Förändrad fördelningsprincip

Utredningens förslag: I mån av tillgång på medel får statsbidrag lämnas för högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad för lärarna vid den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Statsbidrag lämnas för ett år i sänder och utbetalas en gång per år, året efter det år som huvudmannen haft kostnaderna.

Utredningens bedömning: De medel som i dag avsätts täcker de kostnader som utredningen föreslår och bör bibehållas på motsvarande nivå, men vara föremål för årlig revidering.

För att få en likvärdig och effektiv fördelning av statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus kan utredningen tänka sig flera alternativa fördelningsmetoder.

Ett sätt vore att fördela statsbidraget efter befolkningsunderlag, det vill säga efter hur stor andel av befolkningen som bor i huvudmannens upptagningsområde. Svårigheten med denna metod är att det inte finns något tydligt upptagningsområde för framför allt specialiserade universitetssjukhus, vilka ofta tar emot patienter från hela landet.

Att fördela statsbidraget utifrån antalet patientplatser är en annan lösning. Det skulle dock innebära att sjukhus och institutioner knutna till sjukhus hade beredskap att ta emot elever utan att veta om platserna skulle fyllas eller inte eftersom det är svårt att förutsäga när barn och ungdomar ska bli sjuka och i eventuellt behov av särskild undervisning.

Ytterligare ett alternativ vore om det i fördelningen av statsbidraget togs hänsyn till flera parametrar än lönekostnaden för sjukhuslärarna. En sådan differentierad redovisning får Specialpedagogiska skolmyndigheten redan i dag när huvudmännen i ansökningsarna redovisar uppgifter om verksamhet, samverkan med hemskola och vård, undervisningens innehåll och elevernas inflytande på undervisningen. Huvudmännen redogör också för omkostnader utöver lärarlöner. Dessa parametrar tas emellertid inte i beaktande vid tilldelningen av medel och påverkar således inte bidragets storlek. En process där statsbidraget beräknas utifrån en mängd olika parametrar skulle, enligt utredningens uppfattning, inte bidra till en effektivare hantering utan försvårar snarare ansökningsprocessen för huvudmännen. Det är även utredningens uppfattning att ett sådant förfarande endast marginellt skulle bidra till en mer likvärdig hantering och fördelning.

Enligt Mittuniversitetet vore en medelsfördelning i kommunal regi ett alternativ till att Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för fördelningen av statsbidraget. Mittuniversitetet förhåller sig dock tveksamma till denna lösning eftersom det finns risk att behoven för den tilltänkta målgruppen inte kommer att tillgodoses på bästa sätt. Medlen kan dessutom komma att osynliggöras i den kommunala budgeten och delvis fördelas på andra utgiftsposter. Argument liknande Mittuniversitetets har framförts i Skolverkets rapport från 2005⁶⁸ liksom vid utredningens referensgruppsmöten som invändningar mot att kommuner skulle ansvara för medelsfördelningen till den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Ytterligare ett alternativ som Mittuniversitetet framför är att landstingen skulle ta över medelsfördelningen. Detta skulle enligt Mittuniversitetet medföra organisatoriska fördelar genom att rektorer och lärare bättre finner en hemvist och kan integreras i ett landsting som även är skolhuvudman. Vidare skulle tillgången till funktionella lokaler kunna säkerställas i samband med lokalplanering och landstingets ansvar för regionens samlade behov av särskild undervisning för målgrupperna skulle tydliggöras. Mittuniversitetet anför flera argument som talar emot förslaget,

⁶⁸ Skolverket (2005), Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus, Dnr 55-2004:3256.

bland annat att det finns en möjlig risk att medlen går in i den landstingskommunala budgeten och därmed delvis kan fördelas på andra utgiftsposter. Utredningen konstaterar även att alternativet förutsätter ett ändrat huvudmannaskap. Därtill skulle det krävas en helt ny organisation med de kostnader som det medför. Med tanke på att det redan finns en väl fungerande organisation uppbyggd i kommunerna i dag ställer sig utredningen frågande till nyttan med att bygga upp en ny organisation inom landstingen. Utredningen noterar även att staten så sent som i samband med skollagen (2010:800) gjorde en översyn av organisationen av den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Då fattades beslutet att sammanföra tidigare bestämmelser i skollagen (1985:1100), grundskoleförordningen (1994:1194) och gymnasieförordningen (1992:394) till 24 kap. skollagen (2010:800) om särskilda utbildningsformer. Utredningen menar därför att ett ändrat huvudmannaskap för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus inte är aktuellt.

För att underlätta och få en effektiv och likvärdig hantering och fördelning av det årligen återkommande statsbidraget föreslår utredningen en förenklad fördelningsprincip. Mittuniversitetet föreslog, utöver vad som beskrivs ovan, att Specialpedagogiska skolmyndighetens statsbidragsavdelning skulle kunna sköta medelsfördelningen. Detta skulle medföra att processen effektiviserades till att i stort sett utgöra en ekonomisk transferering. När det gäller ansökningsförfarandet har det i Mittuniversitetets utvärdering framkommit att ansökningarna periodvis innehållit varierande mängd information om verksamheterna som söker medel. Samtidigt har det i utredningens samtal med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten framgått att inga specialpedagogiska aspekter beaktas vid fördelning av statsbidraget. Specialpedagogiska skolmyndigheten beaktar inte huvudmännens faktiska kostnader, vilket får som konsekvens att kommuner med högre lärarlöner får sämre kostnadstäckning än kommuner med lägre lärarlöner. Kostnader för höga lärarlöner speglar inte enbart löneläget i kommunen utan kan även bero på att lärarna har hög kompetens.

24 kap. 17–19 §§ skollagen ålägger kommunerna att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus för alla elever, oberoende av vilken kommun de

kommer ifrån. Huvudmän för den särskilda undervisningen som i dag enbart tar emot elever från den egna kommunen kommer inte ifråga för statsbidrag. Statsbidrag beviljas däremot för samtliga elever om kommunen tar emot minst en elev från en annan kommun.

Mot bakgrund av att det statliga bidraget beviljas för denna särskilda utbildningsform menar utredningen att statsbidrag bör utgå för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus oberoende av var eleverna är folkbokförda.

Utredningen föreslår att statsbidrag, i mån av tillgång på medel, får lämnas för högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad för lärarna vid den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Med den totala lönekostnaden avses den faktiska kostnaden som huvudmannen har för lön, sociala avgifter, semesterersättning och dylikt. Däremot ingår inga övriga kostnader för organisation med mera. Statsbidraget avser lönekostnader för undervisningen enligt 1 kap. 3 § skollagen (2010:800), det vill säga sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Statsbidraget avser även kostnader för för- och efterarbete samt tid för mottagande och överlämnande av elev till hemskolan. Det senare är viktigt för att ge eleverna kontinuitet i skolarbetet och för att kunna bedriva ett effektivt arbete vid sjukhusskolorna.

Förslaget, som delvis får stöd av Mittuniversitetets utvärdering, innebär en enklare hantering av fördelningen av statsbidraget. Förslaget bidrar dessutom till en mer likvärdig fördelning genom att huvudmännens faktiska kostnader beaktas, oberoende av hur många elever som kommer från andra kommuner. Därtill ingår lärarna i kommunens ordinarie organisation, eftersom huvudmannaskapet alltså föreslås ligga hos kommunen. Därmed kommer lärarna i åtnjutande av till exempel kommunens kompetensutvecklande insatser.

I utredningens kontakter med Specialpedagogiska skolmyndigheten har det framkommit att dimensioneringen av den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus vuxit fram organiskt under många år. Utredningen har inte fått några signaler om att den är vare sig underdimensionerad

eller överdimensionerad. Den tycks vara väl avvägd för att täcka de behov av särskild undervisning som finns. Som tidigare nämnts har Specialpedagogiska skolmyndigheten inte heller kännedom om några huvudmän som bedriver särskild undervisning utan att erhålla statsbidrag. Utredningen menar därför att de medel som avsätts i dag kommer att täcka de kostnader som utredningens förslag innebär. Utredningen anser att avsatta medel bör bibehållas på motsvarande nivå som i dag. Dock bör de vara föremål för årlig revidering för att kunna anpassas efter förändrade behov och efterfrågan.

Sveriges sjukhuslärarförening såväl som huvudmän för särskild undervisning vid sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus har framfört synpunkter om att statsbidraget borde ge 100 procents kostnadstäckning, och inte omkring 77–80 procent som i dag. Eftersom utgångspunkten för utredningen är att förslagen inte ska innebära någon kostnadsökning för staten, har utredningen inte möjlighet att lämna något sådant förslag. Alldeles oavsett menar utredningen att det inte är rimligt att staten ger full kostnadstäckning utan att ha möjlighet att styra dimensioneringen av verksamheterna. Full kostnadstäckning skulle enligt utredningens uppfattning förutsätta att staten även tog över huvudmannaskapet för verksamheterna. Utredningen föreslår att ansvaret för verksamheterna alltså ligger kvar hos lägeskommunerna. Detta är även en förutsättning för att på ett naturligt sätt kunna erbjuda sjukhuslärarna att ingå i en större organisation där de ges möjlighet till kollegiala kontakter och får del av kommunens kompetensutveckling för lärare. Att lägeskommunerna endast erhåller begränsad kostnadstäckning utgör dessutom ett incitament för huvudmännen att hålla dimensioneringen av verksamheterna på en nivå som motsvarar behoven.

Utredningen föreslår att högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad får täckas av statsbidrag. Utgångspunkten för detta är följande. Av Mittuniversitetets utvärdering framgår att statsbidraget är en förutsättning för att verksamheterna ska komma till stånd. Sedan år 2008 har kostnadstäckningen för personalkostnader varierat mellan 77 och 80 procent. Att huvudmännen genom statsbidraget får högst 80 procents kostnadstäckning borde enligt utredningens bedömning vara en tillräckligt stor del av

finansieringen för att verksamheterna ska bedrivas. Att huvudmännen därtill avkrävs minst 20 procents delfinansiering är ett incitament för att huvudmännen ska hålla dimensioneringen av verksamheterna på en nivå som motsvarar behoven. Utifrån den aktuella variationen i kostnadstäckningen och att utredningen inte föreslår något utökat statsbidrag menar utredningen att det inte finns skäl att föreslå ett högre tak än 80 procent.

För att effektivisera handläggningsprocessen föreslår utredningen vidare att statsbidrag lämnas för ett år i taget och utbetalas en gång per år, året efter det år som huvudmannen haft kostnaderna.

8.1.5 Lägeskommunens rätt till ersättning

Utredningens förslag: En huvudman för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus ska ersättas för sina kostnader för en elevs utbildning av huvudmannen för elevens ordinarie utbildning.

Ersättningen ska avse den del av kostnaden för elevens utbildning som inte täcks på annat sätt.

Utredningens bedömning: En huvudman för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus ska ersättas för sina kostnader enligt förslaget ovan. För att minimera lägeskommunernas administration förordar utredningen emellertid en överenskommelse mellan skolhuvudmän inom regionen om att solidariskt stå för lägeskommunens kostnader för elevernas utbildning som inte täcks på annat sätt.

En överenskommelse av detta slag ligger dock inte inom ramen för vad utredningen kan föreslå.

I och med 24 kap. 17–19 §§ skollagen (2010:800) faller ansvaret för att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus på den kommun där sjukhuset eller institutionen är belägen, fortsättningsvis kallad lägeskommunen. Detta medför att lägeskommunen i princip är skyldig att bära kostnaderna för undervisningen. Genom statsbidrag får kommunen

ersättning för omkring tre fjärdedelar av kostnaderna för lärarnas löner. Resten av kostnaderna får kommunen stå för själv.

I dag finns ingen reglering som möjliggör för lägeskommunen att få ersättning för kostnader för särskild undervisning av elever från andra kommuner. Av Skolverkets rapport, Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus från 2005, såväl som i utredningens samtal med skolhuvudmän framkommer att vissa lägeskommuner debiterar de kommuner där eleverna är folkbokförda, fortsättningsvis benämnda hemkommuner. Andra lägeskommuner debiterar av olika skäl inte hemkommunerna. Det kan bland annat bero på praktiska svårigheter och sekretess. Eftersom hemkommunerna inte är skyldiga att betala förekommer det att de vägrar att betala för lägeskommunens kostnader.

Enligt utredningen är det inte rimligt att lägeskommunen ska stå för kostnader för andra skolhuvudmäns elever enbart på grund av den omständigheten att sjukhuset eller institutionen är belägen i kommunen. Utredningens uppfattning är att lägeskommunen bör kunna få ersättning för sina kostnader. Utredningen föreslår därför att lägeskommunen ska få rätt till ersättning från huvudmannen för elevens ordinarie utbildning för kostnader för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, som inte täcks på annat sätt.

En bild som framträtt vid samtal med huvudmän för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus är att möjligheten att debitera andra kommuner är förenat med administrativa insatser och att det ofta inte är värt besväret för lägeskommunen. Ett sätt att lösa detta vore att skolhuvudmännen inom en region ingår en överenskommelse om att solidariskt stå för lägeskommunens kostnader för elevernas utbildning som inte täcks på annat sätt. Av den undersökning som utredningen genomfört bland samtliga län där särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus bedrivits under år 2014 framgår att överenskommelser förekommer inom åtminstone fem län i landet⁶⁹. Ett exempel är den överenskommelse som

⁶⁹ U 2013:02 Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (2015), Förfrågan till huvudmän för särskild undervisning på sjukhus i samtliga län om förekomst av regional överenskommelse om ersättning till anordnande kommun.

kommunerna i Kommunförbundet Stockholms län ingått.⁷⁰ Överenskommelsen innebär att sjukhuskommunernas faktiska nettokostnader för särskild undervisning utöver vad som täcks av statsbidraget fördelas mellan länets kommuner utifrån antalet folkbokförda elever mellan 7 och 18 år. Kommunerna debiteras årligen den uträknade kostnaden. År 2012 rörde det sig om cirka 13 kronor per elev. Debiteringen inom överenskommelsen sker oavsett hur många av kommunernas elever som kommer i fråga för särskild undervisning det aktuella året. Vid samtal med ett antal av de aktuella lägeskommunerna framgår att de är nöjda med överenskommelsen och tycker att den fungerar väl. Utredningen konstaterar att en överenskommelse mellan kommuner som i exemplet ovan även skulle innebära att sekretess inte utgör ett hinder för lägeskommunen att få ersättning.

Mot överenskommelsen skulle man kunna invända att den inte täcker lägeskommunernas kostnader för de elever som sjukhusen tar emot från skolhuvudmän som inte ingår i överenskommelsen. Utredningen menar dock att förslaget om lägeskommuners rätt till ersättning från huvudmannen för elevens ordinarie utbildning ger lägeskommunerna möjlighet att få full kostnadstäckning. En annan invändning mot Kommunförbundet i Stockholms läns överenskommelse är att enskilda huvudmän inte omfattas av den och att kommunerna därmed riskerar att stå för kostnader för elever inskrivna i fristående skolor om inte överenskommelsen justeras för detta.

Mot denna bakgrund menar utredningen att en överenskommelse där både kommunala och fristående skolhuvudmän i regionen ingår vore det smidigaste sättet att hantera lägeskommunernas kostnader för utbildningen som inte täcks på annat sätt. Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen ligger det emellertid inte inom ramen för vad utredningen kan föreslå.

⁷⁰ Kommunförbundet Stockholms Län, Överenskommelse om kostnadsdelning för särskild undervisning vid sjukhus mellan länets kommuner, 2013-03-07.

8.1.6 Ansvar för att tillhandahålla de lokaler som behövs

Utredningens förslag: Den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs för den särskilda undervisningen.

För att kunna bedriva särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus behövs lokaler. Någon reglering om skyldigheten att tillhandahålla lokaler finns inte i nuläget. I dag tillhandahåller landstingen lokaler, men avtal mellan lägeskommun och landsting tecknas som regel inte. Detta visar både Specialpedagogiska skolmyndighetens enkät⁷¹ och utredningens enkät⁷² riktad till samtliga huvudmän som år 2014 beviljats statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.⁷³ I Specialpedagogiska skolmyndighetens undersökning uppgav huvudmännen undantagsvis att muntliga avtal om lokaler förekom. Endast i ett fall förekom ett internt beslut inom landstinget om att underlåta att debitera kommunerna för kostnader för sjukhuslokaler. Sjukhuset förbehöll sig dock rätten att avgöra vilka lokaler som fick användas för undervisning. I ytterligare ett fall förekom det skriftlig dokumentation från 1962 som visade på ett landstings uttalade vilja att stå för lokal och inventarier. Utredningens enkät indikerar att någon form av skriftliga överenskommelser förekommer hos 29 procent av de svarande huvudmännen⁷⁴.

Flera av kommunerna, som uppgav att arrangemanget runt lokalerna fungerade bra trots avsaknad av avtal, uttryckte ett behov av riktlinjer kring lokalfrågan. Detta för att ha något att luta sig mot i samband med omorganisationer och ombyggnationer inom sjukvården. Då riskerar nämligen lokaler för särskild undervisning att bli en underordnad fråga för landstingen.

⁷¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), e-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten, 19 september 2014.

⁷² U 2013:02 Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (2015), Enkät till huvudmän för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

⁷³ Svar uteblev från sammanlagt 13 av 38 kommuner i Specialpedagogiska skolmyndighetens undersökning.

⁷⁴ Svar uteblev från sammanlagt 4 av 39 tillfrågade huvudmän.

Vad utredningen erfar står kommuner endast undantagsvis för lokaler för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Undervisningen bedrivs av kommunanställd personal för elever som befinner sig i landstingens vård. Flera olika huvudmän är således engagerade i elevernas situation samtidigt och det skulle kunna uppstå en intressekonflikt om lokaler mellan huvudmännen. Därför menar utredningen att det finns ett behov av att reglera frågan om lokaler.

Av 2 kap. 35 § skollagen följer att för utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus omfattas inte av 2 kap. 35 § skollagen eftersom den utgör en särskild utbildningsform. Huvudmän med ansvar för den särskilda undervisningen är beroende av landstingen för att kunna leva upp till lagens krav om att anordna särskild undervisning motsvarande den undervisning som eleven inte kan delta i. Enligt utredningen är det därför rimligt att landstingen tillhandahåller de lokaler som behövs. Utredningen föreslår därför att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs. Utredningen menar emellertid inte att den som är huvudman för sjukhuset eller institutionen ska tillhandahålla den utrustning som behövs. Ansvaret för detta faller på huvudmannen för den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, det vill säga lägeskommunen.

8.1.7 Enhetlig lagstiftning

Utredningens förslag: Huvudmän inom skolväsendet kan beviljas statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* för elever för vilka de är skyldiga att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen (2010:800).

Enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen ska särskild undervisning anordnas för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan,

gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den särskilda undervisningen ska enligt skollagen även stå öppen för dem som fullgör skolplikt utanför skolväsendet. Enligt förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet betalas statsbidrag endast ut för elever i grundskolan. Dessutom beviljas statsbidrag endast till de verksamheter som även tar emot elever från andra kommuner än lägeskommunen.

Dilemmat med att bestämmelserna skiljer sig åt mellan förordning och skollag har belysts i både Mittuniversitetets utvärdering och i SOU 2012:76 Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. Förordningen, som är från år 1991, ändrades år 2011⁷⁵, men inte i sådan utsträckning att den följer bestämmelserna i skollagen. Enligt utredningen finns det anledning att se till så att bestämmelser i förordning överensstämmer med bestämmelserna i 24 kap. skollagen om särskild undervisning.

Av proposition 2014/15:43 Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus framgår att regeringen avser att ändra förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet så att en huvudman inom skolväsendet även ska kunna få statsbidrag för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som får särskild undervisning.

Utredningen menar att det inte föreligger några skäl att exkludera elever som fullgör sin skolplikt utanför skolväsendet. Eftersom skolhuvudmän enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen är skyldiga att tillhandahålla särskild undervisning på sjukhus för dessa elever bör statsbidrag beviljas även för dem. Utredningen ser heller inga skäl till varför verksamheter som enbart tar emot elever från den egna kommunen ska exkluderas från möjligheten att ansöka om statsbidrag. Utredningen föreslår därför att huvudmän inom skolväsendet kan beviljas statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* för elever för vilka de är skyldiga att anordna särskild undervisning på ett sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

⁷⁵ SFS 2011:675, Förordning om ändring i förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

Utredningen har tagit emot förslag om att förordningen om statsbidrag för särskilda insatser på skolområdet även bör omfatta barn i förskola och elever i förskoleklass och vid fritidshem, när det gäller särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. I dagsläget föreligger ingen skyldighet för lägeskommunen att anordna särskild undervisning för dessa grupper. Utredningens uppdrag är heller inte att ta ställning till vilka grupper som ska ha rätt till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Syftet med utredningens förslag ovan är att skapa en enhetlig lagstiftning där förordningen är konsekvent med skollagen. Den pågående Grundskoleutredningen (U 2014:05)⁷⁶ ska föreslå hur förskoleklassen för sexåringar lämpligast kan införas som en del av grundskolan. Som ett alternativ ska den även föreslå hur en obligatorisk förskoleklass för sexåringar lämpligast kan införas.

8.1.8 Allmänna råd eller stödmaterial

Utredningens förslag: Statens skolverk bör få i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Flera utredningar och rapporter har uppmärksammat oklarheterna kring begreppet särskild undervisning och vad som ingår i en sjukhuslärares ansvarsområde. Några av dessa är utredningen om utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning (SOU 2012:76), Skolverkets rapport Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus från 2005 och Specialpedagogiska skolmyndighetens utvärdering från 2013⁷⁷. Utredningen har uppfattat att undervisningen bedrivs av en kompetent lärarkår. I vissa fall ägnar sig lärarna dock åt annat än undervisning och uppgifter i direkt anslutning till denna. Det kan till exempel röra sig om att sjukhus

⁷⁶ Regeringsbeslut Dir. 2014:159, Tilläggsdirektiv till Grundskoleutredningen (U 2014:05). 2014-12-18.

⁷⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

vill att sjukhuslärarna ska delta i rehabiliterande insatser för eleverna inom ramen för vården. Det uppstår en gränsdragningsproblematik när kommunalt anställda lärare ska arbeta inom en verksamhet som styrs av en huvudman för sjukhus och vars målsättning är en annan än kommunens. Detta uppmärksammades även av Mittuniversitetet som konstaterade att den särskilda undervisningen befinner sig i ett gränsland mellan psykologi, pedagogik, medicin och specialpedagogik.

Vidare är det oklart var gränsen går mellan särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus och särskild undervisning i hemmet. Tendensen är att vårdtiderna på sjukhusen kortas och att allt större del av rehabiliteringen sker i hemmet. Enligt uppgifter till utredningen förekommer att elever trots att de vistas hemma kommer ifråga för särskild undervisning av sjukhuslärarna. De elever som vistas en längre tid i hemmet av sjukdomsskäl ska erbjudas särskild undervisning av hemkommunens lärare. Sjukhuslärare upplever också att det finns oklarheter kring vad som gäller för elever som behöver vistas längre tider på sjukhus på grund av föräldrars eller syskons sjukdom.

Oklarheterna medför en risk för att elever får olika tillgång till särskild undervisning och att kvaliteten på undervisningen varierar. Av proposition 2014/15:43 Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus framgår att regeringen gör bedömningen att Skolverket bör få i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Utredningen håller med om att det finns behov av ett förtydligande av vad som ingår i sjukhuslärarnas undervisning. Detta skulle klargöra vad som förväntas av lägeskommunen och tjäna som stöd vid tillsyn av Skolinspektionen. Utredningen föreslår därför att Skolverket ges ett sådant uppdrag. Allmänna råd eller ett stödmaterial som tydliggör vad som ingår i sjukhuslärarnas undervisning, se avsnitt 8.1.4, skulle också få som indirekt effekt att en tydlig gräns dras mot lärarnas eventuellt övriga arbetsuppgifter, vilka regleras lokalt av arbetsgivaren.

8.2 Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning

Utredningens förslag: Förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet upphävs genom *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för fördelning av statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*.

Mot bakgrund av utredningens förslag om en ny förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, se avsnitt 8.1.2, finns det skäl att även ersätta förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Utredningen föreslår en ny förordning benämnd *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* som ska reglera statsbidrag för regionala utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt. De två delarna av statsbidraget beskrivs i avsnitt 8.3 respektive 8.4. Förslaget innebär att statsbidrag för utvecklingsprojekt inte längre regleras i Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev.

Utredningen föreslår också att Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för beslut om statsbidrag enligt den nya förordningen.

8.3 Regionala utbildningsinsatser

8.3.1 Statsbidragets effekt

Enligt Mittuniversitetets utvärdering, Särskilda Insatser i Skolan – SIS, uppfattas de regionala utbildningsinsatserna som otidsenliga och oförenliga med den rådande diskursen om elevers inkludering. De har dessutom oklara gränsdragningar åt olika håll och främjar ensidigt regionala verksamheter. Förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet innehåller inga tydliga prioriteringsdirektiv eller kvalitetskriterier utan Specialpedagogiska skolmyndigheten måste tolka begrepp som regional art, stor

utsträckning, merkostnad och så vidare. Specialpedagogiska skolmyndigheten skriver i sin utvärdering av SIS-medlen från år 2013 att myndighetens syfte med bidraget var att "understödja skolhuvudmän i att i regional samverkan bedriva undervisning för elever med funktionsnedsättning". Otydligheten i statens intentioner med bidragsformen kan sannolikt medföra negativa konsekvenser för hur medlen utnyttjas. Det påverkar både huvudmännens förståelse för vad bidraget ska användas till och möjligheten att bedöma effekten av bidraget.

Antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser har minskat under åren 2009–2014. Störst antal ansökningar, 96 stycken, kom in år 2011. Fram till år 2014 hade antalet halverats, då inkom 48 stycken. Av ansökningarna har mellan 4 och 24 fått avslag varje år. Variationen i antalet ansökningar kan delvis bero på att skolhuvudmännen ibland skrivit ansökningar som innefattat flera insatser. Variationen kan också bero på att kriteriet om antalet elever från andra kommuner ändrades år 2012. Fram till 2012 behövde den regionala utbildningsinsatsen bara röra en eller ett fåtal elever från andra kommuner. Från och med 2012 gäller istället huvudregeln att andelen elever från andra kommuner än värdkommunen behöver vara minst 25 procent för att statsbidrag ska beviljas. Av Mittuniversitetets rapport framgår en tydlig minskning av antalet ansökningar mellan år 2011 (96 stycken) och 2012 (66 stycken). Därför är det rimligt att anta att den nya regeln bidrog till nedgången.

Enligt Mittuniversitetet har medel till regionala utbildningsinsatser under åren 2009–2014 utgjort 20–36 procent av den totala budgeten för SIS-medel. Den totala tilldelningen SIS-medel har ökat med 15 procent under åren 2009–2014, medan medlen för de regionala utbildningsinsatserna under samma period har minskat med 32 procent. Under år 2014 stod de regionala utbildningsinsatserna för 20 procent av SIS-medlen. Som mest har knappt 43 miljoner kronor avsatts (år 2011) och som minst knappt 27 miljoner kronor (år 2014). Nedgången kan till viss del bero på få nytillkommande projekt. En annan förklaring är att Specialpedagogiska skolmyndigheten har prioriterat utvecklingsprojekt och särskild undervisning på sjukhus före regionala utbildningsinsatser.

Enligt förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet får medel beviljas för elever i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Tendensen när det gäller fördelning av beviljade medel per skolform är att regionala utbildningsinsatser i så kallade blandade skolformer⁷⁸ ökar på bekostnad av insatser i grundskolan, se avsnitt 5.3, tabell 5.7. Av de beviljade ansökningarna för år 2013 gällde 36 procent grundskolan och 30 procent blandade skolformer. År 2009 var motsvarande siffra för grundskolan 58 procent och för blandade skolformer 12 procent. Det är slående hur få ansökningar som beviljats för insatser i gymnasiesärskolan. Under åren 2009–2013 har bara mellan 1 och 5 procent av det totala antalet beviljade ansökningar gällt gymnasiesärskolan. Enligt uppgifter till utredningen och intervjusvar i Mittuniversitetets utvärdering förekom det att förskoleklasser kunde beviljas statsbidrag, åtminstone år 2013. Orsaken är att Specialpedagogiska skolmyndigheten inte har separerat förskoleklasserna från grundskolan eftersom deras verksamheter är intimt förknippade med varandra. Mittuniversitetet konstaterar dessutom att de regionala utbildningsinsatserna domineras av offentliga skolhuvudmän. Under år 2013 stod enskilda huvudmän bara för 1 av 44 beviljade ansökningar.

Det finns också skillnader i antalet ansökningar mellan Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner. Regionerna Norra och Mellersta uppvisar en relativt sett lägre volym ansökningar. Under år 2013 stod Mellersta för 16 procent och Norra för 7 procent av de beviljade ansökningarna, se avsnitt 5.3, tabell 5.6. En av orsakerna till detta tycks vara de särskilda geografiska förutsättningarna som finns i Norrland vad avser stora avstånd. En annan förklaring är storstadsområdenas stora genomslag i antalet ansökningar.

När det gäller fördelning på funktionsnedsättningar innehöll nästan hälften av alla ansökningar för år 2013 insatser för flera funktionsnedsättningar. Övriga funktionsnedsättningar utgjorde den största gruppen (25,5 procent) följt av hörselnedsättning (16,5 procent), neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

⁷⁸ Blandade skolformer är ett begrepp som Specialpedagogiska skolmyndigheten använder sig av och som innebär att insatsen i en ansökan omfattar mer än en skolform.

(16,5 procent), psykiska funktionsnedsättningar (11 procent), rörelsehinder (10,5 procent), språkstörning (10,5 procent) och kommunikativa funktionsnedsättningar (6,5 procent), se avsnitt 5.3, diagram 5.1. I jämförelse med Specialpedagogiska skolmyndighetens rapport⁷⁹, som gällde ansökningar för år 2011, visar Mittuniversitetets siffror för år 2013 att grupperna neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och hörselnedsättningar har minskat, medan framför allt grupperna språkstörningar, kommunikativa funktionsnedsättningar och övriga funktionsnedsättningar har ökat. Mittuniversitetet menar att det inte kan uteslutas att ändringen i kriterierna när det gäller antalet elever från andra kommuner har medfört att fler ansökningar är flerfunktionsorienterade.

I stor utsträckning är det samma regionala utbildningsinsatser som återkommer år efter år. Orsakerna till att det tillkommer få nya projekt kan vara flera. En omständighet är att statsbidraget enligt uppgift täcker merparten av de insatser som finns i landet och att behovet av fler därmed saknas. Andra skäl kan vara att det saknas allmän kännedom om statsbidraget till regionala utbildningsinsatser, att syftet med dessa medel är något oklart för huvudmännen, att de geografiska förutsättningarna i regionerna ger olika möjlighet att utnyttja medlen och slutligen att insatsen som sådan inte är förenlig med tanken om inkludering.

Enligt Mittuniversitetet utgör Specialpedagogiska skolmyndighetens fördelning av medel till regionala utbildningsinsatser i princip en årligen återkommande ekonomisk transaktion, vilken dock har föregåtts av ett omfattande administrativt arbete till begränsad nytta. Såväl ansökningar som redovisningar från huvudmännen karaktäriseras av en brist på sådan transparens att innehållet inte kan värderas i förhållande till gällande bestämmelser och Specialpedagogiska skolmyndighetens vägledningar. Emellertid kompenseras bristen på transparens av myndighetens lokalkännedom om verksamheterna ute i regionerna. Detta system är personberoende och därmed sårbart, vilket är problematiskt. Lokalkännedomen är heller inte enbart av godo. Den medför att ansökningar av god kvalitet får stå tillbaka för

⁷⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

ansökningar som inte lever upp till kraven, men där handläggare har kännedom om verksamheterna och deras behov av en insats. Enligt utredningen innebär detta en rättsosäkerhet. Utredningen menar också, i likhet med Mittuniversitetet, att det ska ställas högre krav på transparens, vilket gäller för all hantering av skattemedel.

Mittuniversitetets utvärdering visar att statsbidrag för regionala utbildningsinsatser beviljats även för den anordnande kommunens egna elever. I Specialpedagogiska skolmyndighetens vägledning för SIS-medel för bidragsåret 2014⁸⁰ redovisas en fördelningsnyckel där elever från anordnande kommun erhåller medel vars storlek beror på vilken skolform eleverna tillhör, se avsnitt 6.3, tabell 6,1. Som utredningen uppfattat det anser Specialpedagogiska skolmyndigheten att både elever från anordnande kommuner och andra kommuner ingår i utbildningsinsatserna, och myndigheten viktat då bidraget högre till elever från andra kommuner. Det är tveksamt om statsbidrag enligt dagens förordning verkligen ska beviljas för den anordnande kommunens elever. Den föreskriver nämligen att en huvudman kan få bidrag för *merkostnader* för undervisningen, och kostnader för elevhälsa och andra elevstödande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora.

Statsbidraget för regionala utbildningsinsatser täcker endast en liten del av de anordnande kommunernas kostnader. Enligt intervjusvar till Mittuniversitetet utgör statsbidraget totalt sett mindre summor för kommunerna. Även Specialpedagogiska skolmyndighetens utvärdering från år 2013 visade att statsbidraget endast täckte en liten del av verksamheternas kostnader, och i genomsnitt cirka 20 procent av merkostnaderna.

Generellt sett har statsbidraget inte utgjort en förutsättning för verksamheternas existens. Utredningen kan ändå konstatera att för vissa verksamheter är statsbidraget viktigt för att kunna bedriva en stabil verksamhet. Utredningen har tagit emot synpunkter från huvudmän vilka anfört att införandet av den så kallade 25-procentsregeln riskerar att medföra att verksamheter från ett år till ett annat förlorar hela statsbidraget om elevunderlaget sviktar. De menar att det är orimligt att resurstilldelningen styrs av elevernas folkbokföringsadress och inte deras behov. Det är troligt att 25-

⁸⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Vägledning SIS-medel, ALL 2013/823.

procentsregeln även medför svårigheter att få till stånd regionala insatser, framför allt i landets norra delar.

Uteblivna medel slår olika hårt mot kommunerna beroende på hur stor del av den totala kostnaden statsbidraget har täckt. Specialpedagogiska skolmyndigheten konstaterar i sin rapport att kostnadstäckningen för år 2011 skiljer sig markant mellan olika verksamheter. Det beror på att bidraget fördelades enligt schabloner oberoende av verksamheternas kostnader.

Såväl Specialpedagogiska skolmyndigheten som Mittuniversitetet pekar i sina utvärderingar på svårigheten att mäta effekten av statsbidrag till regionala utbildningsinsatser. Det kan i sammanhanget konstateras att Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar ett effektmått för bidraget. Myndigheten konstaterade att ”verksamheternas olika tolkningar av vad bidraget ska användas till och de stora skillnaderna i kostnadstäckning mellan verksamheterna gör det svårt att bedöma effekten av bidraget”. Myndigheten slog fast att det i princip var omöjligt att koppla bidraget till eventuella förändringar i elevernas måluppfyllelse, och att det fanns en rad externa faktorer som påverkade effekten av den regionala undervisningsinsatsen. Mittuniversitetet å sin sida konstaterade, som nämnts inledningsvis, att otydligheten i statens intentioner med statsbidraget till regionala utbildningsinsatser kunde medföra svårigheter att utvärdera bidragets effekter. Enligt utredningen torde även den omständigheten att ansökningar och redovisningar inte håller en tillräcklig grad av transparens för att låta sig värderas även kunna bidra till svårigheterna med att utvärdera bidragets effekter. Mittuniversitetet skriver följande:

Statligt ekonomiskt stöd till kommuners verksamhet återfinns i många verksamhetsområden. Statens stöd till regionala utbildningsinsatser för barn i särskilda behov har dock en särskild konsekvens i och med att den krockar med dominerande föreställningar, en samhällelig diskurs, om inkludering i hemskolor. Staten uppehåller med statsbidraget en konkurrerande princip om ett regionalt perspektiv. Skall därmed ett ekonomiskt stöd till en verksamhet som konkurrerar policymässigt med önskad verksamhetsinriktning finnas kvar bör det kunna klart påvisas att stödet utgör en förutsättning för att uppnå önskade effekter för målgruppen som annars skulle utebli. Vi har i utvärderingen inte funnit primärdata (ansökningar, redovisningar eller intervjuer) där detta klart påvisas (med några möjliga undantag). Tvärtom anges i de genomförda intervjuerna att ansvaret för en likvärdig skola åvilar kommunerna och är lika för alla elevgrupper, att

de resurser de regionala utbildningsinsatserna tillför kommunerna är marginella i förhållande till total kostnad och att man från SPSM har svårt att finna effektmått som kan påvisa vikten av stödet.

Utredningen delar Mittuniversitetets uppfattning och menar att allt det som framförts ovan talar för att utformningen av statsbidraget till regionala utbildningsinsatser bör omprövas.

8.3.2 Att säkra regional kompetens

Utredningens förslag: Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning i skolan kan beviljas huvudmän inom grundskola, gymnasieskola, sameskola, grundsärskola och gymnasiesärskola för regional verksamhet.

Huvudmän som anordnar sådan verksamhet får tilldelas statsbidrag för merkostnader för att hålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög kompetens och beredskap för varierande elevunderlag.

Efter genomgången i föregående avsnitt kan man ställa sig frågan om det finns något behov av statsfinansierade regionala utbildningsinsatser.

Mittuniversitetets utvärdering visade att de regionala utbildningsinsatserna uppfattades som otidsenliga på grund av att de krockar med rådande tankar om elevers inkludering i hemskolor. Vad utredningen erfar går också tendensen mot att elever med en eller flera funktionsnedsättningar i allt högre utsträckning går integrerade i sina hemskolor. Enligt Hörselskadades riksförbund, HRF, är det dock svårt att ordna bra skolmiljöer för elever som går integrerat, vilket är bekymmersamt. HRF menar att eleverna mår bra av att gå i en verksamhet som fullt ut är anpassad efter deras behov. Även skolhuvudmän har framfört till utredningen att integrering snarare kan medföra att elever med funktionsnedsättning upplever sig exkluderade i verksamheten. Så här skriver Piteå kommun:

När man trots anpassningar och riktat stöd ändå inte klarar av att möta elevens behov i hemskolan kan det vara nödvändigt att hitta en annan lösning. Annars kan man riskera att eleven blir exkluderad i

inkluderingen och det kan kraftigt påverka både elevens sociala och kunskapsmässiga utveckling i negativ riktning.⁸¹

Enligt 3 kap. skollagen (2010:800) ska elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Vidare ska en elev som befaras inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om det stödet visar sig vara otillräckligt, eller det finns särskilda skäl att anta att det stödet skulle vara otillräckligt, ska rektorn utreda elevens behov av särskilt stöd. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd och om det finns särskilda skäl får ett beslut om åtgärdsprogram innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till. Av skollagen följer således att mindre särskiljande insatser för att komma till rätta med elevers stödbehov ska prövas innan mer ingripande åtgärder vidtas. Även om elever som huvudregel ska få sin undervisning i den elevgrupp de tillhör, finns det enligt skollagen ibland skäl att låta elever få undervisning enskilt eller i andra grupper för att deras stödbehov ska kunna tillgodoses. Skollagen ger alltså stöd för uppfattningen att vissa elever med funktionsnedsättning behöver få undervisning i andra sammanhang än i den ordinarie elevgruppen.

Staten har under lång tid tagit ett särskilt ansvar för elever med funktionsnedsättning mot bakgrund av att det inte är rimligt att alla kommuner i landet har den särskilda kompetens som krävs för att kunna möta elevernas olika behov. De särskilda utbildningslösningar som eleverna är i behov av är som regel kostnadskrävande, varför staten även stöttar kommunerna ekonomiskt. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att tillgodose elevernas rätt till utbildning och behov av särskilt stöd. Enligt utredningens mening finns det ett behov av att kommuner samarbetar för att kunna tillgodose detta. I likhet med vad som framförts till utredningen om att elever som undervisas i särskilda verksamheter ofta för första gången upplever sig inkluderade i ett

⁸¹ Piteå kommun (2014), e-post angående förslag till framtida utformning av SIS-stöd, 27 augusti 2014.

sammanhang, menar utredningen att en regional verksamhet kan vara mer inkluderande för elever som tidigare varit integrerade, men inte fått tillräckligt stöd. En regional verksamhet bedrivs dessutom ofta lokalintegrerad i en kommunal skola. Utredningen föreslår därför att statsbidrag får lämnas till den som är huvudman för grundskola, gymnasieskola, sameskola, grundsärskola och gymnasiesärskola för regional verksamhet i enlighet med *förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*. Utredningens förslag innebär att även huvudmannen för sameskolan kan komma ifråga för statsbidrag. När det gäller de närmare formerna för regionala verksamheter ämnar utredningen återkomma i frågan i slutbetänkandet.

Utredningens förslag får delvis stöd av Mittuniversitetet. Mittuniversitetet föreslår att den del av SIS-medlen som allokateras till regionala utbildningsinsatser helt eller delvis överförs till uppbyggnaden av regionala kompetenscentra baserade på interkommunal samverkan. Förslaget skulle enligt Mittuniversitetet möjliggöra en långsiktig uppbyggnad av spetskompetens inom de verksamhetsinriktningar som regionen främst har behov av stöd inom. Verksamheten i kompetenscentra skulle kunna byggas upp genom riktat statligt stöd till vissa kommuner.

Utredningens förslag får även stöd av ett förslag som Piteå kommun lämnat till utredningen angående utformningen av statsbidraget.

Vår tanke är att man som kommun skulle kunna få ett SIS-bidrag som är mindre volymkänsligt och inte direkt kopplat till antalet regionala elever. Man skulle istället kunna få ett årligt bidrag för att man bedriver denna typ av verksamhet oavsett antal regionala elever. Det skulle göra det möjligt att behålla kompetens och kvalitet trots tillfällig elevminskning. Dessutom skulle det jämna ut skillnaderna mellan norrlands- och storstadskommunerna vilket i sin tur leder till ökad likvärdighet och goda förutsättningar oavsett geografiskt läge för de aktuella målgrupperna.⁸²

Förslaget från Piteå belyser den försvårande omständigheten att dagens kriterium för beviljande av statsbidrag kräver att minst 25 procent av eleverna i en regional verksamhet måste komma från

⁸² Piteå kommun (2014), e-post angående förslag till framtida utformning av SIS-stöd, 27 augusti 2014.

andra kommuner än värdkommunen. Det är ett problem inte minst för kommuner i norra Sverige. Förslaget visar även på behovet av att långsiktigt kunna planera för och bedriva en verksamhet med hög kvalitet, hög kompetens och beredskap för ett varierande elevunderlag.

Enligt utredningen är en kommuns ambition att långsiktigt bedriva regional verksamhet angelägen och något som bör premieras vid beslut om statsbidrag. Statsbidraget ska inte begränsas till de verksamheter som kan uppvisa ett visst antal elever från andra kommuner utan kunna beviljas för verksamheter även i regioner med ett relativt litet befolkningsunderlag och stora avstånd. Statsbidraget ska möjliggöra för en kommun att genom en särskilt anpassad utbildning hålla regional kompetens och göra den tillgänglig för regionens elever och verksamma pedagoger.

För att kunna få statsbidrag ska värdkommunens verksamhet stå öppen även för elever från andra kommuner. Utredningen lämnar det till beviljande myndighet att från fall till fall avgöra vilka krav som behöver ställas på detta.

Ansvaret för elevers utbildning ligger hos huvudmännen. Av den anledningen menar utredningen att även huvuddelen av kostnaderna ska ligga hos dem. Statsbidraget ska alltså inte vara en källa till totalfinansiering. Det ska endast bekosta de merkostnader som uppstår för att huvudmännen håller en organisation med hög kompetens, med beredskap för varierande elevunderlag och som står öppen för regionens elever. Statsbidraget kan bara komma ifråga för de merkostnader som inte täcks av interkommunal ersättning. Med merkostnader avses exempelvis extra kostnader för lärartjänster, logopeder, utökad elevhälsa, speciellt anpassade, flexibla och tillgängliga lokaler, övriga kvalitetshöjande lärresurser med mera.

8.4 Utvecklingsprojekt

8.4.1 Statsbidragets effekt

Statsbidrag får enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev beviljas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. Av Mittuniversitetets utvärdering framgår

att det under åren 2009–2013 inkom omkring 100–200 ansökningar om statsbidrag för utvecklingsprojekt per år, totalt 897 stycken. Av dessa beviljades cirka 400 och varje år avslogs mer än hälften av ansökningarna. Totalt under perioden beviljades statsbidrag för utvecklingsprojekt för omkring 117 miljoner kronor. Medlen som Specialpedagogiska skolmyndigheten anslagit till utvecklingsprojekten har fördubblats under de fem granskade åren. Antalet beviljade projekt har däremot minskat något under åren. Detta innebär att varje projekt beviljas ett högre belopp, generellt sett. Detta ligger i linje med myndighetens interna vägledning för SIS-medel för bidragsåret 2014⁸³. Vägledningen uppmanar till att beakta risken för att små projekt (under 50 000 kronor) kan ge litet resultat i den ordinarie verksamheten. År 2009 beviljades bidrag för omkring 17 miljoner kronor, vilket då utgjorde knappt 15 procent av det totala SIS-anslaget. Motsvarande siffra för år 2013 var 39 miljoner kronor, 30 procent av det totala anslaget. För år 2014 har anslaget ökat till cirka 36 procent och det har därmed gått om beloppet för regionala utbildningsinsatser i storlek.

Fördelningen per region av det totala anslaget följer den procentuella fördelningen av beviljade ansökningar i Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner. Södra regionen har exempelvis stått för 28,6 procent av alla beviljade ansökningar och har samtidigt beviljats 30 procent av det totala anslaget. Däremot finns det skillnader mellan regionerna. Södra regionen har beviljats flest antal projekt och mest medel, cirka 30 procent av det totala anslaget för de fem åren, medan Östra fått knappt hälften, cirka 15 procent. De övriga regionerna rör sig däremellan, cirka 16–22 procent. Orsaken till dessa skillnader kan säkert vara flera. I utredningens kontakter med Specialpedagogiska skolmyndigheten⁸⁴ har myndigheten förklarat att fördelningen av medel per region beror på antalet och kvaliteten i ansökningarna. Det är alltså de enskilda projektens kvalitet och bärkraft som bedöms. Samtidigt påverkas fördelningen av hur aktiva de regionala rådgivarna är på att uppmuntra huvudmän att ansöka om statsbidrag. Ju större aktivitet, desto fler utvecklingsprojekt

⁸³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Vägledning SIS-medel, ALL 2013/823.

⁸⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten, 4 september 2014.

kommer till stånd i den aktuella regionen. I region Södra har myndigheten avsatt en del av en tjänst till att arbeta utåtriktat mot skolhuvudmännen. Det skulle kunna förklara varför Södra regionen beviljats flest antal projekt. I ljuset av detta kan utredningen inte utesluta att myndighetens handlägningsförfarande i kombination med viljan att vara utåtriktad spelat en stor roll i skillnaderna mellan antalet beviljade utvecklingsprojekt i regionerna. Detta gäller åtminstone under de senaste åren. Utredningen ser det som angeläget att komma till rätta med denna snedfördelning så att utvecklingsprojekt bedrivs där de behövs som mest i hela landet.

Att Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivare är aktiva inför och under huvudmännens utvecklingsprojekt kan dock vara positivt. I Mittuniversitetets utvärdering såväl som i Mittuniversitetets rapport från 2013⁸⁵ framhålls rådgivarnas roll och betydelse i olika sammanhang. Exempelvis har rådgivare inspirerat personal att ansöka om statsbidrag, och dessutom gett hjälp, handledning och stöd. Detta har uppfattats som en framgångsfaktor i ett projekt. Det är viktigt att rådgivarnas kunskap tas till vara i projekten, men utredningen vill betona vikten av att rådgivarna förhåller sig objektiva. Annars finns en risk för att Specialpedagogiska skolmyndigheten agerar alltför styrande.

Totalt har 198 av Sveriges 290 kommuner beviljats bidrag för utvecklingsprojekt. Störst belopp har varje år tillfallit stora kommuner som Göteborg, Malmö, Umeå, Helsingborg och Lund. Skoldatatek och tillgänglighetsprojekt har tilldelats en stor del av anslaget, men under de två senaste åren har intresset för neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ökat. Enligt Mittuniversitetet har även många smala men viktiga områden blivit föremål för utvecklingsprojekt, såsom hemmasittare, bedömning, individualisering och speciella terapier.

När det gäller frågan om i vilken grad statsbidraget ger kostnadstäckning framgår av Specialpedagogiska skolmyndighetens rapport från år 2013, som gäller förhållandena år 2011, att statsbidraget ofta utgjorde en förutsättning för att projekten över huvud taget skulle kunna genomföras. I genomsnitt täckte bidraget alla kostnader för personal och dokumentation, vilket i genomsnitt

⁸⁵ Bostedt, G. & Boström, L. (2013), Särskilda insatser på skolområdet (SIS), Mittuniversitetet.

uppgick till omkring 80 procent av projektets totala kostnad. Det förekom dock stora variationer i kostnadstäckning mellan projekten. I vissa fall täckte bidraget även projektets övriga kostnader. Mot bakgrund av att Specialpedagogiska skolmyndighetens utgångspunkt var att bidrag kunde beviljas till 50 procent av kostnaden för personal samt kostnaden för dokumentation får 80 procents kostnadstäckning anses vara hög.

När det gäller fördelningen av beviljade medel till enskilda huvudmän har en gradvis ökning skett från år 2009, 2 procent, till 2013, 9 procent. Trots ökningen kan utredningen konstatera att andelen inte är i nivå med det verkliga förhållandet mellan enskilda och kommunala huvudmän. Läsåret 2013/14 var en av fyra förskolor och skolor fristående⁸⁶. Enskilda huvudmän tar dock del av statsbidrag för utvecklingsprojekt i större utsträckning än bidrag för regionala utbildningsinsatser, 9 respektive 2 procent år 2013. Vad orsaken till skillnaden mellan kommunala och enskilda huvudmän är vet inte utredningen. Det är dock angeläget att beviljande myndighet beaktar frågan i samband med ansökningsprocessen och verkar för att statsbidrag kommer målgruppen till del oavsett vilken huvudman som bedriver verksamheten.

Statsbidrag får enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev beviljas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. Några specifikt angivna målgrupper nämns inte och med tiden har målgruppen utökats. Först var målgruppen densamma som för regionala utbildningsinsatser, det vill säga elever i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Nu har den enligt myndighetens hemsida kommit att omfatta även barn och elever i förskolan, förskoleklass, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Specialpedagogiska skolmyndigheten anger att målgruppen utökades år 2013, efter påtryckningar från de skolformer som till dess varit exkluderade från möjligheten att söka bidrag.

⁸⁶ Friskolornas Riksförbund (2015), Skolor och elever <http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever>. Hämtat 15 januari 2015. Den närmare statistiken visade att 27 procent av förskolorna, 16 procent och grundskolorna och 34 procent av gymnasieskolorna drevs av enskilda huvudmän.

Någon vägledning om syftet med utvecklingsprojekten utöver regleringsbrevet till Specialpedagogiska skolmyndigheten finns inte från statens sida. Den knapphändiga informationen leder till att statsbidragets syfte och begränsningar blir otydliga. Specialpedagogiska skolmyndigheten har emellertid utarbetat vägledningar för SIS-medel varje år. I vägledningen för SIS-medel för bidragsåret 2014 anger myndigheten att bidrag kan lämnas för insatser för att främja lärandemiljön och öka delaktigheten för elever med funktionsnedsättning. Utvecklingsprojekten ska öka kunskapen om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättning och kan innebära att olika pedagogiska arbetssätt provas i undervisningen.

Utredningen har noterat att Specialpedagogiska skolmyndigheten i vägledning för SIS-medel för bidragsåret 2015 angett att statsbidrag kan beviljas till de kommuner som tecknar en överenskommelse med Statens Institutionsstyrelse. Överenskommelsen ska handla om att implementera den så kallade SiSam-modellen, samverkansmodell för Statens Institutionsstyrelse, skola och socialtjänst, och insatsen syftar till att ungdomar med funktionsnedsättning som är placerade vid särskilda ungdomshem ska få en god lärandemiljö i en obruten skolgång. Samtidigt kan Statens Institutionsstyrelses ungdomshem ansöka om statsbidrag för utveckling av lärandemiljön. För skolor inom Statens Institutionsstyrelses ungdomshem kan ett utvecklingsprojekt även innebära att utveckla samsynen mellan insatserna för behandling och undervisning. Bakgrunden till detta är att Statens Institutionsstyrelse i februari 2013 fick ett regeringsuppdrag att pröva en strukturerad modell för skolverksamheten inom Statens Institutionsstyrelse under år 2013–2015. För uppdragets genomförande anslogs sammanlagt 12 miljoner kronor.⁸⁷ Utredningen ställer sig frågande till att skolhuvudmän får ansöka om ytterligare statsbidrag från SIS-anslaget för implementering av SiSam-modellen. Efter en närmare granskning av SiSam-modellen framgår det att den innebär att de inblandade aktörerna ska fokusera på att inte tappa kontakt med elevens hemskola under institutionsvistelsen. Därför måste skolan

⁸⁷ Regeringsbeslut S2012/4969/FST, Uppdrag att pröva en strukturerad modell för skolan inom Statens institutionsstyrelse. 2013-02-28.

på institutionen ha en nära samverkan med elevens hemkommun. Statens institutionsstyrelse avser även att skriva kontrakt med de kommuner i landet som placerar flest elever på särskilda ungdomshem. I kontraktet ska det stå hur kommunerna arbetar med elevernas skolgång. SiSam-modellen består av sju rutiner vilka i korthet föreskriver vilka kontakter som ska tas mellan socialtjänsten, skolan och Statens institutionsstyrelse i samband med en placering. Modellen anger också vilken information om elevens skolsituation som ska överföras mellan parterna och hur eleven ska kartläggas. Dessutom finns det föreskrifter om hur detta ska dokumenteras.⁸⁸

Utredningen menar att det som följer av SiSam-modellen ligger inom ramen för kommunala skolhuvudmäns ordinarie verksamhet och ansvar. Huvudmännens implementering av SiSam-modellen faller enligt utredningen inte under det som Mittuniversitetet benämner särskild skolutveckling. Med särskild skolutveckling avses projekt som är något utöver den generella skolutvecklingen och som därför kan beviljas statsbidrag inom ramen för ett utvecklingsprojekt. Extra statliga medel, utöver vad som anslagits för genomförandet av Statens Institutionsstyrelses uppdrag, bör inte beviljas för att skolhuvudmän tar sitt ansvar enligt skollagen.

I november 2014 och januari 2015 fattade Specialpedagogiska skolmyndigheten beslut om de ansökningar om statsbidrag som inkommit från kommuner och särskilda ungdomshem. De kommunala huvudmännen beviljades sammanlagt 2 431 000 kronor i statsbidrag för att införa SiSam-modellen, dock med reducerade belopp i förhållande till vad de ansökt om. Ansökningarna från Statens Institutionsstyrelses särskilda ungdomshem avlogs däremot. Skälen för avslag var huvudsakligen att insatserna bedömdes utgöra en del av huvudmannens ordinarie uppdrag att organisera och utveckla verksamheterna. Utredningen ställer sig som sagt tveksam till att skolhuvudmän kan beviljas statsbidrag från SIS-anslaget för implementering av SiSam-modellen. Detta är ett tydligt exempel på att bidragsformens syfte är otydligt för såväl ansvarig myndighet som för huvudmännen.

⁸⁸ Statens institutionsstyrelse (2014), Delredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en modell för skolsamverkan, Dnr 1176-2013.

Av både Specialpedagogiska skolmyndighetens och Mittuniversitetets rapport framgår att det är problematiskt att utvecklingsprojekten endast beviljas bidrag för ett kalenderår när skolornas verksamhet bedrivs läsårsvis. Specialpedagogiska skolmyndighetens granskning av tillgänglighetsprojekten 2011⁸⁹ visade att omkring 40 procent av projekten inte blev klara inom utsatt tid. Denna siffra för tillgänglighetsprojekten motsvarar genomsnittet för alla typer av utvecklingsprojekt. Flera projekt hade inte heller genomfört alla de aktiviteter som angivits i ansökan. En vanlig orsak till att projekt försenades var att nyckelpersoner av olika skäl inte fanns kvar i projekten när de skulle starta. Enligt Mittuniversitetet kan formen med bidrag för ett kalenderår ha bidragit till att skolhuvudmän inte varit tydligt involverade i projekten. Huvudmännens engagemang bedöms vara en framgångsfaktor för att utvecklingsprojekten ska integreras i verksamheten.

Både Specialpedagogiska skolmyndigheten och Mittuniversitetet menar att många projekt övergått till reguljär verksamhet i någon form efter projekttidens slut. Frågan är bara hur uthålligt projekt-erfarenheterna tas tillvara. Mittuniversitetet får olika svar på frågan, beroende på vem som intervjuas. Projektledarna var mer tveksamma till att erfarenheterna från projekten kommer till nytta efter projekttiden än representanterna för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolhuvudmännens ibland bristande engagemang i projekten kan också vara en bidragande orsak till att projekten inte integreras i verksamheten sedan de avslutats. Oavsett hur det förhåller sig är det angeläget att undvika att statsbidraget endast leder till kortlivade punktingsatser.

Från år 2009 till 2013 har Specialpedagogiska skolmyndigheten anpassat och förändrat handlägningsprocessen i samband med ansökningar om statsbidrag för utvecklingsprojekt. Exempelvis har förlängda och flexibla ansökningstider införts och insatser har vidtagits för att förbättra ansökningarnas kvalitet något. Trots detta håller inte vare sig ansökningarna eller redovisningarna tillräckligt hög kvalitet enligt Mittuniversitetet. De saknar allt som

⁸⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

oftast inslag av uppföljning, reflektion och kunskapsåterföring. Dessutom saknar många projekt en koppling till aktuell forskning. Utredningen låter det vara osagt om orsaken till den bristande kvaliteten är huvudmännens oförmåga att formulera sig kring utvärderingsfrågor, utformningen av befintliga ansöknings- och redovisningsblanketter eller att beviljande myndighet ställer för låga krav på huvudmännens redovisningar. Mittuniversitetet konstaterar ändå att vissa redovisningar hållit en mycket hög kvalitet och varit baserade på beprövad erfarenhet och vetenskaplig grund. Dessa borde således ha kunnat ge god kunskapsåterföring till verksamheten och lämpa sig för spridning. Mittuniversitetet har dock inte kunnat avgöra om så har skett. Den samlade bilden är att kunskapsåterföring och kunskapsspridning utifrån projektens erfarenheter och resultat kan och bör förbättras. Denna bild stöds av Specialpedagogiska skolmyndighetens egen rapport från år 2013. Där framgår det att närmare en tredjedel av de granskade tillgänglighetsprojekten helt saknar insatser för att sprida erfarenheterna.

När det gäller att mäta effekten av statsbidraget kan utredningen konstatera att Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar effektmått för bidraget. Varken Mittuniversitetet eller Specialpedagogiska skolmyndigheten har kunnat påvisa någon mätbar effekt på elevernas måluppfyllelse eller något resultat i form av nyförvärvad specialpedagogisk kunskap. En försvårande omständighet är naturligtvis att projekten bedrivs under så kort tid att det är svårt att visa på ökad måluppfyllelse. Oavsett detta menar utredningen att det är problematiskt att statsbidraget inte visar någon tydlig effekt eftersom det finansierar stora delar av de aktuella projekten.

Vad utredningen erfar har utvecklingsprojekten inneburit att kunskapen om pedagogiska konsekvenser av olika funktionsnedsättningar har ökat inom skolororganisationen. Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens egen rapport har åtminstone tillgänglighetsprojekten bidragit till att stimulera ett utvecklingsarbete, mot bakgrund av att syftet var att bidra till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning.

Utvecklingsprojekten fyller en viktig funktion för de politiska intentionerna kring elever i behov av särskilt stöd genom att de visar nya vägar för tillgänglighet och delaktighet i skola och

utbildning. Statsbidraget ger skolhuvudmän ett unikt tillfälle att driva projekt, testa nya idéer och öka kompetensen om specialpedagogiska frågor utanför den reguljära verksamheten. Projekten är framåtsyftande och innehåller ambitioner för pedagogisk, didaktisk och verksamhetsmässig utveckling.

Utredningen kan konstatera att Specialpedagogiska skolmyndighetens satsning på råd- och stödverksamhet har skett parallellt med myndighetens medvetna prioritering av utvecklingsprojekten framför regionala utbildningsinsatser och särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Utredningen ställer sig positiv till detta. I ljuset av bristen på kunskapsåterföring och kunskapsöverföring bör dock Specialpedagogiska skolmyndigheten vara en än mer utvecklande kraft som förvaltar den kunskap som återfinns i utvecklingsprojekten. Utvecklingsprojekten är av potentiellt stort värde för forskningen inom området och det finns skäl för myndigheten att utveckla arbetet med projekten. Utredningen avser att återkomma till detta i slutbetänkandet eftersom frågan ligger inom ramen för utredningens övergripande direktiv.

8.4.2 Stöd till kvalitetshöjande åtgärder i utvecklingsprojekt

Utredningens förslag: Den som är huvudman inom skolväsendet, förutom för specialskolan, kan beviljas statsbidrag för utvecklingsprojekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön.

För elever i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna ska utvecklingsprojektet avse funktionsnedsättning utöver elevens utvecklingsstörning.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt kan avse projekt som löper över mer än ett år. Beslut om fortsatt bidrag kan fattas i mån av tillgång på medel.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt utgör en unik möjlighet för skolhuvudmän att pröva nya arbetssätt och finna nya vägar för att bland annat öka delaktigheten i skolan för elever med funktionsnedsättning. Utvecklingsprojekten kan även utgöra

underlag för forskning på området. Utredningens uppfattning är därför att det i fortsättningen ska gå att söka statsbidrag i minst samma omfattning som nu.

Mot bakgrund av de svårigheter som uppstår på grund av oklarheter i bidragets syfte menar utredningen att syftet ska tydliggöras i den nya förordningen.

Av skollagen (2010:800) följer bland annat att utbildningen inom skolväsendet ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov, och stöd och stimulans ska ges så att de utvecklas så långt som möjligt. Vidare ska elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. Utbildningen inom skolväsendet ska dessutom vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Vidare framgår att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Eftersom skollagen tydliggör vad som är syftet med utbildningen menar utredningen att även syftet med utvecklingsprojekten ska följa skollagens intentioner. Utvecklingsprojekten bör därför, enligt utredningen, syfta till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, och inte som i dag primärt syfta till att utveckla lärandemiljön. Förslaget innebär att syftet med statsbidrag för utvecklingsprojekt utvidgas till att omfatta en mängd olika insatser så länge målet är att elevernas måluppfyllelse ska öka.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt har hittills reglerats via Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev. Utredningen finner inga skäl för att det fortsättningsvis ska vara så och föreslår i avsnitt 8.2 att statsbidrag för utvecklingsprojekt istället regleras tillsammans med statsbidrag för regional verksamhet i *förordningen om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*.

Av genomgången i föregående avsnitt framgår att medel för utvecklingsprojekten betalas per kalenderår medan skolans verksamhet löper över läsår. Detta kan medföra svårigheter, dels att hinna genomföra projekten inom utsatt tid, dels att visa på konkreta effekter av statsbidraget. Utredningen anser därför att beviljande myndighet bör främja fleråriga projekt. Utredningen föreslår att statsbidrag för utvecklingsprojekt ska kunna avse projekt som löper över mer än ett år. Bidrag ska dock beviljas för ett år i taget. Beslut om fortsatt bidrag kan fattas i mån av tillgång på medel. Möjligheten att få statsbidrag för fleråriga projekt ger bättre förutsättningar för huvudmännen att göra utvärderingar som visar på effekter på elevernas måluppfyllelse.

Såväl Mittuniversitetets utvärdering som Specialpedagogiska skolmyndighetens egen granskning visade på brister i projektens utvärderingar. De visade också på brister i hur vunnen erfarenhet och kunskap vidareförmedlades och förvaltades. Utredningen menar att centrala delar i ett projekt måste skrivas fram i en projektbeskrivning redan i ansökningsförfarandet. Det gäller projektets utvecklingsambitioner i relation till vetenskap och beprövad erfarenhet samt när och hur projektet ska utvärderas i förhållande till uppsatta delmål och övergripande mål om ökad måluppfyllelse för eleverna. I de fall projekten löper över mer än ett år kan man tänka sig att utvärderingen är formativ: När tydliga delmål utvärderats kan projektplanen komma att justeras utifrån de slutsatser som dragits. Därpå bestäms nya delmål och en ny tidpunkt för utvärdering. Detta arbete skulle med fördel kunna ske i samråd med Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivare. Vidare bör projektbeskrivningen omfatta en planering för hur vunnen erfarenhet och kunskap ska spridas, i första hand inom organisationen men även till andra berörda. Utredningen anser att huvudmännen i sin projektbeskrivning bör budgetera även för dessa insatser.

Om kraven på projektbeskrivningen är tydliga redan i ansökningsskedet ökar förutsättningarna för att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska kunna förvalta den erfarenhet och kunskap som utvecklingsprojekten genererar. Det skulle även underlätta för myndigheten att främja en systematisk och långsiktig kunskapsöverföring. Tydliga ansökningar med hög kvalitet skulle även underlätta för myndigheten att främja projektets vetenskapliga

förankring. Myndigheten skulle exempelvis kunna koppla ihop projekten med högskolor och universitet och deras studenter som genomför examensarbeten på grundnivå eller magisternivå, mastersutbildningar eller forskarutbildningar. I syfte att främja de enskilda pedagogernas vetenskapliga förankring vore det önskvärt att personalens kompetensutveckling genomfördes i samverkan med högskolor och universitet och kopplades till utvecklingsprojektet.

För att kunna komma i fråga för statsbidrag anser utredningen att huvudmännen måste stå för en del av projektens finansiering. Huvudmännens delfinansiering kan ses som ett uttryck för deras engagemang och vilja att göra långsiktiga satsningar. Att de går in med egna medel ökar även sannolikheten att satsningarna lever kvar efter bidragets slut. Kostnaderna utöver den del som de själva finansierar ska huvudmännen kunna beviljas statsbidrag för. Det kan exempelvis handla om lönekostnader och kompetenshöjande åtgärder för lärare. Ett exempel på det senare skulle kunna vara ett kollegialt lärande eller nätverk där lärare delger varandra erfarenheter och utbyter kunskap genom auskultation eller studiebesök. Statsbidrag ska även kunna beviljas för de lärverktyg och den miljöanpassning som krävs för att nå de mål som projekten satt upp med förankring i vetenskap eller beprövad erfarenhet. Mot bakgrund av att huvudmännen inom ramen för sin ordinarie verksamhet bör se till att eleverna har tillgång till de lärverktyg som behövs för att nå uppsatta mål är det enligt utredningen endast vissa projekt som bör beviljas medel för lärverktyg. Det handlar om projekt som har en tydlig utvecklingsaspekt och som utgör något slags pilotprojekt eller försöksverksamhet.

Sedan år 2013 har Specialpedagogiska skolmyndigheten möjliggjort för den som är skolhuvudman för förskolan, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare att beviljas statsbidrag för utvecklingsprojekt. Detta innebär en utökning av målgruppen för utvecklingsprojekten jämfört med vad som gäller för regionala utbildningsinsatser. Utredningen förordar också att statsbidraget öppnas för fler huvudmän, även om det innebär att fler huvudmän ska dela på det belopp som avsatts för utvecklingsprojekt. Utredningen anser att även skolhuvudmannen

för sameskolan ska kunna komma ifråga för statsbidrag för utvecklingsprojekt. Några skäl för varför sameskolan skulle uteslutas från möjligheten att söka statsbidrag har utredningen inte funnit.

I november 2014 presenterade Riksrevisionen en granskning av specialdestinerade statsbidrag⁹⁰. Av granskningen framgick att det inte fanns någon princip om att medlen skulle fördelas efter elevernas olika förutsättningar, det vill säga kompensatoriskt. Riksrevisionens analyser visade inte heller på att skolor med låg måluppfyllelse generellt tar emot bidrag i högre utsträckning än skolor med högre resultat. Dessutom refererade Riksrevisionen till Skolverkets kartläggning av kommunernas deltagande i statsbidragssatsningar från år 2014. Kartläggningen visade att kommuner som är storstäder och större städer tar del av statsbidrag i högst grad. De som tar del i lägst grad hör till gruppen glesbygdskommuner. Riksrevisionen fann således att de statliga medlen inte fördelades kompensatoriskt på det sätt som skollagen anger att de kommunala medlen ska. Riksrevisionen bedömde även att målet om en likvärdig utbildning är så centralt att det är motiverat att i större utsträckning använda de medel som fördelas genom statsbidrag för att främja detta, varför det bör övervägas om specialdestinerade statsbidrag ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag.

Mot bakgrund av Riksrevisionens granskning anser utredningen att om fler ansökningar om statsbidrag för utvecklingsprojekt inkommer än som kan beviljas ska den beviljande myndigheten besluta om ett urval. Vid urvalet ska statsbidraget fördelas till huvudmän där behoven är störst och det förväntas medföra störst effekt för elevernas måluppfyllelse, och mellan huvudmän över hela landet. Utredningen föreslår sammanfattningsvis att huvudmän för en skolform inom skolväsendet, förutom specialskolan, kan beviljas statsbidrag för utvecklingsprojekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön.

⁹⁰ Riksrevisionen (2014), Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?, RIR 2014:25.

8.5 Mellanåret för svårt synskadade

Av Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev framgår att statsbidrag får beviljas för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada vilka efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår före starten av gymnasial utbildning.

Särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada anordnas i dag vid två folkhögskolor i landet, Glimåkra folkhögskola och Ågesta folkhögskola. Glimåkra folkhögskola tillkom som anordnare av utbildningen först läsåret 2011/12. Enligt uppgifter från folkhögskolorna har totalt 45 elever deltagit i ett så kallat mellanår mellan läsåren 2009/10 och 2014/15. Det inkluderar då de elever som gått utbildningen mer än ett år, vilket mellan 2011/12 och 2013/14 var sex elever. Antalet elever på utbildningen har under flera år varit ganska konstant, men inför läsåret 2014/15 halverades antalet. Båda folkhögskolorna har gett uttryck för svårigheter med att få ihop tillräckligt många elever för att bilda en grupp. Vad utredningen erfar är det som mest 10–15 elever per år som kan ha behov av särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. Ågesta folkhögskola har fattat beslut om att avveckla utbildningen hösten 2015. Orsakerna är bristande ekonomi och vikande elevunderlag. Folkhögskolan menar att kommuner väljer att satsa på lösningar för eleverna i hemkommunen. Kommunerna efterfrågar i högre grad en mer renodlad gymnasial utbildning för eleverna samtidigt som kommunerna står för ADL-träning (aktiviteter i dagliga livet) i egen regi.

Bidragets användning regleras inte i detalj i Specialpedagogiska skolmyndighetens regleringsbrev. Av Specialpedagogiska skolmyndighetens granskning från år 2013⁹¹ framgår att myndigheten inte heller har gjort någon egen tolkning eller avgränsning av vad bidraget ska gå till. Därför är det enligt myndigheten förhållandevis oklart vad bidraget får gå till och vilka som får räknas till målgruppen. Det finns inte heller något klagande i myndighetens vägledning för SIS-medel inför bidragsåret 2015⁹². Myndigheten har dock beskrivit för utredningen att målgruppen är

⁹¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013), Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).

⁹² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Vägledning SIS-medel, ALL 2014/908.

elever med grav synskada inom grundskola eller gymnasieskola, vilka inte nås av någon annan insats. Enligt folkhögskolorna vänder sig utbildningen till elever med synnedsättning som har gått grundskolan. Av folkhögskolornas uppgifter till utredningen framgår att eleverna är mellan 16 och 20 år gamla och går utbildningen före, under eller efter gymnasiestudierna. Som utredningen uppfattat det har det i praktiken kommit att handla om elever med fler funktionsnedsättningar än synnedsättningen och där kommunen haft svårt att hitta en samförstånds lösning på hemmaplan.

Enligt folkhögskolorna bedrivs mellanåret på uppdrag av elevernas hemkommuner. En folkhögskola kallar det ett uppdragsår inom ramen för ett gymnasialt introduktionsprogram. Den andra folkhögskolan menar att det är oklart om det motsvarar ett introduktionsprogram, men att det liknar det. Kommunerna låter eleverna göra en paus i deras ordinarie gymnasieutbildning och genom mellanåret får de möjlighet att utveckla andra kompetenser och färdigheter än vad grundskolan och gymnasieskolan normalt är inriktade på. Utbildningen består till 50–60 procent av undervisning i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap och resten utgörs av anpassningar, ADL-träning och så vidare.

Majoriteten av eleverna som gått utbildningen har gjort det direkt efter avslutad grundskola. Under år 2011 och 2012 var det dock ett par elever som gick utbildningen antingen under tiden de gick en gymnasieutbildning eller till och med efter avslutad gymnasieutbildning. Specialpedagogiska skolmyndigheten gjorde år 2014 en kontroll⁹³ av hur många av eleverna som var behöriga respektive obehöriga till gymnasieskolan. Undersökningen omfattade elever som antogs till mellanåret under de tre senaste läsåren och visade att 78 procent av dem var obehöriga till gymnasieskolan medan 22 procent hade fullständiga betyg från grundskolan.

Vid den ena folkhögskolan har alla elever varit inskrivna i en gymnasieskola i hemkommunen vid tiden för utbildningen. Vid den andra folkhögskolan har eleverna antingen varit inskrivna i en gymnasieskola eller en grundskola vid tiden för utbildningen. Som utredningen uppfattat det var ett par elever inte inskrivna i någon

⁹³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria, 4 september 2014.

skola alls i hemkommunen eftersom de redan hade avslutat sina gymnasiestudier.

Undantagsvis kan elever beviljas att gå utbildningen ett andra år. Under åren har emellertid både antalet och proportionen elever som beviljas ett andra år ökat. Under läsåret 2011/12 läste en av elva elever ett andra år, medan tre av nio elever läste ett andra år läsåret 2013/14.

Enligt folkhögskolorna bedrivs utbildningen inte på entreprenad utan på uppdrag av elevernas hemkommuner. Ett avtal skrivs mellan folkhögskola och kommun där kommunen förbinder sig att köpa en kursplats för eleven. Av avtalen följer att innehållet i mellanåret främst är kompensatoriska färdigheter, social träning, studieteknik, vissa kärnämnen samt arbetslivsorientering. Utbildningen erbjuds inom ramen för kommunernas introduktionsprogram. Kommunerna betalar omkring 200 000 kronor per elev och summan uppges vid den ena folkhögskolan täcka undervisning i anpassad studiegrupp samt material, skollunch och studieresa. Vid den andra folkhögskolan uppges summan täcka en del av undervisningen, studiematerial samt studieresor. Någon hänvisning till giltiga lagrum görs inte i avtalen såvitt utredningen sett.

När det kommer till frågan om kostnadstäckning menar den ena folkhögskolan att det är svårt att få kostnadstäckning, även inräknat statsbidraget för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. Verksamheten gör i själva verket en årlig förlust med omkring 300 000–400 000 kronor. Den andra folkhögskolan uppger att den för tillfället har kostnadstäckning ”något sänär”. Av Specialpedagogiska skolmyndighetens granskning av mellanåret, som avser 2012, framgår att principen var att kommunernas ersättning till folkhögskolan skulle täcka kostnader för undervisningen medan statsbidraget skulle täcka kostnader för kost, logi och assistans. Av myndighetens vägledning för SIS-medel för bidragsåret 2015 framgår endast att statsbidraget stödjer utbildningens fasta kostnader genom ett grundbidrag, se avsnitt 6.5. Helt kort kan nämnas att hälften av anslaget fördelas på de sökande skolorna medan den andra hälften fördelas utifrån antalet elever i utbildningen. Myndigheten har emellertid i sina kontakter med utredningen även uppgivit följande:

Kommuner som önskar köpa studieplatser för elever med grav synskada överenskommer med utbildningsanordnarna (folkhögskolorna)

om interkommunal ersättning som i första hand täcker utbildningskostnaderna. Utbildningsanordnarna ansöker sedan hos SPSM om kompletterande bidrag för merkostnader för undervisning och elevvårdskostnader m m.⁹⁴

Med undantag för ett år har det totala beloppet om 2 300 000 kronor alltid betalats ut till utbildningsanordnarna oavsett hur många anordnare och elever som har varit aktuella. Att det finns oklarheter kring vad bidraget ska täcka framgår tydligt av beskrivningen ovan. Även i Specialpedagogiska skolmyndighetens egen granskning framkom att det är förhållandevis oklart vad bidraget får användas till, i vilken utsträckning bidraget täcker verksamhetens kostnader och vilka kostnader som täcks. Enligt folkhögskolorna går statsbidraget till kost, logi, assistans och del av grundläggande lärarkostnader. Under år 2014 lät Specialpedagogiska skolmyndigheten ett revisionsföretag granska bland annat användningen av statsbidrag för det så kallade mellanåret vid en av de aktuella folkhögskolorna. Av granskningen⁹⁵ framkom att det inte går att verifiera att folkhögskolan hanterar statsbidraget utifrån bidragets ändamål. Det var i granskningen inte heller möjligt att direkt härleda de kostnader som redovisats till Specialpedagogiska skolmyndigheten i folkhögskolans bokföring. Detta medför en risk för att delar av statsbidraget använts till andra insatser än det avsedda. Revisionsföretaget rekommenderade att Specialpedagogiska skolmyndigheten ställer krav på att bidragsmottagare upprätthåller en särredovisning i bokföringen för att styrka den bidragsberättigade verksamheten. Enligt granskningen fanns det också en osäkerhet på folkhögskolan om hur stor del av kostnaderna den får bidrag för och hur myndigheten beräknar tilldelningen av bidraget.

⁹⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Promemoria, 21 oktober 2014.

⁹⁵ Deloitte (2014), "Specialpedagogiska skolmyndigheten, Granskning av Ågesta folkhögskola".

8.5.1 Folkhögskola huvudman för mellanåret

Utredningens förslag: Särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada anordnas inom ramen för en kurs vid folkhögskola. Kursen finansieras i enlighet med förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen och förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

En folkhögskola får anta en elev yngre än 18 år med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

De medel som hittills avsatts för det så kallade mellanåret, 2 300 000 kronor, överförs till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap. 1, särskilt utbildningsstöd.

Förutsättningen för att kunna bedriva ett så kallat mellanår vid en folkhögskola på det sätt som sker i dag är att elevernas hemkommuner i enlighet med 23 kap. 5 § skollagen (2010:800) ansöker hos regeringen om att få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Vad utredningen erfar har någon sådan ansökan aldrig kommit till regeringen. Således har kommuner lagt ut undervisning på entreprenad i strid med skollagen och inte utnyttjat de möjligheter som finns.

Utredningen har inte närmare granskat den särskilt anordnade utbildningen för svårt synskadade och ifrågasätter därför inte behovet eller nyttan av den för de elever som deltar i utbildningen. Utredningen kan däremot konstatera att det sätt på vilket utbildningen anordnas inte är i enlighet med skolförfattningarna. Utredningen menar därför att det finns skäl att se över regleringen av statsbidraget till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada om regeringen bedömer att statsbidraget för utbildningen ska finnas kvar.

Utredningen föreslår att statsbidraget för anordnande av utbildning motsvarande det så kallade mellanåret utformas på så sätt att ansvaret för utbildningen läggs direkt på folkhögskolor eftersom utbildningen till stor del omfattar träning av andra färdigheter än vad som normalt kan ske inom ramen för en gymnasiekurs.

I och med utredningens förslag skulle utbildningen bedrivas på samma sätt som i dag, men inom ramen för en eller flera folkhögskolekurser. Eleverna söker till utbildningen direkt hos folkhögskolan. Detta skulle innebära ett enklare förfarande än om elevens hemkommun behöver ansöka hos regeringen för att få lägga ut utbildning på entreprenad. Det skulle även innebära att de elever som är behöriga till gymnasiet även fortsättningsvis kan gå utbildningen. Detta eftersom utbildningen inte skulle vara kopplad till elevens skolprestationer i grundskolan. Under de tre senaste läsåren utgjorde dessa elever med fullständiga betyg från grundskolan 22 procent av mellanårets totala elevunderlag.

Utbildningen på folkhögskolorna skulle finansieras dels genom förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen, dels genom förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. Statsbidrag till folkbildningen får lämnas till bland annat folkhögskolor i syfte att exempelvis bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, eller att bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället⁹⁶. Syftet med statsbidrag för särskilt utbildningsstöd är att underlätta studier för personer med funktionsnedsättning. Särskilt utbildningsstöd får omfatta alla de funktioner som hör till den dagliga livsföringen som den studerande inte klarar av själv och som inte bör tillgodoses av kommunen eller Försäkringskassan eller genom andra stödåtgärder av folkhögskolan. Statsbidrag får även lämnas för kostnader för särskilda utbildningsinsatser vid en folkhögskola för studerande med funktionsnedsättningar, det vill säga kostnader för utbildning och för åtgärder i samband med utbildning.

I dag råder en 18-årsgräns för antagning till allmän kurs vid folkhögskolor. Yngre elever får dock tas emot om eleverna går ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Förutsättningen för att folkhögskolorna ska kunna arrangera en särskilt anordnad

⁹⁶ I beslut den 4 december 2014 uppdrog regeringen åt Statskontoret att genomföra en samlad utvärdering av folkbildningen utifrån de fyra syften för statsbidraget med folkbildningen som riksdagen har fastställt. En slutlig resultatredovisning av uppdraget ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 18 april 2018. Regeringsbeslut U2014/7240/UC, Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildningen. 2014-12-04.

utbildning för svårt synskadade som en allmän kurs är att 6 § förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen ändras så att elever yngre än 18 år kan antas till denna utbildning vid en folkhögskola. Utredningen föreslår därför att en folkhögskola får anta en elev yngre än 18 år till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. Mot bakgrund av att utbildningen är tänkt att förbereda eleverna på olika plan inför vidare studier menar utredningen att endast elever vilka fullgjort sin skolplikt ska kunna antas till denna undervisning.

Utredningens förslag får stöd av Synskadades Riksförbund, SRF⁹⁷. SRF anser att fördelarna med en kurs som inte är kopplad till gymnasieskolan är att folkhögskolan kan utforma kursen utifrån elevernas behov. Kursen kan vidare förläggas till olika delar av året. Folkbildningsrådet å andra sidan ställer sig tveksamt till förslaget, främst av ekonomiska skäl⁹⁸. Av den anledningen föreslår utredningen att de 2 300 000 kronor som hittills avsatts för det så kallade mellanåret förs över till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap.1, särskilt utbildningsstöd.

Möjlig alternativ reglering

I samband med att gymnasieskolan reformerades år 2011 infördes fem introduktionsprogram för de ungdomar som inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Ett av dessa är programmet individuellt alternativ. Enligt utredningens bedömning rymmer innehållet i utbildningen vid det så kallade mellanåret inom ramen för detta introduktionsprogram. Av 6 § gymnasieförordningen (2010:2039) följer att utbildningen inom programmet individuellt alternativ ska utformas utifrån elevens behov och förutsättningar. Den kan exempelvis innehålla grundskoleämnen och andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling. Enligt utredningen vore därför ett alternativ att statsbidrag framöver kan beviljas för en huvudmans faktiska merkostnader vid anordnande av introduktionsprogrammet individuellt alternativ för elever med svår synskada. Statsbidraget

⁹⁷ Synskadades Riksförbund (2015), yttrande från Synskadades Riksförbund, 9 februari 2015.

⁹⁸ Folkbildningsrådet (2015), yttrande från Folkbildningsrådet, 13 februari 2015.

skulle i det fallet också regleras i *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*.

Dessa ändringar skulle förtydliga vilka krav som ställs på utbildningen, det vill säga 17 kap. skollagen och gymnasieförordningen. De skulle även göra det tydligt för beviljande myndighet vad statsbidraget ska gå till och vilka huvudmän som kan beviljas statsbidrag. Troligtvis skulle förtydligandet förenkla Skolinspektionens tillsyn av utbildningarna. Detta alternativ innebär att folkhögskolor även fortsättningsvis kan anordna utbildningen under samma förutsättning som i dag: att huvudmannen för elevens gymnasiala introduktionsprogram har ansökt hos regeringen om att få lägga ut undervisningen på entreprenad. Mot bakgrund av att någon ansökan aldrig inkommit till regeringen antar utredningen att detta förfarande upplevs som besvärligt.

Som framgått ovan har Specialpedagogiska skolmyndigheten i princip alltid betalat ut hela det belopp som anvisas för mellanåret i myndighetens regleringsbrev. Detta har skett oavsett hur många utbildningsanordnarna har varit och hur många elever som deltagit i utbildningen. Utredningen ställer sig frågande inför förfarandet och menar att det inte är rimligt att en fast summa avsätts för utbildningen, framför allt inte om elevunderlaget fortsätter sjunka. Utredningen konstaterar därför att ett alternativ är att en kommun eller en enskild huvudman kan beviljas statsbidrag för huvudmannens faktiska merkostnader för insatser utöver vad som följer av skollagen, och som inte heller täcks av andra statliga stöd och bidrag, i de fall dessa kostnader uppstår.

8.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna i *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* och *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* ska träda i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas på ansökningar om statsbidrag som avser kalenderåret 2016 och framåt.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) och *förslag till förordning om ändring i förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen* ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet upphävs genom förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för bidrag som har beslutats före den 1 juli 2015.

Utformningen av *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* medför inte något behov av ett successivt införande. Utredningens förslag innebär att statsbidrag avser hela kalenderår. Det finns inga löpande projekt som skulle kunna påverkas av en förändring eftersom tidigare statsbidrag inte heller har beviljats för mer än ett år.

Utformningen av *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* innebär att det är utbildning från och med en viss tidpunkt som huvudmannen kan ersättas för. Eftersom statsbidraget ska ges i efterskott enligt förslaget är det viktigt att reglera att sjukhusskolorna inte får betalt två gånger för samma år. Även detta statsbidrag avser hela kalenderår.

När statsbidrag ska beviljas krävs en viss ansöknings- och handläggningstid. Därför menar utredningen att bestämmelserna i *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* och *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* bör träda ikraft snarast. Annars finns risk för

att förordningarna kan komma att tillämpas först för kalenderåret 2017. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* och *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* ska träda i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas på ansökningar om statsbidrag som avser kalenderåret 2016 och framåt.

Utredningen föreslår att *förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)* och *förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten* ska träda ikraft vid samma tidpunkt. *Förslag till förordning om ändring i förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen* föreslås träda i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas på ansökningar om statsbidrag som avser kalenderåret 2016 och framåt.

Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet upphävs genom *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för bidrag som har beslutats före den 1 juli 2015.

9 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel redovisas utredningens konsekvensutredning utifrån kommittéförordningen (1998:1474) och förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kapitlet fokuserar på de konsekvenser som inte redovisas i andra delar av betänkandet.

Syftet med utredningens föreslagna ändringar är att bidra till en ökad måluppfyllelse hos eleverna genom att öka effekten av de statliga medlen.

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Utgångspunkten för utredningens förslag är att de inte ska medföra några ökade kostnader för staten. Även om de förslag som följer av kapitel 8 innebär administrativa förändringar så medför de ingen kostnadsökning. Inte heller föreslås någon utökning av statsbidragets storlek. Förslagen innebär en mer rättvis fördelning av kostnaderna mellan landets skolhuvudmän.

9.1.1 Statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

Förändrad fördelningsprincip och administration

Förslaget i avsnitt 8.1.2 att låta Skolverket fördela statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* medför enligt utredningens bedömning inga ökade kostnader för staten. Kostnaden för administrationen av statsbidraget belastar i dag Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag. Förvaltningskostnaden för hela statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet uppgår

enligt myndighetens årsredovisning 2014 till 6 437 000 kronor⁹⁹. Omkring 150 000 kronor av detta hänförs till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus¹⁰⁰. Dessa medel, som Specialpedagogiska skolmyndigheten avsatt för administration, bör överföras till Skolverket. På så sätt medför en flytt av statsbidraget från Specialpedagogiska skolmyndigheten till Skolverket inga ökade kostnader för staten. Som en konsekvens av detta bör Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag minskas i samma storleksordning. Kostnader för eventuell information till skolhuvudmän om förändringen bedöms rymmas inom ramen för respektive myndighets anslag.

Förslaget i avsnitt 8.1.4 innebär att statsbidrag kan beviljas för högst 80 procent av huvudmannens totala lönekostnad för sjukhuslärarna i mån av tillgång på medel. Förslaget innebär också att utbetalning av statsbidrag sker året efter det år som huvudmannen haft kostnaderna. Detta medför att en första utbetalning enligt utredningens förslag kan komma att ske först i början av år 2017. För kommunerna innebär det att de behöver vänta på att få ersättning. Ersättningen kommer dock inte att utebli för något kalenderår.

Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten har huvudmännens kostnadstäckning för personalkostnader varierat mellan 77 och 80 procent sedan år 2008. För vissa kommuner kan förslaget innebära ökade eller minskade medel beroende på hur stor lönekostnaden för sjukhuslärarna är. Orsaken till förändringen är att statsbidraget tidigare inte tagit hänsyn till de faktiska kostnaderna. Utredningens förslag innebär således en utjämning så att alla kommuner kan beviljas statsbidrag i förhållande till faktiska kostnader. För Sveriges alla kommuner medför förslaget ingen kostnadsökning.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.1.7 att huvudmän inom skolväsendet kan beviljas statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus* för vilka de är skyldiga att anordna undervisning enligt 24 kap. 17–19 §§ skollagen. I dag kan

⁹⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014), Årsredovisning 2014.

¹⁰⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015), e-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 28 januari 2015.

statsbidrag endast lämnas för elever i grundskolan, trots att huvudmännen är skyldiga att anordna undervisningen för elever i fler skolformer. Utredningens förslag innebär en utökning av vilka grupper elever statsbidrag kan beviljas för. Trots att den grupp som formellt kan komma att få del av statsbidraget skulle utökas föreslår utredningen ingen förändring av den totala summan för statsbidrag. Skälet till det är att utredningens undersökning visat att statsbidraget redan i dag används för att bekosta den särskilda undervisningen av den utökade elevgruppen¹⁰¹. Förslaget kommer således inte att medföra någon kostnadsökning för vare sig staten eller lägeskommunerna utan kan ses som en anpassning till rådande praxis.

Utredningens förslag innebär att det inte längre finns något krav på att ta emot regionala elever för att kunna komma ifråga för statsbidrag. Om förslaget medför att fler verksamheter ansöker om statsbidrag innebär det ändå ingen kostnadsökning för staten. Detta beror på att dessa verksamheter ansöker om statsbidrag på samma villkor som de andra.

I avsnitt 8.1.4 beskrivs även alternativ till den fördelningsprincip som utredningen föreslår. Alternativen att utgå från befolkningsunderlag, patientplatser eller flera olika parametrar vid fördelning av statsbidrag bedömer utredningen dock som försvårande och mer resurskrävande för både beviljande myndighet och berörda kommuner. Dessa faktorer är nämligen svårare att beräkna, vilket framgår av avsnitt 8.1.4. Inte heller bedöms en direkt fördelning av medlen till kommuner eller landsting vara en framkomlig väg. En sådan fördelningsmetod kan inte hävdas vara mer resurskrävande än utredningens föreslagna metod, men det finns en farhåga om att medlen i så fall inte kommer att tillgodose målgruppens behov på bästa sätt.

Att inte genomföra någon förändring av förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet skulle enligt utredningens bedömning medföra en risk för att effekten av statsbidraget, och därmed av statens tilldelade medel, blir sämre.

¹⁰¹ Enkäten skickades till de 39 huvudmän som ansökt om statsbidrag år 2014 för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Svar uteblev från 5 huvudmän. Resultatet visade att statsbidrag generellt söks och beviljas för alla lärartjänster som huvudmännen har i sina organisationer, och inte bara för de som undervisar grundskoleelever.

I dag saknas det dock ett verkningsfullt effektmått för statsbidrag till särskild undervisning på sjukhus. Därför är det svårt att uppskatta kostnaden för det effektbortfall en oförändrad förordning skulle medföra. Det är dock utredningens uppfattning att en förändrad förordning skulle innebära en mer likvärdig fördelning. Dels för att alla huvudmän skulle få proportionerlig ersättning utifrån sina faktiska kostnader. Dels för att lägeskommunerna skulle få rätt till ersättning från andra kommuner, se nedan.

Lägeskommunens rätt till ersättning

Utredningen föreslår i avsnitt 8.1.5 att lägeskommunerna, de kommuner där sjukhusen eller institutionerna ligger, ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning. Huvudmannen för elevens ordinarie utbildning ska stå för de kostnader som inte täcks på annat sätt. Detta medför inga ökade kostnader för staten eftersom något förslag till ändring av grundresursen inte föreslås.

Lägeskommunerna har också kostnader som statsbidraget inte täcker. I samband med att lägeskommunerna får rätt att fakturera andra kommuner kan det uppstå kostnader för administration. Redan i dag har de emellertid sådana kostnader. Utredningens förslag bedöms om något innebära en förenkling för lägeskommunerna då de kan åberopa ett tydligt lagstöd för sin debitering. Förslaget bedöms således inte medföra några ökade kostnader för kommunerna.

Utredningens förslag skulle medföra ökade kostnader för de huvudmän som lägeskommunerna debiterar, samtidigt som lägeskommunerna minskar sina kostnader lika mycket. För Sveriges kommuner som helhet innebär förslaget således ingen kostnadsökning. Förslaget innebär bara en omfördelning av medel mellan lägeskommuner och kommunala eller enskilda huvudmän.

Om en förändring inte sker kommer lägeskommunerna alltjämt hållas ekonomiskt ansvariga för elever folkbokförda i andra kommuner, vilket utredningen menar är tveksamt.

Ansvar för att tillhandahålla de lokaler som behövs

För att kunna bedriva särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus behövs tillgång till undervisningslokaler vid sjukhusen eller institutionerna. Någon författning som reglerar vilken huvudman, det vill säga kommunen eller landstinget, som ska stå för lokalerna finns inte i dag. Däremot upplåter landstingen lokaler för undervisningen utan att debitera lägeskommunerna. Endast undantagsvis står kommunen där sjukhuset eller institutionen är belägen för lokalerna¹⁰². Utredningen föreslår i avsnitt 8.1.6 att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs för undervisningen. Det innebär att en uppgift som tidigare varit frivillig för landstingen görs obligatorisk. Utgångspunkten vid tillämpningen av finansieringsprincipen i sådana fall är att hela regleringen ska ske ”från botten”, det vill säga den föreslagna regleringen bör avse hela kostnaden. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas eller landstingens befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas kompensation från staten¹⁰³. Detta är, i det aktuella fallet, en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för landstingen. Enligt utredningens bedömning medför den föreslagna regleringen inte några nya kostnader för landstingen som sedan länge tillhandahåller lokaler. Utredningen menar därför att landstingen helt ska avräknas kompensation från staten. Förslaget medför i och med detta inga ökade kostnader för vare sig staten, kommunerna eller landstingen.

¹⁰² Utredningens enkät visade att endast 3 av 33 svarande huvudmän stod för kostnader för lokaler i något avseende. Svar uteblev från 6 huvudmän.

¹⁰³ Sveriges Kommuner och Landsting (2015), Informationsmaterial om den kommunala finansieringsprincipen 2007, <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>. Hämtat 9 februari 2015. Materialet är utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tilläggsuppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens skolverk

Utredningen föreslår att Specialpedagogiska skolmyndigheten, i förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges i uppdrag att ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, se avsnitt 8.1.3. Förslaget innebär dels en utökad arbetsuppgift för myndigheten, dels att skolhuvudmän får tillgång till en stödfunktion. Specialpedagogiska skolmyndigheten har redan en organisation för att ge råd och stöd till skolhuvudmän. Utredningen bedömer att uppdraget ryms inom ramen för myndighetens nuvarande ekonomiska anslag. Förslaget kommer inte att medföra några kostnader för berörda skolhuvudmän.

Utredningen föreslår att även Skolverket får ett nytt uppdrag, nämligen att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, se avsnitt 8.1.8. Utredningen bedömer att kostnaden för att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial ryms inom myndighetens nuvarande ekonomiska ramar. Utredningen har tagit emot uppgifter om att sjukhuslärare i olika utsträckning genomför arbetsuppgifter som handlar mer om habilitering än undervisning. Genom att klargöra vad som ingår i sjukhuslärares undervisning skulle allmänna råd eller ett stödmaterial kunna bidra till att kommunerna organiserar den särskilda undervisningen på ett mer kostnadseffektivt sätt.

9.1.2 Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning

Regional verksamhet

I avsnitt 8.3.2 föreslår utredningen att statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning kan beviljas huvudmän inom grundskola, gymnasieskola, sameskola, grundsärskola och gymnasiesärskola för regional verksamhet.

Konsekvensen av förslaget är att vissa kommuner eller enskilda skolhuvudmän kan beviljas statsbidrag för merkostnader för att hålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög

kompetens och beredskap för varierande elevunderlag. Precis som i dag måste huvudmännen lämna in en ansökan om bidrag, vilket är förenat med viss administration. Kostnaden för administrationen finns dock redan i dag hos huvudmännen varför förslaget inte innebär någon kostnadsökning för dem. Utredningens förslag skulle kunna medföra att vissa huvudmän som tidigare återkommande fått del av statsbidrag inte längre kommer ifråga för bidrag. För Sveriges kommuner som helhet medför förslaget däremot ingen kostnadsökning.

Några ekonomiska effekter förväntas inte för staten eftersom utredningen varken föreslår att statsbidragets storlek ändras eller att extra medel ska tilldelas de kommuner som eventuellt inte längre kommer ifråga för statsbidrag. Kostnader för eventuell information till skolhuvudmän om förändringen i förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet bedöms rymmas inom ramen för Specialpedagogiska skolmyndighetens befintliga anslag.

Alternativet att inte föreslå någon förändring av den del av statsbidraget som avser regionala utbildningsinsatser skulle enligt utredningens bedömning medföra en risk för att effekten av statsbidraget, och därmed av statens tilldelade medel, blir sämre. Eftersom det i dag saknas ett effektmått för statsbidrag till regionala utbildningsinsatser är det svårt att uppskatta kostnaden för det effektbortfall en oförändrad förordning skulle medföra.

Utvecklingsprojekt för ökad måluppfyllelse

Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4.2 kan den som är huvudman för en skolform inom skolväsendet, förutom specialskolan, i enlighet med *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*, beviljas statsbidrag för utvecklingsprojekt. Projekten ska syfta till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön. Beslut om bidrag fattas för ett år i taget enligt förslaget.

Utredningens bedömning är att förslaget inte kommer att medföra några ökade kostnader för staten, i och med att det endast

förändrar grunderna för att bevilja statsbidrag. Statens kostnader påverkas inte heller av förslaget att bidrag alltså beviljas för ett år i taget. Utredningen bedömer att förslaget inte heller kommer att ha några ekonomiska effekter för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Kostnader för eventuell information till skolhuvudmän om förändringen bedöms rymmas inom ramen för Specialpedagogiska skolmyndighetens befintliga anslag.

För Sveriges kommuner som helhet medför förslaget ingen kostnadsökning. Däremot kommer vissa huvudmän att genom statsbidraget få utökade medel för skolverksamheten. Vilka huvudmän som kommer ifråga för statsbidrag varierar från år till år. Förslaget innebär att huvudmännen precis som i dag måste komma in med en ansökan för att komma ifråga för bidrag. Detta är förenat med visst administrativt arbete. Kostnaden för detta finns dock redan i dag hos huvudmännen varför förslaget inte innebär någon ökad kostnad för dem.

9.1.3 Kurs vid folkhögskola

I avsnitt 8.5.1 beskrivs utredningens förslag om hur statsbidrag för anordnande av utbildning motsvarande det så kallade mellanåret kan regleras. Förslaget innebär att särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada anordnas inom ramen för en kurs vid folkhögskola, för det fall regeringen bedömer att statsbidraget för utbildningen ska finnas kvar. Kursen finansieras i så fall i enlighet med förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen och förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. Vidare föreslås att en folkhögskola får anta en elev som är yngre än 18 år, med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

Utredningens bedömning är att förslagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för staten. Utredningen föreslår att de 2 300 000 kronor som hittills avsatts för det så kallade mellanåret förs över till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap.1, särskilt utbildningsstöd. De övriga kostnaderna för utbildningen bedöms rymmas inom ramen för anslagen för respektive statsbidrag. Förslagen bedöms inte heller innebära någon förändring när det gäller gymnasieungdomarnas rätt till skolskjuts eller ersättning för

reskostnader. Inte heller denna fråga innebär några negativa ekonomiska konsekvenser för vare sig kommunerna eller ungdomarna.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för staten, kommunerna, enskilda huvudmän eller Regeringskansliet. Inte heller folkhögskolorna bedöms få några ökade administrativa kostnader jämfört med i dag.

Möjlig alternativ reglering

Utredningen presenterar i avsnitt 8.5.1 ytterligare ett sätt att reglera statsbidraget för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. Det alternativet går ut på att göra det möjligt för huvudmän för gymnasieskolan att beviljas statsbidrag som stöd för att anordna introduktionsprogrammet individuellt alternativ för svårt synskadade elever. Statsbidraget skulle i så fall regleras genom *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*.

Alternativet innebär att ingen fast summa om 2 300 000 kronor skulle avsättas årligen. Dessa medel borde istället ingå i det totala anslaget för statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning. Utredningens bedömning är att alternativet inte skulle medföra några ökade kostnader för staten i och med att statsbidragets storlek inte skulle ändras. Alternativet bedöms inte heller medföra några ökade administrativa kostnader för kommunerna för ansökan hos regeringen om att få lägga ut utbildning på entreprenad. Detta förutsätts kommunerna nämligen göra redan i dag. Däremot innebär alternativet att skolhuvudmännen ska stå för ansökan om statsbidrag, i stället för folkhögskolorna. Detta innebär en ökad administrativ börda och kostnad för de aktuella skolhuvudmännen. Utredningen menar dock att dessa bör rymmas inom ramen för skolhuvudmännens befintliga anslag. Inte heller folkhögskolorna bedöms få några ökade kostnader med anledning av alternativet eftersom de genom avtal om entreprenad erhåller ersättning för sina kostnader från kommunerna eller de enskilda huvudmännen motsvarande det belopp som beviljas i dag.

När det gäller Specialpedagogiska skolmyndighetens administration av ansökningarna om statsbidrag innebär alternativet att antalet ansökningar per år kan komma att öka från två till omkring tio på samma elevunderlag eftersom varje elev sannolikt genererar en ansökan om statsbidrag. Myndigheten har emellertid en organisation för att hantera ansökningar om statsbidrag, varför detta inte anses medföra någon märkbart ökad kostnad för myndigheten. Utredningen bedömer att kostnader för eventuell information till skolhuvudmän om förändringen skulle rymmas inom ramen för Specialpedagogiska skolmyndighetens befintliga anslag.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget att statsbidrag ska beviljas för särskilt anordnad utbildning för svårt synskadade vid folkhögskola är administrativt enklare.

9.2 Konsekvenser för barn och ungdomar

9.2.1 Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

I avsnitt 8.1 återfinns utredningens förslag om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Enligt utredningens bedömning kommer förslaget att ha en positiv effekt för de berörda eleverna. Förutsättningarna för att de ska få den undervisning de har rätt till ökar i och med ändringen av Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion till att omfatta råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Redan i dag används statsbidrag för undervisning av elever som tillhör andra skolformer än grundskola, vilket utredningens förslag också går ut på. Därför menar utredningen att förslaget innebär att eleverna får lika mycket undervisning som tidigare trots att inga ytterligare medel avsätts. Flytten av statsbidragets administration från Specialpedagogiska skolmyndigheten till Skolverket medför inte heller att mindre medel avsätts för undervisningen.

9.2.2 Regional verksamhet

Som framgår av avsnitt 8.3.2 föreslår utredningen att huvudmän kan beviljas statsbidrag för regional verksamhet. Enligt utredningens bedömning kommer förslaget att uppmuntra till fler regionala utbildningsalternativ för elever med funktionsnedsättning. Detta beror dels på det borttagna kravet om att 25 procent av eleverna ska komma från andra kommuner än den anordnande och dels på att hänsyn kan tas till både geografiska och befolkningsmässiga faktorer. Förslaget kommer därför att medföra en större och jämnare tillgång till regionala utbildningsalternativ. För en del elever kan uppkomsten av dessa verksamheter bidra till att de får närmare till en skola med särskild kompetens.

9.2.3 Utvecklingsprojekt

Utredningens förslag om en förändring av utvecklingsprojekten så att dessa följer skollagens intentioner, se avsnitt 8.4.2, medför positiva effekter för eleverna. Utvecklingsprojekten utökas till att omfatta en mängd olika insatser som alla syftar till ökad måluppfyllelse hos eleverna. Utredningen föreslår en förbättrad förankring av utvecklingsprojekten i vetenskaplig teori och beprövad erfarenhet samt tydligare krav på uppföljning och utvärdering. På sikt leder det till att nyvunnen specialpedagogisk kunskap kan komma andra elever tillgodo. Till detta bidrar också förslaget om ett bättre omhändertagande av den erfarenhet och kunskap som utvecklingsprojekten genererar. Utredningen ämnar återkomma till detta i slutbetänkandet.

9.2.4 Kurs vid folkhögskola

I avsnitt 8.5.1 beskrivs utredningens förslag att reglera statsbidraget för anordnande av särskilt anpassad utbildning för svårt synskadade elever så att bidrag kan utgå för en kurs vid en folkhögskola. Utbildningen kvarstår men med annan huvudman. Förslaget leder till större flexibilitet för anordnaren att anpassa utbildningen efter elevernas individuella behov.

9.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

9.3.1 Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

Utredningen föreslår att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs, ska tillhandahålla de lokaler som behövs, se avsnitt 8.1.6. Eftersom sjukhusens huvudmän redan i dag upplåter lokaler för den särskilda undervisningen bedömer utredningen att förslaget inte kommer att medföra något behov av ytterligare anpassningar eller tillbyggnader av lokalerna. Förslaget kommer således inte att medföra några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Utredningen bedömer att sysselsättningen och den offentliga servicen inte heller påverkas av förslaget i avsnitt 8.1.5 om att en huvudman för särskild undervisning ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av huvudmannen för elevens ordinarie utbildning. Den eventuella kommunala arbetsinsats som behövs för att administrera fakturor med anledning av detta bedömer utredningen ryms inom ramen för kommunernas befintliga organisation.

9.3.2 Regional verksamhet

Utredningen föreslår att huvudmän ska kunna beviljas statsbidrag för regional verksamhet, se avsnitt 8.3.2. Utredningen förväntar sig att förslaget möjliggör en ökad valfrihet när elever och deras vårdnadshavare väljer utbildningsalternativ.

Den fortsatta urbaniseringstrenden gör det till en utmaning att tillse en jämn regional kompetensförsörjning. Enligt utredningens uppfattning kan svårigheterna knappast kompenseras genom digitala verktyg. För olika grupper av elever med funktionsnedsättning är det viktigt med en fysisk regional verksamhet med hög kvalitet, hög kompetens och särskilda anpassningar efter elevernas behov. Utredningens förslag innebär att olika regioner i landet kommer ifråga för statsbidrag. Ingen särskild region ska prioriteras, utan förslaget är

avsett att jämna ut de regionala skillnader i landet som beror på geografiska förhållanden och befolkningsstruktur.

Enligt utredningens bedömning skulle en oförändrad förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet medföra en bibehållen regional diskrepans när det gäller fördelningen av statsbidrag för regionala utbildningsinsatser. Det vill säga en oförändrad förordning får som konsekvens att små kommuner och landsbygdskommuner fortsatt inte ges en reell möjlighet att ta del av statsbidraget eftersom stora avstånd och krav på antal elever från andra kommuner än den anordnande kommunen utgör försvårande omständigheter.

9.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Den officiella statistik som finns tillgänglig om statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet är i princip inte uppdelad i kön. Enda undantaget är uppgifter om antal svårt synskadade elever som deltagit i det så kallade mellanåret för svårt synskadade, se avsnitt 5.5. Av dessa uppgifter kan ingen tydlig könsskillnad skönjas, utan könsfördelningen förefaller ha varit jämn under de senaste åren.

Utgångspunkten för utredningens förslag är emellertid inte eventuella skillnader mellan könen. Utgångspunkten är istället elevernas specifika behov utifrån deras funktionsnedsättning. De stödinsatser som utredningen lämnar förslag om kommer alla elever till del, oavsett kön. Förslagen bedöms inte heller innebära någon skillnad i effekt beroende på om det är flickor eller pojkar som berörs av insatsen. Mot denna bakgrund menar utredningen att förslagen inte får anses medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

9.5 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag enligt kapitel 8 ska komma elever med funktionsnedsättning till del oavsett om de är födda i Sverige eller i ett annat land. Förslagen bedöms ha en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eftersom utrikesfödda har rätt att få del av utbildningsalternativ och bättre anpassat stöd i skolan utifrån sina specifika behov på samma villkor som elever födda i Sverige.

Utredningens erfarenhet är att det dock kan behövas insatser för att eleverna ska få del av det stöd som utredningen föreslår. Nyanlända elevers skolsvårigheter antas, av förklarliga skäl, i första hand bero på bristande kunskaper i svenska. Det gör att elevernas funktionsnedsättningar riskerar att förbli oupptäckta under en längre tid. Enligt uppgifter till utredningen från Migrationsverket¹⁰⁴ och Folkhälsomyndigheten¹⁰⁵ såväl som en kommunal skolhuvudman¹⁰⁶ görs ingen särskild kontroll av exempelvis hörselnedsättning i samband med hälsoundersökningar när barn anländer till Sverige. En sådan kontroll kan dröja upp till ett år. Därför kan till exempel en utökad screening av elevers eventuella funktionsnedsättningar behövas för att möjliggöra en tidigare upptäckt.

Utredningen noterar att regeringen har presenterat förslag som påverkar möjligheten att nå de integrationspolitiska målen när det gäller elever med funktionsnedsättning. Regeringens förslag i proposition 2014/15:45 Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång handlar om att en nyanländ elevs kunskaper ska bedömas inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot inom skolväsendet i någon av skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola. Bedömningen ska bland annat ge underlag för beslut om vilken årskurs och undervisningsgrupp eleven ska placeras i. Den kan också leda till en utredning av elevens behov av särskilt

¹⁰⁴ Migrationsverket (2014), Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket, 2014-06-18.

¹⁰⁵ Folkhälsomyndigheten (2014), Telefonintervju med företrädare för Folkhälsomyndigheten, 2014-06-18.

¹⁰⁶ Linköpings kommun (2014), Besök vid Blästadsskolan 3 april 2014.

stöd. Utredningen ställer sig positiv till förslaget men delar en farhåga som Specialpedagogiska skolmyndigheten redovisar i sitt remissvar¹⁰⁷. Utgångspunkten för förslagen i propositionen är att de särskilda åtgärderna inte ska behandlas inom ramen för regleringen om särskilt stöd. Myndigheten anser att regeringens förslag innebär en risk för att nyanlända elever som på grund av funktionsnedsättning egentligen borde tillhöra en annan skolform till en början inte erbjuds mer än vad regeringen kallar *prioriterad timplan* i grundskolan, det vill säga en omfördelning av undervisningstiden till förmån för ämnena svenska eller svenska som andraspråk. Utredningen menar att förslaget dessutom innebär en risk för att elever som inte skyndsamt erbjuds en hälsoundersökning inte erbjuds särskilt stöd ifall deras funktionsnedsättningar inte är uppenbara.

9.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

9.6.1 Särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

I dag ligger det ekonomiska ansvaret för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus på den kommun där institutionen är belägen, lägeskommunen. Lägeskommunen har ansvar för att anordna undervisningen, inte bara för lägeskommunens elever utan även för andra kommuners elever. Det statsbidrag som lägeskommunen erhåller täcker dock inte hela kostnaden för undervisningen. Skollagen (2010:800) ger emellertid inte lägeskommunen rätt att debitera elevernas ordinarie skolhuvudmän för kostnader som uppstått för deras elever. Utredningen menar att det är en rimlig princip att alla kommuner bär kostnaderna för sina invånare. Att lägeskommunen åläggs kostnader för andra kommuners elever kan därmed anses orimligt. Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.1.5 att en huvudman, för

¹⁰⁷ Av lagrådsremiss Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång, som överlämnades till Lagrådet i september 2014, framgår att Specialpedagogiska skolmyndigheten, i egenskap av remissinstans, uppgivit att förslaget kan innebära en risk att man inte ser elevens hela behov utan tar ett behov i taget om eleven har en funktionsnedsättning. Den allvarligaste risken är att man erbjuder en prioriterad timplan till elever som på grund av funktionsnedsättning egentligen borde tillhöra en annan skolform.

särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus, ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av huvudmannen för elevens ordinarie utbildning. Om lägeskommunen använder sig av möjligheten att debitera ska den debiterade huvudmannen ha en skyldighet att betala.

Utredningen menar att förslaget inte inskränker den kommunala självstyrelsen i lägeskommunerna. Däremot åläggs andra kommuner att bära kostnaderna för den särskilda undervisningen för sina elever, vilket inte följer av skollagen i dag. Detta skulle kunna anses utgöra en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen menar emellertid att dagens system är orimligt, se ovan. Det finns således behov av att möjliggöra för lägeskommuner att få ersättning för sina kostnader. Detta behov bedöms inte kunna tillgodoses på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt, varför förslaget anses utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

9.6.2 Regional verksamhet

Utredningen föreslår i avsnitt 8.3.2 att huvudmän kan beviljas statsbidrag för regional verksamhet. Av förslaget följer att för att beviljas statsbidrag ska värdkommunens verksamhet stå öppen även för elever från andra kommuner. Utredningen lämnar det emellertid till beviljande myndighet att från fall till fall avgöra vilka krav som behöver ställas på detta. Eftersom utredningen inte föreslår några tvingande åtgärder för kommunerna bedöms förslaget inte innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

9.7 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för

- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, samt
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Utredningens förslag berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till ändring i skollagen (2010:800)

24 kap.

19 a §

Paragrafen är ny. Den reglerar att det för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus ska finnas lokaler och utrustning, på samma sätt som det regleras för utbildning i skolväsendet i 2 kap. 35 § skollagen.

Vidare regleras att den som är huvudman för ett sjukhus, eller den institution som är knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen anordnas, ska tillhandahålla de lokaler som krävs för den särskilda undervisningen. Regleringen i andra stycket gäller endast lokaler. Den utrustning som behövs ska tillhandahållas av huvudmannen för den särskilda undervisningen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.6.

19 b §

Paragrafen är ny och är föranledd av att det behöver regleras att huvudmän för den särskilda undervisningen på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus har rätt till ersättning. I dag finns inte någon sådan reglering utan frågan om ersättning har hanterats på olika sätt av olika huvudmän och genom olika avtal och beslut.

Paragrafen reglerar att den som anordnar särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus har rätt till ersättning för sina kostnader, på samma sätt som gäller i andra sammanhang i skollagen. Huvudmannen för den särskilda

undervisningen ska ersättas av elevens ordinarie huvudman för de kostnader som inte täcks på något annat sätt, till exempel av statsbidrag.

I andra stycket ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om ersättningen, eftersom det kan behöva regleras närmare hur denna ersättning ska utgå och beräknas.

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.5.

Referenser

- Bostedt, G. & Boström, L. (2013). *Särskilda insatser på skolområdet (SIS)*. Mittuniversitetet.
- Bostedt, G. & Boström, L. (2014). *Särskilda Insatser i Skolan – SIS*. Mittuniversitetet.
- Deloitte (2014). *Specialpedagogiska skolmyndigheten, Granskning av Ågesta folkhögskola*.
- Folkbildningsrådet (2015). *Yttrande från Folkbildningsrådet 13 februari 2015*.
- Folkhälsomyndigheten (2014). *Telefonintervju med företrädare för Folkhälsomyndigheten 18 juni 2014*.
- Friskolornas Riksförbund (2015). *Skolor och elever*.
<http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever>. Hämtat 15 januari 2015.
- Glimåkra folkhögskola (2014). *E-post från Glimåkra folkhögskola 23 september 2014*.
- Glimåkra folkhögskola (2014). *Telefonintervju med rektor vid Glimåkra folkhögskola 21 augusti 2014*.
- Glimåkra folkhögskola (2015). *E-post från Glimåkra folkhögskola 26 januari 2015*.
- Glimåkra folkhögskola (2015). *E-post från Glimåkra folkhögskola 3 februari 2015*.
- Inspektionen för vård och omsorg (2013). *Vad har vi sett? Resultat från inspektioner 2010-2013 av HVB för barn och unga och bostäder enligt 9 § 8 LSS*.
- Kommunförbundet Stockholms Län (2013). *Överenskommelse om kostnadsdelning för särskild undervisning vid sjukhus mellan länets kommuner 2013-03-07*.
- Linköpings kommun (2014). *Besök vid Blästadsskolan 3 april 2014*.

- Migrationsverket (2014). *Telefonintervju med företrädare för Migrationsverket 18 juni 2014.*
- Piteå kommun (2014). *E-post angående förslag till framtida utformning av SIS-stöd 27 augusti 2014.*
- Regeringens proposition 1973:165 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vissa ekonomisk-politiska åtgärder.*
- Regeringens proposition 1974:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1974/75.*
- Regeringens proposition 1983/84:27 *om åtgärder för elever med handikapp i det allmänna skolväsendet m.m.*
- Regeringens proposition 1990/91:18 *om ansvaret för skolan.*
- Regeringens proposition 1990/91:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92.*
- Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Regeringens proposition 2014/15:43 *Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus.*
- Regeringens proposition 2014/15:45 *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Regeringsbeslut Dir. 2013:29. *Kommittédirektiv Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. 2013-02-28.*
- Regeringsbeslut Dir. 2013:106. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02). 2013-11-21.*
- Regeringsbeslut Dir. 2014:159. *Tilläggsdirektiv till Grundskoleutredningen (U 2014:05). 2014-12-18.*
- Regeringsbeslut S2010/4319/FST. *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken. 2011-06-16.*
- Regeringsbeslut S2012/4969/FST. *Uppdrag att pröva en strukturerad modell för skolan inom Statens institutionsstyrelse. 2013-02-28.*
- Regeringsbeslut U2013/7498/S, U2013/7484/SAM(delvis). *Regeringsbrev för budgetåret 2014 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2013-12-12.*

- Regeringsbeslut U2012/6126/S. *Hemställan avseende förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*. 2014-05-22.
- Regeringsbeslut U2014/7240/UC. *Uppdrag att genomföra utvärdering av folkbildningen*. 2014-12-04.
- Riksrevisionen (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* RIR 2014:25.
- SFS 1981:501 *Förordning om statsbidrag till särskilda åtgärder på skolområdet*.
- SFS 1986:351 *Förordning om statsbidrag till särskilda åtgärder i grundskolan*.
- SFS 1987:738 *Förordning om statsbidrag till särskilda insatser inom skolområdet*.
- SFS 1991:931 *Förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*.
- SFS 1991:977 *Förordning om statsbidrag till folkbildningen*.
- SFS 1998:1474 *Kommittéförordningen*.
- SFS 2007:1244 *Förordning om konsekvensutredning vid regelgivning*.
- SFS 2010:800 *Skollag*.
- SFS 2010:801 *Lag om införande av skollagen (2010:800)*.
- SFS 2010:2039 *Gymnasieförordningen*.
- SFS 2011:130 *Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten*.
- SFS 2011:675 *Förordning om ändring i förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*.
- SFS 2011:1163 *Förordning om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd*.
- Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid hem för vård eller boende*.
- Skolverket (2005). *Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus*. Dnr 55-2004:3256.
- SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.
- SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.
- SOU 2012:24 *Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning*.

- SOU 2012:76 *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning.*
- Specialpedagogiska institutet (2006). *Dalarö – utvärdering av mellanår för synskadade.*
- Specialpedagogiska institutet (2007). *Återrapportering Regleringsbrev Specialpedagogiska institutet 2007. Dnr 01-2007/1785.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2008). *Årsredovisning 2008.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009). *Uppföljning av särskild undervisning på sjukhus 2009.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009). *Årsredovisning 2009.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2010). *Årsredovisning 2010.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011). *Verksamhetsplan 2011.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2011). *Årsredovisning 2011.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012). *Uppföljning av beviljade statsbidrag till Kannebäcksskolan.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2012). *Årsredovisning 2012.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013). *Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS).*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013). *Vägledning SIS-medel. ALL 2013/823.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013). *Årsredovisning 2013.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *E-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 17 september 2014.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *E-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 19 september 2014.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Möte med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten 4 september 2014.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Promemoria 4 september 2014.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Promemoria 21 oktober 2014.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Vägledning SIS-medel. ALL 2014/908.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Vägledning SIS-medel till utvecklingsprojekt. ALL 2014/908.*

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014). *Årsredovisning 2014*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015). *E-post från Specialpedagogiska skolmyndigheten 28 januari 2015*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015). *Utvecklingsprojekt*. <http://www.spsm.se/sv/Vi-erbjuder/Bidrag/Skolor-inom-skolasendet/Utvecklingsprojekt>. Hämtat 15 januari 2015.
- Statens institutionsstyrelse (2014). *Delredovisning av regeringens uppdrag till Statens institutionsstyrelse och Specialpedagogiska skolmyndigheten – att utveckla och pröva en modell för skol-samverkan*. Dnr 1176-2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Informationsmaterial om den kommunala finansieringsprincipen 2007*. <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/finansieringsprincipen.1709.html>. Hämtat 9 februari 2015.
- Synskadades Riksförbund (2015). *Yttrande från Synskadades Riksförbund 9 februari 2015*.
- U 2013:02 Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (2015). *Förfrågan till huvudmän för särskild undervisning på sjukhus i samtliga län om förekomst av regional överenskommelse om ersättning till anordnande kommun*.
- U 2013:02 Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (2015). *Enkät till huvudmän för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*.
- Utbildningsutskottets betänkande 2014/15:UbU4. *Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus*.
- Ågesta folkhögskola (2014). *E-post från Ågesta folkhögskola 18 september 2014*.
- Ågesta folkhögskola (2014). *Telefonintervju med rektor vid Ågesta folkhögskola 20 augusti 2014*.
- Ågesta folkhögskola (2015). *Telefonintervju med rektor vid Ågesta folkhögskola 16 februari 2015*.

Kommittédirektiv 2013:29

Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar

Beslut vid regeringssammanträde den 28 februari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska – i egenskap av nationell samordnare – stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Syftet med uppdraget är att öka elevernas måluppfyllelse och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola.

Den nationella samordnaren ska bl.a.

- fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser som stärker måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk,
- fördela statsbidrag till ny eller utvidgad hörselverksamhet i kommunal och enskild regi,
- föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas för berörda elever, och
- utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

Behovet av en samordnad satsning för de elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk.

I skollagen (2010:800) regleras vilka barn som ska tas emot i specialskolan. Det är barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan och som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 §). I 12 kap. samma lag regleras utbildningen för elever i specialskolan.

Hemkommunen har det övergripande ansvaret för elevernas utbildning. Elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk kan också genomföra sin utbildning i den statliga specialskolan. Det finns i dag åtta statliga specialskolor, varav tre riksskolor och fem regionskolor med regionala upptagningsområden. Regionskolorna är till för elever som är döva eller hörselskadade men som inte behöver den utbildning med särskilda insatser som ges vid riksskolorna.

I april 2010 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas (dir. 2010:47). I delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) konstaterar utredningen, som har antagit namnet Utredningen om en flexibel specialskola, att målpuppfyllelsen för elever som tillhör specialskolans målgrupp är låg och att kunskapen om elevernas förutsättningar och behov av stöd behöver öka.

Av delbetänkandet framgår också att kommunala och enskilda huvudmän i flera fall inte klarar av att ge eleverna det stöd de har rätt till. Olika studier har visat att elever som är döva eller hörselskadade har en svår skolsituation och att denna elevgrupp når de nationella målen för utbildningen i lägre utsträckning än hörande elever.

Statens skolinspektion har genomfört en granskning av den statliga specialskolan som visar att även denna skola behöver utveckla utbildningen, bli bättre på att följa elevernas kunskapsutveckling, utveckla det pedagogiska ledarskapet och erbjuda lärarna kompetensutveckling. Det behövs därför en

samordnad satsning för att stödja kommunala, enskilda och statliga huvudmän så att de ska kunna utveckla sin verksamhet för elever inom aktuell målgrupp och därmed öka möjligheterna för eleverna och deras vårdnadshavare att välja skola.

Uppdraget att samordna insatser när det gäller skolhuvudmän som erbjuder utbildning för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk

Fördela statsbidrag till kvalitetshöjande insatser

Måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk behöver bli bättre. Specialpedagogiska skolmyndighetens uppföljningar av elevernas resultat visar att elever som tillhör specialskolans målgrupp i lägre utsträckning än hörande elever når de nationella målen för utbildningen. Elevgruppen är också i lägre utsträckning behörig till gymnasieskolans nationella program. Dessa skillnader i skolresultat fortsätter på högskolenivå och leder till sämre förutsättningar för att lyckas i yrkeslivet.

Skolinspektionen har nyligen genomfört en riktad tillsyn över den statliga specialskolan som visar på flera brister i undervisningens kvalitet. Specialpedagogiska skolmyndigheten har med anledning av Skolinspektionens granskning genomfört flera insatser för att höja kvaliteten i utbildningen, bland annat har ett omfattande program med åtgärder tagits fram och skolorna har inlett ett arbete för att mer systematiskt följa och utvärdera elevernas kunskapsutveckling. Dessutom har en intern arbetsgrupp inrättats inom Specialpedagogiska skolmyndigheten som följer arbetet med åtgärdsplanen på samtliga skolor.

Trots de insatser som har genomförts, framför allt inom specialskolan, behöver skolhuvudmännen ytterligare stöd för att skapa undervisningsmiljöer som ger eleverna förutsättningar att nå de nationella målen. Ett tillfälligt statsbidrag till kvalitetshöjande insatser bör därför riktas till samtliga huvudmän som erbjuder utbildning för de elever som avses. Bidrag bör kunna ges till personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser för lärare, andra utvecklingsinsatser och införskaffande av läromedel.

De särskilda undervisningsmiljöer som finns i form av specialskola eller hörselklasser är i dag starkt knutna till regioner. Av delbetänkandet från Utredningen om en flexibel specialskola framgår att det finns förutsättningar för att starta nya hörselklassverksamheter på flera ställen i landet. Kommuners och enskilda huvudmäns intresse att starta nya eller utöka befintliga verksamheter bör stimuleras. Ett statsbidrag till nya eller utvidgade undervisningsmiljöer kan ge kommuner och enskilda huvudmän möjlighet att exempelvis starta skolor med språkprofil med svenska och svenskt teckenspråk som inriktning samt att inrätta mindre klasser med anpassade lokaler. Syftet med ett sådant bidrag är att öka möjligheterna för eleverna och deras vårdnadshavare att välja en skola närmare hemmet. Den nationella samordnaren ska vid prövning av ansökan om statsbidrag beakta huvudmannens förutsättningar att bedriva en varaktig och stabil verksamhet för eleverna.

Statsbidraget till insatserna avses att regleras i en statsbidragsförordning.

Den nationella samordnaren ska under perioden 2013–2014 fördela ett tillfälligt riktat statsbidrag till

- kvalitetshöjande insatser som stärker måluppfyllelsen för elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk, och
- ny eller utvidgad hörselverksamhet i kommunal och enskild regi.

Hur kan statens specialpedagogiska stöd utvecklas?

Alla elever har rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet de bor och de ska ha en reell möjlighet att välja goda utbildningsalternativ. För att elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk i praktiken ska ha samma möjligheter att välja skola som andra elever måste både kommunala och enskilda skolhuvudmän kunna erbjuda utbildning som är anpassad efter elevernas behov. För detta krävs en grundläggande kunskap om elevernas förutsättningar. Utredningen om en flexibel specialskola konstaterar dock i sitt delbetänkande att huvudmännen inte har tillräcklig kunskap inom området. För att eleverna ska kunna få ett individuellt stöd måste

skolhuvudmännen ha kunskap om funktionsnedsättningens pedagogiska konsekvenser, teknik och anpassningar, talspråklig utveckling och behovet av teckenspråk.

För att stödja skolornas arbete med elever med funktionsnedsättning finns sedan 2008 Specialpedagogiska skolmyndigheten. Specialpedagogiska skolmyndigheten har bl.a. i uppdrag att verka för att barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet. Enligt förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska myndigheten ge råd och stöd till skolhuvudmän samt anordna och medverka i kompetensutveckling, bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet och sammanställa och sprida kunskap om forskningsresultat som är relevant för det specialpedagogiska området. Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande organisation består av regionala och nationella resurscenter. De regionala centren har bred kompetens med inriktning mot ett flertal funktionsnedsättningar, vilket möjliggör ett flexibelt och behovsanpassat stöd till kommunala och enskilda skolhuvudmän. De nationella resurscentren har spetskompetens när det gäller specifika funktionsnedsättningar. Specialpedagogiska skolmyndigheten arbetar för närvarande med att förstärka sin strategiska samverkan med skolhuvudmännen. Detta arbete behöver utvecklas ytterligare när det gäller specialskolans målgrupp. Det är viktigt att bygga upp stödet till kommuner och enskilda huvudmän så att de kan stödja elever i deras hemkommuner och anpassa undervisningen efter elevernas behov. Detta ökar på sikt elevernas möjligheter att välja skola och ger förutsättningar för en ökad måluppfyllelse.

Forskning och kunskapsutveckling om elevernas behov och förutsättningar ska vara grunden för det statliga stödet till skolhuvudmännen. För att stödet till huvudmännen ska kunna utvecklas behövs en genomgång av relevant forskning inom olika vetenskapliga discipliner på området och en bedömning av om det saknas kunskap när det gäller till exempel hur elevernas måluppfyllelse kan stödjas.

Det systematiska erfarenhetsutbytet mellan hörselklasser och specialskolor behöver utvecklas på nationell nivå. För närvarande är detta erfarenhetsutbyte mycket begränsat. Det finns däremot

regionala nätverk för kommunala aktörer. Ett nationellt kontaktnät för berörda huvudmän behöver utvecklas för att sprida och tillvarata den erfarenhet och kompetens som redan finns på området.

Den nationella samordnaren ska

- föreslå hur Specialpedagogiska skolmyndighetens stöd till kommunala och enskilda huvudmän kan utvecklas när det gäller elever som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk,
- göra en forsknings- och kunskapssammanställning på området och klargöra vilka behov som finns av ny forskning, och
- främja erfarenhetsutbyte på nationell nivå mellan de huvudmän som bedriver utbildning för berörda elever.

En utgångspunkt för genomförandet av denna del av uppdraget ska vara att de förslag som lämnas sammantaget inte innebär någon kostnadsökning för staten.

Utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet

Enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet får statsbidrag ges till insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning eller andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan, elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan och till elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller en motsvarande institution enligt 24 kap. 17 § skollagen. Specialpedagogiska skolmyndigheten administrerar bidraget. Under 2011 beviljade Specialpedagogiska skolmyndigheten 63 miljoner kronor för insatser av regional art som avser elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan och elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

På uppdrag av regeringen gjorde dåvarande Specialpedagogiska institutet 2007 en bedömning av om bidraget till särskilda insatser på skolområdet var ändamålsenligt och hur det skulle kunna utvecklas

och effektiviseras (U2007/4265/S). I slutredovisningen av uppdraget framhöll myndigheten bl.a. att förordningen om statsbidrag om särskilda insatser på skolområdet borde ses över när det gäller anpassning till de övergripande målen för skolan och funktionshinderspolitiken och närmare kopplas till utvecklingen av goda lärmiljöer för berörda målgrupper. I en skrivelse till regeringen från Specialpedagogiska skolmyndigheten har det vidare framkommit att det behöver ses över vilka målgrupperna för statsbidraget bör vara (U2011/3817/S). Statsbidraget begränsas i dag till att gälla grund- och gymnasieskola samt grundsär- och gymnasiesärskola.

En utvärdering av den del av statsbidraget till särskilda insatser inom skolområdet som avser insatser av regional art som huvudmannen vidtar för elever med funktionsnedsättning och andra särskilda behov i grund- och gymnasieskolan och för elever med flera funktionsnedsättningar i grundsärskolan och gymnasiesärskolan behöver göras för att man ska få kunskap om hur bidraget fördelas och om användningen är effektiv.

Den nationella samordnaren ska

- följa upp och utvärdera bidraget till särskilda insatser på skolområdet, och
- vid behov lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kan göras mer effektiv.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Den nationella samordnaren ska utföra sitt arbete i nära samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten och inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter och organisationer.

I redovisningen av uppdraget ska det ingå en redovisning av fördelningen av medel för de kvalitetshöjande insatserna och den nya eller utvidgade hörselverksamheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:106

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2013

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att – i egenskap av nationell samordnare – Stödja kommunala, enskilda och statliga skolhuvudmän som bedriver utbildning för de elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk (dir. 2013:29). Uppdraget utvidgas nu till att även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk. Den nationella samordnaren ska också föreslå hur elever med grav språkstörning ska få utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå som uppfyller de krav på anpassning som följer av elevens funktionsnedsättning.

Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 4 mars 2015. Utredningstiden förlängs nu. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 15 april 2016. Den del av uppdraget som avser utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet ska dock redovisas senast den 15 april 2015.

Utredningens målgrupp ska även omfatta elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk

Nuvarande uppdrag, som avser att stödja skolhuvudmän som bedriver utbildning för elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk, syftar till att elevernas måluppfyllelse ska öka och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola. Uppdraget har lämnats mot bakgrund av att det förekommer vissa brister i utbildningen för dessa elevgrupper. Även för elever med grav språkstörning utan behov av teckenspråk förekommer i dag brister i utbildningen. Det finns således behov av kvalitetshöjande åtgärder även i fråga om sådan utbildning. Den nationella samordnaren ska därför stödja även huvudmän som bedriver utbildning för elever som har en grav språkstörning men inte har behov av teckenspråk.

Utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå för elever med grav språkstörning

Andelen elever med grav språkstörning i specialskolan och vid Riksgymnasiet för hörselskadade i Örebro har ökat kraftigt de senaste åren.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i en rapport till regeringen (U2013/4240/S) påpekat att regelverket för mottagande till specialskolan kan behöva ses över när det gäller målgruppen elever med grav språkstörning. Vidare har Utredningen om en flexibel specialskola i sitt slutbetänkande Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning (SOU 2012:24) föreslagit att elever med grav språkstörning endast ska tas emot vid den riksrekryterande gymnasieutbildningen om de är beroende av teckenspråk för sin kommunikation. Dessa elever utgör enligt utredningen endast en mycket liten del av gruppen elever med grav språkstörning.

Regeringens utgångspunkt är att alla elever i så stor utsträckning som möjligt ska få gå i en skola nära hemmet. För att eleverna ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd är det dock viktigt att tillräckliga anpassningar görs och att personalen har nödvändig kompetens. I vissa fall kan det vara en utmaning för den enskilda

kommunen att erbjuda en sådan utbildningsmiljö. Det kan t.ex. handla om situationer där elevens behov kräver mycket omfattande anpassningar eller då det endast finns ett fåtal elever med liknande behov i kommunen.

Ytterligare kunskap behövs om hur gruppen gravt språkstörda elevers rätt till utbildning bäst kan tillgodoses. Den nationella samordnaren ska därför

- definiera begreppet grav språkstörning,
- bedöma storleken på gruppen gravt språkstörda,
- redogöra för behovet av stödåtgärder vid utbildning för gruppen elever med grav språkstörning, och
- föreslå hur rätten till utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå bör tillgodoses för gruppen elever med grav språkstörning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras efter samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Om förslagen i utredningen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner eller landsting ska dessa konsekvenser redovisas och förslag till finansiering lämnas. Uppdraget ska enligt gällande direktiv redovisas senast den 4 mars 2015. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 15 april 2016. Den del av uppdraget som avser utvärdering av statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet ska dock redovisas senast den 15 april 2015.

Av direktiven framgår vidare att den nationella samordnaren under 2013 och 2014 ska fördela ett tillfälligt riktat statsbidrag. Perioden förlängs till att avse 2013–2015.

Regeringen har för avsikt att låta en myndighet utvärdera resultatet av statsbidraget.

(Utbildningsdepartementet)

Mittuniversitetets utvärdering: Särskilda Insatser i Skolan – SIS

Mittuniversitetet
Avdelningen för utbildningsvetenskap
Docent Lena Boström
Docent Göran Bostedt



Mittuniversitetet

MID SWEDEN UNIVERSITY

Särskilda Insatser i Skolan – SIS**1. Inledning.....**

Allmän översikt av anslagen.....

Metodologisk ansats.....

Systematisk översikt.....

Semistrukturerade intervjuer

Disposition.....

2. Särskild undervisning på sjukhus, 2009–2013.....**2.1 Introduktion***Sjukhusundervisningen och styrdokument**Sjukhusundervisning: tidigare utvärderingar och problemområden***2.2 Innehållsanalys.....***Allmän översikt.....**Sammanfattning av innehållsanalys för åren 2009–2013; förbättringsarbete***2.3 Resultat av intervjuerna.....***Om urval och process.....**En främmande fågel och förordningen**Förändringar över tid**Ansvar för fördelning av SIS-medel**Viktiga aspekter att beakta.....**Fördelningsmodellen**Undervisning på sjukhus**BUPs egen problematik.....**Lärandeuppdraget och sjukhuslärare**Syskonen, rektorer och Råd & stöd**Styrkor med SPSMs nuvarande hantering**Svagheter med SPSMs hantering**Utmaningar**Innehållet i ansökningar och redovisningar**Förslag från informanterna.....*

2.4	Slutsatser.....	.....
	<i>Arbetsprocessen.....</i>	.....
	<i>Medelsfördelning.....</i>	.....
	<i>Bidraget.....</i>	.....
	<i>Sjukhuslärares ställning – ett annat alternativ.....</i>	.....
	<i>Specialpedagogik eller inte?.....</i>	.....
	<i>En skola för alla – dilemmat.....</i>	.....
2.5	Rekommendationer .....	.....
3.	Regionala utbildningsinsatser 2009–2013 .....	.....
3.1	Introduktion.....	.....
3.2	Metodologisk kommentar .....	.....
3.3	Innehållsanalys .....	.....
	<i>Innehållsanalys för 2009–2013 – ansökningar och</i>	.....
	<i>redovisningar.....</i>	.....
3.4	Resultat av intervjuerna .....	.....
	<i>Om urval och process.....</i>	.....
	<i>De regionala utbildningsinsatserna och förordningen .....</i>	.....
	<i>Förändringar över tid, regionala utbildningsinsatser som</i>	.....
	<i>”en otidsenlig verksamhet” .....</i>	.....
	<i>Fördelning av SIS-medel.....</i>	.....
3.5	Utmaningar i det nuvarande systemet .....	.....
	<i>Till frågan om ansvar: staten kontra kommunerna .....</i>	.....
	<i>Till frågan om syfte: transferering eller</i>	.....
	<i>verksamhetsutveckling.....</i>	.....
	<i>Till frågan om ekonomi och avväganden:</i>	.....
	<i>Den interkommunala ersättningen och SPSMs</i>	.....
	<i>fördelningsprinciper för regionala utbildningsinsatser .....</i>	.....
3.6	Slutsatser och rekommendationer .....	.....
4.	Utvecklingsprojekten år 2009–2013 .....	.....
4.1	Introduktion.....	.....
	<i>Utvecklingsprojekt; styrdokument och interna direktiv .....</i>	.....

	<i>Utvecklingsprojekt: tidigare utvärderingar och beskrivningar</i>
4.2	Metodologisk kommentar
4.3	Innehållsanalys.....
	<i>Allmän översikt</i>
	<i>Kvalitativ innehållsanalys</i>
	<i>Övriga reflektioner; om lärmiljöer och elevernas måluppfyllelse</i>
4.4	Intervjuerna.....
	<i>Möjligheter och utmaningar</i>
	<i>Likvärdighet</i>
	<i>Skolhuvudman och förankring</i>
	<i>Kunskapsåterföring och kunskapsutveckling</i>
4.5	Sammanfattning.....
4.6	Slutsatser och rekommendation
5.	Avslutning
	<i>Regionala utbildningsinsatser</i>
	<i>Sjukhusundervisning</i>
	<i>Utvecklingsprojekt</i>
	Referenser
	BILAGA 1: Intervjumall 2014-04-20

1. Inledning

Endast en organisation som lär av vad den gör kan överleva, bli bättre och rent av framgångsrik. ... Att lära betyder inte bara att vara öppen och mottaglig för information och kritiska synpunkter, det betyder också att ha systematik i sin erfarenhetsuppbyggnad. Och det betyder också att vilja agera, rätta till och utveckla på basis av den framkomna informationen. ... En organisation som inte agerar på dessa sätt utvecklas inte.

Elisabet Annell, Per Nygårds, 1999.

Regeringen tillsatte år 2013 en statlig offentlig utredning med uppgiften att belysa ”Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar” (U 2013:02). Utredningen har flera uppdrag, där en av dessa är att utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (SIS-medlen). Utvärderingen av SIS-bidraget ska omfatta hela SIS-bidraget. Den skall således inte avgränsas till den del av verksamheten som kan ha koppling till utredningens huvudsakliga målgrupp, dvs. döva och hörselskadade elever eller elever med grav språkstörning. Utredningen skall också, vid behov, ge förslag på ökad effektivitet för användning och fördelning av medlen. I sitt arbete har utredningen lämnat ett uppdrag till forskare vid Mittuniversitetet, Avdelningen för Utbildningsvetenskap, att utvärdera användningen av SIS-medlen under perioden 2009–2013.

TVå dokument reglerar användningen av SIS-medel i dag.

- Förordning 1991:931 om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Där framgår att en huvudman kan söka statsbidrag för insatser av regional art för elever inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Dessutom kan man söka statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus för elever i grundskolan.

- Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM) regleringsbrev för år 2014 (samt även tidigare år). Under *Villkor för anslag 1:6 ap.3 Särskilda insatser på skolområdet* står, att medel får användas för utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning.

Det i SPSMs regleringsbrev angivna möjligheten till att använda SIS-medlen till olika utvecklingsprojekt (UP) har funnits sedan år 2003. Insatserna för regional utvecklingsinsatser (RU) och Sjukhusundervisning (SU)¹⁰⁸ har funnits under längre tid, RU sedan år 1991 och SU kan spåras tillbaka till 1960-talet (Skolöverstyrelsen, 1980). Insatser gjorda med SIS-medlen kan antas vara betydelsefulla både för skolhuvudmännens möjlighet till att möta verksamhetsambitioner som för regeringens policyambitioner av stöd till målgruppen. Detta med tanke på såväl det stora antal ansökningar av SIS-medel som kommer in till SPSM varje år som den totala summa pengar som avsätts för insatserna. Trots att SIS-medlen funnits under lång tid, är av inte oväsentlig storlek, samt kan antas vara av betydelse för verksamhetsambitioner hos såväl skolor som huvudmän och regeringens policyambitioner av stöd till målgruppen så finns relativt litet skrivet om området eller dess effekter. De utvärderingar som gjorts av insatser gällande SU (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2010) och SIS-medlen totalt (Grausne 2013) indikerar att medlen är betydelsefulla. Vidare finns resultat som pekar på goda effekter av utvecklingsinsatser i form av Skoldatatek, framförallt för elever med läs- och skrivsvårigheter. En förstudie med analys av två fall rörande arbetsprocesser och resultat avseende SIS-medel för utvecklingsprojekt är nyligen framtagna av Bostedt och Boström (2013). Totalt finns litet skrivet om SIS-medlens användning och resultat. Det är i ljuset av detta som vikten av en statlig offentlig utredning innefattande SIS-medlens användning och effekter kan förstås. Det är också i ljuset av detta som utredningens (U 2013:02) intresse av, och förfrågan till Mittuniversitetet om, en analys av SIS-medlens användning skall länkas.

¹⁰⁸ Framdeles kan förkortningarna SU användas för Sjukhusundervisning, RU för regionala utbildningsinsatser samt UP för utvecklingsprojekt.

I direktiven till U 2013:02 framkommer tydliga motiveringar till behovet av utredning om "Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar". I såväl kommittédirektivet (2013:29) som i tilläggsdirektiven till utredningen (2013:106, s. 2) skrivs t.ex. att syftet är att "elevernas måluppfyllelse ska öka och göra det möjligt för eleverna och deras vårdnadshavare att i större utsträckning välja skola". Hur denna skrivning skall förstås är dock öppet för tolkning. Med det avser vi såväl hur måluppfyllelse skall förstås eller prioriteras, som vad ambitionen av val av skola innefattar. Vi vill understryka att denna senare fråga inte kommer att behandlas utvärderingen. Detta för att det inte utgör huvudsyfte för SIS-medlen och att det följaktligen hamnar utanför vad utvärderingen kan eller bör (pga. att det kan uppfattas som normativt) analysera. Bakgrunden till det ovan angivna syftet anges (ibid, s. 2–3) till att Statens skolinspektion (jämför även liknande problembeskrivningar i t.ex. SOU 2011:30) visat att specialskolan behöver utveckla utbildningen, bättre följa elevernas kunskapsutveckling, utveckla det pedagogiska ledarskapet och erbjuda lärarna kompetensutveckling. I direktivet till U 2013:02 (2013:29, s. 8) skrivs därför tydligt ut att utredaren har att "lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kan göras mer effektivt".

Två för utvärderingen väsentliga frågor har varit *vad* som skall utvärderas och *med vilken ansats* det skall ske. Vad gäller ansats kan t.ex. intresset inriktas mot effektutvärderingar eller programutvärderingar. Effektutvärderingar är ofta förekommande, men innehåller flera problem. *Hur* mäts effekter och kan dessa alltid beskrivas i en rationalistisk mening? Vilken *tidsaspekt* appliceras i mätningen av effekter. Kan alla *frågeställningar* speglas/besvaras i termer av effekter? Lindgren (2006) har problematiserat den rationalistiska ansatsen av enkel kvalitets- och resultatmätning i effekttermer och pekar på de problem som anges ovan. Kritiker till effektutvärderingar argumenterar ofta i stället för en formativ programutvärderingsinsats, dvs. en ansats som systematiskt prövar en programverksamhet utifrån en ambition att bidra till att utveckla och förbättra en verksamhet. I programutvärderingar ställs frågor som om programmet svarar upp mot olika aktörers/intressenters uppfattade/identifierade behov och uppfattade problem, om programmet medför förändring i överensstämmelse med de

ambitioner som framkommer i program mål och om dessa är varaktiga m.m.

Programutvärderingars frågor är väsentligt annorlunda än enbart hur ofta något gjorts eller till vilken kostnad det gjorts. Programutvärderingar, enligt vårt perspektiv, möjliggör inte bara att ställa frågan *om* det görs, utan också *hur* genomförandet sker och kvaliteten i genomförandet. Det möjliggör att såväl diskutera pedagogiska och didaktiska ambitioner och perspektiv i de olika projektinsatserna som erhållit stöd som uppfattad nytta/problem-lösningsskapacitet och hur väl den administrativa hanteringen av medlen varit. Den utvärdering som genomförts har tagit intryck av en programutvärderingsambition.

Utvärderingen har av tids- och kostnadsskäl tidsmässigt avgränsats till åren 2009–2013. För att få en övergripande bild av genomförda projekt under dessa år har samtliga inkomna SIS-ansökningar, uppdelade i bidragsformerna utvecklingsprojekt (UP), regionala utbildningsinsatser (RU) och sjukhusundervisning (SU), analyserats och beskrivits gällande fördelning på t.ex. målgrupper, teman/inriktningar och regioner. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), den myndighet som administrerar SIS-medlen, har också belysts gällande deras arbetsprocesser, kriterier för prioritering, fördelningsnycklar och fördelning av medlen.

Utvärderingen har fokuserat på a) problembakgrund som motiverande insats, b) vilka aktiviteter som genomförts inom ramen för SIS-medlen, c) process- och resultat¹⁰⁹inriktade erfarenheter som kan utvinnas ur projekten för såväl skolhuvudmännen som för SPSM och regeringen samt d) övriga erfarenheter av betydelse. Utvärderingen syftar till att ge ett underlag för bedömning dels kring SPSMs arbete med fördelning av SIS-medlen, dels om insatsernas användbarhet för att nå verksamhetsambitioner riktad till avsedd målgrupp (SU, RU, UP). Utvärderingen kommer därmed kunna tjäna dels som en avstämning av det genomförda arbetet, dels ge underlag för frågeställningar att föra vidare/behandla inom ramen för regeringens resurstilldelning, med åtföljande direktiv, av SIS-medel.

¹⁰⁹ Med resultat-inriktade erfarenheter menar vi en översiktlig bild av SIS-medlen.

Allmän översikt av anslagen

De tre olika SIS-bidragen; sjukhusundervisning, regionala utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt har utvecklats olika över tid. Tabell 1:1 visar fördelning i tusen kronor och figur 1:1 illustrerar denna fördelning. Sjukhusundervisning ligger över tid på ungefär samma tilldelning av medel, regionala utvecklingsinsatser minskar och utvecklingsprojekten ökar kraftigt. Möjliga förklaringar till detta är dels få nytillkommande projekt inom regionala utbildningsinsatser, dels att förändringarna är en konsekvens av interna prioriteringar inom SPSM där UP och SU prioriterats. I SPSMs dokument "Vägledning SIS-medel 2013" (s. 1–2, punkterna 3–10) framgår prioriteringsordningen tydligt.

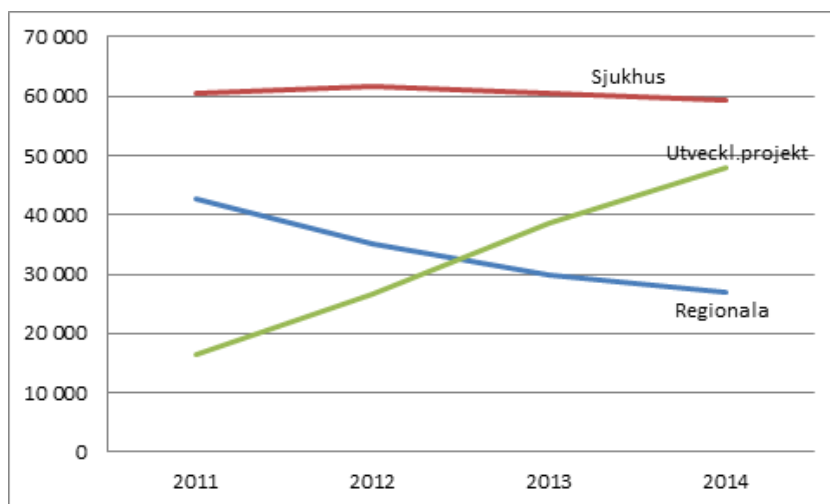
Tabell 1:1 Summa beviljade ansökningar per verksamhet tkr, åren 2009–2013

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reg. utb	34 885	39 125	42 022	42 744	35 050	29 816
Sjukhus	59 745	59 958	60 254	60 375	61 668	60 522
Utv.proj	20 014	17 398	17 590	16 488	26 749	38 651
Totalt	114 644	116 481	119 866	119 607	123 467	128 989

Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM 2014-09-09.

Som framgår av tabell 1:1 ovan är SIS-medlen relativt omfattande och har ökat med över 12 procent under åren 2009–2013. Tas även året 2014 med har den totala tilldelningen SIS-medel ökat med 15 procent under de studerade åren 2009–2014 (se figur 1:1).

Figur 1:1 SIS-bidraget fördelad efter bidragsform åren 2009–2014



Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM 2014-08-11.

SPSMs principer för fördelning av medel mellan de tre delarna är att ansökningar om utvecklingsprojekt prioriteras samt att regionala utbildningsinsatser och sjukhusundervisning är verksamhetsbidrag som inte förändras alltför mycket mellan åren (personlig kommunikation, mailväxling, SPSM 2014-08-27). Vid eventuella förskjutningar i ansökningar mellan de tre delarna prioriteras bidrag till utvecklingsprojekt. Bidragen för sjukhusundervisning har varit relativt stabil över tid pga. att de schabloniseras i förhållande till förväntade personalkostnader (mer om detta i kapitel 2). Bidraget till regionala utbildningsinsatser har minskat kraftigt över tid beroende på flera tänkbara orsaker (mer om detta i kapitel 3). Bidrag till utvecklingsprojekten avser företrädesvis kostnader för projektledartjänster för pedagoger. En del av projektkostnaden får skolhuvudmannen själv stå för. Anslagsramen för detta bidrag har ökat kraftigt baserat på SPSMs prioriteringar (mer om detta i kapitel 4).

Bidragen fördelade mellan fristående skolor och kommunala skolor visas i tabell 1:2. Ur tabellen kan utläsas att inga medel har tilldelats till fristående skolor gällande sjukhusundervisning. Några få ansökningar har inkommit från fristående behandlingshem men

fått avslag eftersom behandlingshem ska vara anknutna till BUP (barn- och ungdomspsykiatri). Gällande regionala utbildningsinsatser har några få ansökningar från fristående skolor beviljats och för utvecklingsprojekt har en viss ökning skett över tid gällande procentuell andel beviljande medel till fristående skolor.

Tabell 1:2 Fördelning till fristående skolor

	2009		2010		2011		2012		2013	
Insats	Fristående skolor	Samtliga	Fristående skolor	Samtliga	Fristående skolor	Samtliga	Fristående skolor	Samtliga	Fristående skolor	Samtliga
RU	1 (1 %)	85	2 (2,5 %)	80	1 (1 %)	72	1 (2 %)	52	1 (2 %)	44
UP	2 (2 %)	97	4 (5 %)	82	1 (1,5 %)	62	6 (10 %)	59	8 (9 %)	87
SU	0	74	0	77	0	46	0	40	0	41
Totalt	3 (1 %)	256	6 (2,5 %)	239	2 (1 %)	180	7 (5 %)	151	9 (5 %)	172

Metodologisk ansats

Den utvärdering som presenteras här kommer beröra arbetsinsatsen satt i relation till avsedd uppgift/syfte och organisation av insatser samt en helhetsbild av resultatet. Utvärderingen kommer att vara deskriptivt analytisk till sin karaktär och dess syfte utgörs av att besvara de kunskapsfrågor som beskrivits tidigare. Eftersom det är SIS-medlens användning i samtliga dess tre delar (RU, SU, UP) som kommer studeras har en viss variation krävts vad avser materialinsamlings- och analysmetoder. Detta kommenteras i förekommande fall i inledningen av de kapitel som behandlar respektive bidragsform.

Materialinsamling har skett på följande sätt:

- Dokumentstudier. Inläsning av befintligt material om projektinsatserna (handläggningsordning och övriga interna styrdokument på SPSM, ansökan, beslut, verksamhetsrapporter, slutredovisningar mm), rapporter/studier som berör området samt politiska styrdokument och övrig relevant dokumentation.
- En genomgång av samtliga ansökningar, redovisningar och övrig ansökningsdokumentation åren 2009–2013. Framdeles kodas ansökningar, redovisningar och övrig information med A, R och Ö för sjukhusundervisningen och utvecklingsprojekten.

- Halvstrukturerade intervjuer med SPSMs handläggare av SIS-medlen samt några representanter för skolhuvudmän och några projektledare. SPSMs handläggare har utgjort såväl centralt placerade handläggare som regionalt ansvariga. Urval av intervjupersoner har huvudsakligen skett i form av ett strategiskt urval baserat på verksamhetsmässig position i förhållande till hanteringen av SIS-medlen, men har även kompletterats med ett mindre urval genom "snow-ball sampling".

Med den materialinsamling som beskrivs ovan har utvärderingen byggt på såväl dokument- och litteraturstudier och som intervjuer. Utvärderingen har vidare följt Vetenskapsrådets regler för etisk forskning (www.vetenskapsrådet.se). Vi har, med hjälp av myndighetsjurister, prövat om vår inläsning av inskickade ansökningar kan uppfattas vara i strid med de etiska reglerna. Vi har funnit att inga sådana risker föreligger. Dels med tanke på utvärderingens syfte, dels med tanke på att inga personuppgifter föreligger gällande enskilda barn. Ansökningarna är från huvudmän gällande resurstöd för genomförande av undervisning (regionalt eller på sjukhus) eller vad avser utvecklingsprojekten.

Systematisk översikt

Utvärderingen baseras på två metodologiska ansatser; en integrerad systematisk litteraturoversikt samt en kvalitativ studie grundad på semistrukturerade intervjuer med informanter väl insatta i problemområdet.

Studien bygger på en systematisk översikt (systematic literature review, SLR), inspirerad av (Polit & Becks (2008) modell av flödeschema för litteraturstudier och analyserats med tematisk innehållsanalys (content analysis). Denna systematiska översikt beforskar och bedömer vad som är känt om ett visst ämne i syfte att finna en lösning på ett visst problem eller föreslå riktningar för framtida forskning och är sålunda en sammanställning av bästa möjliga kunskap inom området (Bohlin, 2010). Systematiska översikter nyttjas ofta i utvärderingar och uppföljningar för evidensbaserad politik och praktik. Arbetet med sammanställningen följer ett protokoll som syftar till att säkerställa bedömningen av

dokumenten. Då vi är två forskare har vi använt oss av peer-review för studien. Systematiska översikter syntetiserar befintlig kunskap. I avsaknad av studier, eller om underlaget inte håller tillräcklig vetenskaplig kvalitet, kan inte sådana översikter genereras.

För att analysera innehållet i de olika dokumenten användes dels en kvantitativ innehållsanalys, dels en beskrivande innehållsanalys. Innehållsanalys innebär att innehållet undersöks metodiskt, texterna tolkas stegvis och data klassificeras för att lättare hitta mönster och teman. Målet är att beskriva och kvantifiera specifika fenomen.

Den innehållsanalytiska modellen kännetecknas av att finna tydliga distinkta kategorier, avgränsa dem och göra dem specifika. Traditionell innehållsanalys kan delas in i tre steg: val av fokus-texter, kodning, och tolkning av resultat (Auhiva, 2008). Under det andra steget kan det uppstå problem främst med konnotativa tolkningar, vilket kräver expertis och är bäst genomförda tillsammans. Det situationella sammanhanget ska beaktats, så att "maximal variation sampling" uppnås (Franzosi, 2008). För att upprätthålla den vetenskapliga integriteten ska stor omsorg riktas emot validiteten under fasen med integrativ granskning och inte operationalisera definitionerna för begränsande eller för brett. Granskaren måste balansera definitioner och metoder hela tiden under forskningsprocessen. Den integrativa litteraturöversikten har många fördelar för vetenskapliga granskare, till exempel att identifiera luckor i aktuell forskning och se behovet av framtida forskning, överbrygga relaterade områden eller arbeten och att föra fram centrala frågor inom ett område (Cooper, 1998). En tematisk integrativ studiedesign valdes i denna studie för att få en holistisk förståelse för ämnet. Metoden gör det möjligt för forskare att kombinera data från teoretisk och empirisk litteratur (Whitemore & Knafl, 2005), vilket också gör analysen mer komplicerad och svår men mer heltäckande. Syftet var att besvara kunskapsfrågorna från ett brett spektrum av källor. I detta fall har sålunda samtliga redovisade dokument samt intervjuer varit grunden för resultat och slutsatser.

Semistrukturerade intervjuer

Urvalet av intervjupersoner har skett i form av att vi säkerställt representation efter hierarkisk eller verksamhetsmässig position i förhållande till projektinsatser, kompletterat med en "snow-ball sampling". Konkret har tillvägagångssättet för urval varit sådan att vi intervjuat centrala och lokala handläggare, representanter för skolhuvudmän och projektledare. Intervjuerna har varit halvstrukturerade (se bilaga 1) och endera spelats in på band och sedan transkriberats eller nedtecknats i form av minnesanteckningar under intervjuens gång. De flesta av intervjuer har av kostnadsskäl genomförts på telefon.

Intervjumallen har justerats i ordval och frågeställningar beroende på vilken bidragsform intervjuerna berörde. Intervjuguiden togs fram som ett resultat av innehållsanalysen, då ett antal intressanta områden identifierades. Intervjuerna har varit halvstrukturerade. Detta innebär att vi haft en uppsättning frågor som vi säkerställt att alla respondenter fått. Den halvstrukturerade intervjuens styrka är att utöver vissa på förhand givna frågor ges utrymme för följdfrågor och utvecklingar föranledd av respondentens svar. Dessa följdfrågor blir då med nödvändighet situations- och svarsanpassade. Informanterna kodas i texten från I1 till I 26 och redovisas i förhållande till intervjudatum.

Disposition

Efter denna inledning kommer utvärderingen resultat presenteras uppdelade efter verksamhetsområde. I kapitel två presenteras sjukhusundervisningen, i kapitel tre regionala utbildningsinsatser och i kapitel fyra utvecklingsprojekten. I kapitel fem summeras slutsatserna från de respektive verksamhetsområdena.

2. Särskild undervisning på sjukhus, 2009–2013

2.1 Introduktion

Ett av de tre områden som beviljas statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS) är enligt förordningen (SFS 1991:931) särskild undervisning på sjukhus (SU). Målet är att barn i grundskolan ska kunna studera trots att man vistas på sjukhus eller behandlingshem. Mottagare till statsbidraget är skolhuvudmän med skolverksamhet inom somatisk vård (SOM¹¹⁰), barn- och ungdomspsykiatri (BUP) samt behandlingshem (BEH) knutna till BUP. Bidraget beviljas för kostnader för lärartjänster inom sjukhusundervisning. Kostnadstäckningen för en lärartjänst 2014 ligger på schablonbeloppet 434 000 SEK vilket täcker cirka 75 procent av lönen för en lärartjänst.

I denna delstudie redogörs för samtliga beviljade och genomförda projekt åren 2009–2013 med avseende på process, ansökan, innehåll, målgrupper, teman samt redovisning, via en systematisk litteraturstudie (kunskapsöversikt). Denna översikt kompletteras med semistrukturerade intervjuer med åtta i ärendet insatta personer från myndigheten (SPSM) och fyra personer representerande skolhuvudman. Dessutom har dokumentstudier i ärendet genomförts för en kontextualisering av området.

¹¹⁰ Härefter används förkortningarna SOM (somatisk vård), BUP (barn- och ungdomspsykiatri) samt BEH (behandlingshem).

Sjukhusundervisningen och styrdokument

Särskild undervisning på sjukhus kan man spåra tillbaka till 1960-talet (Skolöverstyrelsen, 1980). Verksamheten bygger på den självklara rättigheten att elever ska ha möjlighet att studera även när de ligger på sjukhus. Nuvarande verksamhet beskrivs i förordningen (SFS 1991:931), vilken i sin tur grundas på propositionen 1990/91:18. I den propositionen berörs SIS-medlen endast mera generellt:

Från ett anslag, särskilda insatser inom skolområdet (SIS) kan kommunerna få bidrag till kostnader för undervisningsinsatser som kommunerna vidtar för elever med handikapp eller för andra särskilda behov i grund- och gymnasieskolan. (s. 86–87).

I förordningen 1991:931 (ändrad SFS 2011:675) anges följande direktiv:

1 § En huvudman inom skolväsendet kan enligt denna förordning få statsbidrag till kostnader för insatser av regional art som huvudmannen vidtar för (...)

3. elever i grundskolan för vilka särskild undervisning anordnas på ett sjukhus eller en motsvarande institution enligt 24 kap. 17 § Skollagen (2010:800). Förordning (2011:675).

I Skollagen 24 kap. § 17 tydliggörs skolformerna som är berörda av bidraget:

17 § För sådana elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl under en längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en motsvarande institution ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i.

Viktigt att observera är att skrivningen i förordningen *elever i grundskolan* och skrivningen i skollagen *elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan* skiljer sig åt. Vad som är viktigt att poängtera är att förordningen föreskriver att skolhuvudmannen gällande särskild undervisning på sjukhus måste vara regional och ta mot elever i regionen.

Utöver dessa styrdokument tillkommer det årliga regleringsbrevet. I de regleringsbrev som gäller för åren 2009–2013, (Utbildningsdepartementet 2008; 2009; 2010; 2011; 2012) återfinns ingen specifik text om särskild undervisning på sjukhus, men däremot ramanslag som beviljas samt skrivningar om redovisningar av medlen.

Utöver styrdokumentet finns på SPSM vägledning till SIS-medel inför varje år samt rutin- och processbeskrivningar.

Sjukhusundervisning: tidigare utvärderingar och problemområden

I tidigare rapporter, utredningar och officiella dokument har sjukhusundervisning beskrivits och problematiserats. Nedan redogörs för de senaste tio årens viktigaste källor.

Skolverkets rapport (2005) satte särskilt fokus på det pedagogiska arbetets innehåll, omfattning och ändamålsenlighet. Där konstateras att barns och ungdomars fysiska hälsa blivit allt bättre medan deras psykiska ohälsa ökat. Sjukhusundervisningen bedömdes fungera väl och gav eleverna möjlighet en så god kontinuitet i studier. Sjukhuslärarna bedömdes generellt mycket välutbildade med personliga egenskaper lämpade för verksamheten. I rapporten konstaterades också att sjukhusundervisningen var förutsättning för eller t.o.m. en del av behandlingen sett ur sjukvårdens perspektiv. Rapporten pekade på problemet med att kopplingen mellan särskild undervisning och SU saknas och man pekar på att författningsregleringen bör förändras bl.a.

... för att få en större enhetlighet mellan olika verksamhetsformer men också för att få en bättre anpassning till rådande förhållanden. Begreppet särskild undervisning bör inte längre användas, elevens rätt till undervisning inom respektive skolform och den "ordinarie" skolvårdsmannens ansvar bör istället förtydligas liksom regleringen av själva sjukhusundervisningen. (s. 1)

Andra aspekter som framställs i behov av förändring eller problematiseras är bl.a. följande:

- Tydligare ledningsfunktion för sjukhusundervisningen och ett klargörande av sjukhuslärarens uppgifter.

- Pedagogisk utveckling– t.ex. ämnesintegration och tematiska studier.
- Finansiering– ersättning med cirka 2/3 av kostnaderna slår olika hårt mot kommunerna.
- Särskild undervisning som ett komplement till de olika skol- och verksamhetsformerna bör inte finnas. Det är skolhuvudmannens skyldighet att tillgodose elevens rätt till undervisning på grund av sjukdom eller liknande om denne under längre tid inte kan delta i den ordinarie undervisningen. Detta bör gälla oavsett om eleven under sin frånvaro vistas på sjukhus, eller hemmet eller vid annan institution.

SPSMs (2010) egen uppföljning av särskild undervisning på sjukhus syftade till att beskriva trender och förändringar samt få ökad kunskap om sjukhusundervisningens förutsättningar. En enkät sändes ut till samtliga ansvariga rektorer och pedagogisk personal på sjukhusskolorna. De förslag till åtgärder som presenteras är följande:

- Tydligare information om bidragens syfte och användning.
- Återkoppling på uppgifter som SPSM begärt in.
- Samverkan med SPSMs råd- och stödenheter.
- Fortsatta årliga konferenser mellan SPSM och rektorer/sjukhuslärare.

I SOU (2012) ges en bakgrundsbeskrivning av särskild undervisning vid sjukhus, en mera specifik analys av åren 2007–2011, inplacering av undervisningsformer i gällande bestämmelser samt övervägande och förslag till reglering för en mer likvärdig undervisning över landet. Utredningen pekade på ett flertal överväganden samt fyra förslag till förändringar. De förändringar som föreslogs är följande:

- Begreppet *längre tid* tas bort i skollagen.
- Begreppet *motsvarande institution* ändras till *institution knuten till ett sjukhus*.
- Ändring av förordningen om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet så att den stämmer med gällande skollag.

Förordningen bör inte bara gälla elever i grundskolan utan även andra skolformer; elever i grundsärskolan, sameskolan, specialskolan gymnasieskolan och grundsärskolan.

- Utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning vid sjukhus eller vid en institution knuten till ett sjukhus.

Även Grausne (2013) beskriver problemet med att skollagen och förordningen inte samstämmer gällande målgruppen för bidraget, dvs. endast grundskoleelever i förordningen och andra målgrupper i skollagen. I Grausnes utvärdering beskrivs bidragsmottagarna för 2010 och 2011 och där konstateras bidragsskillnader i verksamheter, regioner, elever i verksamhetstyper, verksamhetens upplägg och innehåll samt bidragets effekter. Följande slutsatser redovisas:

- En viss skillnad föreligger mellan i regionerna. Östra regionen har något mindre verksamheter än de övriga med hänsyn tagen till folkmängd.
- BUP och BEH beviljas ett högre belopp än SOM per verksamhet.
- SIS-bidraget i genomsnitt täckte 80 procent av kostnaderna/beviljad lärartjänst detta år, vilket innebär att det oftast utgjorde en förutsättning för verksamheten.
- Antalet elevdagar utgör ett oprecist mått på undervisningstid.
- Det innehållsmässigt kan föreligga en balansgång mellan vård och pedagogik.
- Verksamheten når ett förhållandevis stort antal elever och att man i stor grad möter sina målgrupper, men att öppenvårdspatienter inte ingår i deras utvärdering.

Även Skolledarkonferenserna (här refererad 2014) har lyft frågor som regional (o)jämlighet och likvärdighet samt effektivitet och kvalitet (SPSM, 2014). Andra frågor som diskuterats och problematiserats är följande:

- Behovet att utveckla metodik och pedagogik i framtiden för sjukhuslärare. En väg man föreslår är att denna bättre inkluderas i skolhuvudmannens gemensamma fortbildning och kvalitetsarbete.
- Olika arenor är involverade i särskild undervisning på sjukhus; kommun, landsting/sjukvård samt staten (SPSM). Detta innebär otydliga gränser i uppdragen gällande roller och ansvarsområden.
- Den särskilda undervisningen på sjukhus inte tillhör allmänna skolväsendet.
- Begreppen *undervisning* och *på sjukhus* kan te sig omoderna. Ett elevfokus borde omfatta att hålla ihop barnets lärande, och en ökad flexibilitet i sjukhuslärares uppdrag vore önskvärt.
- Den interkommunala ersättningen är oreglerad och dyr att administrera och bättre lösningar efterlysas.
- Lokalfrågan – lokaler ser olika ut över landet. Man ser en farhåga för framtiden gällande vem som ska betala för dessa.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns juridiska, strukturella, ekonomiska och pedagogiska problemområden gällande den särskilda undervisningen på sjukhus.¹¹¹

2.2 Innehållsanalys

I detta kapitel presenteras resultaten av innehållsanalysen gällande särskild undervisning på sjukhus under åren 2009–2013. Först ges en översiktlig analys följt av analyser av respektive år och slutligen en sammanfattning. Ett metodologiskt tillägg är att ansökningarna och i förekommande fall redovisningar kategoriserats till svaga, medelmåttiga och goda. Grundvalarna för bedömningarna har utgått från kvalitativa aspekter såsom beskrivning av organisation,

¹¹¹ I slutfasen av denna utredning publicerades Lagrådsremissen *Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus och möjligheter till fjärrundervisning* där förändringar i skollagen föreslås, och att ändringarna ska träda i kraft 1 juli 2015. Några av förslagen är att elever som vistas i hem för vård eller boende (HVB) ska få undervisning av skolväsendet, att denne har rätt att bli mottagen i en skola i vistelsekommunen samt att lärare i sjukhusundervisning ska vara legitimerade.

ekonomi, personal, elever, samverkan med andra organisationer, aktuellt läge, framtida behov och pedagogiska ambitioner.

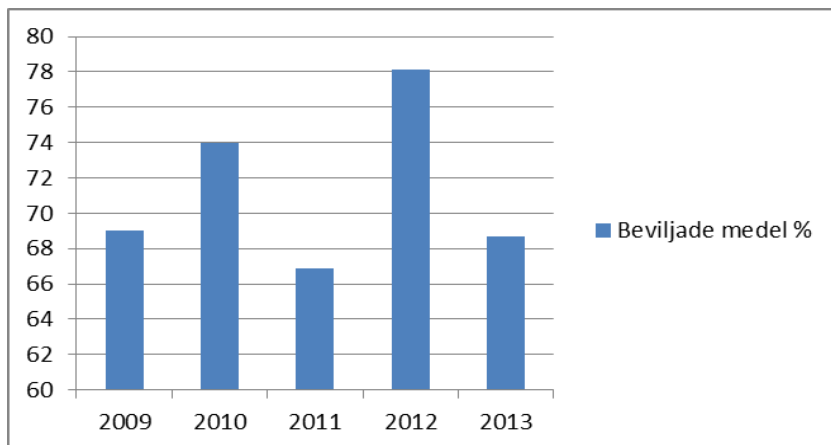
Allmän översikt

Antal ansökningar under de fem åren har rört sig om 87–77 stycken totalt sett, varav endast två inte beviljats. Medel till SU har beviljats till drygt hälften av den totala budgeten för SIS-medel (SPSM, 2014). Under 2009 inkom 87 ansökningar och sedan mellan 79 till 72 de nästkommande fyra åren. Endast åtta ansökningar har under denna tid fått avslag. Avslagen rör ansökningar som kommit från fristående behandlingshem och som inte har anknytning till BUP. Skillnaden mellan antalet ansökningar per år beror på ansökningsformulären, vilka 2009 inte visade att kommunens samtliga ansökningar kunde utföras på en och samma blankett. Vissa kommuner hade tre ansökningar inne för respektive område år 2009, medan andra skrev flera ansökningar på samma blankett. Detta förändrades efterhand under år 2010 för att från och med år 2011 utgöra en enhetlig ansökan för flera verksamheter.

Vad gäller sökta medel i förhållande till beviljade medel framgår av figur 2:1 att SPSM beviljat 63–78 procent¹¹² av de sökta beloppen.

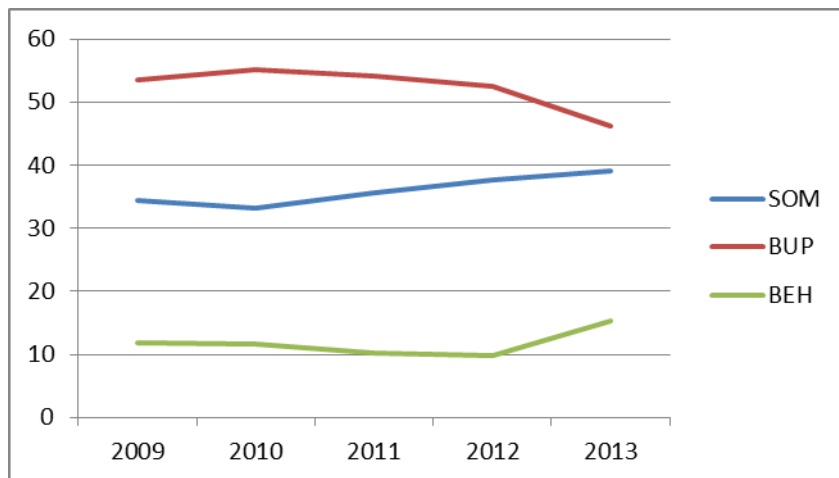
¹¹² Beräkningarna i denna studie grundar sig på underlaget ansökningar/redovisningar. I SPSMs årsredovisningar kan det skiljas sig lite grand beroende på att vissa medel återbetalats och andra förskjutits i betalning.

Figur 2:1 Beviljade medel för sjukhusundervisning, procentuellt utifrån sökta belopp



Granskningen av de tre verksamheter som fått medel visas i figur 2:2. BUP har fått drygt hälften av alla medel för sjukhusundervisningen under de senaste fem åren. Därefter följer SOM med 35–40 procent. Kategorin BEH har legat mellan 12–15 procent av det totala beloppet. Behandlingshemmens verksamhet ingår ofta i BUP.

Figur 2:2 Procentuell fördelning av beviljade medel sjukhusundervisning



En annan tendens i den allmänna översikten är att beviljade lärartjänster reducerats från 153,7 till 142,5, alltså 11 heltidstjänster eller en reduktion på cirka 9 procent.

Innehållsanalys för 2009 – redovisning av ekonomi

Under år 2009 inkom 87 ansökningar varav 85 beviljades. På ansökningsblanketten framgick inte att möjligheten fanns att ansöka om fler än en verksamhet på en och samma blankett. Därför har vissa sjukhus tre olika ansökningar medan andra har flera ansökningar på samma blankett. I sju av ansökningarna finns bilagor som argumenterar kring varför medlen behövs eller bör utökas jämfört med tidigare år. Argumenten vilar på organisationsförändringar, utökade upptagningsområden eller sjukhusskolor i förändring varför lärartjänster behövs för exempelvis estetiska ämnen. Medel söktes för 171 lärartjänster och man tilldelade medel för 153 tjänster (= 89 procent). Ansökningarna utgick nästan enbart från ekonomiska aspekter, inte pedagogiska. I endast tre av alla ansökningar inkom

redovisningar¹¹³. Två av dessa var av ekonomisk art, den tredje en verksamhetsbeskrivning. Sammantaget verkar ansöknings- och redovisningsförfarandet detta år mest bygga på ekonomi.

Innehållsanalys för 2010 – en förändrad process

Under 2010 inkom 77 ansökningar och samtliga beviljades. Medel söktes för 161,84 lärartjänster och man tilldelade medel för 150,83 tjänster (= 93 procent). Ansökningsprocessen har förändrats från föregående år till en fyrstegsprocess; ansökan, preliminär fördelning, slutgiltigt besked och redovisning. Blanketten har också ändrats år 2010 och frågor att besvara, utöver formalia och ekonomisk kalkyl, var följande: verksamhetsbeskrivning, hur undervisningen bedrivs samt hur kontakt med hemskolan genomförs.

Innehållet i och strukturen på ansökningarna varierar avsevärt; från ingen innehållsmässig text alls, till mycket utförliga redogörelser och från enbart ekonomiska kalkyler till ekonomiska, verksamhetsmässiga, medicinska och pedagogiska beskrivningar. De mer pedagogiska argumenten handlar t.ex. om individualisering, samverkan med hemskolan eller hemmet samt studiefärdigheter. Vissa ansökningar skriver fram olika sjukdomstillstånd, t.ex. ätstörningar, vilket motiverar sökta/utökade lärartjänster. Andra ansökningar bygger enbart på bidrag för olika lärartjänster, och vissa andra ansökningar beskriver verksamheten och dess innehåll.

Redovisningar krävs av samtliga och från detta år finns en blankett för slutredovisningar. I blanketten skall, förutom kostnader intäkter, anges nyckeltal som antal elever, antal elever från annan kommun, antal elevdagar samt en verksamhetsbeskrivning. I den skall anges kompetens för undervisande lärare, hur undervisningen har bedrivits samt lokalernas och utrustningens tillgänglighet, hur kontakter med hemskolan genomförts, hur samverkan med sjukvården bedrivits samt hur elevernas åsikter tillvaratagits.

Innehållsanalysen av redovisningarna visar på stora kvalitativa och kvantitativa skillnader; från avsaknad av redovisning till mycket genomarbetade sådana. Mer än hälften av redovisningarna kan

¹¹³ Detta kan dock inte generaliseras till materialet i dess helhet eftersom vi inte haft tillgång till alla dokument pga. organisationsförändringar i myndigheten detta år.

karaktäriseras som mycket fragmentariska innehållsmässigt. Ekonomi och nyckeltal redovisas givetvis, men innehållsmässigt ges oftast korta ord eller meningar som beskrivningar av t.ex. samverkan med hemskola och sjukvård. Följande citat illustrerar vad vi bedömt som innehållsmässig fragmentarisk redovisning:

Individuell undervisning. Dialog vårdpersonal el, behandlaren, eleven i centrum (R17/2010)

Redovisningar med kvalitativt innehåll beskriver värdegrund, styrdokument, pedagogiska ambitioner, pedagogisk praktik, individualisering, metoder, material, samverkan mellan vård och hemskola, progression i lärandet, anpassning av lärandemiljöer, hälsobehov och samspelsprocesser. En samlad bedömning av samtliga ansökningar är att de pedagogiska/didaktiska perspektiven inte är särskilt tydligt framskrivna. Tio av redovisningarna är även tämligen eller exakt lika som ansökningarna.

Sammanfattningsvis kan detta år karaktäriseras som en uppstramning av ansöknings- och redovisningsprocessen från SPSMs sida. De nya rutinerna kan förklara spretigheten i såväl ansökningarna som redovisningarna.

Innehållsanalys för 2011 – skärpta krav på redovisningarna

Under år 2011 inkom 79 ansökningar och 77 beviljades. Medel söktes för 163,59 lärartjänster och man tilldelade medel för 147,38 tjänster (= 90 procent). För ansökningsförfarandet 2011 förfinas processen ytterligare med en webblankett för ansökan som är väl synkroniserad med redovisningsblanketten. Precis som föregående år ska frågor, utöver formalia och ekonomiska kalkyler, besvaras om verksamhetsbeskrivning, hur undervisningen bedrivs, hur kontakt med hemskolan genomförs samt hur barnperspektivet tillgodoses. Till detta kommer också möjligheter att fylla i "övriga kostnader".

Vad gäller ansökningarna är det en viss kvalitativ skillnad jämfört med föregående år. Hälften av dem bedöms av oss som kortfattade, dock inte fragmentariska. Oftast ges beskrivningar om kompetens för sökta lärartjänster och liten information om den pedagogiska verksamheten. Ett tiotal ansökningar bedöms som mycket omfattande, innefattande klargöranden om t.ex. pedagogisk

plattform, lärares undervisning, styrdokumentens betydelse för sjukhusundervisningen och samverkan med hemskola och sjukvård.

Även detta år är det stora kvalitativa och kvalitativa skillnader på redovisningarna; från mycket kortfattade till gedigna och genomarbetade sådana. Ekonomi och nyckeltal redovisas i alla redovisningar. En tredjedel av redovisningarna kan karaktäriseras som kortfattade innehållsmässigt. En tredjedel bedömer vi som mycket innehållsrika ur ett pedagogiskt perspektiv. Sådana redovisningar beskriver anpassningen i lärmiljöer, det pedagogiska materialet, pedagogiska processer, samverkan med och övergången till hemskolan, de pedagogiska inriktningsmålen, pedagogiska intentioner, lärares förhållningssätt, individualisering utifrån t.ex. sjukdomstillstånd samt elevsamverkan. Följande citat får belysa elevernas inflytande:

Eleverna har ett stort inflytande på hur undervisningen genomförs och vilka delar i måluppfyllelsen eleven skall arbeta med. Detta är en särskilt viktig fråga när det gäller elever som varit utan undervisning under längre tid. Pedagogerna visar här en stor skicklighet att bedöma och stödja eleven i den situation eleven befinner sig i. Stödjande samtal och motivationsarbete ingår som del i det pedagogiska uppdraget för att ge eleven tillit till sin förmåga och tilltro till sin skola. (R 41/2011)

Ett par redovisningar under år 2011 liknar textmässigt ansökningarna. En betydande skillnad från föregående års process är att 15 kompletteringar inkrävs om utförligare redovisning om hur undervisningen bedrivits, hur kontakten med hemskolan och vården genomförts samt hur elevernas åsikter tillvaratas. Under år 2011 redovisas även tre uppföljningsbesök.

Innehållsanalys för 2012 – pedagogiska strävanden gällande individualisering

Under år 2012 inkom 78 ansökningar och 76 beviljades. Medel söktes för 159 lärartjänster och man tilldelade medel för 145,38 tjänster (= 91 procent). Av ansökningarna som inlämnades för 2012 bedöms en tredjedel av dem som kortfattade, med ekonomiska beräkningar, nyckeltal samt någon mening på innehållsfrågorna. En tredjedel av ansökningarna har vi bedömt som fyllda, innehållsrika framför allt när det gäller verksamhetens innehåll, undervisningsformer, barnperspektivet samt kontakter med vården

och hemskolan. Tydligare än föregående år är beskrivningar av individualiseringssträvanden, rutiner, lärmiljöer samt bemötande vid såväl inskrivning som övergång till hemskolan. Några citat får spegla detta;

Vi är lyhörda inför elevens behov och mående. Vi får anpassa inflytande och delaktighet utifrån ålder och mående. Vissa elever har svårt att uttrycka det de verkligen vill och då får vi erbjuda en trygg struktur och ett tryggt upplägg av undervisningen. Värdegrundaspekten är viktig. Vi talar aldrig "över" elevens huvud utan visar respekt utifrån en rimlig kravnivå. Frågor om vad elevens skolgång innehåller i hemskolan kommer naturligtvis i fråga då vi träffar eleven. Vi tar tillvara specialintressen hos eleven för att locka nyfikenheten ytterligare. (A 15/2012)

Vi sätter alltid eleverna i fokus och är lyhörda för deras livssituation. Den självbild som eleven byggt upp måste ofta revideras. Man vet vad man brukar klara av och hur vardagen brukar flyta på, erfarenheter som sitter djupt förankrade i identiteten. Det är smärtsamt att upptäcka och tvingas acceptera att man inte orkar eller klarar av samma saker som tidigare. Vi arbetar därför mycket med att ge eleverna lust att lära, tilltro till sin egen förmåga och trygghet i skolsituationen vid framgång beror på eget ansvarstagande och vi arbetar med framtidsberedskap. Besök av lärare och klasskamrater från hemskolan är vi positiva till om eleven önskar detta. (A 45/2012)

Vad gäller redovisningarna för år 2012 märks även här en kvalitetsförbättring. Endast ett tiotal redovisningar är mycket kortfattade, medan en tredjedel av innehållsrika med pedagogiska, didaktiska och specialpedagogiska beskrivningar. Elevernas förutsättningar, dagsform, behov och preferenser sätts i fokus vid planering och genomförande av undervisningen samt tydliga beskrivningar av samverkan med hemskola och vården i övrigt. De två följande citaten får illustrera detta:

Undervisningen sker utifrån och i enlighet med skolans styrdokument, hemskolans eventuella för eleven upprättade åtgärdsprogram och IUP och Sjukhusskolans arbetsplan. Detta innebär att undervisningen är helt individuell och helt anpassad till de olika förutsättningar varje elev uppvisar. (R 24/2012)

Samarbete med hemskolan, men med ett terapeutiskt förhållningssätt. Vi har material anpassat för olika utvecklingsnivåer, funktionsnedsättningar och åldrar. Skolverksamheten bedrivs som heldagsskola och detaljanpassas utifrån aktuella diagnoser och funktionsnedsättningar.

Gruppstorlekar, längd på arbetspass, personaltäthet anpassas till deltagarnas förutsättningar. (R 46/2012).

En tendens detta år är att de ansökningar och redovisningar som är omfattande och innehållsrika nästan uteslutande kommer från de större städerna, exempelvis Lund, Uppsala och Stockholm. Ett tiotal ansökningar har ganska likalydande text i såväl ansökan som redovisning. Endast tre kompletteringar inkrävs detta år.

Innehållsanalys för 2013– kvalitetshöjning i ansökningar och redovisningar

Under år 2013 inkom 72 ansökningar, varav samtliga beviljades. Medel söktes för 149 lärartjänster och man tilldelade medel för 142,5 tjänster (= 95,6 procent). Kvaliteten i ansökningarna för 2013 bedömer vi ligger på en något högre nivå jämfört med tidigare år. Kvalitetshöjningen finner vi framför i det vi definierar som ”medelmåttiga (acceptabla ansökningar)”, vilka har något mer preciseringar i texten. Det kan gälla lärmiljöerna, koppling till styrdokument eller samverkan. Även detta år bedömer vi en tredjedel av ansökningarna som mycket innehållsrika och en tredjedel som mycket kortfattade. Innehållsmässigt är beskrivningarna tämligen lika som föregående år. Några ansökningar har spetsat till texten med hänvisning till olika styrdokument. Exempelen nedan får illustrera detta:

Ofta som traditionell specialundervisning, fr a enskilt, men i liten grupp när det är lämpligt. Ibland består undervisningen av möten med eleven som går ut på att motivera och stimulera intresset för skolarbete. En speciallärares uppgift är att ”vara garant (tillsammans med rektor och övriga) för att elever, som av olika skäl riskerar att få eller har svårigheter, får goda betingelser för lärande” (Citat från SOU 1999:63) Våra undervisningssätt beskrivs också mycket bra i sjukhusskolans handledning Att vara sjukhus lärare, SIH, 1995, s. 7- 9. (A 25/2013).

Undervisningen bedrivs utifrån ansatsen att tillgodose elevens rätt till undervisning enligt lagar, föreskrifter och förordningar. Stor vikt läggs vid individanpassad undervisning där arbetssätt och arbetsformer regleras utifrån var eleven befinner sig i inlärningsprocessen. (A35/2013)

Kvaliteten på redovisningarna för år 2013 ligger på samma nivå som föregående år. Ett tiotal redovisningar är mycket kortfattade, medan

en tredjedel är omfattande och innehållsrika. En viss skillnad från föregående år är flera beskrivningar om hur eleven fått uttrycka sin mening i lärsituationen. En typisk beskrivning är följande:

I samarbete med skola, elev, föräldrar och vårdteam sker en undervisningsplanering. Eleven har oftast med sig arbetsuppgifter från hemskolan. Dessa bygger man vidare på för att eleven inte ska komma efter i undervisningen i förhållande till hemskolans undervisning. Kontakter med hemskolan sker kontinuerligt. Elevens åsikter väger tungt. (R 5/2013)

Två uppföljningsbesök redovisas detta år. Vid en jämförelse med föregående år märks i flera fall likalydande texter i både ansökningar och redovisningar.

Sammanfattning av innehållsanalys för åren 2009–2013; förbättringsarbete

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en stor förändring skett under dessa fem år. Från att ha varit en medelsansökan som mest byggt på ekonomiska beräkningar, dvs. äskande om resurser till lärartjänster, utvecklas ansökningarna och redovisningarna till att mera handla om verksamhetsmässiga, pedagogiska, didaktiska och specialpedagogiska uppgifter. Från år 2010 föreligger en tydligare inriktning i vad både ansökan och redovisning ska innehålla. Myndigheten visar också att dessa riktlinjer är viktiga med tanke på det ökade antalet begärda kompletteringar under år 2011. Dessutom ges från och med detta år både ett preliminärt och ett slutgiltigt beslut om medelstilldelning. I blanketterna kan man också redogöra för omkostnader utöver lärarlöner. Dessa uppgifter tas inte i beaktande vid tilldelningen av medel.

Ansökningarna och redovisningarna har generellt sett förbättrats kvalitativt under dessa fem år med tydligare beskrivningar av verksamhet, samverkan med hemskola och vård, undervisningens innehåll, samt tillvaratagande av elevernas åsikter i undervisningen. Struktureringen av hela processen verkar ha fått effekt och skolhuvudmännen tycks bli allt bättre på att anpassa sig efter riktlinjerna. Dock finner vi en betydande skillnad i kvalitet mellan ansökningar och redovisningar; från ytterst fragmentariska till mycket gedigna och innehållsrika. I vissa är skrivningarna ganska

likalydande i ansökningar och redovisningar. Därmed kan det bli svårt att bedöma avsedd effekt av medlen. Detta gäller även de kortfattade ansökningarna, vilka ofta har en likalydande text i båda dokumenten. En viss tendens de två sista åren är att de stora städerna inkommer innehållsmässigt med gedigna ansökningar och redovisningar. Motiveringen till de fåtal ansökningar som ges avslag handlar om behandlingshem som inte är anknutna till BUP. Ett avslag motiveras med följande;

X kommun har ansökt om statsbidrag enligt förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS-förordningen) för särskild undervisning på sjukhus vid behandlingshemmet yz. Specialpedagogiska skolmyndigheten beslutar enligt 3 § SIS-förordningen om fördelningen av de medel som regeringen anvisar för statsbidrag enligt denna förordning. För att göra denna fördelning måste myndigheten prioritera bland de ansökningar som uppfyller de formella kraven för att tilldelas statsbidrag enligt denna förordning. Specialpedagogiska skolmyndigheten har inte prioriterat er ansökan om statsbidrag och er ansökan har därför inte tilldelats några medel (Ö 252).

De pedagogiska beskrivningarna skiljer sig avsevärt i ansökningarna från mera mål- och verksamhetsinriktning till den praxisnära verksamheten. I vissa fall skrivs de pedagogiska ansatserna fram, i andra inte. Vissa ansökningar bygger på styrdokument, andra inte. Vissa ger utförliga beskrivningar av samverkan med hemskola och vård, andra inte. Vissa beskriver lärmiljöerna och tillgänglighetsaspekten och andra inte. Vad gäller pedagogisk, didaktisk, specialpedagogisk progression, kunskapsåterföring och nytänkande kan vi inte i någon större utsträckning skönja detta i dokumenten från dessa fem år.

2.3 Resultat av intervjuerna

I detta delkapitel följer tematiska resultat av intervjuernas innehåll.

Om urval och process

Som tidigare framkommit har också intervjuer varit en metod för empiri-insamling. Avseende SU har 12 personer intervjuats; åtta anställda inom myndigheten och fyra skolhuvudmän (här refererade

till Informant (I) 1–12). Vi har på detta sätt försäkrat oss om att få synpunkter både från skolhuvudmän och från SPSM. Konkret har tillvägagångssättet för urval varit fokus på tidigare och nuvarande nyckelpersoner inom SPSM, vilka vi frågat efter personer som lämpliga informanter. Intervjuerna har tagit mellan en halvtimme till tre timmar. Alla intervjuer har spelats in och kortfattade excerpter av dem har gjorts, en del har transkriberats mer fullständigt. Informanterna inom SPSM har arbetat med fördelning av SIS-medel mellan ett och tjugo år. Skolhuvudmännen har erfarenheter mellan 4 och 15 år av uppdraget.

Kunskapen i denna del av utvärderingen, enligt vår tolkning, består i förståelse för alla aktörers upplevelser och erfarenheter i relation till styrdokument och verksamhet. Resultaten presenteras tematiskt.

En främmande fågel och förordningen

Ett återkommande epitet för sjukhusundervisningen är *främmande fågel*, med oklara gränsdragningar åt olika håll. Det är en verksamhet som *inte* ingår i det allmänna skolväsendet, den är reglerad av en skollag och en förordning som inte är synkroniserade med varandra gällande målgrupp, det är diskutabelt om verksamheten kan klassificeras specialpedagogik samt att ledning och styrning av verksamheten är otydlig.

Vad som poängteras av de flesta informanter är att förordningen bör ändras i skrivningen vad gäller målgrupper. Som tidigare nämnts vid genomgång av gällande styrdokument är skrivningen i förordningen (*elever i grundskolan*) och skrivningen i skollagen (*elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*) inte synkroniserade med varandra. Samtliga informanter har påpekat denna problematik. Det återfinns även i vissa tidigare dokument (se t.ex. Grausne, 2013). Man menar att detta inte likvärdigt för eleverna. Alla elever inskrivna på sjukhus borde ha rätt till undervisning, men bidragen ges inte till alla. Med andra ord påtalas behovet av att anpassa bidraget till verkligheten och skollagen.

Någon informant menade att den nya förordningen också borde inkludera förskolan och förskoleklass och fritidshem. Dessa tre

skolformer hör ihop i en samlad skolform och med dessa inkluderade i förordningen skulle styrning och ledning över sjukhusundervisning kunna fungera bättre. Visserligen finns lekterapi i landstingens regi, vilken ser olika ut i vid olika sjukhus, men den fokuserar inte på lärande, som 2011 års läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) föreskriver. Detta menar flera informanter vara problematiskt.

Förändringar över tid

Några av informanterna som varit med i processen under lång tid (här mellan 10–30 år) beskriver att arbetet med SIS-medlen utvecklats över tid; från att i Specialpedagogiska Institutet (SIT) mera varit ett sidouppdrag till att under SPSMs tid blir ett av dess kärnuppdrag. En utmaning för handläggarna har varit att säkerställa att bidragen fördelas korrekt och på bästa sätt. När SPSM bildades 2008 blev uppdraget tydligare. De senaste fem åren har en uppstramning och tydlighet skett vad gäller ansökningar, uppföljning, utvärderingar och redovisningar. Uppföljningsbesök har genomförts mera utifrån kompletteringsbehov, men nu finns en plan att över tid besöka samtliga sjukhus. Med andra ord tycks en typ av kvalitetssäkring skett. Informanterna inom SPSM menar att man nu bättre kan hantera, följa upp och utvärdera bidragen och att man de senaste åren lärt känna verksamheten bättre.

Organisatoriskt har uppdraget för fördelningen av medlen för sjukhusundervisningen legat centralt under en längre tid på *en* tjänsteman. Sedan 2011 finns en nationell handläggargrupp med en ansvarig person från varje region samt en handläggare från statsbidragsavdelningen. De enskilda ärendena handläggs och beslutas regionalt. Dock beskrivs en viss osäkerhet ute i regionerna hur ärenden ska hanteras. Vidare påpekas av en informant (I8, personlig kommunikation 20 maj 2014) att det föreligger ett inre organisatoriskt motstånd i hanteringen av medlen; bidragsprocessen ses som endast en transferering baserat på beslut av regioncheferna, vilket inte ligger inom det specialpedagogiska uppdraget.

Ansvaret för fördelning av SIS-medel

En avgörande fråga är *vem* som ska ansvara för fördelningen av SIS-medlen för SU. Ska det vara kvar i samma form i SPSMs regi, ska man dela ut SIS-medlen direkt till kommunerna eller finns något annat alternativ? Som det nu görs ligger detta i SPSMs regi. Man fördelar medlen till de kommuner som ansökt om bidrag och tackningen har varit mellan 60–80 procent av lärartjänsterna under de fem senaste åren. För att få full tackning har vissa kommuner infört interkommunal ersättning, dvs. man tar ut en avgift från berörda kommuner för att få tackning av utgifterna.

Att behålla fördelningen i SPSMs regi förordas av majoriteten av de intervjuade. Argumenten för detta är att man har bättre möjligheter att rikta medlen till elever inskrivna på sjukhus och i behov av särskilt stöd, dvs. att det bäst når den avsedda målgruppen. Man menar att om kommunerna får pengarna, finns det en risk att dessa medel går in i den allmänna kommunala ekonomin och därmed inte kommer den specifika målgruppen fullt tillgodo. Erfarenheter av denna typ av skatteväxling är inte goda, och det riskerar att marginalisera sjukhusundervisningen. En informant, som under många år varit med i dessa diskussioner, pekade på att det stora motståndet mot allokering av medlen i kommunal regi har kommit från rektorerna. Ett värsta scenario är att sjukhusundervisningen kommer att reduceras till läxhjälp. Dessutom hävdar en del informanter att SPSMs medverkan är en slags garant för styrning av och insyn i verksamheten, då den ännu inte tycks omfattas av Skolinspektionens granskningar. Ett citat kan belysa tveksamheten att lägga medelsfördelningen i kommunal regi: "Blir det en likvärdighet för barnen bara för att det blir en slag likvärdig fördelning till kommunerna? (I5, personlig kommunikation 14 april 2014)."

Om bidraget ska vara kvar i SPSMs regi bör man, enligt informant 12 (personlig kommunikation 14 april 2014)", säkra att de hälsofrämjande perspektiven tydliggörs samt att bidraget på ett bättre sätt täcker hemundervisningen i synnerhet ur ett regionalt perspektiv. En annan variant av fördelningen som förespråkas är att flytta hela medelshanteringen till statsbidragsavdelningen och att det då enbart skulle vara en ekonomisk transaktion (dvs. schablonersättning). Därmed skulle man förenkla och effektivisera

processen. Då skulle man också komma ifrån det granskande uppdraget som SPSM till viss del har i dessa ansökningar. Detta skulle effektivisera uppdraget och möjligen minimera det administrativa merarbetet både för skolhuvudmännen och för myndigheten. Men, denna lösning skulle behöva ett särskilt uppdrag till SPSM att medverka i den (special)pedagogiska utvecklingen/processen/stödet.

Några informanter förespråkade medelsfördelningen till kommunal regi. Huvudargumenten är att processen skulle effektiviseras samt att detta mer går i linje med skollagens skrivning om att huvudmannen ska ta fullt ansvar för en skola för alla. Man kan se nuvarande medelsfördelning som en exkluderande aktivitet, vilket inte går i linje med den nationella skolpolicyn. Dessutom skulle den kommunala regin bättre täcka de barn som är sjuka i hemmen – både hemsända från sjukhus för rehabilitering och de barn som är sjuka i hemmen av annan åkomma, exempelvis vattkoppor. En person påpekade att det finns inget mervärde i att SPSM av tradition fördelat pengarna till kommunerna.

Viktiga aspekter att beakta

I detta sammanhang nämns även den *interkommunala ersättningen* som en fråga att vara medveten om. Då schablonbeloppet för varje lärartjänst inte täcker de reella utgifterna måste detta ekonomiska ”gap” hanteras. Vissa skolhuvudmän inkräver avgifter från angränsade regioner, andra inte. En informant menade att det inte finns täckning i lagen för att ta ut denna typ av ersättning.

För att få *medel till behandlingshemmen* ska dessa vara knutna till sjukhusens BUP-kliniker. Detta påtalades av en informant eftersom det finns behandlingshem som är fristående från BUP. Här ligger också en slags exkludering utifrån möjlig medelsfördelning.

En annan viktig aspekt är *Skolinspektionens* roll i sjukhusundervisningen och hur detta kan se ut. Som det nu ser ut har SPSM en viss granskande roll i arbetsprocessen vad gäller verksamheten. SPSM är ingen tillsynsmyndighet och frågan är om SPSM verkligen ska ha den rollen? Flera informanter menar att Skolinspektionens roll bör skrivas fram som betydelsefull aktör i verksamheten.

Fördelningsmodellen

Att allokera resurser utifrån elevdagar anges inte som ett objektivt bra mått, eftersom undervisningen kan te sig så olika beroende på elev, sjukdomstillstånd, lokaler etc. Flera av informanterna menade att man bör ställa kritiska frågor om vad som görs. Antalet elevdagar och antalet elever tycks inte beskriva personalens arbetsinsatser/behov. Antalet elever beskriver heller inget om det behov av pedagoger som undervisningen kräver. En och samma elev räknas som en (1) elev oberoende av hur många gånger och hur ofta/länge som undervisning bedrivs med eleven. Informanter efterlyser med andra ord ett system som också bedömer andra viktiga parametrar som exempelvis ålder, förutsättningar och behov.

Man påpekade också att systemet måste bygga på att sjukvården ständigt förändras och att eleverna är patienter inom sjukvården. BUP jobbar i dag på ett annat sätt än tidigare och sjukhuslärnarnas kompetens blir alltmer efterfrågad. Detta är också incitament på att beräkningsmodellen med antalet elever och elevdagar måste ses över. En informant ser gärna en samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i denna fråga.

Undervisning på sjukhus

I årsredovisningarna (SPSM 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) märks tydligt minskade beviljade anslag för lärartjänster. Detta påtalas också av flera informanter. Detta har inte att göra med att barn i allmänhet har mindre behov av sjukhusvård. Det har mera att göra med synen på *var* barnen bäst rehabiliteras; hemma eller på sjukhus. Det har blivit en klar förskjutning åt hemvård som bästa läkning för barnen. Vårdtiderna på sjukhus har blivit kortare och därmed medfört ett minskat behov av sjukhuslärare (om de nu bara ska undervisa i sjukhusens lokaler). Denna problematik gör det svårt att avgöra om bidrag ska tilldelas. I några av intervjuerna framkom att man trots att undervisningen ska ske i sjukhuset lokaler, tänjt på den gränsen. Den förkortade vårdtiden på sjukhus gäller dock inte BUP-elever, enligt några källor.

En annan fråga om likvärdighet illustreras med följande exempel; bidraget ges för barn inskrivna på sjukhus för att de ska få rätten till skolgång. Men om ett barn får vattkoppor och ligger sjuk

hemma i tre veckor gäller inte detta. Detta barn ligger inte på sjukhus, men är sjuk. Å andra sidan kan ett barn vara inskrivet några dagar på sjukhus för att sedan rehabiliteras i hemmet – det är också då sjuk en tid. Här uppstår ett dilemma; ska sjukhusundervisningen täcka även hemundervisning av sjuka barn eller inte alls? Eller ska sjukhusundervisningen helt och hållet vara en kommunal angelägenhet? Detta kan tyckas vara något irrelevant i sammanhanget, men informanten påpekade att hemundervisningen endera bör täcka alla som är sjuka i hemmet, eller inte förekomma alls.

Med detta uppkommer ytterligare ett problem: vilket är sjukhuslärarnas undervisningsrum? Som nu gällande förordning föreskriver är rummet sjukhuset (eller anknytning därtill). Sjukhuslärare varken får eller ska undervisa sjuka barn i deras hem. Detta är skolhuvudmannens uppdrag. I detta avseende finns förmodligen ett ”frirum” som man tänjer på. En annan fråga som tycks otidsenlig är skrivningen i Skollagen ”under längre tid”. Frågan är vad längre tid omfattar och hur detta stämmer med framförallt den somatiska vården i dag med kortare utskrivningstider och vård i hemmen.

Problem med begreppet *undervisning* har också påtalats av flera informanter därför att tolkningen av begreppet har betydelse för sjukhuslärarnas uppdrag. För vissa konnoterar begreppet undervisning till katederundervisning. En informant beskrev hur man inom SPSM använder Skollagens definition av begreppet, dvs. ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden” (SFS 2010:800, 1 kap. § 3). Denna skrivning ligger till grund för hur man tolkar sjukhuslärares uppdrag, vilket många gånger omfattar konsultationer, rådgivning och vägledning i verksamheten och förberedelse för att komma tillbaka till hemskolan.

Någon informant ställde sig frågan om SU över huvud taget är tidsenlig och menar att ett hälsofrämjande synsätt och en friskhetssyn borde styra verksamhetens inriktning. Citatet nedan sammanfattar denna aspekt av problematiken. ”När man inte kan definiera uppdraget kan man inte ringa in vad man ger bidraget till.” (I7, personlig kommunikation, 8 juni 2014).

BUPs egen problematik

Elever inskrivna i BUP är ett särskilt problem. I denna målgrupp finns många hemmasittare. BUP-skolan är ofta en fristad för elever och frågan är om de ska "tvingas" ut till hemskolan. Informanterna anger en risk för att antalet hemmasittare då utökas. Denna grupp anses vara hemskolans ansvar. Här finns en gråzon som handlar om likvärdighet och rättvisa. Gränsen för arbetsuppgifter för sjukhuslärare inom BUP och BEH gränsar till elevhälsans hälsofrämjande arbete. Var går gränsen mellan förebyggande och konsulterade undervisning, frågar sig en informant? Till detta kan läggas funderingar på vad begreppet sjukhus innebär. Många BUP-kliniker har behandlingshem knutna till sig. Är också behandlingshemmen inkluderade i begreppet sjukhus? Vidare finns skäl att undra över varför fristående behandlingshem exkluderas i medelstillsdelning.

Lärandeuppdraget och sjukhuslärare

Frågor om vad som ingår i lärandeuppdraget kontra konsultationer, handledning och behandling påtalades av flera informanter. Frågor man kan ställa sig är t.ex. hur mycket tid sjukhuslärare ska ägna sig åt lärande respektive vårdrelaterad verksamhet? Ska sjukhuslärare vara med på ronder? Hur ser deras fortbildning ut? Vilka blir konsekvenserna när sjukhuslärarna står för lärandet? Ska de ge råd och stöd till sjukhuspersonal?

Sjukhuslärarnas specifika kompetens beskrevs i flera intervjuer. Formellt krävs inte lärarlegitimation för dessa men reellt sett har denna yrkesgrupp en mycket hög kompetens och en spetskompetens som är viktig att bibehålla och utveckla. Informanter påpekade att kompetenskrav på sjukhuslärare behövs och att situationen nu, när de inte krävs en lärarlegitimation, skulle kunna leda till att kraven på kompetens minskar.

Intervjuerna pekar på att sjukhuslärare driver en undervisning som i hög grad bygger på individualisering. Dock tycks kontakten med hemskolorna variera. Några informanter problematiserade SPSMs möjligheter eller uppdrag att utveckla detta specifika kunskapsområde, dvs. (special)pedagogik och särskild undervisning på sjukhus.

Flera informanter pekade på problemet att tolka styrdokumentet för den särskilda undervisningen på sjukhus och att man ibland fått påkalla juridisk expertis.

Syskonen, rektorer och Råd & stöd

Ytterligare aspekter att beakta gällande sjukhusundervisningen är hur man ska ställa sig till syskon som måste befinna sig på sjukhus för att ingen annan lösning finns för dem. Eller vad som kan göras när föräldrarna är sjuka och barnen måste tillbringa tid på sjukhus? Till dessa frågor finns ingen uttalad policy. Några informanter menade att syskon som tillbringar tid på sjukhusen av familjeskäl borde få formell undervisning där också.

I några av de stora städerna läggs ansvaret för sjukhusundervisningen ut på en rektor. Detta kan vara problematiskt på flera sätt; han/hon kan uppfatta att de får uppdraget ”i knäet”, han/hon har inte erfarenheten av detta uppdrag och byts rektorerna ut ofta blir det låg kontinuitet i arbetet. Ett flertal av informanterna efterlyste råd- och stödmaterial från statens sida för att bättre befästa, följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten.

Styrkor med SPSMs nuvarande hantering

Styrkorna med nuvarande arbetssätt för fördelning inom SPSM är det speciella teamet för handläggning med representanter från alla regioner. Därmed finns en bred kompetens för frågorna, man för en levande diskussion med kommuner och skolhuvudmän, det finns etablerade regionala kontakter och kännedom samt att man har genomfört ett genomgripande utvecklingsarbete. Hanteringen inom myndigheten upplevs som tydlig, öppen, smidig och tämligen konfliktfri av de intervjuade skolhuvudmännen. Dessa informanter uppskattar också att SPSM i dag ställer högre krav på både ansökan och redovisning. Det har blivit tydligare de senaste åren hur in-skickade uppgifter ska besvaras och vad som bör ingå i dem. Transparensen för de sökande har ökat och de får relativt snabb återkoppling.

Svagheter med SPSMs hantering

En svaghet med SPSMs hantering är det nya databassystemet W3D3 från 2010. Det bedöms som svårhanterligt; det anges vara svårt att hitta information i det, och det upplevs svårt att bara göra små förändringar.

Det finns också brister i hur SPSM följer upp att regelverket (undervisning) efterlevs på samma sätt i olika kommuner i landet. Alla skolhuvudmän har inte haft samma öppna dialog som andra, vilket återverkar på resursfördelning (indragning av tjänster).

Till svagheter nämns också att hanteringen inte fokuserar några utpräglade pedagogiska frågor. De handlar om hur undervisningen bedrivs och lokalernas tillgänglighet, kontakt med hemskolan, samverkan med sjukvården samt på vilket sätt tas elevernas åsikter tillvara. En informant uttrycker sig på följande sätt: Det finns ju inga rätt eller fel i svaren och jag kan väl undra hur man använder sig av dom på SPSM? Till vilken nytta? (I11, personlig kommunikation 18 juni 2014).

Flera informanter frågar sig varför den innehållsmässiga rapporteringen bör vara med då det mest handlar om "sifferexercis".

Ytterligare en svag länk i SPSMs hantering är nyckeltalen som räknas fram. En informant frågar sig vad SPSM vill uppnå med denna statistik och hur den styr fördelningen av resurserna. Denne informant påpekar att det finns alla möjligheter att kringgå syftet med detta med "falsk" statistik om man så skulle vilja. Slutligen nämns hela processen med ansökningarna som onödig byråkrati med "för många kockar".

Utmaningar

En stor utmaning som man ser i medelshanteringen är att säkerställa att bidragen används på bästa sätt. Informanterna funderar över hur stora behoven är och hur man kan specificera bidraget på bästa sätt. En annan utmaning är att sjukhusundervisningen ligger utanför det allmänna skolväsendet och därmed t.ex. kan göra åtgärdsprogram som skiljer sig från skolan. Som en informant uttryckte sig: "Verksamheten i sjukhuset lever sitt liv, och skolan lever sitt (I3, personlig kommunikation 4 juni 2014)."

Vad som tycks vara ett utvecklingsområde är dels synkronisering av sjukhusundervisningen med skolan och med vården, dels överföring och utveckling av de pedagogiska kunskaperna.

Över huvud taget anges att sjukhuslärares roll i framtiden behöver utvärderas. Kan de jobba i hemmen, på distans, med handledning till föräldrar och hemskola? Hur kan de nyttja modern teknik i sitt uppdrag och vilken kompetens behöver de ha? Även rektorer som tilldelas sjukhusundervisningen tycks vara osäkra i sin roll då det är en för dem udda verksamhet.

En informant menar att den största utmaningen har varit kring *tolkningen av regelverket* och begreppet "*undervisning*" och då speciellt på BUP. BUP i X-stad var tidigt ute med att förändra sin vård med att minska slutenvården till förmån för öppenvård och dagvård. Behovet av samverkan mellan BUP och skolan är stort och sjukhuslärares är ofta "bryggan" mellan BUP/föräldrar och skolan. Utmaningen för pedagogerna på BUP är vilkens sida de står på. De är anställda i elevhälsan men jobbar på uppdrag från BUP/föräldrarna. Elevhälsan jobbar på uppdrag av rektor. BUP:s personal vill ofta att pedagogerna skall försöka styra verksamheten, t.ex. att uppmana rektor att de måste anställa en assistent etc. Rektorerna reagerar om landstingets personal "skriver dem på näsan" om vad de skall göra. Problemet är inte lika tydligt inom SOMA. Där ses skolan mer som en egen verksamhet, den "friska" verksamheten för patienten/eleven.

En helt annan utmaning är att få alla sjukhus att söka pengar för den särskilda undervisningen. De som söker bidrag får det. Nu beviljas 42 sjukhus bidrag, men det finns flera i landet. Vilken verksamhet har dessa för eleverna? Hur sköts undervisningen på de sjukhus som söker pengar? Har de byggt in egna modeller som kan vara viktiga att belysa och om möjligt lära av? Tillspetsat kan man i så fall fråga sig om de uppfattar SIS-medlen som en motverkande faktor i sammanhanget och därför *inte* söker medel.

Innehållet i ansökningar och redovisningar

Ett flertal informanter menade att ansökningsformulären gällande ansökan och redovisning inte var särskilt välformulerade, innehållsrika, funktionella eller pedagogiskt användbara. Dessutom tar

förfarandet mycket tid, vilket man ifrågasätter nyttan av. Det finns inte så mycket innehåll i dokumenten och beskrivningarna är tämligen lika formulerade även om de kvantitativt särskiljer sig. Det är sällan något innehåll som sticker ut. Hanteringen bedöms av en källa som "waste of time". En viss skillnad tycker man sig se i pedagogiskt hänseende när pedagogerna själva skriver innehållet. Vidare uppfattas inga tydliga specialpedagogiska ansatser i dessa formulär. Man ifrågasätter om SPSM verkligen ska ha ett slags bedömande och kontrollerande uppdrag. Några informanter menar att det finns en viss frustration inom SPSM med detta granskade uppdrag. En representant för en skolhuvudman menade att sjukhusskolorna bör ha ett systematiskt kvalitetsarbete, och denne efterlyste en mall som beskriver t.ex. visioner, roller, målbeskrivningar, utvecklingsområden och pedagogiska utvecklingsområden. Detta skulle dels tydliggöra arbetet, dels vara till stöd och inspiration mellan sjukhusskolorna.

Ett annat sätt att se på innehållet är huruvida SPSM ställt relevanta frågor om vad

och hur medlen använts. Som man frågar får man svar, menar en informant. Här återstår ett utvecklingsarbete för att kunna redovisa effekter av medlen. Skulle man ställa skarpare frågor kanske det kommunala ansvaret för verksamheten skulle öka.

Förslag från informanterna

Under intervjuerna framkom ett flertal förslag på den framtida medelshanteringen och särskild undervisning på sjukhus. Nedan nämns några.

- 1 Ett förslag för att nå en nationell likvärdighet är att fördela medlen utifrån ett nyckeltal beräknat på befolkning/region. BUP jobbar i dag på ett annat sätt, där handledning kring hur elevernas undervisning kan skötas i hemskolan blir alltmer efterfrågad. Det innebär att dominerande begrepp, antalet elever och elevdagar måste ses över. SKL skulle kunna utgöra samverkanspart i denna fråga.

- 1 Fördelningen skulle kunna rationaliseras genom att läggas på ett ställe, t.ex. under statbidragsavdelningen och handla om resursfördelning, ej om pedagogiska överväganden.
- 2 Det finns en risk att de pedagogiska diskussionerna inte kan hållas levande på de små enheterna, varför detta bör stimuleras.
- 3 Ett gemensamt utvärderingssystem för sjukhuskolan i Sverige borde skapas. Detta inte som kontroll, utan mer som ett sätt att styra utvecklingen av denna form av skola.

I vissa intervjuer framkom att det vore bra om det ges 100 procent täckning för sjukhuslärnarnas tjänster. Det bedöms inte utgöra en så stor kostnad för staten. I kärva ekonomiska lägen, uppstår diskussion om verkligen alla pedagoger behövs inom sjukhusundervisning. Kunskapen och intresset för sjukhusundervisning anses generellt sett vara mycket låg bland politiker och tjänstemän inom kommunerna.

Om en modell av full behovstäckning (löner) väljs skulle samtidigt en tydligare utvärderingsmall krävas över hur verksamheten bedrivs, även om de intervjuade respondenterna inser svårigheten med detta då det historiskt fördelats pengar utan krav på redovisning. Många sjukhuskolor är uppbyggda efter ett gammalt system. Ett alternativ till detta är ett ordentligt omtag som citatet nedan speglar: ”Börja med ett blankt ark och fråga sig följande: Vad kan sjukhusundervisningen bidra med? Hur är den när den är som bäst? Hur bygga en organisation som stödjer det arbetet (I 12, personlig kommunikation 19 juni 2014).”

2.4 Slutsatser

Den särskilda undervisningen på sjukhus befinner sig i ett gränsland mellan bl.a. psykologi, pedagogik, medicin och specialpedagogik, vilket är ett dilemma. Därtill kommer den organisatoriska tillhörigheten. Nedan sammanfattas de, enligt oss, viktigaste innehållsfrågorna för utredningen från vårt empiriunderlag.

Arbetsprocessen

Vi kan konstatera att handläggningsprocessen förändrats och förbättrats under de granskade fem åren. Från att ha varit ansökningar med enbart ekonomiska äskanden utan redovisningar till att vara ansökningar med krav på innehållsredovisningar och i vissa fall uppföljningsbesök på sjukhusen. Genom den regionala förankringen har goda kontakter med sjukhus och skolhuvudmän skapats. Vi kan också konstatera att SPSM har kriterier för medelsfördelningen och att det föreligger en levande debatt och utveckling av frågan om särskild undervisning på sjukhus. Underlagen för bedömningar har förbättrats under dessa fem granskade år. Om man utgår från regleringsbrevet kan det konstateras att SPSM uppfyller den återrapportering som där krävs (av ekonomisk art). Det stora problemet vi ser är att organisationen visar tröghet i praktisk handling.

Medelsfördelning

Den fundamentala frågan att först ta ställning till gällande SIS-medlem för sjukhusundervisning är vem som ska ansvara för medelsfördelningen. Vi ser följande fyra möjliga alternativ:

- a). SPSM i nuvarande form.
- b). Kommunerna.
- c). SPSM, men genom statsbidragsavdelningen.
- d). Landstinget/regionerna.

Medelsfördelningen i *nuvarande form i SPSMs regi* med den speciella SIS-gruppen har hittat sin arbetsform med kvalitetsförbättringar i arbetsprocessen. Man för en levande diskussion om verksamheten och den regionala likvärdigheten tycks ha förbättrats. Vad vi ställer oss tveksamma till i nuvarande form är a) arbetsprocessen med alla handlingar, b) om SPSM ska inneha både en verkställande och en granskande funktion och, som en följd av detta, c) hur effektiv hela hanteringen är, samt d) att den (special) pedagogiska utvecklingen inte märks nämnvärt i det empiriska underlagsmaterialet. Om SPSM ska ha en granskande

funktion, givet de förändringar och förbättringar av arbetsprocessen man gjort, behövs enligt vårt förmenande en starkare betoning på pedagogisk utveckling och pedagogiska kunskaper som på ett klokt sätt återförs till verksamheten. Om SPSM inte ska ha en granskande funktion, menar vi att arbetsprocessen inte är funktionell i nuvarande form. Medelsfördelningen kräver snabba beslut och nuvarande struktur tycks fördröja arbetsprocessen.

Medelsfördelningen i *kommunal regi* kan ge organisatoriska fördelar, t.ex. att rektorer och sjukhuslärare bättre finner en hemvist och kan integreras hos skolhuvudman. Detta förslag är möjligen det mest policymässigt rätta med utgångspunkten av en skola för alla. Dock krävs en genomlysning av detta på olika nivåer gällande exempelvis synkronisering mellan samverkande aktörer och ekonomiska fördelningstal. Trots detta finns skäl att vara tveksam inför denna lösning, t.ex. med anledning av vår analys av effekterna av medelsfördelningen med avseende på tilltänkt målgrupp. Även ur ett policymässigt perspektiv (se avsnitt 2.4 *En skola för alla-dilemmat*) kan tveksamheter anföras. Eftersom vi i realiteten inte ännu har en skola för alla, finns risker att behoven för den tänkta målgruppen inte kommer att tillgodoses på bästa sätt. I intervjuerna lyfts också fram en oro för att medlen kan osynliggöras i den kommunala budgeten och därmed delvis kan komma att fördelas på annan utgiftspost.

Medelsfördelningen i *SPSM regi, men genom statsbidragsavdelning* skulle kunna vara ett alternativ för att bättre rikta medlen till särskild sjukhusundervisning. Om detta alternativ genomförs skulle processen för själva medelsfördelningen effektiviseras, men i stort sett utgöra en ekonomisk transferering. SPSM skulle fortfarande vara en slags garant att medlen går till avsedd målgrupp och arbetsprocessen skulle kunna förenklas. Handläggningen skulle därmed kunna förenklas. Dock menar vi i så fall att det behövs någon form av uppföljning från SPSMs sida av medelshantering och pedagogisk utvärdering/uppföljning.

Medelsfördelningen i *landstingens/regionernas regi* kan ge organisatoriska fördelar, t.ex. att rektorer och sjukhuslärare bättre finner en hemvist och kan integreras i landstinget/regionerna som skolhuvudman. Detta kan ha fördelar vad avser t.ex. att i lokalplanering säkerställa funktionella lokaler i sjukhusen för

undervisning samt att säkerställa att sjukhusundervisning tydliggörs/lyfts fram som ett ansvarsområde i verksamhetsplaneringsprocesserna. Vi menar också att det organisatoriska ansvaret för sjukhusundervisning tydliggörs om landstingen/regionerna, de givna regionala aktörerna, också bär verksamhetsansvar för regionens samlade behov av sjukhusundervisning för målgruppen. Nu vilar detta ansvar på en kommunal samordning i det landsting/region sjukhuset/sjukhusen ligger. Var säkerställs att samordningen och kontakten med sjukhusen skötts på en för *de samlade* behoven optimalt sätt? Mot förslaget kan anföras att det bryter policymässigt mot idén om kommunens samlade ansvar för skolverksamheten (SFS 2010:800, 2 kapitlet, § 2), även om driftsformerna för skolorna kan se olika ut. Vidare finns i Skollagen (ibid, 2 kapitlet, § 3) hinder för en lösning av sjukhusundervisningen enligt förslaget ovan. ”Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna i den utsträckning som anges i denna lag”. (ibid, 2 kapitlet, § 3). Vi förstår detta som att Skollagen därmed inte ger landstingen rätten att vara huvudman för undervisning i grundskola eller grundsärskola. Gymnasiesärskola kan således vara landstingets ansvar, men inte grundsärskola. Ett förslag om medelstildelning till landstingen/regionerna skulle således rimligen kräva en lagändring. Därtill finns möjligen risken, på motsvarande sätt som i kommunerna, att medlen går in i den landstingskommunala budgeten och därmed delvis kan fördelas på annan utgiftspost. Denna risk ter sig dock för oss som liten, givet den unika karaktär verksamheten har i landstingens/regionernas verksamhet jämfört med kommunerna.

Bidraget

Sjukhusundervisning tilldelas bidrag. Detta har under de senaste tio åren täckt 45–80 procent av lärares löner. Resterande kostnader får kommunen där sjukhuset är beläget betala. I vissa fall tar denna kommun ut interkommunala avgifter av berörda kommuner i regionen. Det är dock oklart om det finns stöd för detta i förordningen. Bidraget tycks vara en förutsättning för att barnen

ska få den undervisning de har rätt till. Vi frågar oss *om* och *varför* det ska vara ett bidrag. Och om det nu är ett bidrag menar vi att täckningsgraden för lärartjänster borde vara 100 procent samt att en speciell summa allokeras till vissa övriga kostnader som utrustning, läromedel och OH. En informant uttryckte sig med följande ord: "Rätten har de till skolundervisning, men de har inte rätt till bidragen (I1)."

Sjukhuslärarnas ställning – ett annat alternativ

Ett speciellt dilemma är sjukhuslärarnas ställning. De är anställda av kommunerna, jobbar i landstingets lokaler och samverkar i hög utsträckning med vårdpersonal. Det finns inget formellt krav på lärarlegitimation. Ett alternativ till nuvarande situation är att landstingen tar fullt ansvar för sjukhusundervisningen och inrättar en organisation med lärare och skolledare. Då skulle SIS-medlen i stället gå till landstinget.

Specialpedagogik eller inte?

En inte oväsentlig fråga är om, och i vilken utsträckning sjukhusundervisning kan benämnas specialpedagogik. Elever som skrivs in på sjukhus är därmed elever i behov av särskilt stöd. Innehållsanalysen visar att mycket ringa spår av specialpedagogiska perspektiv kan skönjas i ansöknings- och redovisningsdokumenten. Däremot finns beskrivningar i lärarkompetens om specialpedagogisk inriktning. De innehållsbeskrivningar som gäller SOM bedömer vi vara tämligen traditionell undervisning, dvs. en lärare leder arbetet framför allt i kärnämnen. Läraren sitter vid sjukhussängen och bistår eleven i hans/hennes lärande. Vidare beskrivs överlämning och planering med hemskolan. Vad gäller elever inskrivna i BUP eller BEH verkar bilden av lärarens insatser vara betydligt mer mångfacetterad med innehåll som också berör livskunskapsfrågor, handledning till hemskolans lärare samt specialpedagogiska insatser för elever med många olika särskilda behov. Vår bedömning är att det inte finns någon tydlig specialpedagogisk bild av verksamheten. Men det kanske inte bör

vara så? Medlen ska riktas till barn inskrivna på sjukhus och i behov av stöd, vilket kan räcka i denna analys.

En skola för alla – dilemmat

Då en avgörande fråga i denna del av utvärderingen handlat om vem som bäst kan fördela medlen till särskild undervisning på sjukhus och huruvida kommunerna kan, ska eller bör hantera bidraget, har vi granskat forskningsfältet ur ett specialpedagogiskt perspektiv. Vi har en skola för alla men kommunerna har begränsade resurser; ekonomi, pedagogik, personal, tid etc. för insatser. Alla behov kan aldrig tillgodoses. Det är svårt att avgöra vilka elever som är berättigade till extra stöd, och vilka som inte är det (Hjörne & Säljö, 2008). Kommunerna har ansvaret för att fatta beslut om specialundervisningen (Haug, 1998) och den samlade konsekvensen av dessa faktorer ger ett stort handlingsutrymme när det gäller specialundervisning och kan leda till mycket varierande lösningar.

Eftersom specialundervisning är oklart definierad och kunskapen relativt begränsad. Det är också diffust vem som ska förmedla specialundervisning, vem som ska få specialundervisning, varför barn ska ha specialundervisning, hur specialundervisning ska gå till och vilka resultat man ska kunna vänta sig (Gidlund, 2014 s. 14).

Det nuvarande målrelaterade betygssystemet drabbar mest en minoritet av eleverna, nämligen dem som av olika skäl har svårt att nå målen. Därmed finns risken att detta inte ses som en viktig pedagogisk fråga, utan snarare en specialpedagogisk sådan, eftersom flera av specialpedagogikens ”målgrupper” just identifieras av att man brister i förmågor som skola och samhälle värdesätter (Nilholm, 2007).

Problematiken med uppdelningen i pedagogik och specialpedagogik tillspetsas av Persson (2007) med följande ord:

... får oönskade effekter genom en slags ohelig allians där specialpedagogiken garanteras existensberättigande i utbyte mot att pedagogiken inte behöver hantera de oftast svårlösta frågor som har att göra med lärandesituationen för elever i olika slag av svårigheter (s. 62).

Vi har tolkat detta scenario som ett moment 22, en oklar gränsdragning mellan pedagogik och specialpedagogik. Hedegaard Hansen (2012) diskuterar att exkludering verkar vara en oavsedd konsekvens av att skilja mellan pedagogik och specialpedagogik. Målet med specialpedagogik har varit att säkra den pedagogiska utvecklingen av elever med särskilda behov, aldrig för att exkludera. Eftersom elever är olika, lär olika etc. menar Clark et al (1998) att det inte spelar någon roll om skolan väljer att kategorisera eleverna eller inte, skillnaderna mellan eleverna finns fortfarande kvar. Eleverna själva behöver olika bemötande och stöd från skolan. Behovet av olika bemötande och stöd försvinner inte bara för att distinktionen ”pedagogik och specialpedagogik” tas bort.

Med andra ord finns här ett viktigt dilemma, nämligen att det bara i liten utsträckning finns de kunskaper som krävs för att i dagsläget förverkliga en skola för alla ur ett specialpedagogiskt perspektiv och systemperspektiv. Studier visar på frustration och osäkerhet om hur man organiserar utbildning för mångfald och variation. Skolans uppgift ses antingen som social eller som kunskapsförmedlare, snarare än en länk mellan de två uppgifterna. Det finns ingenting som en ”inkluderande didaktik” (Assarsons, 2007). Många lärare tror att specialskolor och specialpedagogik tjänar sitt syfte eftersom det inte är fördelaktigt för alla barn att ingå i det vanliga klassrumsarbetet eftersom deras särskilda behov kan försummas där. En del lärare hävdar att endast specialskolor har möjlighet att säkra deras lärande och utveckling (Hedegaard Hansen, 2012). Skolan är en arena för konflikter mellan olika krav och behov som inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt för alla – men som måste hanteras. Exempel är det kollektiva kontra det individuella, om olikhet ska kategoriseras (och då just pekas ut som olikhet) eller inte (men ändå märkas), fördelningen av begränsade resurser, dvs. stödundervisning på bekostnad av den vanliga undervisningen. Vem har behov av extra stöd? Hur kommer detta stöd se ut? Vems intresse avgör? Olika sociala grupper har olika intressen av vad utbildningssystemet ska åstadkomma och detta kommer att öka heterogeniteten i systemet (Nilholm 2005).

Med denna korta beskrivning av en-skola-för-alla dilemmat vill vi peka på möjliga svårigheter med att realisera de ambitioner som återfinns i utgångspunkter för medelsfördelning för elever i sjukhusundervisning. Dessa principiella problem existerar oberoende av om

SPSM (i två möjliga alternativ), kommunerna eller landstingen/regioner skulle ha ansvaret för medelsfördelningen till verksamheten. I det första fallet utgör SPSM mottagare av medlen för fördelning ut till huvudmän. I de två senare fallen blir kommunerna och landstingen/regionerna mottagare av medlen för egen fördelning till verksamheten. Vi menar att i samtliga fall krävs reflektion, intresse och kunskap för att statens ambitioner med stöd till denna målgrupp skall förverkligas på bästa sätt.

2.5 Rekommendationer

Följande förslag och rekommendationer för sjukhusundervisningen berör i tur och ordning målgrupp, medelsfördelning och ansvarsfördelning. Vi har grundat våra rekommendationer på hur elevernas rättigheter kan säkras på bästa sätt.

- Att förordningen bör inte bara omfatta *elever i grundskolan utan också elever i förskola, fritidshem, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*.
- Att medelsfördelning för sjukhusundervisningen tilldelas med utgångspunkt i att på bästa sätt garantera barnens/elevernas rätt till undervisning. Vi menar att fyra handlingsalternativ är möjliga.
 - a) SPSM i nuvarande form. Vi menar dock att detta alternativ kräver förändringar i arbetsprocessen. Om SPSM framdeles t.ex. skall ges en granskande funktion behövs enligt vårt förmenande en starkare betoning på pedagogisk utveckling och pedagogiska kunskaper som på ett klokt sätt återförs till verksamheten. Om SPSM inte ska ha en granskande funktion, menar vi att arbetsprocessen inte är funktionell i dess nuvarande form.
 - b) Kommunerna. Att medlen fördelas till kommunerna kan ge organisatoriska fördelar, t.ex. att rektorer och sjukhuslärare bättre finner en hemvist och kan integreras hos skolhuvudman. Detta kräver dock vidare analys av t.ex. synkronisering mellan samverkande aktörer och utformandet av ekonomiska fördelningstal. Vidare bör en sådan modell förenas med krav på kommunerna i

genomskinlighet av medelsanvändningen.

- c) SPSM, men genom statsbidragsavdelningen. Detta handlingsalternativ kan ge en effektivisering av processen för medelsfördelning om bidraget schabloniseras. Detta skulle dock kräva, menar vi, uppföljning från SPSMs sida av medelshantering och pedagogisk utvärdering/uppföljning.
 - d) Landstinget/regionerna. Denna modell för allokering av resurser till sjukhusundervisning kan ge organisatoriska fördelar och en förstärkt samordning mellan sjukhusens operativa verksamhet och sjukhusundervisningen. Vi menar också att det organisatoriska ansvaret tydliggörs visavi berörda kommuner. Mot förslaget kan anföras att det bryter policymässigt mot idén om kommunens samlade ansvar för skolverksamheten.
- Att om medel till sjukhusundervisningen schabloniseras bör det baseras på elevunderlag och/eller variation i behov. Om anslagen ska täcka lärarlönerna förordar vi att 100 procents täckning ges.
 - Att medelsfördelningen för sjukhusundervisningen bygger på och beaktar tydliga parametrar för nationell likvärdighet, såsom befolkningsunderlag, geografiskt läge och specialsjukhus med nationella uppdrag.
 - Att om statsbidraget bibehålls bör medelsfördelningen få en egen anslagspost för att säkerställa nivån för undervisningen. I dag utgör SIS-medlen en gemensam pott för tre verksamheter. En egen anslagspost kan dels säkerställa barnens rätt till undervisning, dels ge en ökad effektivitet i arbetsprocessen.
 - Att ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna landsting, skolväsende, SPSM etc. utreds och klargörs.
 - Att ytterligare utreda sjukhusundervisningens icke-tillhörighet i det allmänna skolväsendet, för att säkerställa barnens rättigheter. Många organisatoriska problem skapas av hur läget är nu.

Om den särskilda undervisningen på sjukhus ligger inom SPSMs regi under statsbidragsavdelningen förordar vi en särskild skrivning för en funktion som säkrar pedagogisk kvalitet och utveckling, kunskaps-återföring samt inspektion.

3. Regionala utbildningsinsatser 2009–2013

3.1 Introduktion

Ett av de tre områden som beviljas statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS) är enligt förordningen (SFS 1991:931) regionala utbildningsinsatser (RU). Målet är att en huvudman inom skolväsendet kan få statsbidrag till kostnader av regional art som vidtas för "elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov" (SFS 1991:931 2 §). Statsbidraget avser såväl grundskola som gymnasieskola, grundsärskola och gymnasiesärskola (ibid, 1 §). Insatser av regional art definieras i förordningen som "samordnade insatser för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov, som i stor utsträckning kommer även sådana elever till del vilka har en annan hemkommun än den kommun där utbildningen bedrivs." (ibid, 2 §). I förordningens 4 § preciseras detta till att huvudmännen kan få tilldelas bidrag till "merkostnader för undervisningen" och till "kostnader för elevhälsa och andra elevstödande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora." (ibid, 4 §)¹¹⁴. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i förordningens 7 § och 8 § uppgiften att ta emot ansökningar och beslutat om fördelning av medel. Någon ytterligare precisering av kriterierna för bidragsgivning ges inte genom förordningen. Staten lämnar därför åt SPSM att tolka ansökningarna vad avser "regional art", vad som är "stor

¹¹⁴ I såväl förordningen som i SPSMs eget material (se t ex Vägledning SIS-medel 2013) används såväl begreppet regionala utbildningsinsatser som regionala undervisningsinsatser. I denna utvärdering kommer också båda begreppen användas och de är då synonyma i innebörd.

utsträckning” i elever från annan hemkommun, vad som avses med ”merkostnader för undervisningen” samt vad som är ”särskilt stora” kostnader för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder. Samtliga fyra punkter är inte oproblematiska att förhålla sig till. Detta av flera olika skäl, vilket vi kommer att återkomma till i följande text. Grausne (2013) väljer i sin utvärdering av ”Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS)” att i inledningen av avsnittet om Regionala utbildningsinsatser betona problemen med begreppet ”merkostnader” för undervisningen och ”särskilt stora” vad avser elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder.

Förutom de ovan redovisade kriterierna för bidragsgivning kan också medel fås för ”insatser där elever och berörd personal träffas ett antal gånger per läsår för att utveckla undervisningssituationer som ska omsättas i elevens vardagliga skolmiljö (temporär verksamhet)” (SPSM, 2013, s. 6). SPSM har också i myndighetens regleringsbrev fått regeringens uppdrag att ur medlen för regionala utbildningsinsatser avsätta högst 2,3 miljoner kronor för särskild anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada som behöver ett mellanår inför gymnasiet. Vi kommer i följande text inte behandla detta bidrag explicit, men gör en kommentar om detta i vår avslutande diskussion i kapitlet om fyra möjliga handlingsstrategier. Medlen har gått till två folkhögskolor inriktad mot denna problematik. ”De senaste åren har bidraget utbetalats till Glimåkra folkhögskola och Ågesta folkhögskola” (I 15, personlig kommunikation 28 augusti 2014). Vi återkommer i texten framdeles till reflektioner gällande temporär verksamhet.

I denna delstudie redogörs för samtliga beviljade och genomförda projekt 2009–2013 med avseende på process, ansökan, innehåll, målgrupper, teman samt redovisning, via en systematisk litteraturstudie (kunskapsöversikt). Denna översikt kompletteras med semistrukturerade intervjuer med åtta i ärendet insatta personer från SPSM. Dessutom har begränsade dokumentstudier genomförts i ärendet för en kontextualisering av området. Dokumentstudierna har avsett förordningstexter, årsredovisningar samt handläggningsordningar.

Utvärderingen fokuserade inledningsvis på a) problembakgrund som motiverade insats, b) vilka aktiviteter som genomförts inom ramen för SIS-medlen, i detta fall regionala utbildningsinsatser,

c) förväntade projekteffekter, d) processinriktade erfarenheter som kan utvinnas ur projekten för såväl skolhuvudmännen som för SPSM och regeringen samt e) övriga erfarenheter av betydelse. Utvärderingen har därmed syftat till att ge ett underlag för bedömning dels kring SPSMs arbete med fördelning av SIS-medlen, dels om insatsernas användbarhet för att nå verksamhetsambitioner riktad till avsedd målgrupp med avseende på regionala utbildningsinsatser. Utvärderingen avsågs därmed kunna tjäna dels som en avstämning av det genomförda arbetet med statsbidraget till regionala utbildningsinsatser, dels ge underlag för frågeställningar att föra vidare/behandla inom ramen för regeringens resursfördelning, med åtföljande direktiv av SIS-medel.

De syften som anges ovan gäller för samtliga tre delstudier som genomförts inom ramen för utvärderingen; regionala utbildningsinsatser, sjukhusundervisning och utvecklingsprojekt. Det är viktigt att redan inledningsvis klargöra att dessa ambitioner uppnåtts i olika grad beroende på bidragsform. Det har t.ex. ofta varit svårt att tolka problembakgrund, projekteffekter och processinriktade erfarenheter för skolhuvudmän och SPSM inom området regionala utbildningsinsatser. Detta beroende på den knapphändiga information som ofta ges dels i huvudmännens ansökningar om medel, dels i det fall redovisningar av medelsanvändningen lämnats in. (Informationsmängden varierar dock mellan huvudmännen. Vissa ansökningar är fylliga och väl motiverade, andra inte). Med det senare menas att SPSM före år 2012, enligt intervjuvar, inte hade ett uppföljningsansvar för medlen. Redovisningar saknas därför för åtskilliga projekt eller utgör en upprepning av ansökans formuleringar. Från år 2012 har SPSM ett uppdrag att följa upp redovisningar av fördelade medel. Detta återspeglas i de primärdata utvärderingen tagit del av, även om en del av redovisningarna även fortsättningsvis uppvisar brister. Detta både vad avser omfattningen och detaljeringsgraden av de redovisningar som lämnats in samt genomskinligheten i att följa medelsanvändningen hos huvudmännen. ”De kan hamna var som helst i verksamheten. Vi kan inte definiera effektmått” (I 19, personlig kommunikation 5 juni 2014). SPSMs sanktionsmöjligheter vid utebliven redovisning är också svag. Enligt förordningen (1991:931, § 11) har myndigheten rätt att ”besluta att högst tio procent av ett statsbidrag” kan hållas inne i avvaktan på rättelse från en huvudman som åsidosatt sina

skyldigheter. ”Om rättelse inte sker, får myndigheten besluta att det innehållna beloppet ska dras från statsbidraget”. SPSM har således inte rätt att återkalla hela beloppet.

Utvärderingens ambition har i fallet regionala utbildningsinsatser, beroende på tillgänglig primärdata, fått begränsats. Vad avser problembakgrund har detta översatts till inriktning av de projekt som sökt medel. De aktiviteter som genomförts med anledning av medlen har översatts till de löne- och verksamhetskostnader som tagits upp i ansökningarna. För att spegla verksamhetsaktiviteter hade utvärderingen behövt kompletteras med fallstudier. Detsamma gäller för förväntade projekteffekter. Utvärderingen av statsbidraget för regionala utbildningsinsatser har därför kommit att huvudsakligen fokusera de processinriktade erfarenheter som kan utvinnas ur handläggning av samt förekomst av statsbidraget. Detta möjliggör dock att kommentera såväl statsbidragets funktion, fördelningsprinciper för regionala utbildningsinsatser och insatsernas användbarhet för att nå verksamhetsambitioner riktad till avsedd målgrupp. Utvärderingen kommer därmed i denna del huvudsakligen ge underlag för frågeställningar att föra vidare/behandla inom ramen för regeringens resursfördelning, med åtföljande direktiv av SIS-medel.

3.2 Metodologisk kommentar

Som kommenterats i kapitel ett är utvärderingen baserad på två metodologiska ansatser; en integrerad systematisk litteraturoversikt samt en kvalitativ studie grundad på semistrukturerade intervjuer med respondenter väl insatta i problemområdet. Den systematiska översikten bygger på användning av ett analyschema (se avsnitt 3.3), som syftar till en enhetlig bedömning av dokumenten. Om underlaget inte håller tillräcklig kvalitet, kan inte sådana översikter genereras med hög trovärdighet. I fallet med regionala utbildningsinsatser återfinns sådana problem med befintliga ansökningar, kommenterad tidigare. I utvärderingen har därmed intervjuerna spelat en viktig roll, dvs. att med hjälp av kunniga personer på området nå en förståelse kring uttolkning av

statsbidragets syfte, funktion och innehåll i de verksamheter som erhållit stöd.

Den beskrivande innehållsanalysen innebär att innehållet undersöks metodiskt, texterna tolkades stegvis och data klassificerades för att lättare hitta mönster och teman. Den innehållsanalytiska modellen kännetecknas av att finna tydliga distinkta kategorier, att avgränsa och göra dem specifika. Traditionell innehållsanalys kan delas in i tre steg: val av fokustexter, kodning, och tolkning av resultat. Under det andra steget kan det uppstå problem främst med konnotativa tolkningar, vilket kräver vetenskaplig expertis. På grund av den ofta begränsade informationsmängd som kunde utläsas ur ansökningarna fick vi också använda handläggarna av SIS-medlen som hjälp för att i intervjuerna sammanfattande tolka vilka huvudsakliga inriktningar och verksamheter medlen användes till. För att upprätthålla den vetenskapliga integriteten ska stor omsorg riktas emot validiteten under fasen med integrativ granskning och inte operationalisera definitionerna för begränsande eller för brett. I fallet regionala utbildningsinsatser har kategorierna för analys med nödvändighet gjorts breda. Vi utgick i utvärderingen från en tematisk integrativ studiedesign för att få en holistisk förståelse för området. Syftet var att besvara utvärderingens frågor utifrån ett bredare spektrum av källor. I detta fall har sålunda samtliga dokument för gällande regionala utbildningsinsatser (ansökningar, handläggningsordningar, redovisningar etc.), redovisade dokument samt intervjuerna varit grunden för resultat och slutsatser.

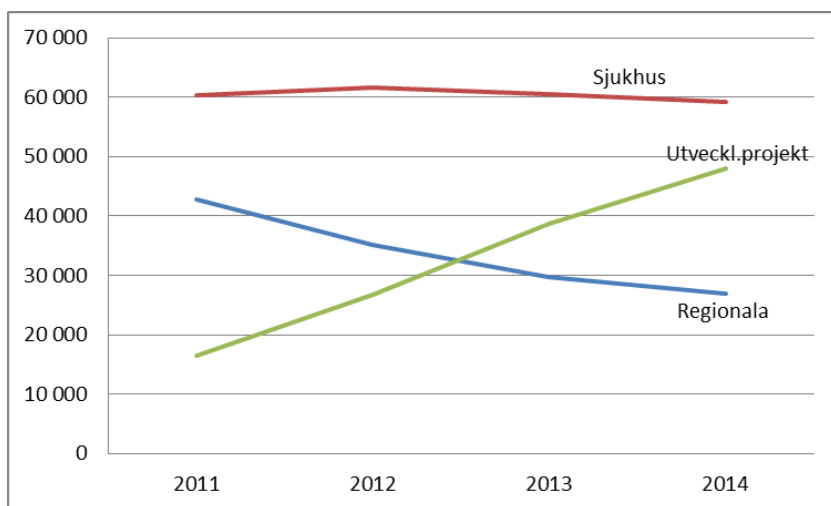
Urvalet av intervjupersoner har skett på så sätt att vi säkerställt representation efter hierarkisk eller verksamhetsmässig position i förhållande till projektinsatser, kompletterat med "snow-ball sampling". Konkret har tillvägagångssättet för urval varit sådan att vi intervjuat centrala och regionala handläggare, viktiga för processen med fördelning och uppföljning av statsbidraget regionala utbildningsinsatser. Intervjuerna har varit halvstrukturerade (se bilaga 1) och har dokumenterats genom minnesanteckningar (notera skillnaden i detta mellan de tre delstudierna SU, UP och RU). De flesta intervjuerna för regionala utbildningsinsatser har av kostnadsskäl genomförts på telefon och har tagit mellan 1 till 1,5 timmar per intervju att genomföra.

3.3 Innehållsanalys

I detta delkapitel presenteras resultaten av innehållsanalysen gällande regionala utbildningsinsatser under åren 2009–2013.

I inledningskapitlet kommenterade vi att den totala tilldelningen SIS-medel har ökat med 15 procent under åren 2009–2014. De regionala undervisningsmedlen har under samma tid minskat med 32 procent. Utvecklingsprojekten har ökat med 275 procent och sjukhusundervisningen har i princip varit oförändrad över tid. (Observera skillnaden i jämförda år mellan tabell 1:1 i kapitel ett och figur 3:1 nedan).

Figur 3:1 SIS-bidraget fördelat efter bidragsform åren 2011–2014



Källa: Personlig kommunikation (mail), SPSM 2014-08-11.

De regionala utbildningsinsatserna motsvarar år 2014 20 procent av de totala tilldelade SIS-medlen (se figur 3:1). Det finns flera möjliga orsaker till att de regionala utbildningsinsatserna minskar över tid. Dels anges i intervjuerna få nytillkommande projekt inom regionala utbildningsinsatser, dels kan detta ses som en konsekvens av interna prioriteringar inom SPSM där utvecklingsprojekten och sjukhusundervisningen prioriterats före regionala utbildningsinsatser. I

SPSMs dokument ”Vägledning SIS-medel 2013” (s. 1–2, punkterna 3–10) framgår prioriteringsordning tydligt.

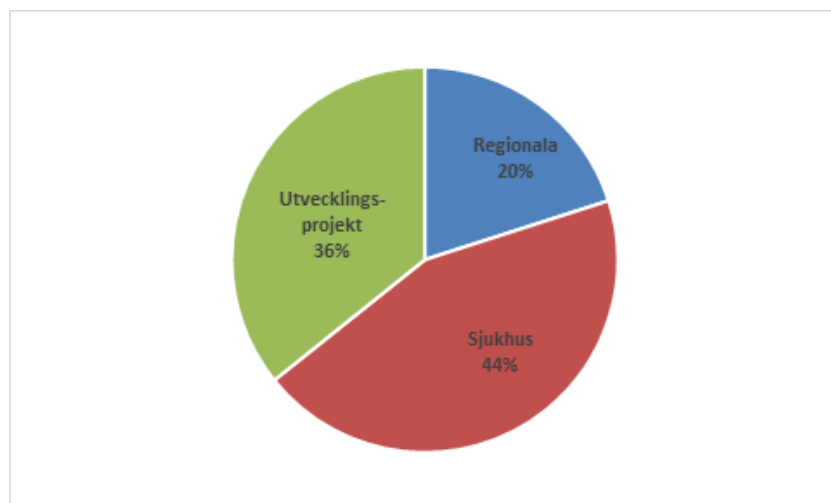
Tabell 3:1 Beviljat belopp, miljoner kronor, per bidragsform åren 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regionala	39 125	42 022	42 744	35 050	29 816	26 871
Sjukhus	59 958	60 254	60 375	61 668	60 522	59 274
Utveckling	17 398	17 590	16 488	26 749	38 651	47 919
Totalt	116 481	119 866	119 607	123 467	128 989	134 064

Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM, 2014-08-11.

Beskrivningen ovan av de regionala utbildningsinsatserna utveckling över tid visar att det finns skäl att pröva bidragets funktion och utformning.

Figur 3:2 Fördelning av SIS-medel år 2014 efter bidragsform



Innehållsanalys för 2009–2013 – ansökningar och redovisningar

Antal ansökningar under de fem åren har varit mellan 48–96 stycken totalt sett, varav 4–24 stycken av dessa inte beviljats (se vidare tabell 3:2 för materialet uppdelat på år). Medel till regionala

utbildningsinsatser har under åren beviljats till mellan 20–36 procent av den totala budgeten för SIS-medel (se vidare tabell 3:1 för materialet uppdelad på år). Skillnaden mellan antalet ansökningar per år kan delvis härledas till ansökningsprocessen. Enligt de genomförda intervjuerna har själva ansökningsförfarandet varierat mellan skolhuvudmännen. Inledningsvis kunde en ansökan innefatta flera insatser från skolhuvudmännen. Med tid har dock de olika utbildningsinsatserna från samma skolhuvudman ibland delats upp i separata ansökningar. Även det motsatta kan dock också förekomma. En annan viktigt förklaring länkad till ansökningsprocessen är att bifallskriteriet om elever från andra kommuner förändrades från år 2012. Tidigare gällde att det behövde vara en eller ett fåtal elever från andra kommuner. I och med år 2012 förändrades detta till den så kallade 25 procentsregeln, dvs. att ansökan måste innefatta minst en fjärdedel elever från andra kommuner än huvudmannens egen, om inte särskilda skäl föreligger. Det är intressant att notera den samtidiga förändring i antal ansökningar som redovisas i tabell 3:2 mellan åren 2011 och 2012. Rimligen kan delar av nedgången återföras till förändringen av bifallskriterierna.

Tabell 3:2 Ansökta och beviljade medel för regionala utbildningsinsatser inom Särskilda insatser på skolområdet, SIS åren 2009–2014

	2014		2013		2012		2011		2010		2009	
	Antal	Belopp	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)	Antal	Belopp (tkr)
Ansökt	48		64	109 493	66	136 760	96	152 031	95	155 124	95	133 737
Beviljat	44	26 871	44	29 816	52	35 050	72	42 744	80	42 022	85	39 125

Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM, 2014-08-11.

I tabellen ovan finns även år 2014 medtagen, trots att vår studie fokuserat åren 2009–2013. Vi väljer att redovisa antal projekt och beviljad summa (den totala ansökta summan fanns inte tillgänglig vid tiden för materialinsamling) även för år 2014 eftersom det belyser den över tid minskande summa som går till regionala utbildningsinsatser. Vad gäller sökta medel i förhållande till beviljade medel framgår av tabell 3:2 att SPSM beviljat från 69 till 92 procent av ansökningarna. Värt att notera är dock den betydligt

större skillnaden i sökta och beviljade medel. Skillnaden kan förklaras i att vissa av de avslagna projekten ansökte om stora summor pengar. Detta kan i sin tur förklaras med att vissa huvudmän söker för hela huvudmannens område (eller för större grupper elever) i en ansökan, medan andra huvudmän delar upp verksamheten i flera ansökningar. Avslag på enskilda huvudmäns ansökan kan, i det första fallet, falla ut i stora variationer vad avser sökta i förhållande till beviljade summor.

En samlad bild av materialet är att det i stor utsträckning är samma utbildningsinsatser som återkommer år efter år. De nytillkommande utbildningsinsatserna är få. Detta samtidigt som antalet projekt minskar över tid (se tabell 3:2). Denna slutsats bekräftas i de intervjuer som har genomförts. Detta kan rimligen förklaras av flera faktorer. En sådan är att statsbidraget i de genomförda intervjuerna angetts täcka merparten av de insatser av denna karaktär som återfinns i landet och att initiativ eller behov av att bredda verksamheten till fler utbildningsinsatser därmed saknas. Varför etableringsgraden inte ökar över tid är dock intressant att fundera på. Ett skäl kan vara att medlen uppfattas förbrukade med nuvarande volym av insatser, varför det föreligger ett initialt motstånd mot den arbetsprocess det innebär att etablera nya insatser. Detta skäl motsägs dock av intervju svaren. Vissa informanter angav att SIS-medlen ses som ett samlat ramanslag varför omprioriteringar mellan utvecklingsprojekten, sjukhusundervisning och regionala utbildningsinsatser kan göras. Detta framgår också tydligt i SPSMs vägledning (2013). I intervjuerna anges vidare att det under den studerade perioden inte funnits behov av prioriteringar inom området regionala utbildningsinsatser i förhållande till andra verksamheter. Detta motsäger argumentet att etableringsgraden inte ökat pga. att de befintliga medlen kan uppfattas förbrukade. Andra skäl kan vara att det saknas allmän kännedom om förekomsten av stöd till regionala utbildningsinsatser, att syftet med dessa medel är något oklart för huvudmännen, att de geografiska förutsättningarna i de olika regionerna ger olika möjligheter att nyttja medlen samt, slutligen och viktigast, att möjligheten till statsbidrag för denna verksamhet brottas med ideologiska/policymässiga legitimitetsproblem.

Genomgången av de inkomna ansökningarna under perioden 2009–2013 visar skillnader mellan SPSMs regioner i antal

ansökningar (se vidare tabell 3:3, figur 3:3 och 3:4). Norra och Mellersta regionerna uppvisar en relativt sett lägre volym ansökningar. Orsaken till detta anges i intervjuerna till de särskilda geografiska förutsättningarna som finns i Norrland vad avser stora avstånd. En annan förklaring är att storstadsområden (Stockholm-region Öst, Göteborg-region Väst, och Malmö-region Syd) har ett stort genomslag i antalet ansökningar. Grausne (2013, s. 4) kommenterar detta i sin studie vad avser år 2011 med följande ord: ”Merparten av dessa verksamheter återfinns i Sveriges storstadsregioner. Utgår vi från myndighetens regionindelning återfanns sex verksamheter i Norra regionen, tio i Mellersta regionen, 17 i Östra regionen, 15 i Västra regionen och 17 i Södra regionen.” I den statistik vi tagit fram för denna utvärdering från SPSMs digitala handläggningsstöd erhålls något annorlunda siffror än vad som redovisas ovan. Det viktiga är dock att samma tendens kan utvisas från båda siffermaterialen. Vår kommentar ovan om ideologiska/policymässiga legitimitetsproblem skall förstås på följande sätt. De regionala utbildningsinsatserna kan, hur vällovlig statens stöd till denna verksamhet än kan sägas vara, principiellt sägas utgöra ett alternativt perspektiv till nuvarande dominerande diskurs om inkludering i hemskolor. Detta markeras t.ex. i SPSMs vägledning (2012, s. 6) för SIS-medel genom texten ”Regionala utbildningsinsatser skall så långt det är möjligt integreras i den ordinarie utbildningsmiljön”.

**Tabell 3:3 Antal ansökningar och beviljade ansökningar per region
år 2009–2013**

Antal ansökningar per region

Region	2009		2010		2011		2012		2013	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Mellersta	18	19	13	14	14	15	12	18	8	13
Norra	7	7	10	11	9	9	6	9	4	6
Södra	20	21	21	22	23	24	15	22	19	30
Västra	21	22	23	24	18	19	18	26	15	23
Östra	29	31	28	29	32	33	17	25	18	28
Totalt	95	100	95	100	96	100	68	100	64	100

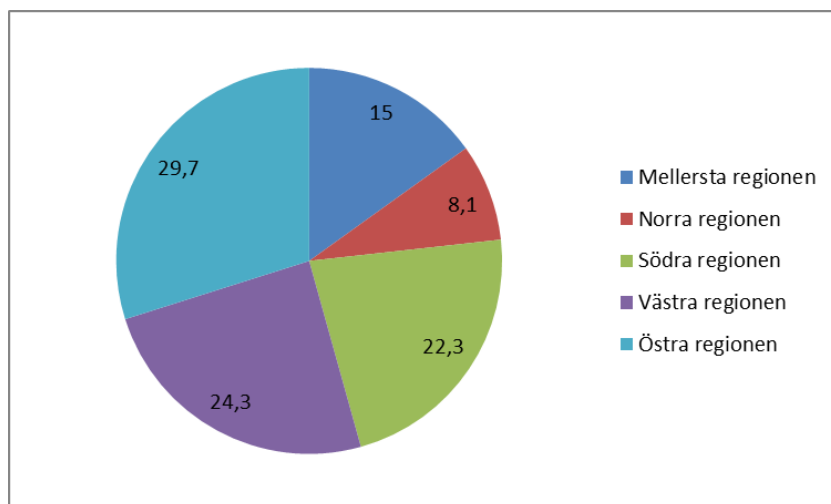
Antal beviljade ansökningar per region

Region	2009		2010		2011		2012		2013	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Mellersta	15	18	11	13	10	14	7	13	7	16
Norra	5	6	8	9	6	8	5	10	3	7
Södra	17	20	17	20	20	28	13	25	9	20
Västra	19	22	21	25	16	22	14	27	11	25
Östra	29	34	23	27	20	28	13	25	14	32
Totalt	85	100	80	94	72	100	52	100	44	100

Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM, 2014-08-11.

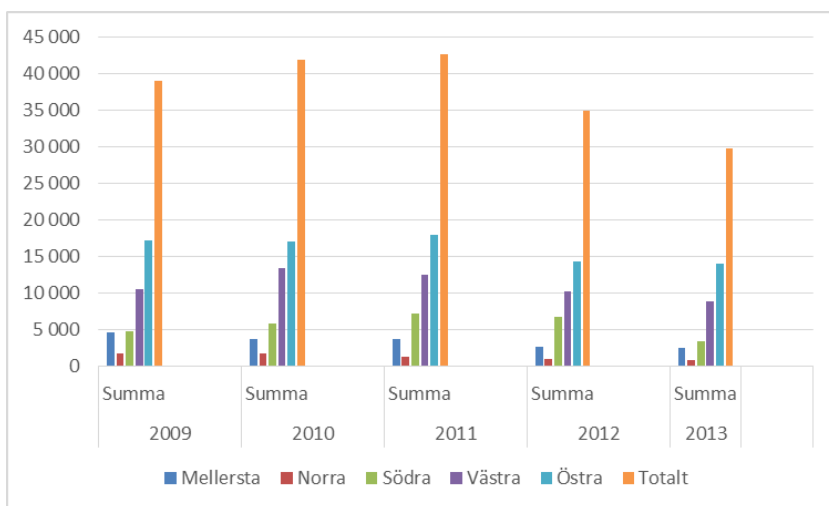
Sett över femårsperioden (år 2009–2013) utgör Östra regionen 29,7 procent av det totala antalet beviljade ansökningar för regionala utbildningsinsatser. De följs storleksmässigt av Västra och Södra regionerna. Den Norra regionen representerar minst antal beviljade ansökningar (8,1 procent) i förhållande till totalen.

Figur 3:3 Totalt antal beviljade ansökningar om regionala utbildningsinsatser per region sammantaget under åren 2009–2013. Procent



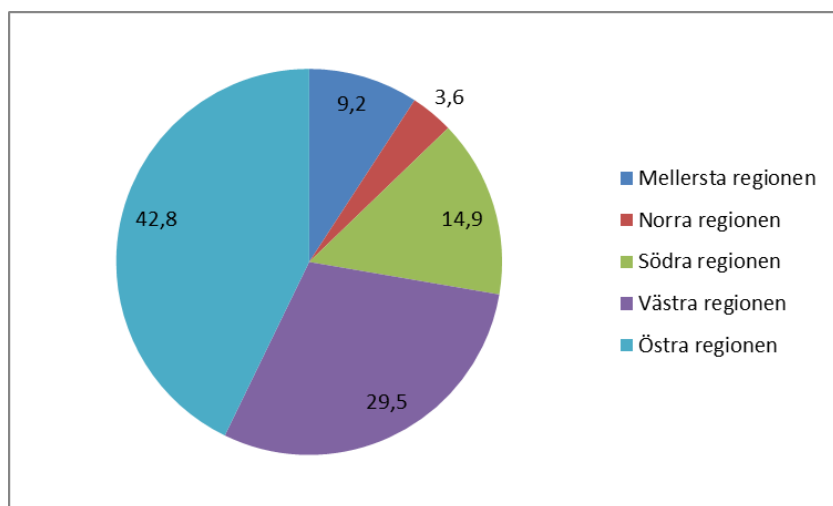
I figur 3:4 presenteras summa utdelade pengar till de olika regionerna fördelade på de respektive åren 2009–2013. I figur 3:5 har den samlade summan utdelade medel över de fem åren fördelats på regioner.

Figur 3:4 Summa medel för beviljade ansökningar gällande regionala utbildningsinsatser per region, tkr, åren 2009–2013



Källa: Personlig kommunikation (mail) SPSM 2014-08-11.

Figur 3:5 Fördelning av den samlade summan fördelade statsbidragsmedel för regionala utbildningsinsatser åren 2009–2013. Procent



Figur 3:5 ovan tydliggör en påtaglig regional variation vad avser summa tilldelade medel till regionala utbildningsinsatser över loppet av fem år. Östra regionen har tilldelats mest pengar (42,8 procent av den samlade summan) och Norra regionen minst (3,6 procent av medlen). Skillnaderna är så slående stora att det rimligen borde föranleda diskussion och analys om orsakerna till detta. Det indikerar, menar vi, skillnader i geografiska förutsättningar för att genomföra regionala utbildningsinsatser som föranleder frågor om hur SPSMs vägledning för fördelning av SIS-medel bör utformas för att uppnå ”likvärdig fördelning” (SPSM, 2013). Det föranleder därmed också frågor om denna statsbidragsforms användbarhet.

Genomgången av de inkomna ansökningarna under perioden 2009–2013 visar också skillnader i volym insatser beroende på skolform (se vidare tabell 3:5). Tydligt är att antalet, och beviljade medel, till utbildningsinsatser i blandade skolformer ökar kraftigt över tid. Lika slående är det låga antalet ansökningar för gymnasiesärskolan. Vår genomgång av underlagsmaterialet visar dock samtidigt att många ansökningar innefattar flera skolformer. Den statistik som presenteras nedan skall därför mer läsas som en indikator på utvecklingen över tid vad avser fördelning mellan skolformer än en exakt fördelning.

**Tabell 3:5 Antal ansökningar och beviljade ansökningar efter skolform
åren 2009–2014**

Antal ansökningar per skolform

Skolform	2009		2010		2011		2012		2013	
	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%
Grundskola	53	56	50	53	39	41	30	44	20	31
Gymnasieskola	12	13	12	13	17	18	11	16	10	16
Grundsärskola	16	17	17	18	11	11	8	12	8	13
Gymnasiesärskola	1	1	4	4	6	6	0	0	5	8
Blandade skolformer	13	14	12	13	23	24	19	28	21	33
Totalt	95	100	95	100	96	100	68	100	64	100

Antal beviljade ansökningar per skolform

Skolform	2009		2010		2011		2012		2013	
	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%	Summa	%
Grundskola	49	58	44	55	30	42	22	42	16	36
Gymnasieskola	12	14	10	13	9	13	8	15	8	18
Grundsärskola	13	15	12	15	11	15	4	8	5	11
Gymnasiesärskola	1	1	4	5	3	4	0	0	2	5
Blandade skolformer	10	12	10	13	19	26	18	35	13	30
Totalt	85	100	80	100	72	100	52	100	44	100

Källa: Personlig kommunikation (mail), SPSM, 2014-08-11.

Förutom beviljade belopp totalt och fördelade efter region och skolform finns även statistik att tillgå gällande hur mycket medel som beviljats till privata huvudmän. Som framgår av tabellen nedan dominerar offentliga huvudmän stort.

Tabell 3:6 Särskilda insatser på skolområdet (SIS). Antalet ansökningar från fristående skolor som beviljats bidrag åren 2009–2013 i relation till samtliga ansökningar

Insats	2009		2010		2011		2012		2013	
	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.
RU	1	85	2	80	1	72	1	5	1	44
UP	2	97	4	82	1	52	6	59	8	37
SU		74	0	77	0	46	0	40	0	41
Totalt	3	356	6	239	2	180	7	151	9	172

Källa: Personlig kommunikation (mail), SPSM, 2014-09-05.

Tabell 3:7 Tilldelade ekonomiska medel gällande fristående skolor som beviljats bidrag åren 2009–2013 i relation till samtliga ansökningar

Insats	2009		2010		2011		2012		2013	
	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.	Frist.	Samtl.
RU	440	39 125	744	42 022	500	42 744	494	35 050	475	29 816
UP	319	27 098	1 035	17 590	111	16 488	1 530	26 749	2 652	88 651
SU	0	59 958	0	60 254	0	60 604	0	61 668	0	60 522
Totalt	759	116 481	1 779	199 866	611	119 866	2 034	123 457	3 126	128 989

Källa: Personlig kommunikation (mail), SPSM, 2014-09-05.

Som kommenterats tidigare är de inskickade ansökningarna inte alldeles lätta att tolka. Informationsinnehållet är ofta knappt och det krävs en situationskännedom om projekten för att läsa in omfattning av insatser m.m. Vissa faktauppgifter återkommer dock oftast, som t.ex. hur många barn som omfattas av projektet samt hur många av dessa som kommer från annan kommun. Vidare ges oftast tydlig information om vilken utbildningsnivå som avses. I genomgången av inskickade projekt har vi använt ett analyschema. Schemat har tagit intryck från Grausne (2013) vad avser kategorisering av inriktning.

Analysschema

- Region: 1) Norra, 2) Mellersta, 3) Östra, 4) Södra, 5) Västra.
- Inriktning: 1) neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, 2) hörselnedsättning, 3) rörelsehinder, 4) psykiska funktionsnedsättningar, 5) språkstörningar, 6) kommunikativa funktionsnedsättningar, 7) övriga.
- Regional samverkan: har projektet samlat kompetenser som annars rimligen inte kunnat mobiliseras?
- Skolform: 1) grundskola, 2) gymnasieskola, 3) obligatorisk särskola, 4) gymnasiesärskola.
- Övrigt: övriga kommentarer av värde för analys av insats.
- Beviljat eller avslag.
- Summa beviljade medel.

Även om de inskickade ansökningarna kategoriserats enligt ovan har det visats sig svårt att använda materialet fullt ut på avsett sätt. Detta beror på flera olika orsaker. En orsak är de tidigare kommentarerna om att informationsmängden i de inskickade ansökningarna varierat påtagligt och ofta kräver någon form av situationskännedom av verksamheten för att kunna översättas till analysformat. En situationskännedom som vi som utvärderare inte besitter. En annan svårighet har varit att projekten relativt ofta angett ambitioner gällande flera av inriktningarna. Detta har även kommenterats av Grausne (2013, s. 5) i hans studie:

Flest verksamheter har en huvudinriktning mot neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, därefter hörselnedsättning och rörelsehinder. Dessa tre vanligaste inriktningar för verksamheterna utgör sammanlagt 70 procent av alla verksamheter. Det bör dock noteras att denna indelning av verksamheterna ger en begränsad bild av verksamheternas inriktning. Många verksamheter har flera målgrupper och alla verksamheter har elever med flera olika funktionsnedsättningar.

Flera av de beviljade medlen är ganska stora projekt som innefattar elever i flera olika skolformer. Samma projekt spänner således över flera skolformer och det har inte varit möjligt att översätta medeltilldelningen till de olika skolformerna i projektet. Vad avser tilldelning av resurser kan dessa även innefatta vissa problem för

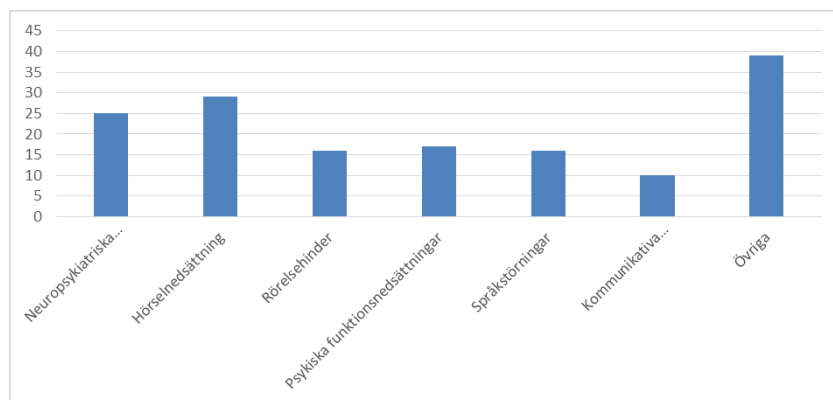
analys. Grausne (2013, s. 5) skriver i sin studie att: "Beräkningarna i denna studie grundar sig på underlaget ansökningar/redovisningar. I SPSMs årsredovisningar kan det skilja sig lite grand beroende på att vissa medel återbetalats och andra förskjutits i betalning." Analysens användbarhet för kvantifiering av olika analyssegenskaper har, baserat på primärdatats innehåll, därför visat sig vara begränsat i exakthet. Vi ser dock inga större problem med detta vad avser generella slutsatser gällande statsbidraget till regionala utbildningsinsatser. Vi vill dock kommentera analysens svårigheterna så att läsaren uppmärksammas på att materialet har sin viktigaste funktion i att översiktligt beskriva volymer och inriktningar.

Grausne (2013, s. 5, tabell 1) redovisar i sin studie fördelningen av beviljade ansökningar år 2011 fördelat på inriktning. De neuropsykiatriska funktionsnedsättningarna utgjorde störst grupp (32 procent) följt av hörselnedsättning (20 procent), rörelsehinder (18 procent), psykiska funktionsnedsättningar (8 procent), språkstörningar (6 procent), kommunikativa funktionsnedsättningar (3 procent) och övriga (12 procent). Läsningen av de inskickade ansökningarna under den av oss studerade perioden 2009–2013 indikerar dock att antalet ansökningar fördelat på de olika inriktningarna varierar något mellan regionerna. En genomgång av de inskickade ansökningarna år 2013 (se vidare figur 3:3), baserat på den inriktning som anges i ansökningarnas rubrikhuvud, ger en litet annorlunda bild än den Grausne redovisar, återgivet ovan. Översatt i procent (avrundade siffror) är övriga funktionsnedsättningar störst grupp (25,5 procent) följt av hörselnedsättning, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (16,5 procent), psykiska funktionsnedsättningar (11 procent), rörelsehinder (10,5 procent), språkstörning (10,5 procent) och kommunikativa funktionsnedsättningar (6,5 procent).

Skillnaderna mellan åren 2011 och 2013 kan påverkas av att a) våra siffror anger totala antalet ansökningar, medan Grausne redovisar beviljade ansökningar samt b) vara beroende av att fördelningsprinciperna förändrades år 2012 så att det krävdes 25 procent elever från andra kommuner, om inte särskilda skäl föreligger för annan bedömning, för att få bidrag. Det kan ha medfört att sammansättningarna av elevgrupperna förändrats för att uppnå detta krav och att grupperna därmed innefattar fler

funktionshinder. Genomgången av inkomna ansökningar under år 2013 visar att nästan hälften av ansökningarna innehåller insatser för flera funktionsnedsättningar. (Vår genomgång av de fysiska ansökningarna ger en högre numerär än vad som framgår av SPSMs statistik redovisad i tabell 3:1. Skillnaden kan möjligen bero på att en del ansökningar i statistiken redovisas som sammanhållen från huvudmännen, medan vi förstått dessa som unika, separata ansökningar). Beroende på den totala numerären innefattar 40–52 procent av det totala antalet ansökningar år 2013 insatser för flera funktionshinder. Argumentationen ovan om att införandet av 25 procentsregeln för medelstilldelning kan ha påverkat att fler ansökningar är flerfunktionsorienterade får ett, men inte starkt stöd, av en genomgång av 2011 års ansökningar. Denna genomgång visar att cirka 40 procent av ansökningarna år 2011 innefattade fler än en funktionsnedsättning.

Figur 3:6 **Antal ansökningar år 2013 till Regionala utbildningsinsatser fördelat efter huvudsaklig funktionsnedsättning**



Kommentar: Observera att en ansökan kan innefatta flera funktionshinder.

Eftersom fördelningsprinciperna för att erhålla bidrag för RU förändrades år 2012 menar vi att åren 2011 och 2013 är intressanta jämförelseår. Eftersom ansökningarna ofta är svåra att tolka i förhållande till hur stor andel av resurserna som avses gå till insatser i förhållande till de olika funktionsnedsättningarna

redovisade var för sig avstår vi därför att redovisa fördelning för övriga år.

Det vanligaste skälet till avslag på inskickade ansökningar inom regionala utbildningsinsatser var att det inte fanns tillräcklig mängd med elever från andra kommuner i verksamheten.

3.4 Resultat av intervjuerna

Förutom inläsning av litteratur och ansökningar samt redovisningar bygger utvärdering på ett antal halvstrukturerade intervjuer. I detta kapitel följer en redovisning av intervjuerna, strukturerad efter tematiskt innehåll.

Om urval och process

Som tidigare framkommit har intervjuer varit en viktig metod för faktainsamling, särskilt inom området RU. Avseende regionala utvecklingsinsatser har åtta personer intervjuats¹¹⁵, samtliga nuvarande eller tidigare anställda inom SPSM. Konkret har tillvägagångssättet för urval varit att nå tidigare och nuvarande nyckelpersoner inom SPSM för hantering av statsbidraget till regionala utbildningsinsatser, vilka vi sedan frågat om efter andra personer som lämpliga informanter ("snow-ball sampling"). Informanterna inom SPSM har arbetat med fördelning av SIS-medel mellan ett och tjugo år.

Intervjuerna har varit halvstrukturerade. Detta innebär att vi haft en uppsättning frågor som vi säkerställt att alla respondenter fått. Den halvstrukturerade intervjuens styrka är att utöver vissa på förhand givna frågor ges utrymme för följdfrågor och utvecklingar föranledd av respondentens svar. Dessa följdfrågor blir då med nödvändighet situations- och svarsanpassade. Intervjuerna byggde på frågor som var formulerade i förväg i olika teman (se bilaga 1) och det var möjligt att ändra inbördes ordning och följdfrågor om så var önskvärt. Intervjuerna har tolkats med en hermeneutisk ansats. Resultaten har satts i relation till gällande styrdokument och resultat av innehållsanalysen. Kunskapen i denna del av

¹¹⁵ Här refererade som informant 13–20 (I 13–20).

utvärderingen består, enligt vår tolkning, i förståelse för aktörers upplevelser och erfarenheter av verksamheten i relation till styrdokument och verksamhet och effekter. Detta formade helhetsbilden av slutsatserna. Resultaten presenteras tematiskt.

De regionala utbildningsinsatserna och förordningen

Ett återkommande epitett för regionala utbildningsinsatser är att den ses som en otidsenlig verksamhet, med oklara gränsdragningar åt olika håll. "Skrivningarna i förordningen från 1991 är allt svårare att hantera" (I 14, personlig kommunikation 5 juni 2014). I avsnittet om sjukhusundervisningen kommenterar vi förordningens skrivning om målgrupper. Till skillnad från sjukhusundervisningen nämns för de regionala utbildningsinsatserna såväl grund- och gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola. Specialskola och sameskola nämns dock inte. Det är lämpligt att terminologin ses över för att överensstämma med de relevanta statliga styrdokumenterna för verksamheten. En principiellt intressant fråga, i likhet med sjukhusundervisningen, är om regionala utbildningsinsatser även borde omfatta förskolan, förskoleklass och fritidshem. Enligt ett intervju svar kunde dock förskoleklass år 2013 söka medel för regionala utbildningsinsatser. Förskolor skall också, enligt samma intervju, från år 2013 kunna söka medlen.

Förändringar över tid, regionala utbildningsinsatser som "en otidsenlig verksamhet"

Några av respondenterna som varit med i processen länge (här mellan 10–30 år) beskriver att arbetet med de regionala utbildningsinsatserna har utvecklats över tid. Nuvarande handläggning av de regionala utbildningsinsatserna har således kommit att formas av den tradition och den historia som föregått verksamheten, t.ex. från tiden med Specialpedagogiska Institutet (SIT). Över tid har dock rutinerna för handläggning stramats upp och tydliggjorts samtidigt som det utvecklats ett i myndigheten gemensamt förhållningssätt till kriterier för bifall av ansökningar. Detta skrivet även om beslutsrätten till medelsfördelning sker regionalt genom regioncheferna.

Vi såg under 2011 att det finns behov av den här typen av internt styr-dokument. Tidigare hade vi en rutinbeskrivning, .. Vi har insett vikten av en sådan här vägledning som stöd i bedömningsarbetet och gör en genomgripande omarbetning nu inför nästa ansökningsomgång där vi bryter ner det till tre dokument, en vägledning för UP, en vägledning för övriga delar av SIS och ett dokument med nyckeltal, beräknings-exempel, prioriteringsfrågor mm av tillfällig art. Vi kommer också att publicera dessa vägledningar externt!” (I 16, personlig kommunikation 15 maj 2014).

Organisatoriskt hanteras SIS-medlen av en SIS-handläggare i var och en av SPSMs regioner. Denna person har sedan ett nätverk av handläggare som utgör stöd vid bedömning och uppföljning av ansökningar. Sedan 2011 finns också en nationell handläggargrupp med en ansvarig person från varje region samt en handläggare från statsbidragsavdelningen. De enskilda ärendena handläggs och beslutas regionalt, därför att besluten ska ligga nära verksamheten. Så även vad avser regionala utbildningsinsatser. Dock beskrivs en viss osäkerhet ute i regionerna hur ärenden kan/ska hanteras. ”De regionala utbildningsinsatserna är mycket svåra att handlägga” (I 18 personlig kommunikation 2 juni 2014). Av intervjuerna framgick även något olika prioriteringar och bedömningsunderlag mellan SPSMs regioner i hanteringar av de ansökningar som kommer in. De framkom också delvis olika svar på ärendegången och hur prioriteringar mellan de tre olika bidragen (sjukhusundervisning, regionala utbildningsinsatser och utvecklingsprojekt) sker. Vi menar att detta kan vara en väsentlig fråga vid en situation av för små resurser i förhållande till önskade projekt. Samtidigt betonas dock i intervjuerna att en sådan prioritering ännu inte har behövt ske. Resurstilldelningen till regionala utbildningsinsatser har motsvarat den efterfrågan på stöd som funnits.

I likhet med vad vi skriver i kapitlet om sjukhusundervisning finns en viss frustration bland de intervjuade kring den totala arbetstid som läggs ned på arbetet med de regionala utbildningsinsatserna. Det kan uttrycks som att det existerar ett inre organisatoriskt motstånd mot arbetssättet. Bidraget uppfattas i realiteten fungera på rutinmässig årligt återkommande basis varvid SPSM garanterar en transferering på beslut av regioncheferna. Det finns en önskan om att statsbidraget för de regionala utbildningsinsatserna kunde omprövas i innehåll eller i formerna för medelsfördelning. Denna del av SIS-medlen anses vara ”otidsenlig” (I 18 personlig

kommunikation 2 juni 2014) och ”ett restillstånd från ett gammalt sätt att jobba” (I 15 personlig kommunikation 29 juni 2014). Andra omdömen i intervjuerna har varit att ”Statsbidraget har spelat ut sin roll” (I 15 personlig kommunikation 27 juni 2014). ”De regionala utbildningsmedlen är rena transfereringar, inte en sporre för utvecklingsinsatser” (I 16 personlig kommunikation 27 juni 2014) och ”Vi administrerar pengar, mer gör vi inte” (I 15 personlig kommunikation 27 juni 2014).

Fördelning av SIS-medel

En avgörande fråga är hur fördelningen av SIS-medlen kan göras på ett så effektivt och funktionellt sätt som möjligt. Ska det vara kvar i SPSMs regi som nu, ska man dela ut SIS-medlen direkt till kommunerna eller finns något annat alternativ? Det finns flera olika möjligheter att organisera den del av SIS-medlen som används till regionala utbildningsinsatser. Nedan listas ett antal av dessa.

De flesta av de intervjuade menade att statsbidraget till regionala utbildningsinsatser bör tas bort. Vi menar att det finns en logik och en rimlighet i tanken att regional kompetenssamverkan kan vara funktionellt/till nytta för eleverna givet de särskilda behov de lever i. Frågan är dock bara om den arbetsinsats som krävs för att administrera bidraget är rimligt i förhållande till det bidrag det ger. Vidare har den genomgång av de olika ärenden som kommit in under åren 2009–2013 för bidrag till regionala utbildningsinsatser visat att såväl ansökningar som redovisningar kan ofta förbättras vad avser presentation av vad medlen skall användas till, vad som utgör merkostnader i ansökan, hur de använts m.m. ”De som vant sig vid att få pengar är ofta slarviga i sina redovisningar. Beror på slentrian, de är vana att få pengar sedan många år” (I 20 personlig kommunikation 6 juni, 2014). Denna verksamhet, likväl som många andra med samma förutsättningar, kan riskera att drabbas av en ’rutiniseringens förbannelse’ som kan vara till förfång för verksamheten om inte syften, verksamhetsambitioner och arbetssätt fortlöpande diskuteras och värderas.

I dag karaktäriseras inte ansökningarna, eller de efterföljande redovisningarna av medlen, av en sådan genomskinlighet att man som extern utvärderare tryggt kan värdera innehållet i förhållande

till de styrprinciper som återfinns i förordning eller SPSMs vägledningar. Denna kommentar utgör inget ifrågasättande av att verksamheten inte följer de kriterier som satts upp. Det utgör heller ingen kritik mot handlägningsordningen på myndigheten. SPSMs vägledning för bedömning av ansökningar gällande SIS-medel har utvecklats över tid och utgör i dag ett bearbetat dokument. Innan vägledningsdokumentets tillkomst fanns i myndigheten en rutinbeskrivning gällande det interna arbetet med SIS-medlen (SPSM, 2009). Vår uppfattning är därtill att bristerna på genomskinlighet i ansökan och redovisningar kompenseras av den situationskännedom som SIS-handläggare och SPSMs handläggare har ute i regionerna. Samtidigt gör dock personberoendet systemet sårbart. Det är också rimligt att kräva större genomskinlighet i användning av medlen utgående från att det är skattemedel som allokeras till denna verksamhet. Vi är därför förvånade över att inte ansvariga chefer på SPSM uppmärksammat de brister som finns i ett tidigare skede. Allt detta talar för formerna för det nuvarande statsbidraget till regionala utbildningsinsatser kan omprövas.

Ett alternativ till att statsbidraget för regionala utbildningsinsatser skall tas bort är att det omfördelas, inom ramen för SIS-medlens nuvarande ramanslag, till annan verksamhetsinriktning. Principiellt kan ett antal olika alternativa fördelningsprinciper tänkas.

A) Statsbidraget för regionala utbildningsinsatser schabloniseras med en viss summa per bidragsberättigad elev. Pengarna söks av skolhuvudmännen och fördelas av SPSMs statsbidragsavdelning. Fördelarna med denna fördelningsprincip är dess låga grad av administrativ merkostnad i form av att utarbeta ansökningar, handläggning och prioritering av SPSM det medför. En annan uppfattad fördel kan vara att den överensstämmer med inkluderingstanken. Skolhuvudmännen tilldelas då statliga resurser för att stödja hemskolornas arbete med denna elevgrupp. Detta samtidigt som ansvaret för en likvärdig skola för alla elever oreserverat åvilar kommunerna. Man kan se nuvarande medelsfördelning av regionala utbildningsinsatser som innefattande en exkluderande tanke, vilket inte går i linje med dominerande diskurs inom det specialpedagogiska området och den nationella skolkolicyn.

I vissa av intervjuerna framkom dock en oro för en sådan förändring baserat på risker med att dessa medel går in i den

allmänna kommunala ekonomin och därmed inte kommer den specifika målgruppen fullt tillgodo. SPSMs medverkan sågs som en möjlig garant för styrning av, och insyn i, verksamheten i överensstämmelse med dominerande policyperspektiv och baserat på unik sakkunskap. Mot detta kan anföras att SPSMs handläggare inom råd och stöd tycks ha förhållit sig tämligen passiva i förhållande till huvudmännens ansökningsprocess. Detta förklarades i någon av intervjuerna som en medveten strategi för att inte påverka/styra innehållet i de projekt som huvudmännen ville genomföra. En konsekvens av detta är att den unika sakkunskapen därmed inte har nyttjats i den utsträckning den skulle kunna ha gjorts i förberedelse- och beredningsprocessen för ansökan. Enligt några intervjusvar har dock SPSMs handläggare inom råd och stöd under de allra senaste åren varit mer aktiva än tidigare i dessa frågor.

B) Statsbidraget för regionala utbildningsinsatser fördelas med 15 miljoner kronor till sjukhusundervisningen i syfte att möjliggöra full kostnadsersättning för denna verksamhet. Resterande medel fördelas till utvecklingsprojekten eller till utökade myndighetsanslag. I direktiven till utvecklingsprojekten (UP), vilken bör tydliggöras i förordningen, skrivs då in att UP även kan omfatta vad som nu kallas temporär verksamhet (sommarkurser, stöd till kunskapsnätverk för pedagoger som jobbar med vissa grupper barn m.m. m.m.) samt särskild anordnad utbildning för ungdomar med svår synskada. Intervjuresultaten gav en tydlig bild i att de regionala utbildningsinsatserna uppfattades vara otidsenlig. Samtidigt lyftes i flera intervjuer den temporära verksamheten fram som ett viktigt område. Statsbidragen spelar i denna del en viktig roll. Ett förslag kan då vara att SPSM ges möjligheten att med hjälp av utvecklingsmedel stötta dessa insatser, alternativt att myndigheten ges uppdraget att genomföra liknande verksamhetsinsatser inom ramen för sin ordinarie verksamhet men med stöd av en del av de resurser som tidigare lades i statsbidrag för regionala utbildningsinsatser. Fördelen med detta förslag är att det minskar den administrativa överbyggnaden som krävs för hantering av SIS-medel. Förslaget möjliggör också en förstärkning av sjukhusundervisningen och att det garanterar fortsatt verksamhet inom ramen för vad som kallas temporär verksamhet. Vidare överensstämmer förslaget med den inkluderingstanke som i dag dominerar synen på insatser för barn i

särskilda behov. Nackdelen med förslaget är att vissa nu befintliga utbildningsinsatser hos olika huvudmän riskerar att försvinna när statsbidraget tas bort.

C) Att hela eller delar av den del av SIS-medlen som allokerats till regionala utbildningsinsatser överförs till specialskolorna. Specialskolorna får då till uppgift att utgöra kompetenscentra som med hjälp av modern IT-teknik utgör ett stöd för hemskolor i deras undervisning. Verksamheten kan organiseras i form av nätverk, undervisning på distans i kortare eller längre tid beroende på behov och med närvarande pedagog i skolan som stöd till eleven. Ett utökat uppdrag till specialskolorna skulle kräva att staten i sitt uppdrag till specialskolorna säkerställer en spridning av kompetensuppbyggnad så att det motsvarar huvudsakliga behovsområden. I Grausnes (2013) utvärdering av SIS-medlen definierades sju behovsområden. En sådan organisatorisk lösning överensstämmer med inkluderingsstanken och säkerställer tillgång till kompetenscentra även i regioner med stora avstånd. Att specialskolorna får ett särskilt ansvar att utgöra kompetenscentra kan sägas likna det förslag som lades av den särskilde utredaren Ann-Marie Begler i utredningen om en flexibel specialskola (SOU 2011:30, se även SOU 2012:24).

Utredningen föreslår även en möjlighet för grundskolan eller grundsärskolan att erbjuda sina elever att följa specialskolans kursplaner i ämnena teckenspråk, svenska, engelska samt rörelse och drama. I grundskolan ska specialskolans kursplan i moderna språk också kunna erbjudas. Som en följd av detta bör även distansundervisning få erbjudas enligt kursplanerna i teckenspråk. Det ges därmed goda möjligheter för huvudmän att fullgöra sin skyldighet att undervisa elever i teckenspråk. Utredningen föreslår även att kommuner ska få köpa denna kompetens från en annan skolhuvudman. (SOU 2011:30, s. 14).

Utbildning delvis i specialskola och delvis i grundskola eller grundsärskola ska vara en rättighet. Valfriheten för elever som tillhör specialskolans målgrupp bör öka. Utredningen föreslår därför att en elev i grundskolan eller grundsärskolan som tillhör specialskolans målgrupp ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan. En elev i specialskolan ska också ha rätt att få sin utbildning delvis i grundskolan eller grundsärskolan. Det är elevens vårdnadshavare som har rätt att välja om eleven ska vara deltidselev eller heltidselev vid specialskolan. Eleven har alltid rätt att ansöka om att bli heltidselev.

Ett syfte med deltidsutbildning är att eleven ska kunna välja att inte flytta från sina föräldrar och kamrater på heltid. Elever som är döva eller hörselskadade ges på detta sätt en möjlighet att ta del av den tvåspråkiga undervisningen i en teckenspråkig miljö som specialskolan ska erbjuda. För en elev i specialskolan kan deltids- utbildning i grundskolan eller grundsärskolan möjliggöra en övergång tillbaka till hemskolan. (SOU 2011:30, s. 15–16).

Fördelen med denna lösning är dess möjlighet till att staten kan säkerställa spetskompetens inom viktiga områden och underlätta ambitionerna om en likvärdig skola. I SOU 2011:30, s. 13) konstateras att:

Hemkommunen har det övergripande utbildningsansvaret för sina barn och unga. Samtidigt klarar kommunala och enskilda huvudmän i flera fall inte av att ge eleverna det stöd de har rätt till. Det har visat sig i olika studier att elever som är döva eller hörselskadade har en svår skolsituation och att elevgruppen når de nationella målen i lägre utsträckning än sina hörande kamrater.

En annan fördel är att det minskar den administrativa tid som i dag läggs på insamling, värdering och beslut av huvudsakligen årligen återkommande projekt. Nackdelen med förslaget är att den inte bygger på en geografisk närhetsprincip och att den, åtminstone i delar, kan anses utgå från en exkluderingsstanke. Vidare sätter detta förslag frågan om kommunernas ansvar för de ungas skolutbildning (Skollagen SFS 2010:800, 2 kap., § 2) i förhållande till staten på sin spets.

En annan möjlig nackdel, om påståendet stämmer, var en kritisk reflektion som gjordes under en av intervjuerna att specialskolorna i dag saknar den spetskompetens som krävs för ett sådant uppdrag. ”Vi har problem inom de statliga specialskolorna med kompetensbrister” (I 15 personlig kommunikation 27 juni 2014).

D) Att hela eller delar av den del av SIS-medlen som allokerats till regionala utbildningsinsatser i stället överförs till uppbyggnaden av regionala kompetenscentra byggd på interkommunal samverkan. Dessa får då till uppgift att t.ex. med hjälp av modern IT-teknik eller genom egen utbildning utgöra ett stöd för hemskolor i deras undervisning. Verksamheten kan organiseras i form av nätverk, undervisning på distans i kortare eller längre tid beroende på behov och med närvarande pedagog i skolan som stöd till eleven.

Skillnaden mellan detta förslag och nuvarande fördelning av SIS-medel för regionala utbildningsinsatser är den möjliga styrningen av strategiskt placerade kompetenscentra för de olika regionernas behov. Vidare utgör den en möjlig långsiktig uppbyggnad av spetskompetens inom de verksamhetsinriktningar regionen främst har behov av stöd inom. De regionala kompetenscentra behöver inte innebära att staten övertar det operativa ansvaret från kommunerna. Verksamheten i kompetenscentra kan genomföras i form av riktat statligt stöd till vissa kommuner för en uppbyggnad av sådan verksamhet. Med stödet följer ett uttalat regionalt ansvar. En sådan organisatorisk lösning kan sägas, genom sin regionala koppling, ta hänsyn till inkluderingstanken. Det skulle även kunna fungera i regioner med stora avstånd, även om det inte fullt ut löser problemen med avstånd. Fördelen med denna lösning är dess förstärkning av närhetsprincipen samt att det minskar den administrativa tid som i dag läggs på insamling, värdering och beslut av huvudsakligen årligen återkommande projekt. Nackdelen är möjligen frågan om regionala kompetenscentra kan svara upp mot de samlade behoven i regionen.

Regionala kompetenscentra är ingen ny idé. Johnsson (2009) har i en projektrapport beskrivit ett regionalt resurscentra döv/hörsel i SPSMs Södra region åren 2006–2009. Centrat tillkom år 2006 på initiativ av Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten samt Hörselskadades riksförbund (HRF). Bakgrunden till projektet var samma problembakgrund som presenterades i SOU 2011:30, dvs. ”bland annat resultatet av utredningen Hörselskadade och döva barns skolgång och kunskapsutveckling samt HRF:s årsrapport 2006. Såväl utredningen som årsrapporten pekade på att barn med hörselskada/dövhet inte alltid fick det stöd som behövdes för att nå studiemålen.” (Johnsson, 2009, s. 3). I projektrapporten presenteras såväl möjligt arbetssätt, möjligheter och problem i arbetet att skapa regionala resurscentra. Det samlade intrycket tycks dock vara övervägande positivt och rapportförfattaren föreslår ”Att en permanent organisation tillskapas för regionala resurscenter för barn och unga med hörselnedsättning eller dövhet.” (Johnsson, 2009, s. 14).

3.5 Utmaningar i det nuvarande systemet

Ovan konstateras av SIS-medlen till regionala utbildningsinsatser ses som en "otidsenlig verksamhet". Idén bakom regionala satsningar krockar med dagens dominerande ideologiska/policymässiga hållning om en närhetsprincip i barnens skolgång, dvs. inkludering i hemskolor. Det finns dock också ett antal ytterligare policymässiga utmaningar/frågetecken som SIS-medlen till regionala utbildningsinsatser väcker. Nedan kommenteras dessa.

Till frågan om ansvar: staten kontra kommunerna

Enligt skollagen kan staten vara huvudman för vissa utbildningar. I SFS 2010:800 andra kapitlet, § 4 klargörs att "Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola". Med SIS-medlen till regionala utbildningsinsatser signalerar staten ett delat ekonomiskt ansvar för barnen i en skolform som ansvaras av kommunerna. Denna situation är på inget sätt ovanlig. Statligt ekonomiskt stöd till kommuners verksamhet återfinns i många verksamhetsområden. Statens stöd till regionala utbildningsinsatser för barn i särskilda behov har dock en särskild konsekvens i och med att den krockar med dominerande föreställningar, en samhällelig diskurs, om inkludering i hemskolor. Staten uppehåller med statsbidraget en konkurrerande princip om ett regionalt perspektiv. Skall därmed ett ekonomiskt stöd till en verksamhet som konkurrerar policymässigt med önskad verksamhetsinriktning finnas kvar bör det kunna klart påvisas att stödet utgör en förutsättning för att uppnå önskade effekter för målgruppen som annars skulle utebli. Vi har i utvärderingen inte funnit primärdata (ansökningar, redovisningar eller intervjusvar) där detta klart påvisas (med några möjliga undantag). Tvärtom anges i de genomförda intervjuerna att ansvaret för en likvärdig skola åvilar kommunerna och är lika för alla elevgrupper, att de resurser de regionala utbildningsinsatserna tillför kommunerna är marginella i förhållande till total kostnad och att man från SPSM har svårt att finna effektmått som kan påvisa vikten av stödet. "De regionala utbildningsinsatserna är totalt sett små summor för kommunerna

och jag ser inte effekterna av det” (I 18 personlig kommunikation 2 juni 2014)

Vår kommentar ovan om att statsbidraget för regionala utbildningsinsatser kan uppfattas krocka med en samhällelig diskurs om inkludering och närhet till hemskola kan dock behöva problematiseras. Vi tillåter oss därför här en kort allmän-teoretisk utvidgning av vår diskussion. Problematiseringen är viktig därför att den dominerande diskursen är normativt (ideologiskt) baserad och det därför också finns andra perspektiv (se t.ex. refererad text i Persson, Persson, 2012 s. 27–28). Vidare kan frågan ställas hur enhetlig diskursen är? Det är också värt att notera att inkludering inte förekommer som begrepp i de olika svenska styrdokumentet för utbildningsområdet (Persson & Persson, 2012, s. 29). Detta gäller även för den nya skollag och skolförordning som trädde ikraft 2011 (ibid, not 5). Dock finns andra begrepp som kan länkas till inkludering, såsom ”likvärdig skola” (Lgr 11) och ”en skola för alla”.

Ahlberg (2013, s. 166) konstaterar att ”specialpedagogisk forskning har bindningar både till ideologi och praktik.” Sjölander (2014) skriver att specialpedagogik fyller det tomrum där den traditionella pedagogiken inte räcker till (se även Nilholm, 2003). Till detta kan länkas frågan om förståelse av inkluderingsbegreppet. Den ideologiska basen för förståelse av inkludering går att hämta från Unescos Salamancadeklaration från år 1994 (Svenska Unescorådet, 2006). Grundtanken är att alla elever, så långt det är möjligt, skall undervisas tillsammans i den reguljära skolan. Givet detta skall barn i behov av särskilt stöd få det extra stöd som behövs för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Det sedan 1960-talet (Ahlberg, 2013, s. 26) använda begreppet integrering ansågs otillräckligt i och med att den inte ”täcker in den betydelse av full delaktighet och gemenskap som deklarationen pläderar för.” (ibid) Integrering tar således sin utgångspunkt i, och förutsätter terminologiskt, en existerande förekomst av exkludering (segregation eller avskildhet) som skall åtgärdas. Det förutsätter därmed en befintlig klassificering av en grupp elever som ståendes utanför. Ahlberg (ibid) skriver att ”skillnaderna är att inkludering står för system- och organisationsförändring medan integrering berör individens anpassning till rådande förhållanden”. Samtidigt som att inkludering ideologiskt och analytiskt kom att representera

något innehållsligt nytt ”finns en oerhört stor mängd tolkningar och beskrivningar av vad inkludering innebär...” (ibid).

Ovan citerade vi Ahlberg (2013, s. 166) om att ”specialpedagogisk forskning har bindningar både till ideologi och praktik.” Den förändring i begreppsanvändning från integrering till inkludering som beskrivs ovan kan sägas ha ideologiska förtecken. På motsvarande sätt finns skillnader i praktik, dvs. såväl utvecklad praxis i arbetssätt som rådande specialpedagogiska perspektiv. Det är rimligt att anta att ideologi, praxis och specialpedagogiska perspektiv återverkar på varandra. Nilholm (2003) har beskrivit tre huvudsakliga specialpedagogiska perspektiv. Vi väljer att presentera de olika specialpedagogiska perspektiven som ett sätt att visa såväl integreringsperspektiv som olika perspektiv på inkludering.

Det kompensatoriska perspektivet (benämns ibland även som det kategoriska, psykologiska eller det medicinska perspektivet) fokuserar att kompensera individer för deras problem (Nilholm, 2003). Individers brister och problem kartläggs och diagnosticeras. Problemgrupper avgränsas och man söker psykiska och fysiska förklaringar till problemen samt skapar metoder för att kompensera för problemet. Sjölander (2014) påpekar att läskliniker, obsklasser, särskilda undervisningsgrupper och särskola är några exempel på det kompensatoriska perspektivet.

Det kritiska perspektivet (benämns ibland även för det relationella eller det sociala rättviseperspektivet), står för en kritik av specialpedagogiken som förtryckande och marginaliserande (Nilholm, 2003). Sjölander (2014) menar att det kritiska perspektivet även innebär ett ifrågasättande av normalitetsnormen. Funktionshinder ses som sociala konstruktioner skapade av samhällets norm, varför specialpedagogik inte är önskvärt utan bör upphöra helt. Skolan ska i stället möta alla elever utifrån deras olikhet.

Dilemmaperspektivet (benämns även konfliktperspektivet) har uppstått som kritik av det kritiska perspektivet utifrån att detta kan ses som en utopi (Nilholm, 2003). Förespråkarna för detta synsätt framhåller att utbildningssystem är komplexa och motsägelsefulla i grunden och att man därför i skolan måste förhålla sig till olika dilemman. För att kunna göra det behövs kunskap om hur motsättningarna tar sig uttryck i praktisk verksamhet (Nilholm, 2003). Sjölander (2014) kommenterar att med detta perspektiv blir

det viktigt med dialog och diskussion kring skolans uppdrag, pedagogik och grundsyn.

Sjölander (aa) tar också upp ett förhållandevis nytt begrepp inom specialpedagogiken, nämligen tillgänglig utbildning. Begreppet härrör från Sveriges handikappolitiska ambition att arbeta för alla individers tillgänglighet till hela samhället (Prop. 1999/2000:79). Enligt Sjölander (2014) har Specialpedagogiska skolmyndigheten fått regeringens uppdrag att arbeta specifikt för ökad tillgänglighet i skolan, dvs. att förbättra lärande och delaktighet. Sjölander (2014) skriver att med tillgänglig utbildning avses dels kunskap om betydelsen av den fysiska miljön i skolan och dess utformning, dels kunskap om vilka konsekvenser en funktionsnedsättning kan ge för lärande och socialt samspel. När social, pedagogisk och fysisk miljö samspelar utifrån elevens behov och förutsättningar kan utbildningen sägas vara tillgänglig för alla, oavsett individuella olikheter. Detta anses ge goda förutsättningar för lärande. Genom att tillgänglig utbildning fokuserar frågor om miljö och helhetsperspektiv på skola och utbildning i stället för individens förutsättningar kan tillgänglighetsbegreppet anses ansluta till inkluderingsperspektivet.

Till frågan om syfte: transferering eller verksamhetsutveckling

I de intervjuer som genomförts med ansvariga handläggare på SPSM har genomgående de regionala utbildningsinsatserna kommenterats med att utgöra ett omfattande administrativt arbete till begränsad eller tveksam nytta. Många har jämfört SIS-medlen för regionala utbildningsinsatser som ett dolt transfereringssystem där ansökan, prövning och redovisning utgör administrativt merarbete med marginell effekt. Detta skrivet även om en viss andel ansökningar avslås. "SIS-medlen är rena transfereringar, inte en sporre för utvecklingsinsatser" (I 20 personlig kommunikation 6 juni, 2014). I vår genomgång av inkomna ansökningar tycks den huvudsakliga förklaringen till avslagen vara att det inte förekommer elever från andra kommuner i ansökan. SPSM har heller inget kvalitetsprövningsansvar för medlen. Deras uppgift är att fördela medlen om inkommen ansökan uppfyller de fåtaliga kriterier som existerar för positiv bedömning. Vår slutsats av detta är att om staten ser

SPSM som en transfereringsinstans för SIS-medel till regionala utbildningsinsatser bör tilldelningsförfarandena förenklas. Det kan t.ex. ske genom schablonfördelning av resurser till kommunerna motsvarande målgruppens storlek i individer. Om staten önskar en kvalitetsprövning av användningen av medlen, genom ansökningsförfarande, prövning och redovisning, bör förordningen kompletteras med tydligare prioriteringsdirektiv och kvalitetskriterier. I dag tolkar SPSM, genom sitt utarbetade dokument om "Vägledning SIS-medel. Fördelningsprinciper och kriterier för likvärdig fördelning" (2013) statsmaktens vilja i de få formuleringar som finns tillgängliga. Inledningsvis kommenterade vi att dessa formuleringar ("regional art", vad som är "stor utsträckning" vad avser elever från annan hemkommun, vad som avses med "merkostnader för undervisningen" samt vad som är "särskilt stora" kostnader för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder) inte alltid är lätta att operationalisera eller rationellt motivera. "En av de svårare frågorna är vad merkostnaden är" (intervju 2014-06-19). Myndigheten lämnas till subjektiva uttolkningar av kvalitativ art som går att likna med de utmaningar som Bo Eneroth (2011) uttrycker med titeln till en av sina böcker; "Hur mäter man vackert?"

Statsmaktens otydlighet i direktiv för fördelningen av de regionala undervisningsmedlen kan även få negativa konsekvenser i nyttjandet att de medel som finns att tillgå. Detta i två meningar; dels huvudmännens förståelse av vad medlen är till för, dels myndighetens möjligheter till bedömning av bidragets effekter. Vilka effekter eftersträvas? Grausne (2013, s. 6–7) skriver i sin utvärdering av SIS-medlen att;

Denna uppföljning har dock även visat att syftet med bidraget förefaller vara otydligt i verksamheterna. När representanter för Rh-verksamheterna beskriver vad bidraget går till så anges flera olika ändamål. I regelverket för bidraget anges att bidraget får beviljas till merkostnader för undervisning samt kostnader för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder, om kostnaderna är särskilt stora. Även om skrivningen utesluter vissa av de ändamål som de studerade verksamheterna beskriver, lämnar skrivningen ändå utrymme för tolkning. Verksamheternas olika tolkningar av vad bidraget ska användas till och de stora skillnaderna i kostnadstäckning mellan verksamheterna gör det svårt att bedöma effekterna av bidraget. Under den period som studerats i denna utvärdering var det, av myndigheten, angivna syftet med bidraget att "understödja skolhuvudmän att i

regional samverkan bedriva undervisning för elever med funktionsnedsättning”. Syftets vaga formulering gör det svårt att använda vid en utvärdering av bidragets effekter.

Vi menar att om detta statsbidrag blir kvar i sin nuvarande form behövs förtydliganden om syfte och fördelningsprinciper. I annat fall riskerar verksamheten att brottas med olika typer av problem länkad till implementationsprocessen. Vi menar också att om syftet med dessa medel är att bidra till en positiv verksamhetsutveckling för den avsedda målgruppen unga, så kan verksamheten förenklas och effektiviseras genom samordning med de SIS-medel som går till utvecklingsinsatser.

Till frågan om ekonomi och avväganden: Den interkommunala ersättningen och SPSMs fördelningsprinciper för regionala utbildningsinsatser

Enligt förordningen skall de regionala undervisningsmedlen användas till ”insatser av regional art” (SFS 1991:931, § 1). Med regional art avses ”samordnade utbildningsinsatser för elever med funktionsnedsättning eller med andra särskilda behov, som i stor utsträckning kommer även sådana elever till del vilka har en annan hemkommun än den kommun där utbildningen bedrivs” (ibid, § 2). Ersättningen en kommun får för att bära det regionala ansvaret är dels SIS-medel, dels ersättning för eleven genom interkommunal ersättning mellan berörda kommuner. SIS-medlen skall ersätta anordnande huvudman för de merkostnader som kan uppstå med undervisning av regional art och för elevhälsa och andra elevstödande åtgärder om kostnaden är särskilt stora (ibid, § 4). Den interkommunala ersättningen skall ersätta anordnade kommun för ordinarie skolkostnader för elever från andra kommuner. Dessutom har kommunen att täcka kostnaderna för de egna eleverna i behov av särskilt stöd på samma sätt som man organiserar skolgång för andra elevgrupper.

Frågan om hanteringen av den interkommunala ersättningen är en viktig principiell fråga. De totala kostnaderna för att bedriva utbildningsinsatser behöver avvägas mot den summa som erhålls genom de interkommunala ersättningarna. Om de interkommunala ersättningarna är tillräckliga för att täcka kostnaderna kan SIS-

medlen för att bedriva regionala utbildningsinsatser innebära en "vinst" för anordnande huvudman. SIS-medlen kan då utgöra ett ekonomiskt incitativ att minska huvudmannens kostnad för barnen från den egna kommunen. Något SIS-medlen inte syftar till. Denna beskrivning motsägs dock från innehållet i vissa av intervjuerna. Där hävdas att "om kommunerna får pengar för regionala utbildningsinsatser sänks den interkommunala ersättningen från andra medverkande kommuner. Ingen uppföljning av detta sker dock från oss, så vi vet inte med säkerhet om det är så". (I18) Beroende på hur SIS-medlen används kan dessa riskera att snedställa principen om likvärdighet i utbildningssystemet inom och mellan kommuner. Samtidigt finns en risk för det motsatta. I kapitlet om sjukhusundervisningen skrev vi att "I detta sammanhang nämns även *den interkommunala ersättningen* som en fråga att vara medveten om. Då schablonbeloppet för varje lärartjänst inte täcker de reella utgifterna måste detta ekonomiska "gap" hanteras. Vissa skolhuvudmän inkräver avgifter från angränsade kommuner, andra inte. Detta skapar principiella problem i förhållande till likvärdighet." Det motsvarande kan ske med regionala undervisningsinsatser, dvs. att anordnade kommun inte, trots SIS-medel, får kostnadstäckning för den insats som görs för elever från andra kommuner.

I de intervjuer som genomförts har SPSMs handläggare berättat att myndigheten gör kontroller för att inte SIS-medlen skall utgöra en källa för ekonomiskt överskott. Samtidigt klargörs i intervjuerna att genomskinligheten i huvudmännens resursanvändning och resursfördelning av SIS-medlen inte alltid är så tydlig. Detta trots ärliga ambitioner och vilja. Huvudmännens budgetar representerar intäkter från flera olika källor som slås samman och sedan fördelas. I detta är det inte alltid lätt att urskilja just användningen av SIS-medlen. "Vi har svårt att följa upp medlen till regionala utbildningsinsatser, de kan hamna var som helst i verksamheten" (I 19).

I SPSMs fördelningsprinciper för likvärdig fördelning av regionala undervisningsinsatser (SPSM, 2013, sid 2) redovisas en fördelningsnyckel där elever från anordnande huvudmans egen kommun erhåller mellan 15 000–35 000 kronor per elev, beroende på skolform, och 40–75 000 kronor för elever från andra kommuner. Denna fördelningsnyckel förvånar oss något. På vilket sätt kan eller

bör huvudmannens utbildningsinsats för de egna eleverna utgöra grund för bidrag (dvs. vara regional)? Att utbildningsanordnaren får ersättning för de elever som tas in från andra kommuner, för merkostnader som kan uppstå med undervisning av regional art och för elevhälsa och andra elevstödjande åtgärder om kostnaden är särskilt stora, känns däremot logiskt. Detta avser kostnader utöver vad som ersätts genom de interkommunala ersättningarna. Problemet med denna fördelningsprincip är dock att den inte är likvärdig i förhållande till alla Sveriges kommuner. Dels skapas med fördelningsnyckeln en ekonomisk rationalitet som kan vara olycklig, dels är kommuner som t.ex. finns i områden med stora geografiska avstånd missgynnade i och med att deras möjligheter till regionalt samarbete är sämre än i t.ex. storstadsområden. Vi har tidigare visat att Norra och Mellersta regionen inte återfinns i lika stor utsträckning i inskickade ansökningar som de övriga regionerna. Det finns rimligen geografiska förklaringar för detta.

Den argumentation vi för ovan om att statsbidraget för regionala utbildningsinsatser borde fokusera de merkostnader som uppkommer för regionala insatser kan dock möjligen ifrågasättas. I den proposition (Prop. 1990/91:18) som föregick förordningen definieras medlen att kunna användas för såväl regionala som lokala insatser. ”Från ett anslag, särskilda insatser på skolområdet (SIS) kan kommunerna få bidrag till kostnader för undervisningsinsatser som kommunen vidtar för elever med handikapp eller andra särskilda behov i grund- och gymnasieskola. Bidrag ges för dels regionala, dels lokala insatser.” (ibid, s. 86–87). I budgetpropositionen från samma period (Prop. 1990/1991:100, bilaga 10 s. 70) upprepas samma text om regional och lokal användning:

Från det nuvarande anslaget Särskilda insatser inom skolområdet om ca 349,2 milj. kr. utgår statsbidrag till kostnader för undervisningsinsatser och elevvårdsinsatser av regional art och undervisningsinsatser av lokal art som kommuner genomför för elever med handikapp eller andra särskilda behov i grundskolan och gymnasieskolan. Resurser från detta anslag utgår i dag utöver vad som avsätts för skolans ordinarie verksamhet.

Enligt dessa skrivningar kan således medel även ges för huvudmannens egna elever. Dock kvarstår de problem som statsbidraget kan ge för principen om en likvärdig skola.

Även om det finns formuleringar i propositionen från år 1991 som kan möjliggöra en argumentation om medel till anordnande huvudmans egna elever finns det skäl att reflektera över detta. I Prop. 1990/91:100 (bilaga 10, s. 70–71) skrivs bland annat att;

I enlighet med riksdagens beslut med anledning av förslagen i propositionen om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76) skall de medel som avser särskilda insatser på lokal nivå ingå i sektorsbidraget för skolan. Den beräknade andelen insatser på lokal nivå uppgår till ca 75 % av nuvarande anslag. Jag har därför fört över dessa medel till det nya sektorsbidraget under anslaget B 8. Bidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet. Ca 25 % av anslaget används för insatser på regional nivå. Dessa insatser är sådana som planerats i samråd med berörda kommuner, läns skolnämnder eller planeringsberedningar och avser undervisningsinsatser för elever med handikapp eller andra särskilda behov, t.ex. elever på sjukhus, skoldaghem eller skolinternat.

Texten kan tolkas som att insatser på lokal nivå skall täckas av sektorsbidraget för skolan och de regionala insatserna av SIS-medel för regionala utbildningsinsatser. Det kan möjligen också vara så att uttolkning och tillämpning av medlen för regionala utbildningsinsatser förändrats över tid så att lokala insatser inte längre kommer ifråga, eller att vår förståelse av "lokala insatser" inte tillräckligt beaktat de olika möjliga tolkningar som kan finnas av begreppet. Vidare, i SPSMs dokument "Vägledning SIS-medel 2014. Fördelningsprinciper och kriterier för likvärdig fördelning" finns i avsnittet om regionala utbildningsinsatser ingen text som nämner lokala insatser. Vi får intrycket att myndighetens uttolkning av förordningen uteslutande handlar om regionala insatser. Om så är fallet, återstår frågan om skälen till bidrag till huvudmannens egna elever.

Enligt förordningen skall SIS-medlen för regionala undervisningsinsatser ges till insatser "... som i stor utsträckning kommer även sådana elever till del vilka har en annan hemkommun än den kommun där utbildningen bedrivs" (ibid, § 2) SPSM har för år 2013 i sin tillämpning av detta beslutat att "relevantalet från annan kommun bör uppgå till minst en fjärdedel" (SPSM, 2013 s. 6) för att ansökan skall godkännas. Enligt intervjuresultaten har principen tidigare i den studerande perioden varit att minst en elev, eller ett fåtal elever, skall komma från annan kommun. Förändringen år 2012 till kravet på 25 procent elever från annan

kommun än den anordnande huvudmannens egen kom, enligt intervjuerna, som ett resultat av oro för att enskilda elever rekryterades för att garantera tillgång till statsbidraget, inte för att möta regionala behov. Oavsett om principen varit minst en elev eller minst en fjärdedel av elevantalet kan frågan ställas om det motsvarar förordningens text om ”stor utsträckning” (SFS 1991:931, § 2). SPSM gör dock ett intressant tillägg i sina riktlinjer gällande tolkningen av orden ”i stor utsträckning”. Man skriver (SPSM, 2012, s. 6) att med detta skall avse ”att elever från andra kommuner ges lika möjligheter att få tillgång till insatsen som i värdkommunen. Om insatsen erbjuds elever från annan kommun *enbart i mån av plats* är den inte att betrakta som regional undervisningsinsats”. Vi menar att detta förefaller vara en rimlig princip för tolkningen av förordningens text.

3.6 Slutsatser och rekommendationer

Vi menar att föregående text visat ett behov av att endera tydliggöra statsmakternas syfte med bidraget och efter vilka fördelningsprinciper bidraget skall utgå eller att statsbidraget till regionala utbildningsinsatser avvecklas. I det senare fallet presenteras i utvärderingen fyra alternativ till användning av medlen. Oavsett om fördelningen av SIS-medel till regionala utbildningsinsatser bibehålls i dess nuvarande form eller övergår till någon av de fyra möjliga alternativ som skisseras i rapporten bör det, menar vi, samtidigt utredas om verksamheten (i helhet eller i avgränsade delar) skall omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar. Detta till fromma för målgruppen, dvs. barnen och ungdomarna.

SIS-medlen till regionala utbildningsinsatser uppfattas av de intervjuade som obsolet samt inte i överensstämmelse med angränsande dominerande diskurser gällande elever i särskilda behov (inkludering i hemskolor). Till detta kan läggas en analytisk slutsats att förekomsten av bidraget innesluter ett flertal konkurrerande policyprinciper. Statsbidraget till regionala utbildningsinsatser uppfattas också av SPSMs handläggare som arbetskrävande med nuvarande utformning och att det finns bättre alternativ användning av medlen.

4. Utvecklingsprojekten år 2009–2013

4.1 Introduktion

Enligt förordningen som reglerar användningen av SIS-medlen (SFS 1991:931) får medel beviljas till tre verksamheter; regionala utbildningsinsatser, sjukhusundervisning och utvecklingsprojekt. Det sistnämnda syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning. Medel kan för utvecklingsprojekt beviljas för projekt som bedöms som något utöver den generella skolutvecklingen. Utvecklingsprojekt är en del av anslaget som kan ge skolhuvudmän möjlighet att utveckla och pröva nya arbetssätt där erfarenheterna på sikt tas tillvara i den ordinarie verksamheten. En förutsättning för bidrag är att skolhuvudmannens egeninsats i projektet minst ska motsvara beviljat bidrag från SPSM. I vissa fall har uppföljningsbesök genomförts av SPSM.

Utvecklingsprojekt; styrdokument och interna direktiv

Det styrdokument som reglerar bidraget för utvecklingsprojekten är SPSMs årliga regleringsbrev. I de regleringsbrev som gäller för åren 2009–2013 återfinns likalydande text om utvecklingsprojekt i följande ordalydelse ”... utvecklingsprojekt och analyser som syftar till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning (Utbildningsdepartementet 2009, 2010, 2011, 2012, 2013)”¹¹⁶.

¹¹⁶ Vi konstaterar dock en särskild skrivning i Regleringsbrevet år 2013; ” ... redovisa myndighetens arbete med råd och stödinsatser riktade mot enskilda barns och elevers lärmiljö samt analysera vilket framtida behov som finns av ett sådant stöd och vilka förändrade krav det eventuellt ställer på myndigheten (Utbildningsdepartementet, 2013).

Utöver styrdokumentet finns vägledning till SIS-medel inför varje år, samt rutin- och processbeskrivningar. En grund för direktiven är rutinbeskrivningen som reviderades inför år 2009 och gällde tills en vägledning togs fram inför år 2012. Denna har i sin tur reviderats åren 2013 och 2014. I rutinbeskrivningen från år 2009 (SPSM, 2009) uttrycks följande:

Utvecklingsprojekt ska syfta till att utveckla arbetssätt, lärandemiljö med mera utifrån ett perspektiv om en skola som kännetecknas av delaktighet, jämlikhet och gemenskap och på sikt tas tillvara i den ordinarie verksamheten. Ansökan ska innehålla uppgift om typ av insats, berörd elevgrupp, projekttid, effekter och måloppfyllelse samt hur implementering skett i den ordinarie verksamheten. Utvecklingsprojekten kan även bilda underlag för vidare forskningsinsatser. Respektive SIS-handläggare ansvarar för att sprida kunskaper från utvecklingsprojekt i vår egen organisation. (s. 4)

Till denna rutinbeskrivning finns även en bilaga för bedömarna (SIS-gruppen), vilken ger en grund för bedömning och hantering av medlen. Vi bedömer denna vara tämligen summarisk och kortfattad, men innehållande förslag till bidrags- och avslagskriterier.

Vägledning för SIS-medlen år 2012 (SPSM, 2011) preciserar bidragssökandet till främjande lärmiljö för elever med funktionsnedsättning samt att pröva nya arbetssätt som kan tas tillvara i den ordinarie verksamheten. Vidare beskrivs att bidraget kan täcka kostnader för projektansvariga, dokumentation samt sådan fortbildning som är avgörande för projektets genomförande. Avgörande för bedömningen av projekten är att de ska vara nyskapande samt att barnperspektivet ska vara tydligt. Projektens bärkraft bedöms med avseende på omvärldsanalys, barnperspektiv, organisation samt resurser. Vad avser resurser ska skolhuvudman finansiera projektet till minst 50 procent. Vidare påpekas att små projekt oftast ger litet resultat och att återverkan i verksamheten är svår att följa upp.

Speciella direktiv finns även formulerade för ansökningar gällande skoldatatek. Med hänvisning till den utvärdering SPSM genomfört, drar man slutsatserna att ansökningarna skall bygga på en tydlig analys och kartläggning av kommunens IT-organisation och Skoldatatekets behov, samt planer för tänkta insatser och utvärdering (SPSM, 2012). Under 2010 beslutade myndigheten att ett nationellt prioriterat område vid bedömningen av

utvecklingsprojekt skulle vara *tillgänglighet*. Myndigheten definierar från år 2011 tillgänglighetsprojekten som en särskild form av utvecklingsprojekt och har i linje med regeringens strategi för funktionshinderpolitiken prioriterat dessa. Syftet med insatserna är att ” ... skapa en tillgänglig lärmiljö för elever med funktionsnedsättning. Projekten ska ta sig an tillgängligheten utifrån ett helhetsgrepp: samspelet mellan social, pedagogisk och fysisk miljö.” (SPSM, 2011 s. 6)

I direktiven framskrivs således att SPSM ska prioritera utvecklingsområdet tillgänglighet. Här ges direktiv för vad en ansökan kan omfatta, t.ex. att insatserna ska gagna hela arbetslag, man ska ta ett helhetsgrepp samt de ska ge en tydlig positiv effekt för eleverna. Man exemplifierar vad insatserna kan omfatta samt vad de kan leda till.

Inför ansökningarna 2014 har en ännu mera detaljerad vägledning publicerats byggd på ovan nämnda principer. Därtill finns en checklista för bedömning (SPSM, 2014). Vidare finns en rutinbeskrivning för SIS-anlaget (SPSM, 2014), vilken preciserar vad ansökan ska innehålla, nämligen en bakgrund, lägesbeskrivning, målbeskrivningar och dokumentation, men även att de kan ligga som underlag för vidare forskningsinsatser.

Utvecklingsprojekt: tidigare utvärderingar och beskrivningar

I tidigare rapporter och officiella dokument har utvecklingsprojekten beskrivits och redovisats. Nedan redogörs för de senaste fem årens viktigaste källor.

Grausne (2012) har, som tidigare nämnts i denna utvärdering, granskat effekterna av statsbidraget för år 2011 ur olika aspekter. När det gäller utvecklingsprojekten visar han att Skoldatateken tilldelades 56 procent av medlen det året. Vidare kan utläsas en sned fördelning med avseende på regioner (32 procent för Västra och 3 procent för Östra).

En särskild form som introducerades år 2011 var de s.k. tillgänglighetsprojekten (se ovan) vars syfte var att beakta samspelet mellan lärande, fysisk miljö och pedagogik. 14 sådana projekt beviljades detta år och dessa fick extra fokus i utvärderingen.

Bland resultaten nämns följande:

- Den specialpedagogiska kompetensen som angavs i ansökan nyttjades.
- 40 procent av projekten blev inte klara i tid.
- Flera projekt genomförde inte alla aktiviteter.
- Många olika aspekter av tillgänglighet beaktades.
- Drygt hälften av alla projekt dokumenterades i någon form.
- Nästan alla projekt har övergått i reguljär verksamhet.
- Projekten beskrevs som lärorika.

Då tillgänglighet är ett vitt begrepp konstaterar Grausne att "... flera av dessa inte tagit hänsyn till olika aspekter av en tillgänglig lärmiljö (2011, s. 17)." En diskussion om bidragets effekter i relation till det definierade målet med bidraget enligt regleringsbrevet förs och konklusionen är att utvecklingsarbete har initierats och påbörjats och att projekten haft inverkan på lärmiljön. Sammanfattningsvis konstateras att utvecklingsprojekten i liten utsträckning dokumenterats eller utvärderats med rekommendationen att SPSM bör ställa krav på detta. Generellt om de tre olika bidragsformerna påpekas att dess effekter bör dokumenteras med ett resonemang om tänkt effektkedja samt möjligheten till flexiblare tidsramar pga. att många projekt inte genomförts i tid.

En förstudie av utvecklingsprojekt byggd på två case genomfördes av Bostedt och Boström (2013) med fokus på arbetsprocesser och resultat. Där konstateras att utvecklingsprojekten fyller en viktig funktion för kunskaps- och verksamhetsutveckling. Förbättringsaspekter som lyfts fram är fokus på ingångsvärden (behovsanalys) och projektredovisningar för att höja kvaliteten i ansökningar och genomförande. Vidare kommenteras kunskapsåterföring/-överföring med följande ord:

Krav på utvärderingar av projekten möjliggör en systematisk kunskapsåterföring till bidragsgivarna och kunskapsöverföring från projekt till skolor, skolhuvudmän och SPSM som regional och nationellt viktig aktör på området. Vi menar att resurser för utvärdering bör ingå i projektbeloppet och genomföras. Vi menar också att myndigheten bör utarbeta rutiner för att säkerställa en systematisk kunskapsbildning av den möjliggörare av lokala och

regionala utvecklingsprojekt som SIS-medlen innebär (Bostedt & Boström, 2011, s. 28).

Gällande dokumentation av utvecklingsprojekt kan nämnas att SPSM utarbetat två skrifter med goda exempel som innehållsmässigt och regionalt skiljer sig åt (SPSM, 2011; 2012). Syftet är bl.a. att skrifterna ”ska entusiasmera fler att skapa en likvärdig utbildning för alla (SPSM 2012, s. 3).” Dessa två skrifter exemplifierar och konkretiserar olika utvecklingsprojekt på ett inspirerande sätt.

4.2 Metodologisk kommentar

Denna delstudie är baserad på två tidigare nämnda metodologiska ansatser; en integrerad systematisk litteraturöversikt med innehållsanalys, samt en kvalitativ studie grundad på semistrukturerade intervjuer med sex informanter väl insatta i problemområdet.

Utvecklingsprojekten regleras inte på samma sätt som de två andra bidragsformerna; många ansökningar får avslag (50–60 procent), kraven på återrapportering är betydligt skarpare och projekten ska vara nydanande inom specialpedagogik. Detta gjorde att vi måste bygga en princip för bedömning av dessa utifrån kvalitetsskäl, innehållsbedömning, fördelning, forskningsanknytning, genomförbarhet, och framskrivet resultat. Vi har vid vår bedömning av ansökningars och redovisningarnas kvalitet använt skalan 1–5, där bedömning 1 är en mycket svag ansökan/redovisning och 5 mycket god. Bedömningarna har grundat sig på helhetsintryck med avseende på innehåll, planering, relevans, möjligt genomförande, specialpedagogiskt område, skolnära samt i redovisningarna även kunskapsåterföring och reflektion och dokumentation. Med utgångspunkt i utvecklingsprojektens ansökningar respektive redovisningar har vi satt upp kvalitetsmättet dem emellan. Således är bedömningen 5 mycket god för just denna empiri. Viktigt att poängtera är att vi inte haft synpunkter på om ansökningens tema ligger inom skolhuvudmannens område, om man ansökt för samma sak tidigare eller om det av andra skäl inte är möjligt att bevilja de respektive ansökningarna medel. Inte heller har vi bedömt ansökningarna vara *utöver den generella skolutvecklingen* (jfr SPSM instruktion).

Urvalet av intervjupersoner har huvudsakligen skett i form av att vi säkerställt representation efter hierarkisk eller verksamhetsmässig position i förhållande till projektinsatser, kompletterat med "snow-ball sampling". Intervjuempirin omfattar tre handläggare och tre projektledare, här kodade till informant I 21–I 26.

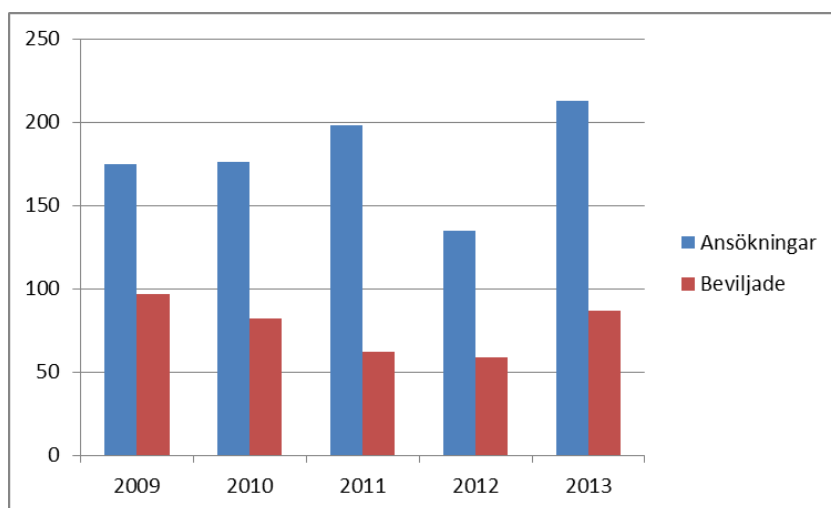
4.3 Innehållsanalys

I detta kapitel presenteras resultaten av innehållsanalysen gällande utvecklingsprojekt under åren 2009–2013. Först ges en översiktlig analys följt av analyser av respektive år, därefter en kvalitativ innehållsanalys och slutligen en sammanfattning.

Allmän översikt

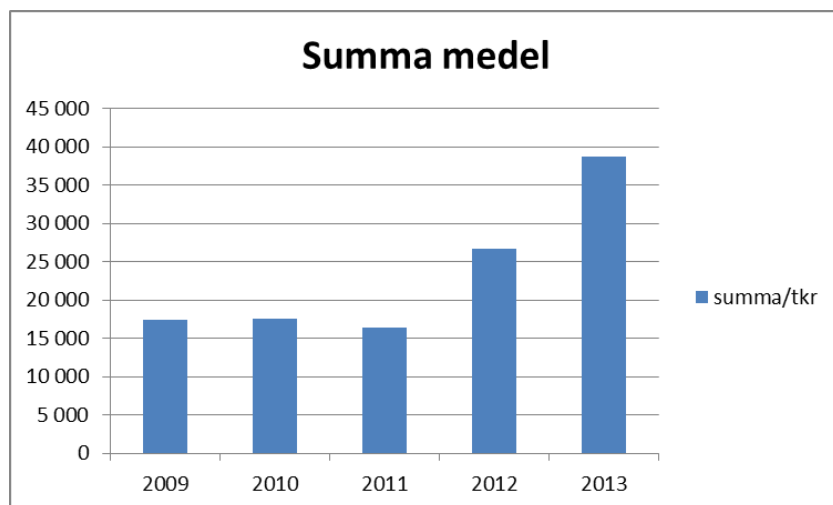
Antal ansökningar under de fem åren har rört sig om mellan 135 och 213 stycken per år (totalt 897 ansökningar). Antalet beviljade ansökningar har varierat mellan 59 och 97 stycken. Det totala beloppet rör sig om cirka 117 miljoner kronor. Mer än hälften av alla ansökningar har inte beviljats (se figur 4:1).

Figur 4:1 Antalet ansökningar och beviljade ansökningar 2009–2013



Medel till utvecklingsprojekt har under de fem åren 2009–2013 gått från cirka 14 procent av anslagen till 30 procent¹¹⁷ av den totala budgeten. Som tidigare nämnts har anslaget till utvecklingsprojekt ökat dessa fem år från cirka 17 miljoner till cirka 39 miljoner kronor. I figur 4:2 illustreras hur detta anslag fördubblats från år 2009 till 2013. Framför allt är det under de två senaste åren som anslaget ökat. Vidare framgår av figur 4:1 att många projekt avslås.

Figur 4:2 Fördelning av medel till utvecklingsprojekt fördelade över år, tkr

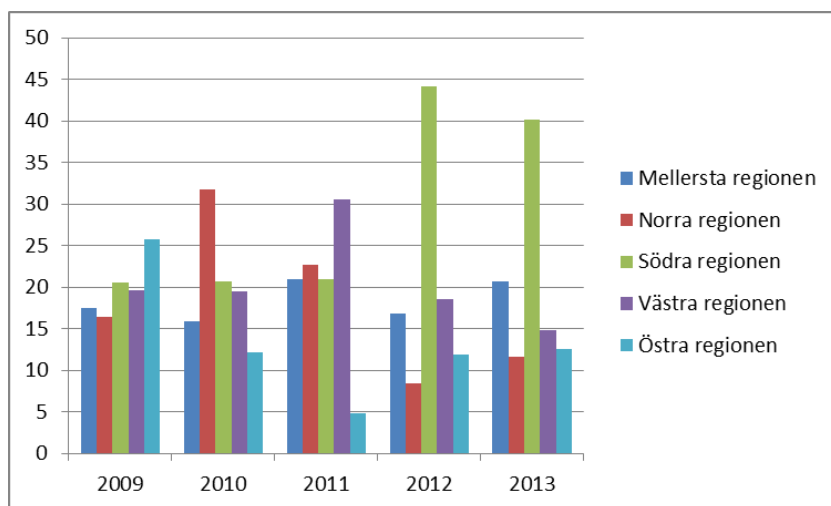


Vi kan alltså konstatera att anslagen till utvecklingsprojekten fördubblats under de fem åren men att antalet beviljade projekt minskat något, alltså beviljas generellt sett ett högre anslag per projekt.

Figur 4:3 visar den procentuella fördelningen av antalet projekt per region under de fem åren. Figuren visar en mindre spridning i tilldelning av medel mellan regionerna under år 2009 jämfört med åren 2012 och 2013 då södra regionen tilldelades 38–42 procent av de totala anslagen. Från 2011 märks också en ganska ojämn tilldelning gällande antal projekt per region.

¹¹⁷ För 2014 har anslaget ökat till ca 36 procent och är för första gången större än regionala utbildningsinsatser.

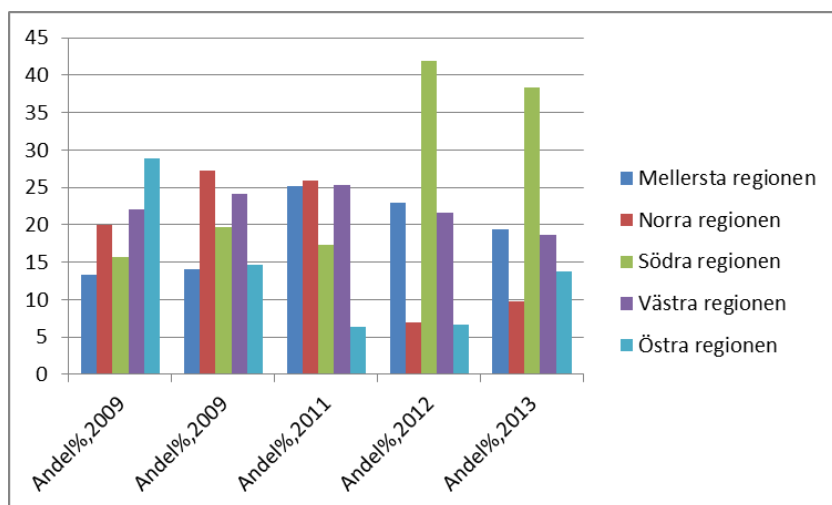
Figur 4:3 Procentuell fördelning per region av antalet anslag för utvecklingsprojekt under åren 2009–2013



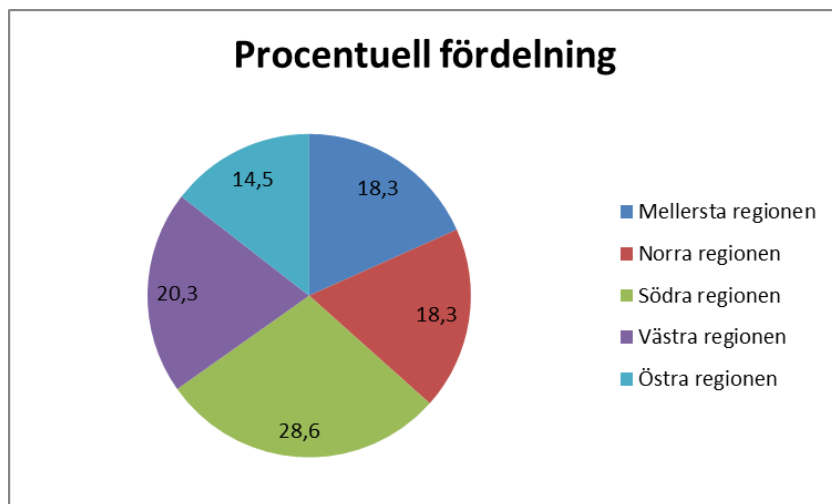
Figur 4:4 visar också det procentuella medelvärdet för varje region under de fem åren gällande ekonomisk fördelning. Sett under en femårsperiod är denna variation på beviljade projekt inte lika tydlig (se figur 4:5). Här framkommer att Södra regionen tilldelats cirka 29 procent av antalet anslag följt av de fyra andra regionerna på 14–20 procent.

Variationen på fördelning av det faktiska ekonomiska bidraget under de fem åren illustreras i figur 4:4. Här kan utläsas att de två senare åren har en större variation i medelsfördelning.

Figur 4:4 Procentuell fördelning per region av det ekonomiska anslaget för utvecklingsprojekt under åren 2009–2013



Figur 4:5 Procentuell fördelning per region av antalet anslag för utvecklingsprojekt totalt sett under fem år



Fördelning och beviljandegrad mellan regionerna redovisa i tabell 4:1. Beviljandegraden ligger på mellan 31 till 55 procent. I tabellen kan utläsas att beviljandegraden/projekt har minskat under de fem åren från 54 till 39,6 procent.

Den procentuella beviljandegraden per region under dessa fem år visar att Södra regionen fått flest ansökningar beviljade (53 procent) och Östra regionen minst antal ansökningar beviljade (cirka 35 procent). I tabellen kan även utläsas att antalet beviljade projekt/år har minskat.

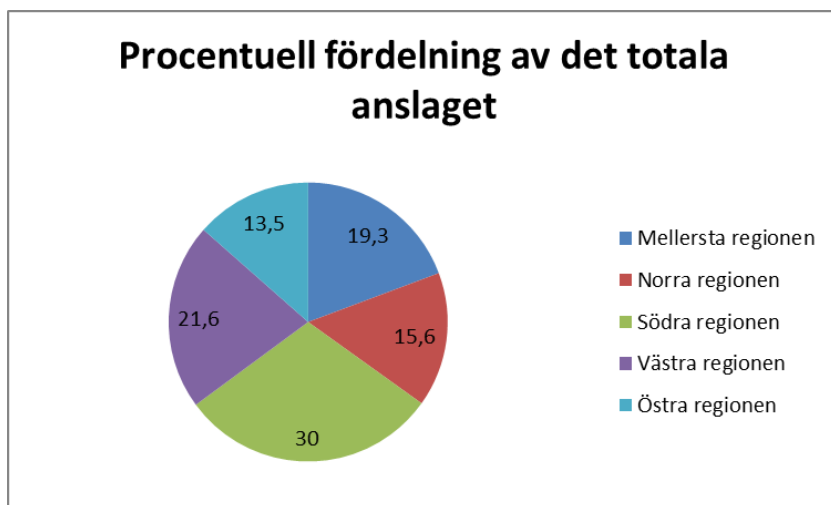
Tabell 4:1 Fördelning och beviljandegrad/region av utvecklingsprojekt åren 2009–2013

Region	% bev.2009	% bev.2010	% bev.2011	% bev.2012	% bev.2013	m/region
Mellersta regionen	44,7	43,3	31,7	45,5	37,5	40,54
Norra regionen	53,3	70,2	36,8	25	43,4	45,74
Södra regionen	58,8	44,7	41,9	63,4	57,4	53,24
Västra regionen	42,2	36,4	41,3	36,7	31	37,52
Östra regionen	71,4	37	7	31,9	28,9	35,24
<i>Medelvärde total/år</i>	<i>54,08</i>	<i>46,32</i>	<i>31,74</i>	<i>40,5</i>	<i>39,64</i>	

Södra regionen har tilldelats mest ekonomiskt anslag, cirka 30 procent av medlen, eller 35,1 miljoner kronor. Därefter följer Västra som fått 21,6 procent vilket är cirka 25,2 miljoner kronor. Mellersta har fått 19,3 procent (22,6 miljoner), Norra 15,6 procent (18,2 miljoner) och Östra 13,5 procent (15,8 miljoner).

Vid en jämförelse mellan beviljat antal ansökningar per region och beviljat ekonomiskt medel per region är den procentuella fördelningen tämligen lika.

Figur 4:6 Procentuell fördelning per region av det ekonomiska anslaget för utvecklingsprojekt totalt sett under fem år



Gällande fördelning mellan kommuner under dessa fem år kan konstateras att 198 av landets 290 geografiska kommuner beviljats bidrag för utvecklingsprojekt. Vad som kan utläsas ur översikten är att störst tilldelning varje år har tillfallit stora städer; Umeå (2009), Göteborg (2010), Helsingborg (2011), Lund (2012) och Malmö (2013).

Kvalitativ innehållsanalys

Innehållsanalysen i denna empiri har grundats på såväl kvalitativa som kvantitativa ansatser. Varje ansökan har granskats ur fem olika aspekter; sökt och beviljat belopp, innehåll (tematiserats i kategorier,) motiv för avslag, innehåll i ansökan och i redovisningar, övrigt samt i förekommande fall SPSMs noteringar.

De innehållsmässiga kategorierna har varit följande: språk (all typ av kommunikation, ex AKK samt läs- och skrivproblematik), sociala/emotionella teman, lärmiljö, rörelser/motorik, matematik, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF), syn/hörsel, skoldatatek samt övrigt. Under punkten övrigt har vi klassificerat sådana ansökningar som handlar om generella frågeställningar som

förändrade attityder, handlingsmönster, teater, att jobba emot kursplanemålen etc. Från år 2011 tillkom kategorin tillgänglighet. Tilläggas bör att vissa ansökningar kombinerar en eller flera kategorier, som exempelvis språkutveckling, neuropsykiatriska funktionsstörningar (NPF) och lärmiljöer.

När det gäller avslag har vi funnit tre kategorier för detta; skolhuvudmannens uppdrag, datateksliknande verksamhet och övrigt. År 2012 används kategorin prioritering med efterföljande kommentarer om exempelvis skolhuvudmannens eller skoldatatekens uppdrag. För varje år tycks det finnas en generell mall för avslag som presenteras på följande vis:

X kommun har sökt medel ur ovanstående anslag för utvecklingsprojektet "Skoldatatek". Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att verksamheten är en kommunal angelägenhet och lämnar därför ansökan utan bifall. (SPSM, avslagsmall 2009).

X skola har ansökt om statsbidrag för att genomföra utvecklingsprojektet n.n. Specialpedagogiska skolmyndigheten beslutar om fördelningen av de medel som regeringen anvisar för statsbidrag. För att göra denna fördelning måste myndigheten prioritera bland de inkomna ansökningarna. Specialpedagogiska skolmyndigheten har inte prioriterat er ansökan och ni har därför inte tilldelats några medel (SPSM, exempel avslag 2012)

Vad avser utvecklingsprojekt har sålunda samtliga dokument gällande dessa (ansökan¹¹⁸, redovisning etc.), andra typer av dokument (exempelvis SPSMs interna sammanställning av bedömningsunderlag för 2012 och 2013) samt intervjuerna varit grunden för vår resultatredovisning och slutsatser.

Innehållsanalys för 2009

Under år 2009 har SPSM, enligt årsredovisningen, arbetat med att utveckla handlägningsprocessen i samband med SIS-medlen. Handläggningstiden var totalt 19 veckor. Den beräknas från sista datum för ansökan om bidrag för år 2009, som var den 31 augusti 2008, till slutligt beslut som lämnades 12 januari 2009. Till

¹¹⁸ Hädanefter används A som förkortning på ansökningsdokument följt av år, R för redovisningar följt av år.

utvecklingsprojekt tilldelades cirka 15 procent av hela SIS-bidraget. Under år 2009 inlämnades 175 ansökningar varav 97 beviljades¹¹⁹. Under året beviljades bidrag i huvudsak till kostnader för tjänster och i några fall även för medverkan av expert samt för dokumentation. Bidrag för att starta skoldatatek har under året lämnats till 53 kommuner, vilket motsvarar 66 procent av medlen för utvecklingsprojekt (56 ansökningar av 97). Många av dessa ansökningar följer myndighetens anvisningsmall. Östra regionen tilldelades procentuellt mest medel (25,8 procent) detta år och Norra regionen minst medel (16,5 procent), se figur 4:3.

Forskarteamet har endast haft tillgång till cirka 20 kompletta ansökningar och ett tiotal redovisningar¹²⁰. Av denna anledning kan vi inte värdera kvalitet och innehåll på dessa som vi kunnat med de fyra följande åren. Sett till teman för ansökningarna har Skoldatateken dominerat stort. Två andra teman som är tydliga detta ansökningsår är språk och övrigt. Övriga kategorierna, t.ex. särskola, syn/hörsel och motorik/rörelser, har ganska få ansökningar.

Av de ansökningar som fått avslag, 75 stycken, finner vi fyra motiv¹²¹; kommunens/skolans eller skolhuvudmannens ansvarområde (58 stycken), fått bidrag för skoldatatek (9 stycken), hänvisning till förordningen (6 stycken) och övrigt (2 stycken). Vidare kompletteras vissa avslag med hänvisning till råd och stöd inom SPSM.

Innehållsanalys för 2010

Sammanlagt har 82 utvecklingsprojekt av 176 insända beviljats statsbidrag från anslaget under året och av dessa har 48 projekt varit skoldatatek, dvs. cirka 60 procent av ansökningarna. Många av dessa ansökningar följer myndighetens anvisningsmall. Av de övriga ansökningarna kan vi utläsa teman som *språk*, följt av insatser kring

¹¹⁹ Här lutar vi oss på SPSMs beräkningar (2014-08-25). Våra beräkningar skiljer sig lite grand. Detta kan bero på att vi inte sett oavslutade projekt eller sådana som ändrats på andra sätt.

¹²⁰ Anledningen till avsaknad av komplett material detta år är övergången från gamla myndigheten Specialpedagogiska Institutet (SIT) till nuvarande myndighet. Det har på grund av olika system inte varit möjligt att få tillgång till allt material.

¹²¹ Detta år har vi inte kompletta handlingar beroende på att två myndigheter överlappat varandra. Avslagsredovisningen bygger därför på SPSMs egna sammanställningar.

särskola, som mest frekventa. De andra kategorierna har få ansökningar. Östra regionen tilldelades procentuellt minst medel (12,2 procent) och Norra regionen mest medel (31,7 procent), se figur 4:3.

Till de ansökningar som gavs avslag var det vanligaste motivet kommunens eller skolhuvudmannens uppdrag (cirka 68 procent). I vissa avslag hänvisas till Råd & stödverksamheten inom SPSM. En skolhuvudman inkom med en slags protest emot anslagsbeslutet (IBID 2009/1008).

Jag blev lite fundersam över argumentationen kring vår ansökan/.../Det vi lyfter fram är ett område som inte träffas av de insatser som görs /.../Det är inte så att detta problem är kartlagt ordentligt/.../När det gäller regelverket runt vår ansökan läste vi igenom det grundligt...(A 31).

Avslagsmotivet att ansökan var skoldatateksliknande eller att skoldatatek gavs anslag bara till ett större område, förekom i cirka 20 procent av avslagen. Följande skrivning förekom; ”Specialpedagogiska skolmyndigheten anser att verksamheten är skoldatateksliknande för vilken myndigheten utbetalat bidrag och lämnar därför ansökan utan bifall” (Ö 534).

I sju ansökningar förekom motivet *hänvisning till förordningen*. Vad detta specifikt omfattar kan ej utläsas i avslagen. Citatet nedan exemplifiera hur avslaget skrivs;

X stad har sök medel ur ovanstående anslag för utvecklingsprojektet ”Tillgänglighet i utbildning”. Specialpedagogiska skolmyndigheten lämnar ansökan utan bifall med hänvisning till förordningen. (Ö 455)

Ett par ansökningar har inte kunnat fullföljas detta år beroende på personella och/eller organisatoriska förändringar samt den korta tiden för projektgenomförandet.

Kvaliteten på ansökningarna¹²² 2010 gav ett snittvärde på 2,2–3,4 och redovisningarna 2,7–3,5. I fyra av regionerna kan vi se en viss kvalitativ förbättring från ansökning till redovisning (se tabell 4:3).

¹²² Vi har även bedömt de ansökningar som fått avslag. Därmed innehåller empirin mer än dubbelt så många ansökningar som redovisningar.

Tabell 4:3 Bedömning av ansökningar och redovisningar åren 2010–2013

Region	Mellersta	Norra	Södra	Västra	Östra
Ansökning 2010	2,2	3	3,4	2,3	2,6
Redovisning 2010	2,8	2,7	3,4	3,5	3,5
Ansökning 2011	2,7	2,8	3,1	3,1	2,7
Redovisning 2011	3,6	3,5	2,4	3,5	4,1
Ansökning 2012	2,5	2,5	2,5	2,6	2,9
Redovisning 2012	3,2	3,5	2,9	3,4	3,6
Ansökning 2013	3	2,9	2,6	2,9	3,1
Redovisning 2013	3	3	2,6	2,8	2,7

Många ansökningar är mycket generellt skrivna, kortfattade samt saknar tidsplaner, pedagogisk och forskningsmässig förankring. Vissa ansökningar har endast en eller ett par meningar som beskriver mål och syfte eller förväntade effekter. Vissa av de ansökningar vi klassificerat som låg kvalitet har tilldelats medel och vice versa. Det kan exempelvis vara ansökningar om skoldatateket som beskrivits mycket enkelt och med kvantitativa mått (lärtjänster, utrustning etc.).

De fåtal ansökningar vi bedömer har en hög kvalitet är sådana som skriver fram struktur, tidsplan, nytänkande och visar en specialpedagogisk och metodologisk medvetenhet, med andra ord att projektet verkar vara väl förankrat i organisationen med medvetenhet, och eftertanke och kunskapsåterföring.

De insända redovisningarna bedöms av oss värderingsmässigt ligga på 2,7 till 3,5. De vi bedömer vara av lägre kvalitet är sådana som är kortfattade och i princip saknar analys och reflektion om projektet. De som vi skattat högt har utvärderingar och uppföljning beskrivna och reflektioner om praktisk användbarhet, spridning och specialpedagogisk forskning i bakgrunden.

När vi matchat ansökningarna med slutredovisningar år 2010 ser vi att de flesta, men några undantag, inte kopplat redovisningarna tillbaka till ansökningarna och beskrivit och konkretiserat måluppfyllelsen av projektet med en matchad utvärdering. Att inte fler gjort återkoppling menar vi kan bero på flera orsaker. För det

första att många ansökningar är mycket generella, t.ex. att man ska öka kompetensen och förbättra kunskaperna hos personalen, och detta har man i redovisningarna inte kunnat visa någon utvärderingsmetod för. För det andra förekommer sällan strukturerad uppföljnings- och utvärderingsmetodik i handlingarna.

Under år 2010 har ett fåtal separata utvärderingsrapporter sänts in. Vi bedömer dem hålla hög standard vad avser pedagogisk ambition och praxisnära kunskap. Frågan är dock hur dessa resultat har återförts dels till verksamheten generellt sett, dels till SPSM.

Under året har sex uppföljningsbesök gjorts vid utvecklingsprojekt som beviljats bidrag från anslaget. Beviljade medel innefattar även beslut rörande medel som återbetalats för tidigare år, vilket förklarar skillnaden mellan beviljat belopp och förbrukat anslag.

Eftersom skoldatateken har en hög prioritet vid tilldelning av medel kommenteras detta speciellt i årsredovisningen år 2010. Under året genomfördes en utvärdering av dess effekter med följande konklusion;

Utvärderingen visar att skoldatatekens stöd upplevs ha positiv påverkan på elevernas måluppfyllelse, framförallt för elever med läs- och skrivsvårigheter. Dessutom upplevs stödet ha en inkluderande effekt för eleven och öka dennas självständighet i skolarbetet. Utvärderingen visar vidare på vissa nyckelfaktorer som påverkar effekten av insatserna (SPSM 2011, s. 68).

I utvärderingen av skoldatatekens effekter från år 2010 framkom behovet av bättre förarbete och planering. Med anledning av detta bestämde sig myndigheten att vid kommande bedömningar av ansökningar särskilt granska om tillräcklig förberedande planering av utvecklingsprojekt har gjorts. (SPSM, 2011).

Innehållsanalys för 2011

Sammanlagt har 62 av 198 utvecklingsprojekt beviljats statsbidrag från anslaget under året och av dessa har 30 projekt varit så kallade skoldatatek. Under året har nio uppföljningsbesök gjorts av utvecklingsprojekt som beviljats bidrag från anslaget. Detta år tillkom de s.k. tillgänglighetsprojekten. Färre ansökningar beviljades

bidrag jämfört med år 2010, samtidigt som de bidrag som beviljades var större i antal kronor.

I årsredovisningen betonas även att man under året genomfört en särskild granskning av de projektredovisningar som bidragsmottagarna är skyldiga att inkomma med.” Granskningen visade många fall av bristande planering, vilket ofta resulterat i att projekt fortfarande är i uppstartsfasen när de ska redovisas för myndigheten. (SPSM 2011, s. 79).

Gällande regional fördelning tilldelades Östra regionen i särklass procentuellt minst medel (4,9 procent) och Västra regionen mest medel (30,6 procent), se vidare figur 4:3.

Innehållsmässigt märks detta år en mer tematisk inriktning på ansökningarna. De kan exempelvis handla om tillgänglighet, lärmiljöer och särskola, med andra ord flera än ett fokus eller ett kombinerat fokus. Denna ändrade inriktning kan bero på att tillgänglighetsprojekt uppmuntrats. Ungefär hälften av alla beviljade projekt handlade om skoldatatek, de övriga tydliga temata var övrigt, språk, tillgänglighet och särskola. Även detta år har de övriga kategorierna få ansökningar.

Motiveringarna till avslag av ansökningar detta år var till 75 procent ”skolhuvudmannens ansvar”. Hänvisning till skoldatateksliknande verksamheter återfanns i 17 procent av fallen. För ett tiotal ansökningar gav olika motiv, som t.ex. fel målgrupp. Endast två avslag motiverades med förordningen. I vissa avslag hänvisades det till befintlig Råd & stödverksamhet på SPSM.

Vår kvalitetsbedömning av samtliga ansökningar gav snittvärden på 2,7–3,1, sålunda en marginell kvalitetshöjning jämfört med tidigare år. Även detta år är många ansökningar generellt skrivna, med visioner om att t.ex. öka personalens kompetens, förståelse och arbetssätt i olika specialpedagogiska frågor. Vad vi kan märka är att målgrupperna vidgats i ansökningarna till att gälla såväl gymnasieskolan och vuxenutbildning. En aspekt som är tydligare jämfört med tidigare år är intentioner om att kompetenshöja personalen genom högskolekurser i specialpedagogik. Vissa av de ansökningar vi klassat som svaga har tilldelats medel och de vi bedömde hålla högre kvalitet har inte fått medel. Vi finner således ingen tydlig relation mellan tilldelade medel och av oss uppfattad kvalitet på ansökan. Vi finner heller inget tydligt samband mellan hur bearbetad en ansökan är och den summa medel som ansöks

om, dvs. en lång och välskriven ansökan kan äska en liten summa och en kortfattad sådan en mycket högre summa.

De ansökningar vi bedömer ha en hög kvalitet är sådana som skriver fram en realistisk tidsplan, anknyter till aktuell forskning, bygger på samverkan mellan andra aktörer och har en process- och/eller resultatnriktad idé.

De insända redovisningarna (cirka 50 stycken¹²³) har kvalitetsbedömts av oss till mellan 2,4 till 4,1¹²⁴. De redovisningar som vi bedömer hålla en lägre kvalitet är sådana som är generella, uppräknande av insatser, och i stor utsträckning avsaknad av pedagogiska reflektioner.

Detta år finner vi många flera separata redovisningsrapporter. De som vi skattat högt har utvärderingar och uppföljning beskrivna, matchar ansökan med redovisning, ger konkretion och exempel, reflekterar över resultatet, bifogar enkäter och egna utvärderingar. Vi kan konstatera att SPSMs intention om att granska projekt-redovisningarna har givit viss effekt. Det finns ett flertal rapporter som presenterar erhållandet av goda praxisnära kunskaper, och vi undrar över hur detta återförs till verksamheten?

Ansökningar och slutredovisningar 2011 är inte speciellt väl matchade, dvs. en noggrann jämförelse av syfte och mål med resultat skrivs inte tydligt fram.

Innehållsanalys för 2012

Inför år 2012 har SPSM fortsatt att lägga stort fokus på uppföljning av beviljade statsbidrag, dels för att kontrollera att statsbidragen används till avsett ändamål, dels för att öka kunskap om bidragens träffsäkerhet och effekt inför framtida beslut om tilldelning av bidrag (SPSM, 2012). Under detta verksamhetsår inkom 135 ansökningar varav 59 beviljades bidrag. Fördelningen på antalet beviljade ansökningar mellan regionerna var följande; Södra 44,1 procent, Västra 18,6 procent, Mellersta 16,9 procent, Östra 11,9 procent samt Norra 8,5 procent (se figur 4:3). Fördelningen

¹²³ Vissa redovisningar har ej inkommit, andra har fått uppskov med dem och ytterligare andra har inte slutfört projekten.

¹²⁴ Få ansökningar ger oss begränsat underlag för sammanfattande bedömning, i synnerhet med några få redovisningar från en region (vilka i sig var av bra kvalitet).

på beviljade medel i ekonomiskt hänseende var att Södra regionen tilldelades 41,9 procent av det totala beloppet och Östra regionen minst med 6,6 procent.

Skoldatateken, som tidigare dominerat anslagen, har reducerats. Endast i Södra regionen är detta en dominerande kategori för anslag. Det finns flera ansökningar som är fortsättning på, vidareutveckling eller avknoppning av skoldatateken. Innehållsmässigt märks även detta år en mera tematisk inriktning på ansökningarna. Tillgänglighet i kombination med lärmiljöer och språk är tämligen vanligt förekommande. Ett annat tydligt tema är det neuropsykiatriska området.

Från och med detta år har avslagen en motivering om att ansökan inte blivit prioriterad. Följande formulering används:

Specialpedagogiska skolmyndigheten beslutar om fördelningen av de medel som regeringen anvisar för statsbidrag. För att göra denna fördelning måste myndigheten prioritera bland de inkomna ansökningarna. Specialpedagogiska skolmyndigheten har inte prioriterat er ansökan och ni har därför inte tilldelats några medel. (SPSM, Avslagsmall 2012).

I ett flertal avslagsmotiveringar hänvisas även till Råd och stödverksamheten inom myndigheten. Från detta år har vi fått tillgång till myndighetens interna anteckningar vad gäller avslag. I dessa dokument förs en analytisk diskussion om medelstilldelningen ur många olika aspekter; måluppfyllelse, målgrupper, innehåll m.m. Det framgår tydligt att berörda handläggare har kunskaper om den egna regionens ansökningar.

Samtliga ansökningar under detta år är granskade. Vår bedömning av kvaliteten på dem ger ett snittvärde på 2,5–2,9, sålunda en enligt oss viss kvalitativ tillbakagång. Många ansökningar är fortfarande mycket generella och saknar skrivningar om uppföljning, utvärderingar och kunskapsåterföring samt vetenskaplig förankring. Jämfört med tidigare år skrivs individualisering och lärmiljöer fram i texterna.

De insända redovisningarna bedöms av oss kvalitetsmässigt ligga på 2,9–3,6 sålunda lägre spridning i kvalitet jämfört med förra året. Även detta år finner vi en del ansökningar som är generellt hållna, uppräknande av insatser, och i stor utsträckning avsaknad av pedagogiska reflektioner.

Detta år finns ett flertal separata redovisningsrapporter. De som vi skattat högt har utvärderingar och uppföljning beskrivna, matchar ansökan med redovisning, ger konkretion och exempel, reflekterar över resultatet, bifogar enkäter och egna utvärderingar samt ger god praxisnära kunskap. Vi bedömer att det finns många erfarenheter i dem som kan systematiseras och överföras till verksamheten och myndigheten.

Ansökningarna i jämförelse med slutredovisningar är år 2012 inte så väl matchade, dvs. en noggrann jämförelse av syfte och mål med resultat skrivs inte fram tydligt.

Innehållsanalys för 2013

Sammanlagt påbörjades eller genomfördes 87 utvecklingsprojekt under året med hjälp av bidrag från anslaget. Antalet ansökningar uppgick till 213. SPSM påpekar i sin årsredovisning (2013) att man inte kan redovisa något effektmått för detta bidrag. De täcker en större del av projektkostnaderna och SPSM hävdar att tidigare uppföljningar¹²⁵ har visat att bidraget har en stor betydelse för att de aktuella utvecklingsinsatserna ska kunna genomföras. Ur den totala budgeten för SIS-medlen är det första gången utvecklingsprojekten tilldelas procentuellt mer medel än de regionala utbildnings-insatserna (30 procent jämfört 23,1 procent år 2012).

Även detta år tilldelades Södra regionen flest antal anslag, 40,2 procent av, följt av de andra fyra regionerna; 20,7 för Mellersta, 14,9 för Västra, 12,2 för Östra och 11,6 procent för Norra. Den ekonomiska fördelningen av det totala anslaget visar en liten skillnad; Södra (38,3 procent), Mellersta (19,4), Västra (18,7), Östra (13,8) och Norra (9,4 procent).

Detta år genomfördes ganska många uppföljningsbesök. Myndigheten drar slutsatser att kunskap om pedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättning har ökat och att SPSM tydligt uppfyller det tredje inriktningsmålet i regeringens funktionshinderpolitik. Projekten anses ofta ha medverkat till kunskapsspridning inom skolorganisationen. Insatserna anges

¹²⁵ Det framgår inte vilka dessa uppföljningar är, men vi tror att det handlar om uppföljningsbesök.

förefalla ha påverkat lärares attityder, bland annat vad gäller inkluderande synsätt och användning av alternativa verktyg i undervisningen. Dessutom anges elevernas självkänsla och studiemotivationen öka samt att måluppfyllelse mot kunskapskraven ökar för elever med funktionsnedsättning (SPSM, Årsredovisning, 2013). Det framgår dock inte vilken typ av kunskap man åsyftar, hur den ter sig i praktiken och hur den återförs till verksamheten.

I SPSMs årsredovisning för år 2013 påpekas även minskat antal beviljade ansökningar gällande Skoldatatek därför att allt fler kommuner redan fått bidrag för detta. Antalet tillgänglighetsprojekt har ökat markant jämfört med tidigare år och myndighetens satsning på detta område, genom olika informationsinsatser till skolhuvudmän, har därmed fått avsedda effekter (SPSM, 2012, s. 7). I årsredovisningen hänvisas även till den externa utvärdering som genomfördes år 2013 (Bostedt & Boström, 2013) av två utvecklingsprojekt där vikten av dokumentation, systematisk uppföljning och utvärdering, funktionella formulär, koppling till forskning samt behovsanalyser rekommenderades.

Motiv till avslag detta år är likt föregående år att ansökan inte blivit prioriterad. Även detta år har vi fått tillgång till interna anteckningar gällande avslag, vilka visar interna diskussioner och grundvalar för beviljande eller avslag.

Samtliga ansökningar under detta år är granskade. Vår kvalitetsbedömning av dem gav ett snittvärde på 2,6–3,1. Sålunda en, enligt vår bedömning, viss kvalitativ tillbakagång. Liksom de föregående åren är skrivningarna i ansökningarna fortfarande generellt svepande och saknar i stor utsträckning tankar på uppföljning och utvärdering. En viss innehållsmässig skillnad är att många ansökningar handlar om att utveckla nätverk och kollektivt delge varandra kunskap. Innehållsmässigt uppvisar ansökningarna en mer tematisk inriktning med kombinationer av tillgänglighet, lärmiljöer, neuropsykiatriska funktionshinder (NPF) eller språk. Exempel är att man vill utveckla resursteam och exempelvis *”utveckla ett förtroendefullt samarbete mellan elever, deras vårdnadshavare och personal inom förskoleklass/fritidshem/skola.”* (A 316).

De insända redovisningarna har ett medelbetyg på 2,7–3 i vår bedömning. Sålunda en lägre spridning i kvalitet jämfört med förra

året. Ansökningarna är generellt hållna, uppräknande av insatser, och i stor utsträckning avsaknad av pedagogiska reflektioner. Vi saknar cirka 15 slutrapporter i empirimaterialet. Det finns även detta år några separata redovisningsrapporter som, enligt vårt förmenande, är riktigt intressanta och välskrivna. Dessutom innehåller de nytänkande, specialpedagogiska rön, konkreta lärande- och undervisningsstrategier samt i några fall vetenskaplig förankring. Dessa erfarenheter skulle kunna systematiseras och återföras till verksamheterna.

De redovisningar som i negativ bemärkelse sticker ut är sådana som med några enkla rader utvärderat projekten. Nedan följer två utdrag:

Erfarenheterna har medvetandegjort pedagogernas kunskaper om att pedagogiska alternativa verktyg ger en ökad tillgänglighet för elever med funktionsnedsättning i deras kunskapsinhämtande. (R 345)

Både mjuka och hårda värden visar på en förhöjd måluppfyllelse hos såväl målgruppen som hos personalen. (R318)

Ett intressant fenomen är att detta år har 49 ansökningar inlämnats från en fristående skolkoncern med likalydande utvecklingsidé för samtliga skolor (380 000–760 000 kronor per ansökan). Dessa har behandlats på nationell nivå och givits ett kollektivt avslag.

Övriga reflektioner; om lärmiljöer och elevernas måluppfyllelse

Utvecklingsprojekten ska syfta till att utveckla lärandemiljön för elever med funktionsnedsättning enligt regleringsbrevet. De interna styrdokumenterna preciserar bidragssökandet till främjande av lärmiljöer, men att även pröva nya arbetssätt som kan tas tillvara i den ordinarie verksamheten, att beviljas för projekt som bedöms som något utöver den generella skolutvecklingen samt bilda underlag för vidare forskningsinsatser.

Skoldatateken, som tilldelats stora anslag i synnerhet de två första av de granskade åren, tycks ha givit ramar för en fysisk lärmiljö med pedagogiska resurser och kunskaper i hela landet. De flesta av dessa datatek har blivit permanenta verksamheter inom kommunen vilket tyder på att målet på ett konkret sätt kommit verksamheten och målgruppen till godo. Av redovisningarna att döma ser vi en

konkretion av anslagen i form av utrustning, utbildning, nätverk etc. Från år 2011 blev tillgänglighetsprojekten en särskild form av utvecklingsprojekt och syftet med insatserna är att ” ... skapa en tillgänglig lärmiljö för elever med funktionsnedsättning. Projekten ska ta sig an tillgängligheten utifrån ett helhetsgrepp: samspelet mellan social, pedagogisk och fysisk miljö. ” (SPSM, 2011, s. 6).

En återblick på befintlig forskning om lärmiljöer pekar på att miljön är fundamental för lärande och att *lärmiljöer* kan omfatta många olika perspektiv på lärande och dess komplexitet (Evanshen, 2012). Det kan omfatta t.ex. psykologiska, sociologiska, pedagogiska, kognitiva, perceptuella, sociokulturella, socioekonomiska, fysiska och kommunikativa aspekter, samhälls- och organisationsaspekter samt likvärdighets- och demokratiaspekter (Alberg, 1999). Snävar vi in perspektivet till skolans värld kan det omfatta den fysiska och den sociala miljön. Skolans yttre ramar som ekonomi och organisation är styrmedel som påverkar lärmiljön. Mera konkret i den fysiska och sociala sfären kan goda lärmiljöer innefatta till exempel arbetssätt, bemötande, attityder och klassrummets fysiska utformning, vilka samtliga är viktiga faktorer som kan bidra till att skapa goda förutsättningar för att alla elever ska känna full delaktighet i verksamheten. En god lärmiljö kommer således inte av sig själv utan måste initieras, skapas, utvecklas och utvärderas. Evanshed (2012) pekar på att när fundamentet är grundat kan man lättare engagera personal till förändringar i kulturen och därmed förbättras också undervisningen.

Under dessa fem år har arbetet med att utveckla lärandemiljön prioriterats främst till frågan om Skoldatatek och senare till frågan om tillgänglighet. Med tanke på de stora satsningarna på Skoldatateket tycks det som om bidraget för utvecklingsprojekt på en nationell bas grundlagt ett viktigt fundament för elever med funktionsnedsättningar. Frågan är hur begreppet lärmiljöer uppfattas, skrivs fram och definieras i samband med utvecklingsprojekt. Då forskningen visar att begreppet är mångfacetterat menar vi att det är önskvärt att diskussioner förs om vilka satsningar som görs utifrån hur begreppet uppfattas. Detsamma gäller begreppet tillgänglighet, och i synnerhet hur det kan utvärderas och följas upp.

Det är svårt att utvärdera huruvida bidragen till utvecklingsprojekt stödjer måluppfyllelse i läroplanens mening. Ett flertal

ansökningar skriver fram högre/bättre måluppfyllelse, men i redovisningarna är detta inte konkretiserat. Några enskilda projekt redovisar hur elever klarat kurser bättre, men mest kommenteras att bidraget/-n gett bättre förutsättningar för måluppfyllelse för eleverna/målgruppen.

4.4 Intervjuerna

I detta kapitel följer tematiska resultat av intervjuernas innehåll. Som tidigare framkommit har också intervjuer varit en metod för faktainsamling. Avseende utvecklingsprojekten har sex personer intervjuats; tre anställda inom myndigheten och tre projektledare¹²⁶. Vi har på detta sätt försäkrat oss om att få synpunkter från flera parter. Konkret har tillvägagångssättet för urval av intervjupersoner varit fokus på tidigare och nuvarande nyckelpersoner inom SPSM, vilka vi frågat efter personer som lämpliga informanter. Intervjuerna har tagit mellan en halvtimme upp till tre timmar. Alla intervjuer har spelats in och kortfattade excerpater av dem har gjorts. En del har transkriberats mer fullständigt. Informanterna inom SPSM har arbetat med fördelning av SIS-medel mellan ett till tjugo år. Projektledarna har erfarenheter av ettårs projekt. Resultaten presenteras tematiskt.

Möjligheter och utmaningar

Anslag till utvecklingsprojekten ses av skolhuvudmännen som en ekonomisk förutsättning för att över huvud taget kunna genomföra dessa. Med andra ord är anslagen avgörande för att utvecklingsprojekt kommer till stånd och ett unikt tillfälle att pröva nya arbetssätt. SPSM har en organisation med god kompetens och erfarenhet av utvecklingsprojekt. Genom den nationella SIS-gruppen hanteras ansökningarna på bästa sätt utifrån regelverket (I4, personlig kommunikation 29 juni 2014). Diskussioner förs via månatliga möten för att nå samstämmighet och noggrannhet. Dock nämns problematiken att man får in många handlingar och att därav uppstår en tids- och resursprioritering. De interna anteckningarna

¹²⁶ Här kodas informanterna till I21–I26.

har förbättrats och sedan år 2012 kvalitetsgranskas alla ärenden. Handläggarna har goda kunskaper om den egna regionen och kan fånga upp frågor, problem och möjligheter. Vad som även nämns som en styrka inom SPSM är det nya systemstödet, vilket gör hanteringen noggrannare och ökar transparensen i processen. Vägledningen för bidragsförfarandet har också blivit tydligare. Från år 2014 har man i ansökningarna villkorat en kartläggning (förstudie) i ansökan därför att man sett brister i förberedelsearbetet från skolhuvudman. Med denna förändring kan man dels förstärka att ansökan utgår från reella behov, dels bidra till att få in bättre skrivna ansökningar.

Ett problem som nämns är att externt kunna kommunicera vad man kan ansöka om. ”Vi måste vara vidsynta och inte för kategoriska i våra påståenden” (I23, personlig kommunikation 8 augusti 2014).). I detta sammanhang nämns även problemet att från SPSMs sida kunna hjälpa till i projekten och vara objektiv. Detta belyses också av Bostedt och Boström (2013, s. 17) i utvärderingen av två utvecklingsprojekt med ordalydelsen ”.. var går gränsen mellan direkt hjälp och eventuell styrning?”. Ett annat problem tycks vara att särskilja och bedöma vad som är generell respektive särskild skolutveckling för anslag av medlen. Här är dialogen viktig med skolhuvudman. Ett tredje problem är att uppföljningsarbete för projekten kväver mer resurser. Ytterligare en utmaning internt inom SPSM är att öka kunskaperna om utvecklingsprojekten så att alla rådgivare äger och kan förmedla erfarenheter från dessa. Ett förslag är att rådgivare i allt högre grad bör involveras i redovisningarna (I24, personlig kommunikation 25 juni 2014).

Ett viktigt problemområde är *om* och *hur* projekten har bärighet efter projektiden och kan integreras i den ordinarie verksamheten. Här särskiljer sig svaren från de sex informanterna; projektledarna är mer tveksamma till om detta skett jämfört med representanterna från SPSM. Man är dock rörande överens om att man bör undvika att bidragen bara blir punktinsatser.

Målgrupperna för ansökan om utvecklingsprojekt har över tid utökats till att gälla även förskola och vuxenutbildningar. Därmed har utvecklingsområdena ökat men detta medför att det blir ännu större konkurrens om anslagsmedlen. ”Ju fler som ska dela på kakan, ju mindre bit får var och en” (I22, personlig kommunikation 24 juni 2014).

Likvärdighet

Vid fördelningen av medel ur ett nationellt perspektiv tycks SPSM ha en klar inriktning på likvärdighet. I den nationella SIS-gruppen jämförs och diskuteras ansökningarna inom de fem regionerna och fokus är på särskild skolutveckling. Kvalitetsgranskning har medfört förbättringar i processerna och en ökad transparens. Dessutom har två inspirationsskrifter utgivits med instruktioner och som goda projektförebilder. Man tycks också vara noggranna med att kollektivt tolka de styrdokument som föreligger. De rådgivare som förbereder ärendena är insatta i kommunernas arbeten. Därför kan också sådant som inte syns i ansökningarna finnas som en tyst kunskap i rådgivarnas medvetenhet. Man beviljar därmed vad som för oss skulle framstå som mindre välskrivna ansökningar eller avslår de som till synes ser välskrivna ut. Det är också regioncheferna som ytterst fattar beslut om avslag eller beviljande.

Skolhuvudman och förankring

Att få en tydlig förankring uppåt i projekten tycks vara betydelsefullt för att lyckas (se Bostedt & Boström, 2013). Skolhuvudmannens centralt ansvariga chefers roll bör därför lyftas fram och dessa kan antingen medvetet delegera ansvaret och/eller aktivt medverka i projekten. Detta kan underlättas genom skrivningar i information/ansökningar om skolhuvudmannens ansvar, delaktighet och processmedverkan med anseende på skolchefsnivå. Vidare utgör det en styrka om projekten karaktäriseras av bred medverkan och tydliga mål/visioner. Delaktighet, och aktivt intresse från första början, hela projektet ut från skolhuvudmannens sida är önskvärt. Det är inte önskvärt att ansökningarna får en "brandsläckningskaraktär" (I24 personlig kommunikation 25 juni 2014) dvs. man söker anslag för ett tema/område där det finns problem men där ansökan inte är förankrad hos personalen.

Bidragen till utvecklingsprojekt är avgörande för att dessa ska genomföras och den tidigare (nuvarande) tidsaspekten med ettårsprojekt med kalenderår som utgångspunkt har inte varit optimalt

för skolorna.¹²⁷ Ettåriga tidsgränser kan vara en möjlig förklaring till att skolhuvudmännen inte kunnat sätta sig in i ärendena och delta aktivt i upplägg och genomförande av projekttidéerna. Dock menar projektledarna i intervjuerna att det kan brista inte bara i med-verkan från skolhuvudman utan även i att projekten inte blir en integrerad del i verksamheten efter avslutat projekt. Många projekt har implementerats, men frågan är hur uthålligt projekterfarenheterna tas tillvara?

Kunskapsåterföring och kunskapsutveckling

En kritisk aspekt för projekten är kunskapsåterföringen till verksamheten. Hur kan man mäta eller värdera detta? Vår empiriundersökning visar att utvunnen kompetensförstärkning beskrivs i redovisningarna i ordalag som "bättre förståelse, bemötande, kunskaper och handlingsberedskap", "större insikter i..." etc. Informanterna menar att här finns vissa brister; redovisningarna har skiftande kvalitet och vissa lämnas in efter påpekanden. En informant menade att SPSM har för låga krav på redovisningarna och en annan att redovisningsunderlaget har stora brister. En tredje informant tyckte att lärare inte är skolade i utvärderingar och man efterlyste stöd från SPSM eller andra (såsom forskare). En annan synpunkt som framkommer i intervjuerna är att ansökningsformuläret inte tydliggör vikten av detta. Den samlade bilden är att kunskapsåterföring och kunskapsspridning av projektens erfarenheter och resultat (dvs. framgångsfaktorer och uppfattade hinder) kan och bör förbättras.

4.5 Sammanfattning

Under de fem granskade åren har cirka 400 utvecklingsprojekt beviljats om en total summa på cirka 117 miljoner SEK. Fördelningen mellan regionerna är ojämn; Södra regionen har tilldelats flest antal projekt och mest utvecklingspengar medan Östra regionen fått ungefär hälften så mycket. De övriga

¹²⁷ Från och med 2014 har SPSM infört ett mer flexibelt ansökningssystem med även flerårsprojekt.

regionerna rör sig mellan 17 och 21 procent. Vad denna snedfördelning beror på vet vi inte, men en förklaring kan vara en eftersläpning av skoldatatekssatsningen (I1), dvs. att år 2009 tilldelades Östra regionen en stor andel av summan för att komma igång med skoldatateken och Södra regionen har tilldelats dessa medel något senare. Kanske har Södra regionen också lyckats bäst i att dels sprida kännedom om medlen, dels få till stånd bra ansökningar? Vi menar dock att denna fördelningsaspekt bör granskas och justeras med exempelvis nyckeltal.

Innehållsmässigt har Skoldatateken tilldelats en mycket stor del av anslagen (vilket är ett utslag av en medveten prioritering från SPSM) och denna kategori har tilldelats mer än hälften av den totala bidragssumman. Från år 2011 tillkommer kategorin *tillgänglighet* som en särskild anslagspost. Vi kan konstatera att inriktningen på dessa ansökningar och beviljade projekt är ganska begränsad i teman. Orsaken kan bero på att ansökningarna inriktas mer generellt och därmed har ansökningarna fått en tematisk karaktär. Områden som skrivits fram i ansökningarna är språk i kombination med lärmiljöer och i viss mån särskola. Syn/hörsel, rörelse/motorik och matematiksvårigheter utgör fält som förekommer relativt sällan. De två senaste åren har intresset för NPF ökat. Den kategori som vi klassat som övrig innehåller många smala men viktiga områden t.ex. hemmasittare, film, teater, naturlärande, bedömning, individualisering och speciella terapier.

Vad gäller *ansökningarnas kvalitet* menar vi att de generellt sett håller en låg till medelmåttig nivå. En liten förbättring har skett så till vida att spridningen mellan goda och mindre goda ansökningar har minskat. Vi rekommenderar SPSM att noggrant gå igenom de direktiv som ligger till grund för ansökningarna samt analysera hur ett konstruktivt ansökningsformulär kan se ut. Viktigt är också att ansökningar ges en struktur och tydliga frågeställningar som sedan kan användas till projektens uppföljning och redovisning. Vad vi saknar är med andra ord frågeställningar som manar till uppföljning, reflektion och kunskapsåterföring.

Vad gäller *redovisningarnas kvalitet* har ingen avgörande förbättring skett under dessa fem år, enligt vårt förmenande. Vi ser i vissa fall mer fylliga, konkreta, exemplifierande och reflekterande redovisningar efter år 2011 när SPSM belyste problematiken med redovisningarna. Ett tjugotal redovisningar håller mycket hög

kvalitet baserade på beprövad erfarenhet och vetenskaplig grund och borde kunna ge god kunskapsåterföring till verksamheten och lämpa sig för spridning. Frågan är om detta har skett? SPSM skulle kunna göra kvalitativa metaanalyser av dessa redovisningar/rapporter för att kunskapsåterföra resultaten i större skala. Projekten har rimligen givit ökad kunskap i de berörda skolorna, men vi saknar en mer systematisk dokumentation om effekter för elever och personal i ett längre perspektiv.

Vad gäller projektprocessen från ansökan till redovisning har vi bara i ett fåtal fall kunna skönja matchning, dvs. att man i redovisningen gått tillbaka till ansökan och stämt av mål, syfte, handlingsplan, aktiviteter etc. och gjort en analys av utfallet. Kunskapsåterföringen av projekten skulle kunna öka väsentligt om projektansvariga reflekterade över resultaten på ett mera medvetet sätt. Möjligen har skrivningarna i vissa ansökningar omöjliggjort en konstruktiv utvärdering. I många redovisningar ser man skrivningar som:

Det positiva med projektet är att flera lärare börjat tänka på elever med funktionsnedsättningar på ett annat sätt. Pedagoger har kommit till insikten att man måste... (R17)

Vi hade kontinuerliga samtal med elever... (R 93)

Vi har tittat på projektet i elevhälsoteamet och vi har analyserat skolans resultat

Den visar positiva effekter för utvecklingsprojekt... (R28)

Resultaten har förbättrats för de elever som fått särskilt stöd i en liten grupp. (R55)

Vi saknar analysverktygen och beskrivningarna hur man kommit fram till olika resultat och vad de pedagogiska implikationerna kan bli därav. Vidare saknar vi i många projekt koppling till aktuell forskning.

Eftersom så många ansökningar kommit in har vissa *avslagits*. Dessa avslag har under åren 2009–2011 baserats på tre motiv, varav det vanligaste har varit att verksamheten är skolhuvudmannens område (2009–2011). Därefter kommer skrivningar om att ansökningen inte prioriterats. Vi har inte helt kunnat se logiken/bakomliggande motiv till avslagen under dessa fem år, dvs. att ibland har ett projekt fått bifall medan ett liknande fått avslag.

Vi menar att skolhuvudman bör få konstruktiv feedback på avslagen för att dels förstå grunderna till avslag (känsla av likvärdig behandling), dels att därmed få ett underlag till att skriva bättre ansökningar.

4.6 Slutsatser och rekommendation

Vår granskning av utvecklingsprojekten visar att de fyller ett viktigt behov av att möta en del av de politiska intentionerna gällande elever i behov av särskilt stöd, nämligen nya vägar för tillgänglighet och delaktighet i skola och utbildningar. SIS-medlen för utvecklingsprojekt representerar en unik möjlighet för skolhuvudmän att driva projekt, testa nya idéer och öka kompetensen om specialpedagogiska frågor utanför den reguljära verksamheten. Vi menar således att detta bidrag bör finnas kvar då dessa är framåtsyftande och innehåller såväl pedagogiska, didaktiska som verksamhetsmässiga utvecklingsambitioner.

Vår studie har också visat att SPSM har anpassat och förändrat processhanteringen under dessa fem år med exempelvis förlängda och flexibla ansökningstider. De har enligt vår bedömning en god plattform för en regional och rättssäker hantering av anslagen. Däremot ser vi brister vad gäller kunskapsåterföring (jfr Grausne, 2012; Bostedt & Boström, 2013). Om dessa projekt skall ge mera genomgripande effekter i specialpedagogisk kunskap och kompetens föreslår vi också en vetenskaplig bedömargrupp (SPSMs egen forskningsenhet, externa forskare eller en blandning av dessa alternativ) som går igenom ansökningarna och lämnar rekommendationer till SPSM gällande styrkor/svagheter i ansökningarna och/eller gradera dessa utifrån uppfattad kvalitet med en tämligen grov bedömningsskala (t.ex. omdömet 1–3). Detta skrivet med den viktiga och givna förutsättningen att den vetenskapliga bedömargruppen både förstår och respekterar att ansökningarna utarbetas av yrkesverksamma praktiker (med allt det för med sig av tillgång till tid och vana att utarbeta ansökningar) och inte forskare. Det är sedan upp till SPSM att fatta besluten om vilka projekt man vill satsa på. En vetenskaplig bedömargrupp skulle kunna motivera/skapa en situation där de sökande får insikt om de förväntningar som finns på ansökningarna och det värde

staten lägger på denna statsbidragsform. Det skulle också kunna ge SPSMs personal ett underlag för bedömning och generera ett positivt kunskapsflöde mellan forskare och verksamhet (SPSM samt huvudmännen genom sina ansökningar) samt mellan verksamheterna. Vi menar att de projekt som SIS-medlen möjliggör är av potentiellt stort värde för forskningen inom området. Detta möte mellan verksamhet och forskning borde beivras på många sätt.

Med en vetenskaplig bedömargrupp kopplad till ansökningsprocessen skulle också betydelsen av balans mellan breda och smala verksamhetsområden (tematiska och specifika) kunna beaktas ur en vetenskaplig synvinkel. Vidare skulle en aktiv hantering av redovisningarnas resultat kunna dokumenteras, reanalyseras och problematiseras på ett annorlunda sätt. Detta skulle kunna ske på flera olika sätt; en slags "forskningsdatabas", konferenser, möten och olika typer av uppföljningar. Vidare kan detta förhoppningsvis ytterligare förstärka SPSMs egen forskningsenhet för sitt pågående arbete. Ett annat förslag är att inte bara fördela medel till stora projekt utan även till förstudier/förprojekt, vilka skulle kunna vara en slags garant för att projekt förankras.

Ansöknings- och redovisningsformulären menar vi vara till viss del begränsande för det tänkta eller redovisade innehållet. Vi rekommenderar därför att dessa formulär revideras till innehåll kopplat till kunskapsåterföring.

Skolhuvudmannens ansvar i projekten är ofta avgörande för dess bärighet. Vi ser hinder i projektens utveckling och spridning när ansvariga chefer inte aktivt deltar i projektens formering och/eller genomförande. Därför föreslår vi att skolhuvudmannens ansvar skrivs fram tydligare i projektprocessen.

Gällande utvecklingsprojekten rekommenderar vi:

- Att bidragen bibehålls då dessa är framåtsyftande och innehåller såväl pedagogiska, didaktiska och verksamhetsmässiga utvecklingsambitioner,
- Att ansökningsprocessen blir mer flexibel med exempelvis förlängda och flexibla ansöknings- och redovisningstider.
- Att det ges möjligheter till medelsfördelning både till förstudier och projekt.

- Att bedömningen av projekten förstärks genom vetenskaplig förankring.
- Att projektens resultat systematiskt samlas, reanalyseras och sprids, dvs. att kunskapsåterföring och kunskapsöverföring fördjupas och systematiseras.
- Att skolhuvudmannens ansvar skrivs fram i projektprocessen.

5. Avslutning

I denna rapport utvärderas statsbidraget för Särskilda Insatser på Skolområdet. Statsbidraget fördelas på tre olika bidragsformer; Sjukhusundervisning, Regionala utbildningsinsatser och Utvecklingsprojekt. Som underlag för utvärderingen har det använts samtliga inskickade ansökningar åren 2009–2013, övrigt primärdatamaterial av relevans för området (handlägningsordning och övriga interna styrdokument på SPSM, rapporter/studier som berör området, politiska styrdokument) samt halvstrukturerade intervjuer med SPSMs handläggare av SIS-medlen och projektledare. Med detta följer att utvärderingen har byggt på såväl litteraturstudier som intervjuer. Utvärderingen har vidare följt Vetenskapsrådets regler för etisk forskning (www.vetenskapsrådet.se). Utvärderingens slutsatser för de tre bidragsformerna sammanfattas nedan.

Regionala utbildningsinsatser

Vi menar att föreliggande rapports text visat ett behov av att endera tydliggöra statsmakternas syfte med bidraget och efter vilka fördelningsprinciper bidraget skall utgå eller att statsbidraget till regionala utbildningsinsatser avvecklas. I det senare fallet presenteras i utvärderingen fyra alternativ till användning av medlen. SIS-medlen till regionala utbildningsinsatser uppfattas av de intervjuade som obsolet samt inte i överensstämmelse med angränsande dominerande diskurser gällande elever i särskilda behov (inkludering i hemsolor). Till detta kan läggas en analytisk slutsats att förekomsten av bidraget innesluter ett flertal konkurrerande policyprinciper. Statsbidraget till regionala utbildningsinsatser uppfattas också av SPSMs handläggare som arbetskrävande med

nuvarande utformning och att det finns bättre alternativ användning.

I utvärderingen beskrivs fyra alternativa omfördelningar av de medel som nu går till regionala utbildningsinsatser. Dessa är:

- Statsbidraget för regionala utbildningsinsatser schabloniseras med en viss summa per bidragsberättigad elev. Pengarna söks av skolhuvudmännen och fördelas av SPSMs statsbidragsavdelning.
- Statsbidraget för regionala utbildningsinsatser fördelas med 15 miljoner kronor till sjukhusundervisningen i syfte att möjliggöra full kostnadsersättning för denna verksamhet. Resterande medel fördelas till utvecklingsprojekten (UP) eller till utökade myndighetsanslag. I direktiven till utvecklingsprojekt, vilken bör tydliggöras i förordningen, skrivs då in att dessa även kan omfatta vad som nu kallas temporär verksamhet (sommarmarkurer, stöd till kunskapsnätverk för pedagoger som jobbar med vissa grupper barn m.m. m.m.) samt innefatta de riktade medlem för stöd till utbildning för synskadade.
- Att hela eller delar av den del av SIS-medlen som allokerats till regionala utbildningsinsatser överförs till specialskolorna. Specialskolorna får då till uppgift att utgöra kompetenscentra som med hjälp av modern IT-teknik utgör ett stöd för hemskolor i deras undervisning. Verksamheten kan organiseras i form av nätverk, undervisning på distans i kortare eller längre tid beroende på behov och med närvarande pedagog i skolan som stöd till eleven.
- Att hela eller delar av den del av SIS-medlen som allokerats till regionala utbildningsinsatser i stället överförs till uppbyggnaden av regionala kompetenscentra byggd på interkommunal samverkan. Dessa får då till uppgift att t.ex. med hjälp av modern IT-teknik eller genom egen utbildning utgöra ett stöd för hemskolor i deras undervisning. Verksamheten kan organiseras i form av nätverk, undervisning på distans i kortare eller längre tid beroende på behov och med närvarande pedagog i skolan som stöd till eleven.

Oavsett om fördelningen av SIS-medel till regionala utbildningsinsatser bibehålls i dess nuvarande form eller övergår till någon av

de fyra möjliga alternativ som skisseras i rapporten föreslår vi en prövning av om verksamheten (i helhet eller i avgränsade delar) skall omfattas av Skolinspektionens tillsynsansvar.

Sjukhusundervisning

Vi menar att föregående text visat att undervisning på sjukhus (eller institution knuten till sjukhus) utgör en viktig rättighet för elever. Det finns ett flertal aspekter som är problematiska med den särskilda undervisningen på sjukhus, t.ex. en förordning som inte omfattar alla elever, organisatoriska oklarheter, sjukhuslärares särskilda ställning och oklar ansvarsfördelning. Därtill kommer frågeställningen om att sjukhusundervisningen kräver en särskild ansöknings- och redovisningsprocess.

Följande förslag och rekommendationer gällande sjukhusundervisningen berör i tur och ordning målgrupp, medelfördelning och ansvarsfördelning.

- Att förordningen bör inte bara omfatta *elever i grundskolan utan också elever i förskola, fritidshem, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan*.
- Att medelfördelning för sjukhusundervisningen tilldelas med utgångspunkt i att på bästa sätt garantera barnens/elevernas rätt till undervisning. Vi menar att fyra handlingsalternativ är möjliga.
 - a) SPSM i nuvarande form. Vi menar dock att detta alternativ kräver förändringar i arbetsprocessen. Om SPSM framdeles t.ex. skall ges en granskande funktion behövs enligt vårt förmenande en starkare betoning på pedagogisk utveckling och pedagogiska kunskaper som på ett klokt sätt återförs till verksamheten. Om SPSM inte ska ha en granskande funktion, menar vi att arbetsprocessen inte är funktionell i dess nuvarande form.
 - b) Kommunerna. Att medlen fördelas till kommunerna kan ge organisatoriska fördelar, t.ex. att rektorer och sjukhuslärare bättre finner en hemvist och kan integreras hos skolhuvudman. Detta kräver dock vidare analys av t.ex. synkronisering mellan samverkande aktörer och utformandet av ekonomiska

fördelningstal. Vidare bör en sådan modell förenas med krav på kommunerna i genomskinlighet av medelsanvändningen.

- c) SPSM, men genom statsbidragsavdelningen. Detta handlingsalternativ kan ge en effektivisering av processen för medelsfördelning om bidraget schabloniseras. Detta skulle dock kräva, menar vi, uppföljning från SPSMs sida av medelshantering och pedagogisk utvärdering/uppföljning.
- d) Landstinget/regionerna. Denna modell för allokering av resurser till sjukhusundervisning kan ge organisatoriska fördelar och en förstärkt samordning mellan sjukhusens operativa verksamhet och sjukhusundervisningen. Vi menar också att det organisatoriska ansvaret tydliggörs visavi berörda kommuner. Mot förslaget kan anföras att det bryter policymässigt mot idén om kommunens samlade ansvar för skolverksamheten.
- Att om medel till sjukhusundervisningen schabloniseras bör det baseras på elevunderlag och/eller variation i behov. Om anslagen ska täcka lärarlönerna förordar vi att 100 procents täckning ges.
- Att medelsfördelningen för sjukhusundervisningen bygger på och beaktar tydliga parametrar för nationell likvärdighet, såsom befolkningsunderlag, geografiskt läge och specialsjukhus med nationella uppdrag.
- Att om statsbidraget bibehålls bör medelsfördelningen få en egen anslagspost för att säkerställa nivån för undervisningen. I dag utgör SIS-medlen en gemensam pott för tre verksamheter. En egen anslagspost kan dels säkerställa barnens rätt till undervisning, dels ge en ökad effektivitet i arbetsprocessen.
- Att ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna landsting, skolhuvudman, SPSM etc. utreds och klargörs.
- Att ytterligare utreda sjukhusundervisningen icke-tillhörighet i det allmänna skolväsendet, för att säkerställa barnens rättigheter. Många organisatoriska problem skapas av hur läget är nu.

Om den särskilda undervisningen på sjukhus ligger inom SPSMs regi under statsbidragsavdelningen förordar vi en särskild skrivning för en funktion som säkrar pedagogisk kvalitet och utveckling, kunskapsåterföring samt inspektion.

Utvecklingsprojekt

Vi menar att utvärderingen visat att utvecklingsprojekten fyller ett viktigt behov för att uppfylla en del av de politiska intentionerna gällande elever i behov av särskilt stöd, nämligen att finna nya vägar för tillgänglighet och delaktighet i skolan/utbildningar. SIS-medlen ger för denna verksamhet möjligheter för skolhuvudmän att driva projekt, testa nya idéer och öka kompetensen om specialpedagogiska frågor utanför den reguljära verksamheten. Vi menar således att detta bidrag representerar något viktigt i och med dess pedagogiska, didaktiska samt verksamhetsmässiga utvecklingsambitioner.

Utvärderingen har också visat att SPSM har anpassat och förändrat processhanteringen för bidraget under de fem år studien omfattar med exempelvis förlängda och flexibla ansökningstider. De har enligt vår bedömning förbättrat hanteringen av anslagen. Däremot ser vi brister vad gäller kunskapsåterföring (jfr Grausne 2012; Bostedt & Boström, 2013).

Vi rekommenderar följande punkter:

- Att bidragen till utvecklingsprojekt bibehålls då dessa är framåt-syftande och innehåller såväl pedagogiska, didaktiska och verksamhetsmässiga utvecklingsambitioner.
- Att ansökningsprocessen görs mer flexibel vad avser t.ex. ansöknings- och redovisningstider.
- Att ansöknings- och redovisningsformulären revideras i innehåll så att kunskapsåterföring markeras som viktig del i projekten.
- Att det ges möjligheter till medelsfördelning både till förstudier och projekt.
- Att bedömningen av projekten förstärks genom olika former av vetenskaplig förankring.
- Att projektens resultat systematiskt samlas, reanalyseras och sprids, dvs. att kunskapsåterföring och kunskapsöverföring fördjupas och systematiseras.
- Skolhuvudmannens ansvar i projekten är ofta avgörande för dess bärighet. Vi ser hinder i projektens utveckling och spridning om ansvariga chefer inte tar aktiv del i projektens formering och/eller

genomförande. Därför föreslår vi att skolhuvudmannens ansvar, i form av krav på delaktighet från ansvariga chefer, tydligare skrivs fram i underlagen till projektansökan och genomförande.

Referenser

- Ahlberg, A. (2013). *Specialpedagogik i ideologi., teori och praktik*. Stockholm: Liber.
- Annell E. & Nygårds, P. 1999. Annell, E. *Statens åtgärder för fler och växande företag*, Stockholm: Näringsdepartementet.
- Assarson, I. (2007). Talet om en skola för alla: Pedagogers meningskonstruktion i ett politiskt uppdrag. Diss. Malmö: Lärarutbildningen, Malmö högskola.
- Bostedt, G. & Boström, L. (2013). Reflektioner om arbetsprocesser och resultat avseende UP. Härnösand: Mittuniversitetet.
- Clark, C., Dyson, A., Millward, A.J. och Skidmore, D. (1997): *New Directions in Special Needs, Innovations in Mainstream Schools*. London: Cassell.
- Cooper, H. (1998). *Synthesizing Research: A guide for Literature Reviews*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Eneroth, B. (2011). *Hur mäter man vackert*. Natur och Kultur.
- Gidlund, U. (2014) Specialpedagogikens historia och forskningsläge – en litteraturoversikt. Mittuniversitetet (opub. manus).
- Grausne, J. (2013) *Effekter av statsbidraget Särskilda insatser på skolområdet (SIS)*, Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Haug, P. 1998: Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning. Stockholm: Skolverket.
- Hedegaard Hansen, J. (2012). Limits to inclusion. *International Journal of Inclusive Education*, 16:1, 89–98.
- Hjörne E. & Säljö, R.(2008). Att platsa i en skola för alla. Elevhälsa och för handling om normalitet i den svenska skolan. Stockholm: Nordstedts.

- Johnsson, K. (2009) Regionalt resurscenter döv/hörsel i Södra regionen (RRC) 2007–2009. Specialpedagogiska skolmyndigheten, södra regionen.
- Lagradsremiss. 2014-09-04. Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus och möjligheter till fjärrundervisning.
- Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilholm, C. (2005) Specialpedagogik. Vilka är de grundläggande perspektiven? *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 10:2, 124–138. Kommentar: 16 s.
- Nilholm, C. (2007) Vad och vems är kunskapsobjektet? – reflektioner över hur den specialpedagogiska praktiken kan och bör studeras. I C. Nilholm och E. Björk-Åkesson (Red.): *Reflektioner kring specialpedagogik – sex professorer om forskningsområdet och forskningsfronterna*. Vetenskapsrådets Rapportserie 5:2007. 100–113.
- Nilholm, C. (2007). *Perspektiv på specialpedagogik*. Studentlitteratur.
- Nilholm, C. (2012) *Barn och elever i svårigheter. En pedagogisk utmaning*. Studentlitteratur.
- Persson, B. (2007) Svensk specialpedagogik vid vägskalet eller vägsände? I C. Nilholm och E. Björk-Åkesson (Red.): *Reflektioner kring specialpedagogik – sex professorer om forskningsområdet och forskningsfronterna*. Vetenskapsrådets Rapportserie 5:2007. 52–65.
- Persson, B. Persson, E. (2012) *Inkludering och måluppfyllelse. Att nå framgång med alla elever*. Stockholm: Liber.
- Persson, B. (2013) *Elevers olikhet och specialpedagogisk kunskap*. Stockholm: Liber.
- Polit, D., & Beck, C. (2008). *Nursing Research: Generating and Assessing*. Philadelphia: Lippincott, Williams & Wilkins.
- Prop. 1990/91:18, Om ansvaret för skolan.
- Prop. 1990/91:100, Regeringens proposition 1990/91:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/91, bilaga 10.
- Prop. 1999/2000:79, Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken.

- Regeringen. (2013:29). Kommittédirektiv. Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. (U 2013:29).
- Regeringen (2013:106). Tilläggsdirektiv till Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med funktionsnedsättningar (U 2013:02). Dir. 2013:106, Kommittédirektiv 26 november 2013, Utbildningsdepartementet.
- Skolverket (2005) Särskild undervisning på sjukhus. Dnr U2004/5173/DK och U2005/7264/G.
- SFS 2011:675. *Förordning om ändring i förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS, 1991:931. *Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 1987:738. *Förordning (1987:738) om statsbidrag till särskilda insatser inom skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sjölander, A. (2014). *Måste allt vara så normalt. Om delaktighet och inflytande i särskilda undervisningsmiljöer och syftet att förbereda för ett självständigt samhällsliv*. Magisteruppsats, Mittuniversitetet.
- Skolöverstyrelsen (1980). Förslag 1980-11-04 till Regeringen. Utbildningsdepartementet.
- SOU 2011:30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:24. Likvärdig utbildning, riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:76. *Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning*. Betänkande av Utredningen om utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning Specialpedagogiska Skolmyndigheten, Statsbidragsavdelningen, (2013). Sammanställning processdelar (Kenneth Drugge).
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten, (2009). Uppföljning av särskild undervisning på sjukhus.
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten (2009). Rutinbeskrivning SIS.
- SPSM (2009), Årsredovisning 2011, 2012, 2013).
- SPSM (2010), Årsredovisning 2010.

- SPSM (2010), Årsredovisning, 2010.
- SPSM (2011), Årsredovisning, 2011.
- SPSM (2012), Årsredovisning, 2012.
- SPSM (2013), Årsredovisning, 2013.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2008; 2010). Utvärdering av Skoldata Tekens effekter.
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten, (2010a). Utveckla skolan för elever med funktionsnedsättning.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013). *Vägledning SIS-medel 2014. Fördelningsprinciper och kriterier för likvärdig fördelning*. Statsbidragsavdelningen, SPSM.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2013)
<http://www.spsm.se/sv/Stod-i-skolan/Tillganglighet/Tillganglighetsmodell/>. Hämtat 13-11-07.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten, (2014). Mötesanteckningar. Konferens för skolledare med ansvar för särskild undervisning på sjukhus. 2014-01-30/31.
- Svenska Unescorådet. (2006) *Salamanca deklARATIONEN*. Svenska Unescorådets skriftserie 2/2006.
- Utbildningsdepartementet (1991). Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.
- Utbildningsdepartementet (2008). Regleringsbrev för budgetår 2009 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U/2008/5483, 6189, 6322/S/. U/2008/8481/SAM/S (delvis).
- Utbildningsdepartementet (2009). Regleringsbrev för budgetår 2010 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Utbildningsdepartementet (2010). Regleringsbrev för budgetår 2011 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U/2010/7682/SAM/S/. U/2010/6748/S/U2010/7774/S.
- Utbildningsdepartementet (2011). Regleringsbrev för budgetår 2012 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U/2011/7258/SAM/ (delvis). U/2011/7201/S/U2011/3984/GV.
- Utbildningsdepartementet (2012). Regleringsbrev för budgetår 2013 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten, U/2012/6996/SAM (delvis). U/2012/7264/S.

Vetenskapsrådet (2013) (<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>, 2013-09-03.

Whittemore, R., & Knafl, K. (2005). The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, Vol 52, 246–253.

Personlig kommunikation

Personlig kommunikation (mail), SPSM 2014-08-11.

Personlig kommunikation (mail), SPSM 2014-08-27.

Personlig kommunikation (mail), SPSM, 2014-09-05.

Intervjumall 2014-04-20

Intervjumall SIS-medel (Regionala utbildningsinsatser/SU/UP)

Berätta litet om dig själv och din bakgrund.

6. Behovsformulering/Definition av problemet

- Berätta om hur du uppfattar bakgrunden till statsbidraget för regionala utbildningsinsatser (RU)/SU (SU)/UP (UP).
- Vilka problem, didaktiska frågor, ämnesmässiga frågor adresseras i och genom medlen?
- Beskriv lite om processen från ansökan till redovisning av beviljade medlen?
- Hur mycket pengar fördelas varje år och hur avgörs medlens storlek?

7. Prioritering

- Berätta litet om era kriterier för bedömning, prioritering och fördelning av insats/projekt.
- **Berätta om ert verksamhetsstöd för att nå resultat.** A) vad har varit behjälpligt, b) har något saknats?
- Hur uppfattar ni statens styrning gällande medlen?
- Om bristande, vad behövs i ytterligare insatser för nödvändiga insatser/prioriteringar av i verksamheten med anledning av bidraget? A) vad har varit behjälpligt, b) har något saknats?
- Hur värderar ni SPSMs direktiv/arbetsprocess/handläggningsordning för RU/SU/UP-medel?
- Enligt direktiven skall medlen täcka merkostnader för insatser av regional art. Hur avgör och fastställer ni merkostnader? Hur

avgörs om det är av regional art? (Fråga bara ställd i RU-intervjuer)

- Hur värderar ni SPSMs handledningsstöd för processgenomförandet av RU/SU/UP-insatser?
- Har ni kriterier för hur mycket pengar som läggs på olika inriktningar inom RU/SU/UP?
- Har ni kriterier för hur mycket pengar som läggs på olika skolformer?
- Hur värderar ni skolhuvudmännens arbetsprocess/prioritering för RU/SU/UP-medel?
- Hur värderar ni skolhuvudmännens processgenomförande av projektet som får RU/SU/UP-medel?
- Hur ser ni på relationerna mellan statens och kommunernas ansvar i detta område?
- Kan RU/SU-medlen schabloniseras? Om ja, efter vilka/vilket kriterium? (Fråga bara ställd i RU/SU-intervjuer)

8. Erfarenhet vid genomförandet

- Beskriv processen, från idé till resultat och effekter (framgångsfaktorer, misslyckandefaktorer, svaga punkter, instruktioner, underlag formulär m.m. m.m. ...).
- Hur vill du beskriva kommunikationen under projektets gång mellan berörda aktörer?
- Har ni uppfattat att det saknats resurser (i vid mening; lokaler, kunskap, pengar, kontakter/nätverk, handlingsberedskap, intresse osv) för genomförande av RU/SU/UP-insatser?
- Medför RU/SU/UP-insatser finansierade av SIS-medel några särskilda problem eller möjligheter för att nå avsett resultat?
- Arbetar SPSMs regioner olika aktivt med RU/SU/UP-medel. Om ja, varför?

9. Utvärdering/kunskapsåterföring

- Berätta vad ni uppfattar vara a) kortsiktiga och b) kvarstående resultat av RU/SU/UP-insatserna.
- Har det i projektet skett någon systematisk kunskapsöverföring mellan er och skolhuvudmännen?
- Vad skulle du säga vara den viktigaste erfarenheten från arbetet med RU/SU/UP-medlen? A) för verksamheten, b) för SPSM.
- Finns det någon fråga du hade förväntat dig att vi skulle ta upp, eller någon fråga vi varit inne på där du vill säga något mer, eller något allmänt runt området för intervjun som du vill kommentera?

Utredningens enkät

Enkätfrågor till alla som 2014 var huvudmän för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus

Statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet (SIS-medel) kan beviljas för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Bidrag kan beviljas för tre vårdformer; somatisk sjukvård (SOMA), BUP och behandlingshem (BEH).

1. Hur många sjukhuslärare (tjänster) har kommunen i sin organisation? Ange totala antalet tjänster för undervisning inom SOMA, BUP och BEH.
2. Hur många tjänster har kommunen ansökt om SIS-medel för? Ange antal.
3. Hur stor andel av eleverna som får sjukhusundervisning är grundskoleelever?
 - 0–25 %
 - 26–50 %
 - 51–75 %
 - 76–100 %
4. Finns någon skriftlig överenskommelse med landstinget om lokaler för sjukhusundervisningen? Ja/Nej.
5. Står kommunen för kostnader för lokaler avsedda för sjukhusundervisning? Ja/Nej. Om ja – ange för vilken vårdform (SOMA, BUP, BEH).

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
- .

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]

- Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalog. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutan-
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]