

En annan möjlighet till särskilt stöd

Reglering av kommunala resursskolor

*Delbetänkande av Utredningen om
elevers möjligheter att nå kunskapskraven*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:42

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
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/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25074-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska nås. Den 26 april 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att utredaren ska undersöka förutsättningarna för att införa en garanti för tidigare stödinsatser i grundskolan motsvarande den som har föreslagits för grundskolan, sameskolan och specialskolan, och vid behov föreslå författningsändringar samt föreslå nödvändiga ändringar i skollagen med utgångspunkten att barn och elever som huvudregel inte ska vara uppdelade efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt. Den 20 juni 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att utredningstiden förlängdes t.o.m. den 30 juni 2019. Den 27 juni 2019 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv som innebär att utredaren även ska analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan, analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp-tillhörighet och föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredningstiden förlängdes samtidigt t.o.m. den 28 februari 2020. Den 20 februari 2020 beslutade regeringen om ännu ett tilläggsdirektiv som innebär att utredaren även ska analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är acceptabel lägstanivå, föreslå hur det kan göras obligatoriskt att till en myndighet redovisa uppgifter om hur många skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer det finns i förhållande till antalet elever och föreslå hur denna redovisning ska gå till, föreslå alternativa benämningar på skolformerna grundskola och gymnasieskola och föreslå vem som i fråga om en elev på det individuella

programmet i gymnasiesärskolan, ska fatta beslut om omfattningen av elevens studier samt fördelning av antalet undervisningstimmar för varje ämnesområde. Utredningstiden förlängdes till den 28 februari 2021, men ett delbetänkande ska enligt beslutet lämnas för uppdraget om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp-tillhörighet samt om giltighetstiden för övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas. Delbetänkandet ska lämnas senast den 30 juni 2020. Det är detta uppdrag som redovisas i föreliggande betänkande.

Den 1 augusti 2017 utsågs avdelningschefen Åsa Karle till särskild utredare. Åsa Karle entledigades på egen begäran den 1 februari 2018 och för perioden den 14 mars till den 1 juni 2018 anställdes den tidigare generaldirektören Greger Bååth som särskild utredare. Därefter anställdes ämnesrådet Kerstin Hultgren som särskild utredare, och innehade tjänsten fr.o.m. den 2 juni 2018 t.o.m. den 1 juli 2019. Den 11 december 2019 utsågs biträdande generaldirektören Tommy Lagergren som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 31 oktober 2017 direktören Lena Adamsson, departementssekreteraren Erik André, departementssekreteraren Elin Bengtsson, enhetschefen Joakim Blomberg, undervisningsrådet Kristina Dahlberg, ämnesrådet Per G Eriksson, rådgivaren Anna-Lena Gard, departementssekreteraren Josefine Gustavsson, kanslirådet Ullalena Haeggman, departementssekreteraren Niclas Järvklo, departementssekreteraren Anna-Lena Sjölund, kanslirådet Marie Törn, departementssekreteraren Hugo Wester, enhetschefen Niclas Westin och utredaren Susanne Zetterquist.

Lena Adamsson entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 februari 2018, Niclas Westin fr.o.m. den 1 mars 2018 samt Marie Törn och Erik André fr.o.m. den 2 april 2018. Som nya experter förordnades enhetschefen Ulrika Lundqvist fr.o.m. den 1 mars 2018, departementssekreteraren Leif Eriksson fr.o.m. den 3 april 2018, kanslichefen Eva Wallberg fr.o.m. den 22 maj 2018, samt förre generaldirektören Greger Bååth och departementssekreteraren Cristina Pontis fr.o.m. den 2 juni 2018. Fr.o.m. den 15 augusti 2018 entledigades Anna-Lena Sjölund och Susanne Zetterquist och som ny expert utsågs fr.o.m. samma datum medicinskt sakkunnige Carl-Erik Flodmark. Fr.o.m. den 25 sep-

tember 2018 entledigades Anna-Lena Gard och samordnare Elisabeth Högberg utsågs som ny expert. Elin Bengtsson entledigades fr.o.m. den 21 februari 2019 och ny expert fr.o.m. samma datum förordnades departementssekreteraren Saskia Bodin.

Fr.o.m. den 26 mars 2019 entledigades Erik Adell Hellström, Saskia Bodin, Leif J Eriksson, Per G Eriksson, Josefine Gustafsson, Ullalena Haeggman, Cristina Pontis och Hugo Wester som experter i utredningen. Samma datum förordnades nämnda personer i stället att vara sakkunniga i utredningen.

Cristina Pontis entledigades fr.o.m. den 10 mars 2020, och fr.o.m. samma datum förordnades Marie Törn som sakkunnig. Fr.o.m. den 6 mars 2020 entledigades Kristina Dahlberg från uppdraget som expert i utredningen. Fr.o.m. den 10 mars förordnades Marie Israelsson som expert. Erik Adell Hellström och Hugo Wester entledigades fr.o.m. den 1 oktober 2019 och fr.o.m. samma datum förordnades departementssekreterare Fredrik M Ahlén som sakkunnig.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 11 september 2017 kommunikátören Kajsa Thunholm och fr.o.m. den 27 november 2017 juristen Nadia Boussaid Pettersson. Kajsa Thunholm entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 februari 2018 och Nadia Boussaid Pettersson fr.o.m. den 12 mars 2018. Fr.o.m. den 2 april 2018 anställdes kanslirådet Marie Törn som sekreterare i utredningen och fr.o.m. den 18 april anställdes rättssakkunnige Jan Käll som sekreterare. Marie Törn entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 juli 2019.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 19 december 2019 kanslirådet Karin Moberg. Fr.o.m. den 27 januari 2020 anställdes utredaren Åsa Ernestam och utredaren Cecilia von Otter som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:7). Utredningens delbetänkande *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor* (SOU 2020:42) överlämnas härmed till regeringen.

Stockholm i juni 2020

Tommy Lagergren

/Karin Moberg
Åsa Ernestam
Jan Käll
Cecilia von Otter

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).....	26
2 Inledning.....	29
2.1 Utredningens uppdrag.....	29
2.2 Utredningsprocessen.....	31
2.2.1 Enkät till skolchefer och intervjuer med skolchefer och rektorer angående resursskolor.....	31
2.2.2 Skol- och huvudmannabesök.....	32
2.2.3 Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter	32
2.2.4 Referensgrupper och övriga samtal	32
2.3 Betänkandets disposition.....	34
3 Inkludering, särskilda undervisningsgrupper och resursskolor	37
3.1 Inkluderingtanken.....	37
3.1.1 Den sammanhålla skolan, stöd och organisatoriska lösningar	38
3.1.2 Internationella konventioner, deklARATIONER och rekommendationer	42
3.1.3 Skolans styrdokument.....	46

3.1.4	Begreppet inkludering.....	48
3.1.5	Utredningens syn på inkludering.....	53
3.2	Gällande rätt	54
3.2.1	Särskilt stöd	54
3.2.2	Särskilda skolor som organisatoriska lösningar för elever i behov av särskilt stöd (resursskolor)	58
3.3	Utrymme för flexibla lösningar	60
3.3.1	Möjlighet till gruppindelning i dag.....	60
3.4	Användning av särskild undervisningsgrupp	62
3.4.1	Förekomst av särskilda undervisningsgrupper	62
3.4.2	Överväganden inför särskild undervisningsgrupp.....	64
3.5	Gränsdragningsproblem mellan särskilda undervisningsgrupper och resursskolor	68
3.5.1	Kartläggning av kommunala resursskolor	68
3.5.2	Sammantagen bild av gränsdragningsproblem	76
3.6	Om resursskolorna möter de behov som finns	77
3.6.1	Tillgång till resursskolor	78
3.6.2	Efterfrågan på resursskolor	80
3.6.3	Kvalitet i resursskolor och särskilda undervisningsgrupper	87
3.6.4	Sammantagen bild av om resursskolor möter behoven.....	108
4	Förslag om lärmiljö och grupptillhörighet.....	111
4.1	Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp	111
4.2	Förslag om reglering av kommunala resursskolor.....	113
4.2.1	Skälen för utredningens förslag.....	114
4.2.2	Innebörden av regleringen av kommunala resursskolor	130
4.3	Överväganden angående fristående resursskolor	132
4.3.1	Gällande rätt	133
4.3.2	Problembilden	134

4.3.3	Tidigare utredning av frågan	136
4.3.4	Möjliga lösningar	136
4.4	Förslag och bedömning om tillämpning och statistik	145
4.4.1	Förbättrat stöd vid tillämpningen av tilläggsbelopp	145
4.4.2	Förbättrad statistik om resursskolor.....	146
5	Förslag om undantag från krav på behörighet inom särskolan	147
5.1	Gällande rätt	147
5.2	Tillgång till behöriga lärare.....	148
5.3	Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet.....	149
5.3.1	Skälen för utredningens förslag.....	150
6	Ikraftträdande	153
6.1	Förslag om tidpunkt för ikraftträdande	153
6.1.1	Skälen för utredningens förslag rörande kommunala resursskolor.....	153
6.1.2	Skälen för utredningens förslag rörande undantag från krav på behörighet inom särskolan.....	153
7	Konsekvenser	155
7.1	Krav på konsekvensanalysen	155
7.2	Problemet, förslag till lösningar och alternativa lösningar	156
7.2.1	Reglering av kommunala resursskolor	156
7.2.2	Undantag från krav på behörighet inom särskolan.....	157
7.3	Konsekvenser av utredningens förslag	158
7.3.1	Ekonomiska konsekvenser	158
7.3.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	162
7.3.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	163

7.3.4	Konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv	164
7.3.5	Konsekvenser för jämställdheten	166
7.3.6	Konsekvenser för företag	167
7.3.7	Administrativa och organisatoriska konsekvenser samt konsekvenser för behovet av lärarresurser.....	169
7.3.8	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.....	171
7.3.9	Övriga konsekvenser	171
8	Författningskommentar	173
8.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	173
8.2	Förslaget om lag till ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)	176
	Referenser	179
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:88.....	187
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:33.....	197
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2018:58.....	201
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2019:38.....	203
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2020:18.....	215

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att i detta delbetänkande lämna förslag om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet. Enligt uppdraget ska utredningen bland annat kartlägga användningen av särskild undervisningsgrupp och undersöka om dagens resursskolor möter de behov som finns, redovisa åtgärder som kan stärka dagens resursskolor samt lämna förslag som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevers grupptillhörighet.

Mot bakgrund av den korta tid som utredningen har haft till förfogande för att lämna ett delbetänkande har vi valt att fokusera på kartläggningen av särskild undervisningsgrupp och resursskolor samt på en översyn av lagstiftningen för att undanröja eventuella hinder för dessa undervisningsformer och därmed göra det lättare att få stöd. I slutbetänkandet kommer utredningen att närmare belysa frågor som rör särskilt stöd i samband med uppdraget att kartlägga brister och föreslå förbättringar i skolornas stödarbete. Genom att behandla stödfrågorna i ett sammanhang ökar förutsättningarna för att lägga fram förslag som kan bidra till att skolan ger fler elever bättre förutsättningar att nå kunskapskraven.

I detta delbetänkande ska utredningen även analysera om reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna ska förlängas.

Utredningen har inhämtat kunskap dels genom besök i skolor och hos huvudmän i syfte att kartlägga arbetet med stöd och elevhälsa generellt, dels genom en enkät till skolchefer samt intervjuer med förvaltningsrepresentanter och rektorer i syfte att belysa hur kommunala resursskolor och särskilda undervisningsgrupper fungerar i dag. Vi har också tagit del av granskningar, utredningar och forskning.

Skolor behöver utveckla inkluderande lärmiljöer

Utredningens direktiv utgår från en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Enligt överenskommelsen har inkluderingstanken gått för långt och det ska bli lättare för elever att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och resursskolor. Mot bakgrund av detta gör vi en genomgång av internationella överenskommelser med koppling till barn och personer med funktionsnedsättning för att se huruvida inkludering används i dessa samt hur begreppet kan relateras till skolans styrdokument. Vi presenterar definitioner av begreppet inkludering och utredningens syn på inkludering i förhållande till vårt uppdrag.

Utredningens tolkning är att påståendet ”inkluderingstanken har gått för långt” härrör ur den placeringsorienterade definitionen av inkludering och föreställningen om att alla elever måste få all undervisning inom det ordinarie sammanhanget oavsett behov. Detta står emellertid inte i samklang med skollagen, som är tydlig med vilka möjligheter som finns för skolan att ge elever särskilt stöd, exempelvis i form av enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp.

Internationellt har begreppet inkludering en positiv klang. Men den i Sverige vanligt förekommande tolkningen att inkludering bara handlar om placering har bidragit till en negativ bild som är svår att få bort. Utredningen bedömer därför att begreppet inkluderande lärmiljöer är tydligare då det pekar på skolans ansvar för att anpassa de fysiska, de pedagogiska och de psykosociala lärmiljöerna. Det är genom att anpassa lärmiljöerna som skolan kan möta elevernas olika behov och förutsättningar. Samtidigt konstaterar utredningen att det ibland måste vara möjligt att organisera undervisning i en annan miljö än den ordinarie.

Skollagen ger tillräckligt utrymme för flexibla lösningar

Utredningen ska enligt direktiven redovisa vilket utrymme skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd och beskriva hur dessa används i grundskolan. Vår slutsats är att dagens skollagstiftning ger ett betydande utrymme för flexibla lösningar vad gäller gruppindelning av såväl elever i behov av särskilt stöd som av övriga elever.

De besök som utredningen genomfört hos företrädare för offentliga och fristående huvudmän visar att skolor använder sig av olika former av flexibel gruppindelning av eleverna. Utredningens övriga kontakter och kommunintervjuer bekräftar också bilden av att dagens skollagstiftning medger stor flexibilitet vad gäller olika former av gruppindelning.

Regleringen om särskild undervisningsgrupp bör inte förändras

Utredningen ska enligt direktiven analysera vilka förändringar av bestämmelserna för särskild undervisningsgrupp som bör göras för att det ska bli lättare för elever att få stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen.

Vår slutsats efter en analys av regelverket är att reglerna om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning i sig själva inte utgör något hinder för att ge elever särskilt stöd i den formen. Varken de faktiska eller formella kraven för att kunna genomföra en sådan placering är orimligt höga. Inte heller framstår reglerna som överdrivet komplicerade eller svårbegripliga.

Däremot kan det finnas andra faktorer som motverkar användning av särskilda undervisningsgrupper. Det har framkommit att det, åtminstone tidigare, funnits en ideologiserad syn på särskilda undervisningsgrupper där dessa har setts som något som inte bör användas, oavsett den enskilda elevens behov. Andra hinder som har nämnts är att det finns faktorer som försvårar inrättandet av särskilda undervisningsgrupper, alltifrån avsaknad av lämpliga lokaler till kompetens- och resursbrist.

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det inte är lagstiftningsåtgärder som krävs för att göra det enklare att placera elever i behov av särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper. Vi föreslår därför inte några förändringar av bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp.

Elevers behov är utgångspunkten vid placering

Utredningen ska enligt direktiven även kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmän använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp.

Enligt Skolverkets statistik hade drygt en procent av alla grundskoleelever inom ramen för sitt åtgärdsprogram beviljats stöd i särskild undervisningsgrupp under läsåret 2018/2019, vilket motsvarar 0,8 procent av flickorna och 1,5 procent av pojkarna. Andelen elever i särskild undervisningsgrupp är större för varje högre årskurs, framför allt under årskurs 7, 8 och 9 jämfört med de tidigare årskurserna. Störst andel elever i särskild undervisningsgrupp finns i årskurs 9, där 2,6 procent av eleverna får denna form av stöd.

Majoriteten av de huvudmän som utredningen har besökt uppger att de anordnar undervisning i särskilda undervisningsgrupper. I de besökta skolorna var särskilda undervisningsgrupper vanligast i årskurs 7–9, vilket stämmer överens med hur det ser ut enligt nationell statistik.

När det gäller vilka överväganden som rektorer och huvudmän gör i fråga om elevers deltagande i särskild undervisningsgrupp är den bild som framkommer att elevers placering i särskild undervisningsgrupp oftast har fokus på den aktuella elevens behov. Ibland görs emellertid placeringen av hänsyn till andra elever, exempelvis för att den aktuella eleven är våldsam. De elever som placeras i särskild undervisningsgrupp är ofta, enligt de skolor och huvudmän utredningen besökt, elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd eller elever med utåtagerande beteende. Det kan också vara elever som haft långvarig skolfrånvaro och elever med ångestproblematik.

En placering föregås av att både extra anpassningar och särskilt stöd i andra former prövas och beslut om placering i särskild undervisningsgrupp formuleras i åtgärdsprogram. Det handlar om elever med behov som skolan, trots anpassningar och stöd, inte har lyckats tillgodose inom det ordinarie sammanhanget. Samtidigt framkommer en strävan hos huvudmän och rektorer att minska andelen särskilda undervisningsgrupper eftersom undervisningsformen bedöms vara ogynnsam för eleverna på sikt.

Det finns gränsdragningsproblem

Utredningen ska enligt direktiven analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i s.k. resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor.

Utifrån den kartläggning som gjorts kan utredningen slå fast att det finns gränsdragningsproblem mellan kommunala resursskolor och det vi benämner kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Det råder en otydlighet i både vilka de reella och de formella skillnaderna är mellan dessa organisatoriska lösningar, vilket kan bero på att det är kommunerna som själva avgör hur de vill benämna dem.

Ofta innebär ett mottagande vid en kommunal resursskola att eleven formellt placeras på en annan skolenhet, men i vissa kommuner har eleven kvar sin placering på sin ursprungliga skolenhet. När eleven placeras i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp innebär det oftast att eleven behåller sin placering i hemskolan men det finns också kommuner där placeringen innebär att eleven byter skolenhet. En konsekvens är att det varierar vem som är ansvarig rektor för eleven beroende på hur kommunen väljer att hantera frågan om placering.

Parallellt med dessa kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper finns det särskilda undervisningsgrupper som vänder sig till elever på den egna skolenheten som behöver särskilt stöd. Mellan dessa grupper och resursskolor ser utredningen emellertid inte att det finns några gränsdragningsproblem.

Inte entydigt om resursskolor möter behoven

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens s.k. resursskolor möter de behov som finns. Vi har tolkat uppdraget ur två perspektiv, och undersökt dels i vilken utsträckning tillgången på resursskolor möter den efterfrågan som finns, dels om resursskolorna uppfyller elevernas behov av goda förutsättningar för en fullföljd skolgång och ett framtida arbetsliv.

Befintliga resursskolor har en ojämn geografisk spridning, men eftersom vi inte känner till de lokala behoven kan vi inte dra några slutsatser utifrån detta. Elevers behov av särskilt stöd kan också tillgodoses på annat sätt, exempelvis i en särskild undervisningsgrupp.

Det förekommer köer till både fristående och kommunala resursskolor, men köerna är inte något enkelt mått på behov. Däremot signalerar köer önskemål om en förbättrad skolsituation för dessa elever.

Det är svårt att bedöma om dagens resursskolor ger eleverna de bästa möjligheterna att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Resultaten är beroende av hur väl undervisningen i den ordinarie gruppen fungerade innan och på kvaliteten i resursskolornas verksamhet.

Forskningen visar på en försiktigt positiv tendens till att elever med olika funktionsnedsättningar uppnår bättre skolresultat i ordinarie skolsammanhang, men det är svårt att dra långtgående slutsatser. Däremot visar forskningen att lärares förhållningssätt, deras förmåga att anpassa undervisningen och deras samarbete är minst lika viktigt som elevens placering rent organisatoriskt.

Det saknas nationella utvärderingar av befintliga resursskolors kvalitet, och utredningen har fått indikationer på att den varierar. Det behövs bättre uppföljning och utvärdering för att säkerställa likvärdigheten i det stöd som eleverna ges. Utredningen konstaterar också att det finns behov av forskning som visar på långsiktiga effekter av att elever i behov av särskilt stöd har varit placerade i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor jämfört med att elever har fått stöd inom det ordinarie sammanhanget under sin skoltid. Även elevernas perspektiv och egna erfarenheter behöver följas upp i större utsträckning för att det ska vara möjligt att bedöma om en organisatorisk lösning är ändamålsenlig.

Utredningens slutsats är att skolor ibland behöver skapa särskilda organisatoriska lösningar för vissa elever under en period av skoltiden, och i en omfattning som kan variera. Utgångspunkten måste alltid vara den enskilda elevens behov, något som kan förändras över tid. Behovet av dessa lösningar hänger emellertid samman med vilket stöd elevens skola kan ge inom eller i anslutning till det ordinarie sammanhanget. Det går därför inte att dra slutsatsen att fler särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor är det bästa sättet för att tillgodose elevers behov av stöd. Däremot är det viktigt att det finns förutsättningar i lagstiftningen för att skapa särskilda organisatoriska lösningar när det behövs.

Kommunala resursskolor ska regleras i skollagen

Utredningen har i uppdrag att redovisa åtgärder som kan stärka dagens s.k. resursskolor. Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen är det numera klarlagt att kommuner får inrätta och driva egna resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Mot bakgrund av detta klarläggande finns det, enligt utredningen, ett behov av att i lag reglera vissa underliggande frågor rörande kommunala resursskolor.

De förslag till lagändringar som utredningen lägger fram gäller kommunala resursskolor, där vi ser ett behov av en reglering som tydliggör, och därmed stärker, kommunernas möjligheter att inrätta resursskolor. Vad gäller fristående skolor har de sedan flera år tillbaka haft möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Däremot kan det i andra avseenden finnas skäl att stärka verksamheten, vilket vi beskriver längre fram.

Öppen och allmän reglering

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen som anger att en kommun, i likhet med vad som gäller för enskilda skolor, vid vissa av sina skolenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd. Regleringen innebär inte att det införs någon skyldighet att inrätta resursskolor, utan att varje enskild kommun ska kunna avgöra om den har behov av sådana skolenheter eller inte. Detta medför således inte några ökade kostnader för kommunerna.

Utredningens utgångspunkt har varit att den lagstiftning som föreslås bör hållas så öppen och allmän som möjligt. Vår avsikt är inte att hindra eller i onödan försvåra för befintlig och inarbetad verksamhet. Syftet är att stärka och förbättra arbetet med såväl befintliga som framtida kommunala resursskolor samt tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering.

Placering baseras på utredning av behov

Resursskolans målgrupp är elever som har bedömts vara i behov av särskilt stöd. Det innebär att det endast är elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i fråga för att få sin utbildning på en resursskola. Det är vidare rimligt att anta att det enbart är elever som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp som kan vara aktuella för att placeras i en resursskola.

Utredningen föreslår att en placering av en elev i en resursskola ska grundas på elevens behov. För att kunna göra en bedömning av elevens behov måste detta utredas. Den utredning om behovet av särskilt stöd som redan bör finnas kan behöva kompletteras med ytterligare utredningsåtgärder för att belysa de aspekter som är relevanta för att bedöma om placering i resursskola är rätt åtgärd för att tillgodose elevens stödbehov.

Placering i en resursskola bör förutsätta vårdnadshavarnas medgivande. Elevens önskemål måste vara centrala i den utredning som görs inför övervägande om placering. En placering i resursskola ska inte användas som en disciplinär åtgärd eller utifrån omgivningens önskemål att flytta på eleven, utan ska utgå från en pedagogisk bedömning.

Regelbunden uppföljning och utvärdering av placeringen

Det är angeläget att en elevs skolgång i en resursskola kontinuerligt följs upp och utvärderas. Utredningen bedömer att uppföljning och utvärdering underlättas då eleven får sin ordinarie skolplacering på resursskolan och rektor på resursskolan får det fulla ansvaret för eleven.

Den övergripande målsättningen bör vara att en elev som är placerad i en resursskola ska kunna återgå till ett ordinarie skolsammanhang, även om det finns elever för vilka en återgång varken är önskvärd eller realistisk och som därför kommer att fullfölja sin grundskoleutbildning i resursskolan. Varje kommun bör få avgöra hur uppföljning och utvärdering av placeringen ska genomföras. Det är angeläget att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå följa upp hur många elever som placeras i resursskola i kommunen och hur det påverkar deras skolresultat.

Kommunen avgör ansökningssystem

I den kartläggning utredningen gjort framkommer att de kommuner som redan i dag har resursskolor har utformat sina ansökningssystem på lite olika sätt. I en del kommuner är det elevens vårdnadshavare som ansöker om placering i en resursskola och i andra görs ansökan av elevens hemskola. I samtliga kommuner föregås dock en placering av noggranna utredningar som genomförs i samarbete med den berörda elevens vårdnadshavare.

Enligt utredningens uppfattning är det centralt att elevens behov står i centrum vid övervägande om placering i en resursskola. En placering ska, som ovan beskrivs, inte kunna ske mot vårdnadshavarnas vilja. Detta kan dock säkerställas inom ramen för utredningen och innebär inte att det måste vara vårdnadshavarna som tar initiativ till placeringen genom en ansökan. Det kan i stället vara rektorn som gör bedömningen att elevens behov av stöd skulle kunna tillgodoses bättre på en resursskola. Utredningen föreslår därför att de närmare detaljerna vad gäller ansökningsförfarandet överläts till kommunerna själva.

Begreppet resursskola införs i skollagen

Utredningen föreslår att en skolenhet med begränsat mottagande för elever i behov av särskilt stöd ska kallas resursskola. Detta begrepp används redan i dag och att skriva in begreppet i lagstiftningen för både kommunala och fristående resursskolor bidrar till tydlighet. Vi vill dock poängtera att begreppet inte innebär att resursskolor skulle vara någon ny eller egen skolform. En resursskola är i stället endast ett möjligt sätt att organisera särskilt stöd. De elever som placeras i resursskolor skulle likväl kunnat få undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning.

Regleringen bör omfatta grundskolan och grundsärskolan. Vi bedömer emellertid att det med största sannolikhet inte kommer att bli aktuellt att inrätta resursskolor inom grundsärskolan, men för att säkerställa att inte enskilda elever som går integrerade i resursskola ska påverkas negativt om skolformernas reglering skiljer sig åt väljer vi att utforma en likalydande formulering för grundsärskolan. Det är också angeläget att harmonisera den lagstiftning som omfattar grundskolan och grundsärskolan.

Vad gäller gymnasieskolan finns det i dag fristående resursskolor på gymnasial nivå, men utredningen bedömer att konsekvenserna av en eventuell reglering av kommunala gymnasieskolor av detta slag behöver analyseras mer ingående innan det är möjligt att ta ställning i denna fråga.

Även när det gäller förskoleklassen bedömer utredningen att förutsättningarna för ett införande av en reglering av kommunala resursskolor behöver belysas närmare. Frågan bör kunna hanteras inom ramen för införande av en tioårig grundskola.

Finansieringen av fristående resursskolor är problematisk

Utredningen har utifrån uppdraget att komma med förslag som kan stärka dagens resursskolor övervägt om bestämmelserna om fristående resursskolor bör förändras. Skollagen ger redan i dag möjlighet för enskilda huvudmän att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd, varför de otydligheter som utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor syftar till att lösa inte på samma sätt finns för fristående resursskolor.

Företrädare för fristående resursskolor, kommuner och föräldraföreningar som utredningen har varit i kontakt med har emellertid pekat på problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Framför allt har det framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har behov av extraordinära stödinsatser. Sammantaget innebär dagens ordning en osäkerhet för eleverna, en omfattande administration för både enskilda huvudmän och kommuner samt svårigheter att planera verksamheten för de fristående skolorna.

Utredningen har därför övervägt olika möjliga lösningar på de beskrivna problemen. Vi har undersökt hur själva tilläggsbeloppets utformning och hanteringen av detsamma skulle kunna förändras. Vi har också sett över möjligheten att fokusera mer på en bedömning eller kontroll av de aktuella skolenheterna vid prövning av tilläggsbelopp eller annan ekonomisk ersättning, som alternativ till eller komplement till den prövning som görs i dag av de enskilda elevernas stödbehov. Mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor samt den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande för sitt delbetänkande lämnas dock inte några förslag till mer omfattande för-

ändringar på området. Utredningen föreslår två mer begränsade åtgärder i syfte att dels komma till rätta med den bristande likvärdigheten, dels skapa bättre förutsättningar för att ta fram ytterligare förslag på området.

Myndigheterna ska stödja tillämpning av tilläggsbelopp

Det är tydligt i de kontakter som utredningen haft med företrädare för såväl kommuner som enskilda huvudmän att både tillämpningen av bestämmelserna och hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp skiljer sig betydligt mellan kommuner. Utredningen föreslår därför att Skolverket i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Förslaget bör leda till en mer likvärdig tillämpning över landet och i viss utsträckning minska den administrativa bördan för inblandade parter i och med att de krav som ställs på utredningarna kan bli mer lika över landet.

Statistik om resursskolor bör samlas in

Det saknas i dag tillförlitlig statistik över vilka skolor, både fristående och kommunala, som har ett mottagande begränsat till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen bedömer att uppgiften om huruvida en skola är en resursskola eller inte ska vara obligatorisk att lämna till Skolverket. På så sätt kan utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever som går i dem följas, samt möjlighet ges att följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter. Det skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas samt ge värdefull information om utvecklingen av kommunala resursskolor.

Undantaget från behörighet i särskolan ska förlängas

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan

och särskild utbildning för vuxna bör förlängas. Undantaget gäller de lärare som anställdes före den 1 juli 2011.

Det råder stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i dessa skolformer, där det utöver en lärarexamen även krävs en speciallärarexamen. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i berörda skolformer är dock stor. Mot bakgrund av att andelen behöriga lärare i den grupp som anställdes i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna före den 1 juli 2011 alltför är låg, bedömer utredningen att undantaget behöver förlängas.

Den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas till utgången av juni år 2028. Även motsvarande undantag som gäller för specialskolan bör enligt utredningens mening förlängas till samma tidpunkt.

Vi kan konstatera att det är viktigt att det finns goda möjligheter till vidareutbildning för att det ska vara möjligt att nå upp till behörighetskraven när undantaget upphör. För att hinna med den vidareutbildning som krävs innan undantaget upphör, utan att alltför många lärare är frånvarande från skolan samtidigt, behöver vidareutbildningarna starta omgående och genomföras i jämn takt under hela perioden.

Förstärkt stöd- och elevhälsoarbete i slutbetänkandet

Utredningen vill understryka att särskilt stöd inte får reduceras till en fråga om *var* eleven får sin undervisning. Det centrala bör vara undervisningens kvalitet och vilka möjligheter utbildningen som helhet ger eleven. I detta delbetänkande behandlas endast den del av utredningens uppdrag som gäller gruppstillhörighet. I slutbetänkandet kommer vårt bredare uppdrag angående ett förbättrat stödarbete och ett välfungerande elevhälsoarbete att behandlas. Där kommer vi bland annat att belysa vad inkluderande lärmiljöer innebär och hur de kan göra skillnad för elevernas utveckling och lärande.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 10 kap. 35 § och 11 kap. 34 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 31 a § och 11 kap. 30 a §, samt att det närmast efter 10 kap. 31 §¹ och 11 kap. 30 §² ska införas två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Resursskola

10 kap.

31 a §

Kommunen får vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola).

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och försätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas.

¹ Senaste lydelse 2015:246.

² Senaste lydelse 2015:246.

För en resursskola gäller inte reglerna i 29 § första stycket, 30 och 31 §§.

35 §³

Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd, och
2. elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*), och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 39 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Resursskola

11 kap.

30 a §

Kommunen får vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola).

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas.

För en resursskola gäller inte reglerna i 28 § första stycket, 29 och 30 §§.

³ Senaste lydelse 2019:801.

34 §⁴

Varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd, och
2. elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*), och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 38 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

⁴ Senaste lydelse 2010:800.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2010:801) om införande av skollagen (2010:800) att 33 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021.

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13,

Föreslagen lydelse

33 §⁵

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2028.

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13,

⁵ Senaste lydelse 2018:1304.

17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2021. 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2028.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som avses i 2 kap. 17 § i den nya skollagen och som före den 1 juli 2011 har ingått avtal om anställning för att bedriva sådan undervisning som avses i samma paragraf. I fråga om en lärare som avses i 2 kap. 17 § första stycket 1 i den nya skollagen gäller detta dock bara om han eller hon uppfyller de krav som anges där.

Andra stycket gäller inte lärare som har ingått avtal om anställning utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 för att bedriva sådan undervisning som avses i 2 kap. 20 § andra eller tredje stycket i den nya skollagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

2 Inledning

I detta kapitel beskrivs utredningens uppdrag, utredningsprocessen och betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen fick i kommittédirektiv 2017:88 i uppdrag att bland annat kartlägga brister i stödarbetet och föreslå hur det kan förbättras, samt analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser för att stärka elevhälsans kompensatoriska roll. Genom tilläggsdirektiv 2018:33 fick utredningen i uppdrag att även undersöka förutsättningarna för att införa en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan motsvarande den som införts i bland annat grundskolan, samt att föreslå författningsändringar för att barn som huvudregel inte ska vara uppdelade efter kön i undervisningen eller utbildningen i övrigt. Utredningen fick vidare i tilläggsdirektiv 2019:38 i uppdrag att analysera dels hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet, dels vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan. Slutligen fick utredningen i tilläggsdirektiv 2020:18 i uppdrag att bland annat analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå. Uppdragen ska slutredovisas den 28 februari 2021.

För uppdraget att lämna förslag till hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet ska dock ett delbetänkande lämnas senast den 30 juni 2020. Detsamma gäller uppdraget att analysera om en förlängning bör ske av reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. Dessa frågor behandlas i detta betänkande.

Utredningens direktiv gällande att lämna förslag på hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Enligt överenskommelsen har inkluderingstanken gått för långt: det ska bli lättare att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och resursskolor ska utvecklas. Utifrån detta har utredningen fått följande uppdrag:

- redovisa vilket utrymme skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd och hur dessa används i grundskolan,
- kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmännen använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden som de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp,
- analysera vilka förändringar av bestämmelserna för särskild undervisningsgrupp som bör göras för att det ska bli lättare för elever att få stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen,
- analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i s.k. resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor,
- kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens s.k. resursskolor möter de behov som finns samt redovisa åtgärder som kan stärka dagens s.k. resursskolor, och
- lämna nödvändiga och för eleven rättssäkra författningsförslag, som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevens grupptillhörighet.

Mot bakgrund av den korta tid som utredningen har haft till förfogande för att lämna ett delbetänkande i dessa frågor kommer vi här att fokusera på kartläggningen av särskild undervisningsgrupp och resursskolor samt på en översyn av lagstiftningen för att undanröja eventuella hinder för dessa undervisningsformer och därmed göra det lättare att få stöd. I slutbetänkandet kommer utredningen att återkomma till dessa frågor i samband med att uppdraget om att kartlägga brister i och föreslå förbättringar gällande stödarbetet generellt

behandlas. Genom att behandla stödfrågorna i ett sammanhang ökar förutsättningarna för att lägga fram förslag som kan bidra till att skolan ger fler elever bättre förutsättningar att nå kunskapskraven.

2.2 Utredningsprocessen

Utredningsprocessen har bestått av olika delar för att ge så mycket kunskap som möjligt om frågeställningarna i uppdraget. Utöver dokumentstudier har vi genomfört en enkätundersökning och intervjuer samt andra typer av samtal med olika experter och intressenter. Nedan ges en beskrivning av de kontakter som utredningen har haft i arbetet inför detta delbetänkande.

2.2.1 Enkät till skolchefer och intervjuer med skolchefer och rektorer angående resursskolor

Utredningen har under våren 2020 gjort en enkätundersökning till skolchefer i 20 kommuner. Merparten av dessa kommuner hade, enligt Skolverkets skolenhetsregister, kommunala resursskolor och några kommuner är sådana där det framgår av deras hemsida eller på annat sätt att de har resursskolor. Enkätundersökningen har kompletterats med sex telefonintervjuer med förvaltningsrepresentanter i kommuner som besvarat enkäten. Därutöver har utredningen genomfört telefonintervjuer med rektorer för resursskolor i sju kommuner och en biträdande rektor för en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp som tidigare varit resursskola.

Enkäten har besvarats av följande kommuner: Eksjö, Gotland, Götene, Karlskrona, Katrineholm, Kristianstad, Lerum, Linköping, Mora, Nässjö, Sjöbo, Sollentuna, Upplands Väsby och Ängelholm. Intervjuer har gjorts med förvaltningsrepresentanter i följande kommuner: Eksjö, Gotland, Katrineholm, Kristianstad, Lerum och Mora. Intervjuer med rektor eller biträdande rektor har gjorts i följande kommuner: Eksjö, Katrineholm, Kristianstad, Lerum, Linköping, Mora, Sjöbo, Strängnäs.

2.2.2 Skol- och huvudmannabesök

Utredningen genomförde under 2018 och 2019 besök hos företrädare för nio kommunala huvudmän, tre statliga huvudmän och tre fristående huvudmän. Syftet var att få veta hur huvudmän och personal på skolor arbetar med de bredare frågor om stöd och elevhälsa som framgår av uppdraget och som ska redovisas i vårt slutbetänkande. Intervjuer genomfördes med företrädare för huvudmän, skolchef eller annan företrädare för förvaltningsnivån, rektorer, lärare, elevhälsopersonal, elever och vårdnadshavare.

2.2.3 Expertgrupp och övriga samtal med myndigheter

Utredningen har biträttats av en av Utbildningsdepartementet utsedd grupp med experter och sakkunniga, där det förutom företrädare för flera departement även ingår representanter för Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet. Utöver detta har utredningen under våren 2020 träffat representanter för Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Barnombudsmannen för enskilda möten.

2.2.4 Referensgrupper och övriga samtal

Utredningen har valt att inrätta fyra referensgrupper med olika perspektiv. Utredningen har haft möten med samtliga dessa grupper vid hitills fyra tillfällen.

Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt elev- och föräldraorganisationer

Till referensgruppen för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt för elev- och föräldraorganisationer bjöds följande organisationer in att delta:

- Friskolornas riksförbund
- Föräldraalliansen
- Idéburna skolors riksförbund

- Lärarförbundet
- Lärarnas Riksförbund
- Sveriges elevkårer
- Sveriges Elevråd SVEA
- Sveriges Kommuner och Regioner
- Sveriges skolläraryrkeförbund.

Funktionshindersorganisationer

En andra referensgrupp består av företrädare för organisationer inom Funktionsrätt Sverige och Lika unika vars medlemmar är intresseorganisationer för personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Följande förbund är representerade:

- Autism- och Aspergerförbundet
- FUB
- Funktionsrätt Sverige
- Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft
- Hörselskadades Riksförbund
- Riksförbundet Attention
- Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar
- Riksförbundet för social och mental hälsa
- Synskadades Riksförbund.

Forskare

En tredje referensgrupp är en forskargrupp i vilken följande forskare inbjudits att delta: docent Lisa Asp-Onsjö, docent Ulf Fredriksson, docent Kerstin Göransson, professor Eva Hjärne, universitetslektor Jan Håkansson, professor Claes Nilholm, professor Mara Westling Allodi och universitetslektor Daniel Östlund. Kerstin Göransson och Claes Nilholm deltog fram till februari 2020. Forskarna repre-

senterar olika fält som elevhälsa, läs- och skrivutveckling och specialpedagogik ur olika perspektiv.

Föreningar med yrkeskategorier som finns inom elevhälsan

Den fjärde gruppen består av företrädare för föreningar med yrkeskategorier som finns inom elevhälsan:

- Psykologförbundet
- Riksföreningen för skolsköterskor
- Skolläkarföreningen
- Sveriges skolkuratorers förening.

Övriga samtal

Utöver detta har utredningen under våren 2020 haft enskilda möten med representanter för SKR, Stockholms stads utbildningsförvaltning, Österåkers utbildningsförvaltning, det fristående forskningsinstitutet Ifous, föräldranätverket Barn i behov, Friskolornas riksförbund, och välfärdsföretagen Utvecklingspedagogik, Magelungen och Aprendere skolor.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer våra författningsförslag. Efter föreliggande kapitel som beskriver utredningsprocessen följer i kapitel 3 en redogörelse för inkluderingsbegreppet samt en redovisning av de delar av uppdraget som handlar om att redogöra för utrymmet för flexibla lösningar i dag samt kartlägga och analysera dagens särskilda undervisningsgrupper och resursskolor. Därefter följer kapitel 4, där utredningens förslag rörande uppdraget om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och gruppstillhörighet presenteras. I kapitel 5 redovisar utredningen uppdraget om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning i inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. I kapitel 6 lämnas

förslag till ikraftträdande för utredningens författningsändringar. Därefter presenteras i kapitel 7 konsekvenserna av förslagen. Sist i betänkandet återfinns utredningens författningskommentarer.

3 Inkludering, särskilda undervisningsgrupper och resursskolor

I detta kapitel kommer utredningen att redovisa de uppdrag som handlar om att kartlägga och analysera dagens situation vad gäller särskilda undervisningsgrupper och s.k. resursskolor, som vi fortsättningsvis kommer att benämna resursskolor. Kapitlet inleds med en historik om den sammanhållna skolans framväxt och stödinsatser till elever. Därefter följer en beskrivning av inkluderingstanken utifrån olika perspektiv och en genomgång av gällande rätt på området. Sedan redovisas utredningens bedömning av vilket utrymme skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd och en kort beskrivning av hur dessa används i grundskolan. Efter det följer en beskrivning av i vilken utsträckning rektorer och huvudmän använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden som de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp. Utredningen analyserar sedan gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor, utifrån en enkät och intervjuer som utredningen har genomfört. Slutligen behandlar vi frågan om i vilken utsträckning dagens resursskolor möter de behov som finns.

3.1 Inkluderingstanken

Denna del inleds med en kort historik om den sammanhållna skolan i relation till stödinsatser och organisatoriska lösningar i den svenska skolan för att möta elevers olika behov och förutsättningar. Utred-

ningen tar därefter utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter, Salamancadeklarationen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning för att peka på om och hur begreppet inkludering används där. Vi synliggör sedan i vilken mån skolans styrdokument beskriver inkludering. Därefter definierar vi begreppet inkludering och beskriver varför en del kommuner i stället har gått över till att använda begreppet inkluderande lärmiljöer. I denna övergång till ett nytt begrepp bidrog forskningsinstitutet Ifous, och vi redogör därför för erfarenheter från deras FoU-program inom området. Slutligen landar vi i utredningens syn på begreppet inkludering utifrån våra direktiv.

3.1.1 Den sammanhålla skolan, stöd och organisatoriska lösningar

Folkskolans införande 1842 kan ses som det första steget mot en utbildning för alla barn oavsett social och ekonomisk bakgrund. Eleverna skulle få undervisning i läsning, skrivning, räkning, kristendomskunskap och biblisk historia, geografi, historia, naturkunskap, gymnastik och sång. Men fattiga och svagbegåvade kunde erbjudas en minimikurs med färre ämnen.¹ Eleverna kunde också få kvarsittning, då de fick gå flera år i samma årskurs. Forskaren Eva Hjärne konstaterar att segregering i ”pedagogiska praktiker” tidigt ansågs som ett legitimt sätt att hantera elevers olika förutsättningar.²

I början av 1900-talet utvecklades metoderna, utifrån inflytande från psykologin, att klassificera barn i syfte att särskilja dem i skolan. Barnens begåvning testades och hjälpklasser infördes.³ I undervisningsplanen från 1955 (U 55) beskrivs sju olika typer av särskiljande lösningar som kunde bli aktuella.⁴

Grundskolan infördes 1962 med en ny läroplan, med syftet att alla barn skulle få samma grundutbildning oavsett social bakgrund och med betoning på demokrati och kritiskt tänkande utifrån FN:s

¹ Florin, C. (2010). *Från folkskola till grundskola 1842–1962*, webbplatsen *Lärarnas historia*. www.lararnashistoria.se/sites/lararnashistoria.se/files/artiklar/Från%20folkskola%20till%20grundskola_0.pdf.

² Hjärne, E. (2011). *Livet i en särskild undervisningsgrupp* i Eriksson Gustavsson, A-L., Göransson, K. och Nilholm, C. (Red.) *Specialpedagogisk verksamhet i grundskolan*. Lund: Studentlitteratur.

³ Ibid.

⁴ Kungliga Skolöverstyrelsen (1955). *Undervisningsplan för rikets folkskolor*.

mänskliga rättigheter.⁵ Den politiska målsättningen var att organisera en skola för alla. Samtidigt fanns de olika organisatoriska lösningarna kvar i form av specialklasser, men med ett uttalat mål om att anpassad undervisning skulle ges temporärt för att eleverna sedan skulle kunna undervisas tillsammans med andra elever. Eleverna kunde placeras i åtta olika typer av differentierade homogena grupper: skolmognadsklass, observationsklass, läsklass, hjälpklass, hörselklass, synklass, friluftsklass och hälsoklass samt CP-klass.⁶

Under mitten av 1960-talet uppstod kritik mot specialklasserna, bland annat utifrån effektstudier som visade att homogena specialklasser inte gav önskad effekt och att de elever som i stället gick kvar i ordinarie klass uppnådde bättre skolresultat.⁷ Utredningen Skolans Inre Arbete (SIA-utredningen) betonade att elevers svårigheter, i stället för att knytas till den enskilde eleven, måste relateras till det sammanhang där eleven finns, eftersom svårigheterna uppstår i mötet mellan eleven och skolmiljön. Det förändrade synsättet bidrog till att systemet med specialklasser starkt ifrågasattes. I stället för ”specialundervisning i speciella grupper av speciella lärare på en speciell plats” föreslog SIA-utredningen att skolan skulle ta ett större helhetsansvar för elever i behov av stöd.⁸

Med läroplanen 69 (Lgr 69) ersattes de homogent differentierade grupperna med så kallad klinikundervisning, som innebar att en elev fick stöd i exempelvis läs- och skrivutveckling eller matematik på ”kliniken” vissa timmar under skoldagen eller skolveckan.⁹

I samband med införandet av 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80) myntades begreppet en skola för alla.¹⁰ Den nya läroplanen signalerade en politisk vision om att den obligatoriska skolan ska vara en skola där alla barn och ungdomar är välkomna och där utbildningen anpassas efter deras individuella förutsättningar. Eleverna skulle också utveckla kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som behövdes för att bli delaktiga samhällsmedborgare.

⁵ Kungliga Skolöverstyrelsen (1962). *Läroplan för grundskolan, Lgr 62*.

⁶ Östlund, D. (2018). Del 1: Stöd till elever – en tillbakablick Specialpedagogik – Grundskola åk 1–9. Modul: *Inkludering och delaktighet – uppmärksamhet, samspel och kommunikation*.

⁷ Österling, O. (1967). *The efficacy of Special Education. A comparison of classes for slow learners* i Studia Scientiae Paedagogicae Upsaliensia, (VII) Stockholm: Svenska Bokförlaget/ Norstedts. Emanuelsson, I. (1974). *Utbildningshandikapp i långtidsperspektiv*. Avhandling. Lärarhögskolan i Stockholm.

⁸ SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.

⁹ Kungliga Skolöverstyrelsen (1969). *Läroplan för grundskolan, Lgr 69*.

¹⁰ Kungliga Skolöverstyrelsen (1980). *Läroplan för grundskolan, Lgr 80*.

En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Målet är en skola där alla elever utvecklar kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som stärker deras förmåga både att anpassa sig till det moderna samhället och att delta i förändringen av detta samhälle.¹¹

Uttrycket särskilt stöd infördes i lagstiftningen första gången i 1985 års skollag där det framgick att särskilt stöd skulle ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Den läroplan som följde efter Lgr 80, 1994 års läroplan (Lpo 94)¹², var gemensam för hela det obligatoriska skolväsendet med samma mål, värdegrund och ansvarsfördelning. I den proposition¹³ som föregick Lpo 94 framhöll regeringen att elevernas förutsättningar varierar mycket och att alla elever skulle ges det stöd de behövde för att uppnå kravnivåerna samt i största möjliga utsträckning också nå längre. I läroplanen fastslogs vidare att alla som arbetade i skolan skulle hjälpa elever som behöver särskilt stöd och att läraren skulle utgå från varje elevs behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Läraren skulle stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter.

Läroplanen Lpo 94 innebar också att skolans demokratiska uppdrag tydliggjordes. I läroplanen framgick det att alla elever utifrån de demokratiska principerna skulle kunna påverka, ta ansvar och vara delaktiga. Som ett led i elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling skulle eleverna ta ett allt större ansvar för det egna arbetet och för skolmiljön, samt få ett reellt inflytande över utbildningens utformning. Detta står i samklang med nu gällande styrdokument.

Olika synsätt på placering i mindre grupp

Forskaren Daniel Östlund framhåller att det samtidigt som det funnits en strävan mot en sammanhållen skola också har förekommit organisatorisk differentiering. Elever har på olika grunder delats upp i skilda grupper eller skolformer, oftast utifrån någon form av kriterier.

¹¹ Regeringens skrivelse 1996/97:112. Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning 1996, s. 22.

¹² Skolverket (1994). *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidsbemmet*, Lpo 94.

¹³ Regeringens proposition 1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.

Olika skäl till att elever placerats i mindre grupper kan samlas under två överordnade synsätt. Det första synsättet innebär att eleverna anses få ett bättre stöd utifrån sina behov i en mindre grupp, där de undervisas tillsammans med andra elever i behov av särskilt stöd, än i ordinarie klass. Med det andra synsättet anses eleverna behöva stöd i en mindre grupp för att de inte kan följa undervisningstakten i den ordinarie klassen. Om elever som "sänker tempot" eller skapar oordning i den ordinarie elevgruppen undervisas i mindre grupp skulle det leda till en bättre studiemiljö också för eleverna i den ordinarie klassen.¹⁴

Forskarna Eva Hjärne och Roger Säljö har pekat på motsättningen mellan skapandet av segregeringar i relation till den grundläggande idén om en skola för alla som innebär att den ordinarie skolan ska kunna möta och ge stöd till alla elever oavsett förutsättningar.¹⁵ De framhåller problemen med kategorisering, som bland annat kan resultera i att vi inte ser variationen inom gruppen. Vi riskerar att inte se att elever med en specifik diagnos är mycket olika sinsemellan, bland annat vad gäller förmågor, intressen, bakgrund och i vilket stöd de får av sina föräldrar. Ur ett utbildningsmässigt, pedagogiskt och psykologiskt perspektiv får det konsekvenser för eleverna. Då elever pekas ut som speciella kan de utveckla en ny identitet inom skolsystemet.

Historiskt sett kan vi således se att en kategorisering av elever har skett utifrån olika bevekelsegrunder och olika syn på eleverna. Ibland har problemen kopplats till individens egenskaper och förmågor. En motreaktion till detta individfokus har uppstått då i stället skolmiljöns påverkan på eleven lyfts fram. Med detta synsätt är det skolan som än mer måste anpassas till elevernas olika behov och ta ett helhetsansvar, i stället för att elever i behov av stöd placeras i en mindre grupp och blir ett ansvar för andra än de ordinarie lärarna. Synen på att alla elever ska utveckla kunskaper och förmågor för att kunna bli aktiva samhällsmedborgare har också alltmer förstärkts i läroplanerna. Detta synsätt kan ses som en viktig grund i ett inkluderande samhälle där alla människor ges förutsättningar att vara delaktiga.

¹⁴ Emanuelsson, I. (2004). Integrering/inkludering i svensk skola i Tøssebro, J. (red.). *Integrering och inkludering*. Lund: Studentlitteratur.

¹⁵ Hjärne, E. och Säljö, R. (2013). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*. Lund: Studentlitteratur.

3.1.2 Internationella konventioner, deklarationer och rekommendationer

Framväxten av den svenska skolans värdegrund, synen på elevers olikheter och förutsättningar samt skolans sätt att möta elevers olika behov bör också kopplas till de internationella överenskommelser som Sverige har ställt sig bakom. När vi belyser utbildning för elever med funktionsnedsättning är konventionen om barnets rättigheter, Salamancadeklarationen och konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning relevanta. I dessa internationella överenskommelser förekommer begreppet inkludering.

Konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter¹⁶, som antogs av FN:s generalförsamling 1989 blev svensk lag den 1 januari 2020. I artikel 28 framkommer det att grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla. Särskild betydelse när det gäller skolan och andra verksamheter i samhället har artikel 3 som innebär att alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 23 framgår att barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhällslivet. Det stöd som ett barn med funktionsnedsättning ges ska vara kostnadsfritt. Stödet ska bland annat säkerställa att barnet har reell tillgång till och får utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling.

I barnkonventionen används inte begreppet inkludering, utan i stället integrering som har en något annan betydelse. Men det som avses är sannolikt ändå att barn med funktionsnedsättning ska ges goda möjligheter till delaktighet i samhället, vilket i hög grad förutsätter tillgång till utbildning som kan möta barnets behov och förutsättningar.

¹⁶ Konventionen om barnets rättigheter (1989). <https://unicef.se/barnkonventionen/las-texten>.

Salamancadeklarationen

Sverige står bakom Salamancadeklarationen som antogs 1994 av Unesco. Deklarationen omfattar ett antal rekommendationer om undervisning av barn, ungdomar och vuxna med särskilda utbildningsbehov inom det ordinarie undervisningsväsendet.¹⁷

I originalversionen av Salamancadeklarationen används termerna ”inclusion” och ”inclusive education”, som rimligtvis bör översättas med inkludering och inkluderande undervisning alternativt inkluderande utbildning. Men i den svenska översättningen används i stället begreppet integration, vilket kan ha bidragit till olika uppfattningar om vad inkludering betyder.

Ett centralt begrepp i deklarationen är ”the inclusive school”, det vill säga den inkluderande skolan. Även ”the principle of the inclusive school” används och beskriver att elever ska lära tillsammans. Det framgår vidare att det är skolans uppgift att se och möta de olika behov eleverna har.

The fundamental principle of the inclusive school is that all children should learn together, whenever possible, regardless of any difficulties or differences they may have. Inclusive schools must recognize and respond to the diverse needs of their students, accommodating both different styles and rates of learning and ensuring quality education ...¹⁸

Enligt Salamancadeklarationen är utgångspunkten att alla elever ska undervisas i ordinarie sammanhang, vilket står i samklang med svensk skollag. Det innebär inte kategoriskt att alla elever måste undervisas inom ordinarie sammanhang, men Salamancadeklarationen ser särskilda organisatoriska lösningar som sällsynta undantag. Det kan enligt deklarationen finnas lägen då eleven får undervisning i ett annat sammanhang. Utredningen kan konstatera att detta skulle kunna motsvara de särskilda skäl som anges i skollagen.¹⁹

¹⁷ *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education* (1994). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>.

¹⁸ *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education* (1994), s. 11.

¹⁹ Skollagen (2010:800), 3 kap. 11 §.

Assignment of children to special schools – or special classes or sections within a school on a permanent basis – should be the exception, to be recommended only in those infrequent cases where it is clearly demonstrated that education in regular classrooms is incapable of meeting a child's educational or social needs or when it is required for the welfare of the child or that of other children.²⁰

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling 2006²¹ och ratificerades av Sverige 2008. Viktiga perspektiv i konventionen är tillgänglighet, delaktighet och icke-diskriminering.²² Av artikel 24 som riktar sig särskilt mot utbildningsområdet framgår att konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Staterna ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem och livslångt lärande. Personer får inte utestängas från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och de ska på lika villkor som andra få tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildning på sina hemorter. De ska vidare ges skälig anpassning utifrån sina personliga behov och det stöd de behöver inom det allmänna utbildningssystemet. Ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som, enligt konventionen, ger största möjliga kunskapsmässiga och sociala utveckling som är förenlig med målet om fullständig inkludering. Utredningen tolkar ”fullständig inkludering” som att personer med funktionsnedsättning ska ges möjlighet att vara fullt delaktiga i samhället.

I de rekommendationer som Sverige fick 2014 från FN:s Kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning framgår att: ”Kommittén yrkar på att konventionsstaten garanterar inklu-

²⁰ *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education* (1994), s. 12.

²¹ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006).

www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html.

²² Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26. *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.

dering av alla barn med funktionsnedsättning i det ordinarie utbildningssystemet och säkerställer att de får det stöd som krävs.”²³

Svensk funktionshinderspolitik utgår från denna konvention och riksdagen antog 2017 ett nytt nationellt mål som tydliggör kopplingen till de mänskliga rättigheterna. Arbetet för att nå målet inriktas mot fyra områden:

- Principen om universell utformning
- Befintliga brister i tillgänglighet
- Individuella stöd och lösningar för individens självständighet
- Förebygga och motverka diskriminering.²⁴

De globala målen

Sverige har också ställt sig bakom de globala målen för Agenda 2030. Agenda 2030 som inrymmer de globala målen för hållbar utveckling antogs av FN:s medlemsländer den 25 september 2015. Agendan omfattar 17 globala mål och mål 4 avser god utbildning för alla. Det innebär att säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.²⁵

Europeiska rådets rekommendation

Inom Europeiska Unionen (EU) används inkludering som ett verktyg inom utbildning för att främja gemenskap och sammanhållning i samhället. Europeiska rådets rekommendation till medlemsländerna 2019 är att garantera en faktisk och lika tillgång till inkluderande utbildning av god kvalitet för alla studerande. Här avses såväl personer som har invandrat och personer med svag socioekonomisk bakgrund som personer med funktionsnedsättning.²⁶

²³ Förenta nationernas kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2014). *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport 12 maj 2014*. CRPD/C/SWE/CO/1.

²⁴ Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5. Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.

²⁵ De globala målen (2015). <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen>.

²⁶ Europeiska unionens råd (2018). *Rådets rekommendation av den 22 maj 2018 om att främja gemensamma värden, inkluderande utbildning och en europeisk dimension i undervisningen*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)&from=EN)

Utgångspunkten i de internationella överenskommelserna

De internationella överenskommelser som Sverige står bakom signalerar att ett övergripande mål är att personer med funktionsnedsättning ska ges förutsättningar att vara fullt delaktiga i samhället. Personer med funktionsnedsättning ska ges samma möjligheter som andra inom ramen för det ordinarie utbildningssystemet. De har rätt till både grundskola och utbildning som följer därefter.

Elever med funktionsnedsättning ska få ett individuellt anpassat stöd utifrån sina behov i utbildningen. Utgångspunkten är att alla elever ska undervisas tillsammans oavsett inbördes skillnader och förutsättningar. Men det kan finnas vissa situationer då elever kan behöva få stöd i en annan miljö, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig stödet. Sådana ingripande beslut måste emellertid ha barnets bästa som utgångspunkt.

3.1.3 Skolans styrdokument

Begreppet inkludering används inte i skolans styrdokument, men det förekommer värderingar i dem som är förenliga med det som kännetecknar en inkluderande skola, framför allt vad gäller den individorienterade definitionen, som presenteras i avsnitt 3.1.4.

I skollagen framgår det att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära ska främjas. Vidare ska utbildningen förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.²⁷

Det slås också fast att hänsyn ska tas till barns och elevers olika behov, att de ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Skolan ska också sträva efter att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolan ska i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling mot aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare.

I skollagen framgår att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna såsom människolivets okränkbarhet, individens

²⁷ Skollagen (2010:800), 1 kap. 4 §.

frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Vidare ska var och en som verkar inom utbildningen främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.²⁸

Det slås fast att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de, utifrån sina egna förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vidare ska elever som på grund av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. De elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.²⁹

Enligt forskarna Claes Nilholm och Kerstin Göransson går det att urskilja fyra olika typer av uppdrag i skollagen:

1. kunskapsuppdraget
2. uppdraget som handlar om fostran till och kunskap om demokrati
3. uppdraget som handlar om att uppmärksamma skillnader och kompensera för dessa för att ge alla elever rätt att lära och utvecklas
4. uppdraget som handlar om att utveckla personliga egenskaper (aktivitet, kompetens, kreativitet och lust att lära).³⁰

Läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11, understödjer de värden som slås fast i skollagen.³¹ Begreppet inkludering används varken i skollagen eller läroplanen. Men det framgår i riktlinjerna att alla som arbetar i skolan ska uppmärksamma och stödja elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd, och samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.³²

²⁸ Skollagen (2010:800), 2 kap. 5 §.

²⁹ Skollagen (2010:800), 3 kap. 2 §.

³⁰ Nilholm, C. och Göransson, K. (2019). *Inkluderande undervisning – vad kan man lära sig av forskningen?* Specialpedagogiska skolmyndigheten FoU skriftserie nr 3 2014 rev. 2019.

³¹ Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lgr 11. Avsnittet Grundläggande värden och avsnittet Förståelse och medmännisklighet.

³² Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lgr 11. Avsnittet Kunskaper.

Nilholm och Göransson konstaterar emellertid att det finns få skrivningar i styrdokumentet sammantaget om hur hela skolans miljö ska utformas för att passa alla elever och hur olikhet ska ses som en tillgång. Till stora delar är det enskilda elevers behov och förutsättningar som dokumenteras i form av individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Detta bidrar till att skolsvårigheter fortfarande ses som individuella problem där det är individens brister som ska kompenseras.³³

3.1.4 Begreppet inkludering

FN-organet UNESCO beskriver i sin definition av inkludering en process som handlar om att förhålla sig till och möta elevers olika behov samt en strävan om att minska exkludering såväl inom som från skolsystemet. Inkludering förutsätter att skolan förändrar och utvecklar innehåll, förhållningssätt, strukturer och strategier för att utforma utbildning för elever inom sina respektive åldersspann. Därtill innebär inkludering en övertygelse om att det ordinarie utbildningssystemet har ansvar för alla barns utbildning.³⁴

Begreppet inkludering används internationellt, men förståelsen och uppfattningarna om vad det innebär varierar både mellan och inom länder, kommuner och skolor. Det finns ingen tydlig definition som alla står bakom eftersom inkludering i högsta grad påverkas av sammanhang, kulturella traditioner och nationell politik, vilket bidrar till en variation av tolkningar.³⁵

Inkludering diskuteras framför allt av forskare inom pedagogiska och specialpedagogiska forskningsfält. Utredningen har valt att utgå från Nilholm och Göranssons definitioner av inkludering. De skiljer mellan tre definitioner av begreppet och beskriver hur de förhåller sig till varandra.³⁶

Det som kännetecknar inkluderande skolor har, enligt Nilholm och Göransson, mer med helheten i skolan att göra än med de enskilda elevernas situation. Det handlar om ett sammanhållet skolsystem för

³³ Nilholm, C. och Göransson, K. (2019).

³⁴ UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring access to Education for All*. Paris: UNESCO.

www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Guidelines_for_Inclusion_UNESCO_2006.pdf.

³⁵ Gidlund, U. (2018). *Discourses of Including Students with Emotional and Behavioural Difficulties (EBD) in Swedish Mainstream Schools*. Avhandling, Mittuniversitetet.

³⁶ Nilholm, C. och Göransson, K. (2019).

alla elever oavsett förutsättningar. Men de understryker också att det är av yttersta vikt att ta reda på hur eleverna har det innan det är möjligt att dra slutsatser om en skola eller ett klassrum är inkluderande eller inte.

Definitioner av inkludering

Den gemenskapsorienterade definitionen

Nilholm och Göransson företräder den gemenskapsorienterade definitionen av inkludering. Denna definition innebär ett skolsystem som tar ansvar för alla elever oavsett deras individuella egenskaper och att det inte skapas några segregeringar såsom separata skolformer och homogent differentierade grupper för elever, exempelvis utifrån att de har en specifik funktionsnedsättning. En utgångspunkt är att skolan möter varje elev utifrån dess behov och anpassar sig utifrån detta. Ett inkluderande förhållningssätt betyder att elevernas olikheter ses som en tillgång i undervisningen och i lärandet. Nilholm menar att det inte ska tolkas som att alla egenskaper ska ses som en tillgång, men att alla individer är det.³⁷

I den här definitionen är själva skapandet av gemenskap centralt. Skolan ska utformas så att alla elever känner sig socialt och pedagogiskt delaktiga i ett sammanhang och får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Elevernas delaktighet i lärandet kan innebära både att de tillägnar sig en viss kunskap och att de får vara en del av en lärandegemenskap, vilket innebär lärande tillsammans med andra. Demokratiska processer, samarbete mellan elever och gemensam problemlösning är centrala faktorer i en inkluderande skola.

Denna syn på inkludering understöds av bland annat forskarna Bengt Persson och Elisabeth Persson. De beskriver den inkluderande skolan som en sammanhållen skola där elever lär av varandra, vilket medför att de bygger upp ett socialt kapital. En inkluderande skolmiljö ska inte ses som en fysisk företeelse, utan som en social eller psykologisk företeelse. Den inkluderande skolan innebär att elever lär sig att vara tillsammans med dem som är olika dem själva. Erfarenheten av att möta människor som är olika en själv bidrar till en trygg-

³⁷ Cervin E. (2017). *Ett begrepp med många tolkningar* i Chef och ledarskap, 2017-05-23.

het som är viktig, eftersom vi som samhällsmedborgare ständigt kommer att möta människor som är olika oss själva.³⁸

Den individorienterade definitionen

Den individorienterade definitionen har fokus på elever i svårigheter och inte på elevgruppen som helhet.³⁹ Utifrån en individorienterad definition avgörs graden av inkludering endast av hur situationen ser ut för de enskilda eleverna. Utgångspunkten är att eleverna ska trivas i skolan, ha goda sociala relationer och nå kunskapskraven. Men denna definition säger inte något om det gemensamma och elevens identifikation med gruppen. Nilholm och Göransson menar att organisatoriska lösningar, som enbart riktar sig till elever med en specifik funktionsnedsättning, aldrig kan beskrivas som inkluderande oavsett om eleverna trivs och når kunskapskraven.

Den placeringsorienterade definitionen

En tredje definition, som är vanligt förekommande, är den placeringsorienterade definitionen där inkludering betyder att elever i behov av stöd befinner sig i det "vanliga" klassrummet.⁴⁰ Trots att samtliga forskare som försöker definiera begreppet inkludering är överens om att det handlar om mer än *var* elever i svårigheter befinner sig i skolan, är det ändå vanligt att begreppet inkludering används just för att endast beteckna på vilken fysisk plats elever i svårigheter befinner sig. Nilholm och Göransson framhåller att den placeringsorienterade definitionen av inkludering är alltför begränsad då den enbart lägger fokus på att eleven finns inom den ordinarie elevgruppen och inte i andra organisatoriska lösningar.

³⁸ Persson, B. och Persson, E. (2016). *Inkludering och socialt kapital: Skolan och ungdomars välbefinnande*. Lund: Studentlitteratur.

³⁹ Nilholm, C. och Göransson, K. (2019).

⁴⁰ Ibid.

Strävan efter en inkluderande skola

Mot bakgrund av att inkluderingsbegreppet tolkas och används på olika sätt anser Nilholm och Göransson att det är viktigt att vara tydlig med vilken definition av inkludering som används. De beskriver hur de tre definitionerna förhåller sig till varandra.⁴¹ Den gemenskapsorienterade definitionen har fokus på att eleverna som grupp är socialt och pedagogiskt delaktiga inom en lärandegemenskap, medan den individorienterade definitionen enbart är inriktad på den enskilda elevens situation, och den placeringsorienterade definitionen är snävt inriktad på var eleven rent fysiskt befinner sig – i det ordinarie sammanhanget eller utanför.

Frågor om huruvida inkludering är bra eller inte utgår ofta från den snäva placeringsorienterade definitionen och handlar enbart om konsekvenserna av att elever i behov av särskilt stöd ingår i den ordinarie klassen och vilka effekter detta har på eleven själv, men mer sällan på klassen som helhet. Nilholm och Göransson pekar på att det finns olika ingångar bland forskare inom detta område. En del har fokus på hur skolor ska förändras för att kunna möta elevers olika behov och förutsättningar, medan andra utifrån ett mer traditionellt specialpedagogiskt tänkande har fokus på att särskilda undervisningsgrupper bör läggas ner och att elever i behov av särskilt stöd ska ingå i det ordinarie sammanhanget.

Inkludering innebär således enligt forskarna ovan inte att elever aldrig får undervisas i en annan miljö än det ordinarie sammanhanget, men att det inte ska inrättas permanenta organisatoriska lösningar utifrån att elever exempelvis har en specifik funktionsnedsättning. Segregerande lösningar innebär i sig att eleven utesluts från lärandegemenskapen och möjligheten att interagera med andra elever som är olika dem själva. Att möta andra som är olika en själv är en del i tanken med ett inkluderande samhälle. Hur utredningen förhåller sig till detta redogör vi för nedan.

Från inkludering till inkluderande lärmiljöer

Det fristående forskningsinstitutet Ifous bedrev under åren 2012–2015 och 2017–2019 FoU-programmet Inkluderande lärmiljöer. I det första FoU-programmet användes från början begreppet inkludering, men

⁴¹ Nilholm, C. och Göransson, K. (2019).

styrgruppen valde efter en tid att i stället övergå till begreppet inkluderande lärmiljöer.⁴² När begreppet inkludering först användes hamnade fokus ofta på individen, hur den enskilda eleven skulle passa in i sammanhanget. Begreppet inkluderande lärmiljöer bidrog till att i stället flytta perspektivet till lärmiljöerna och lägga fokus på hur skolan skulle förändras för att kunna möta elevernas olika behov och förutsättningar. Inkluderande lärmiljöer kan sägas ha samma fokus som den gemenskapsorienterade definitionen av inkludering, men är tydligare som begrepp då skolans ansvar för att anpassa lärmiljöerna blir mer synligt i stället för att enbart se till enskilda individer.

De kommuner och skolor som deltog i det första FoU-programmet beskrev en synvända. Det handlade om förståelsen för att elevers svårigheter uppstår i ett sammanhang, i mötet mellan miljöer, situationer och relationer. Från början hade utvecklingsarbetet fokus på elevens rätt till undervisning i ordinarie klass utifrån fysisk placering och möjlighet att känna tillhörighet. Ökade kunskaper ledde till slutsatsen att skolan kan erbjuda flexibla och varierande lärmiljöer och förbättra möjligheterna att möta alla elevers behov inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen. Förhållningssättet blev i stället att det är skolans ansvar att förändra pedagogik och organisation för att kunna möta elevernas behov.⁴³

Skolans lärmiljöer kan delas in utifrån fysiska, pedagogiska och psykosociala dimensioner.⁴⁴ De fysiska lärmiljöerna handlar om exempelvis om alla typer av lokaler, ljud- och ljusmiljö, synintryck, möbler och övrig inredning. Pedagogiska lärmiljöer är bland annat arbetssätt, metoder, hur undervisningen organiseras, extra anpassningar, särskilt stöd, olika typer av hjälpmedel, digitala lärresurser, bild- och teckenstöd. De psykosociala lärmiljöerna är värdegrunden, socialt klimat, trygghet och gemenskap i skolan som helhet och i undervisningsgrupperna, bemötande och relationer mellan alla individer i skolan. De fysiska, de pedagogiska och de psykosociala lärmiljöerna samspelar med varandra och måste varieras beroende på vilka behov som finns på individ-, grupp- och organisationsnivå.

⁴² Ifous (2015). *Att forma skolan efter eleverna: Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner*, 2015:1 – Styrgruppens rapport, s. 10.

⁴³ Ifous (2015).

⁴⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2017). *Olika är normen: Att skapa inkluderande lärmiljöer i skolan*. Linköping: LTAB.

3.1.5 Utredningens syn på inkludering

Flera av frågeställningarna i utredningens direktiv handlar om elever i behov av särskilt stöd och om möjligheterna för elever att få undervisning i särskild undervisningsgrupp eller resursskola, i syfte att ges bättre förutsättningar att nå kunskapskraven. Kritiken mot den ordinarie skolans bristande möjligheter att skapa goda förutsättningar för vissa elevers lärande är ibland en kritik mot det synsätt som avspeglas i den placeringsorienterade definitionen av inkludering, som innebär att andra organisatoriska lösningar för vissa elever inte ska användas. I de fall då elever är långvarigt placerade i en annat sammanhang än det ordinarie, och får all sin undervisning där, är det visserligen svårt att tala om inkludering. Men även om målet är att på olika sätt förbereda eleverna för att ta steget vidare mot fortsatt utbildning och arbete i ett inkluderande samhälle, kan vägen dit ibland vara att stödet till eleven ges i en annan miljö, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det.

I direktiven finns formuleringen ”inkluderingstanken har gått för långt”. Med anledning av detta har utredningen valt att först ge en historisk tillbakablick vad gäller möjligheter att skapa särskilda organisatoriska lösningar i svensk skola, beskriva vad en skola för alla står för, hur begreppet inkludering används i internationella överenskomelser som Sverige står bakom och hur detta kan relateras till skollagen. Vi har därefter presenterat de definitioner av begreppet inkludering som förekommer.

Utredningens tolkning är att påståendet ”inkluderingstanken har gått för långt” härrör ur den placeringsorienterade definitionen och föreställningen om att alla elever måste få all undervisning inom det ordinarie sammanhanget oavsett behov. Detta står emellertid inte i samklang med skollagen, som är tydlig med vilka möjligheter som finns för skolan att ge elever särskilt stöd, exempelvis i form av enskild undervisning eller i särskild undervisningsgrupp.

Utredningen kan konstatera att de värderingar som speglas i barnkonventionen, Salamancadeklarationen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt skollagen dels överensstämmer med den gemenskapsorienterade definitionen, dels med den individorienterade definitionen.

Internationellt har begreppet ”inclusion” en positiv klang. Men den i Sverige vanligt förekommande tolkningen att inkludering bara

handlar om placering har bidragit till en negativ bild som är svår att få bort. Utredningen ser därför ett behov av att använda ett annat begrepp. Vi bedömer att begreppet inkluderande lärmiljöer är tydligare då det pekar på skolans ansvar för att anpassa de fysiska, de pedagogiska och de psykosociala lärmiljöerna. Ur utredningens perspektiv är det bättre än det oftare använda begreppet tillgängliga lärmiljöer eftersom det finns en risk att tillgänglighet enbart förknippas med den fysiska tillgängligheten och att de andra dimensionerna glöms bort. Tillgänglighet är emellertid, enligt Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, en av förutsättningarna för en inkluderande utbildning.⁴⁵

Det är genom att anpassa lärmiljöerna som skolan kan möta elevers olika behov och förutsättningar. Lärmiljöerna behöver vara flexibla och varierande för att kunna möta elevers olikheter, men ibland måste det också vara möjligt att organisera undervisning i ett annat sammanhang än det ordinarie. De allra flesta elever ska emellertid kunna få den ledning och stimulans samt det stöd de behöver i sitt lärande och sin utveckling inom det ordinarie sammanhanget.

Utredningen vill understryka att särskilt stöd inte får reduceras till en fråga om *var* eleven får sin undervisning, utan ska handla om *vad* elever får för undervisning. I detta delbetänkande behandlas endast den del av utredningens uppdrag som gäller gruppstillhörighet. I slutbetänkandet kommer vårt bredare uppdrag angående ett förbättrat stödarbete och ett välfungerande elevhälsoarbete att behandlas. Där kommer vi bland annat att synliggöra hur skolan kan utveckla inkluderande lärmiljöer.

3.2 Gällande rätt

3.2.1 Särskilt stöd

Enligt skollagen är det skolans uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. En del elever är i behov av ytterligare stöd, utöver den ledning och stimulans som ges i den ordinarie undervisningen, för att utvecklas i rikt-

⁴⁵ Myndigheten för delaktighet (2017). *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 4 om rätten till inkluderande utbildning.*

ning mot kunskapsmålen i läroplanen eller för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Sådant stöd ska ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser, medan elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling⁴⁶.

Utbildningen ska således ta hänsyn till alla elever och en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgoda sig utbildningen och utvecklas så långt som möjligt. Det innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag beträffande de elever som har sämre förutsättningar än andra elever.⁴⁷

Extra anpassningar är en stödsats av mindre ingripande karaktär som normalt är möjlig att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Särskilt stöd däremot handlar om insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁴⁸

I följande avsnitt kommer utredningen enbart att fokusera på den senare, mer ingripande stödformen särskilt stöd.

Förutsättningar för att en elev ska ges särskilt stöd

Enligt skollagen ska en anmälan göras till rektorn om det framkommer att det kan befaras att en elev, trots extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga.

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Med andra svårigheter avses, enligt förarbetena, sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven

⁴⁶ Skollagen (2010:800), 3 kap. 2 §.

⁴⁷ Skollagen (2010:800), 1 kap. 4 §. Regeringens proposition 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 221.

⁴⁸ Regeringens proposition 2013/14:160. Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s. 21.

inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås, men där svårigheterna på sikt befaras kunna leda till problem om situationen inte utreds. Samråd ska, om det inte är uppenbart obehövt, ske med elevhälsan. Om en sådan utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska sådant stöd ges. Om det inte är uppenbart obehövt ska särskilt stöd ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet. Bestämmelserna om särskilt stöd gäller för elever i alla de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet.

Det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Det är viktigt att bedömningen görs utifrån en helhetsbild av vad som ger eleven de bästa förutsättningarna att uppnå kunskapskraven. Insatser som är att betrakta som särskilt stöd är till exempel placering i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, anpassad studiegång eller elevassistent.⁴⁹

Åtgärdsprogram – för planering, samverkan och utvärdering

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det ska också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och dennes vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn.⁵⁰

Åtgärdsprogrammet är ett pedagogiskt instrument för planering och samarbete mellan lärare, annan personal inom exempelvis elevhälsan, eleven och, i förekommande fall, vårdnadshavare samt för uppföljning och utvärdering av stödåtgärderna. Arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, styrkor och svårigheter samt en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Elevens och dennes vårdnadshavares syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska också vägas in. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation. Om eleven vistas i fritidshem kan programmet även omfatta åtgärder under vistelsen där. Det är alltså

⁴⁹ Skollagen (2010:800), 3 kap. 2, 6 och 7 §§. Regeringens proposition 2009/10:165, s. 286 f.

⁵⁰ Skollagen (2010:800), 3 kap. 9 §.

viktigt att lägga fokus på insatser i elevens hela studiemiljö. Åtgärderna ska vara av både kortsiktig och långsiktig karaktär. De ska relatera till målen i läroplanerna och uppställda kunskapskrav och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Det ska också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas.⁵¹

Särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning

Utgångspunkten i skollagstiftningen är att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl får dock ett beslut om särskilt stöd för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att det särskilda stödet ska ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, det vill säga en annan grupp än den som eleven normalt hör till. Av förarbetena framgår att särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal. Det framgår dock att det inte är fråga om särskild undervisningsgrupp när en elev byter skolenhet. De särskilda skäl som kan åberopas för ett beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska enligt förarbetena vara kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Det kan till exempel handla om inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem eller beteendestörningar. Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en möjlighet när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. Placeringen ska alltså förordas av elevens behov och en bedömning av hur dessa bäst kan tillgodoses. Ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska alltid fattas av rektorn. Beslutsrätten får inte delegeras till någon annan.⁵²

⁵¹ Regeringens proposition 2009/10:165, s. 290.

⁵² Skollagen (2010:800), 3 kap. 9 och 11 §§. Regeringens proposition 2009/10:165 (2009), s. 292 f.

3.2.2 Särskilda skolor som organisatoriska lösningar för elever i behov av särskilt stöd (resursskolor)

Möjligheten för fristående skolor att begränsa sitt mottagande av elever infördes i 2010 års skollag,⁵³ men i praktiken inriktade sig flera fristående skolor mot elever i behov av särskilt stöd även tidigare. Även kommunala skolor har numera, efter en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD),⁵⁴ möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor med denna begränsning av mottagandet kallas ibland resursskolor.

Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd eller anpassad utbildning

Varje fristående grundskola och grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan respektive grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa årskurser, elever som är i behov av särskilt stöd, och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven.⁵⁵ Motsvarande gäller för fristående gymnasieskolor, det vill säga att en fristående gymnasieskola ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan, men att mottagandet till en viss utbildning får begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd och vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven.⁵⁶

Resursskolor med kommunala huvudmän

Uttrycket resursskolor eller andra skrivningar om särskilda skolenheter för elever i behov av särskilt stöd hos offentliga huvudmän finns inte i skolförfattningarna. Uttrycket resursskola används ändå relativt frekvent i praktiken, till exempel av huvudmän som anordnar

⁵³ Skollagen (2010:800), 10 kap. 35 §.

⁵⁴ Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.

⁵⁵ Skollagen (2010:800), 10 kap. 35 §.

⁵⁶ Skollagen (2010:800), 15 kap. 33 §.

utbildning i skolor för enbart en viss elevgrupp. Som nämns ovan har det också av domstol slagits fast att sådana får förekomma även i kommunal regi. Nedan redogörs för det ärende som ledde fram till Högsta domstolens avgörande i fråga om resursskolor.

Skolinspektionen genomförde 2014 en tillsyn av grundskolan i Linköpings kommun och fann att kommunen hade inrättat resursskolor för elever i behov av särskilt stöd, där elevgrupperna var små och personaltätheten hög.⁵⁷ Skolorna leddes av en gemensam rektor. Vårdnadshavare kunde ansöka om att deras barn skulle få plats i en sådan skola. Vid en sådan ansökan gjordes en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och de elever som hade störst behov prioriterades. Skolinspektionen gjorde bedömningen att kommunens organisation avseende resursskolor stred mot skollagen, bland annat vad gäller urvalsprocessen, men också för att eleverna inte hade någon klasstillhörighet i en ordinarie grundskola och att det därför fanns risk att placeringen skulle bli permanent. Skolinspektionen beslutade därför att förelägga Linköpings kommun att vid vite avhjälpa de påtalade bristerna genom att säkerställa att organisationen av kommunens skolverksamhet och placering i särskild undervisningsgrupp följde skollagens bestämmelser.

Linköpings kommun överklagade Skolinspektionens beslut. Både förvaltningsrätten och kammarrätten avlog kommunens överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) fann dock vid sin prövning av målet⁵⁸ att det inte står i strid med skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

I sin dom slog HFD fast att den kommunala självstyrelsen innebär att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras. HFD konstaterar att det inte finns några särskilda regler som förhindrar att en kommun vid sidan av den ordinarie grundskolan organiserar skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd och att principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor. Enligt HFD saknas det därmed anledning att tolka skollagens bestämmelser om kommunala grundskolor på ett sätt som skulle utesluta en ordning som

⁵⁷ Skolinspektionen, (2014). *Föreläggande vid vite efter tillsyn i Linköpings kommun*. Beslut 2014-10-23. Dnr 43-2011:1859.

⁵⁸ Högsta förvaltningsdomstolen (2017).

ger en vårdnadshavare möjlighet att välja en kommunal skola med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd, och därigenom enbart vara hänvisad till en fristående skola med en sådan inriktning.

HFD ansåg inte heller att placering i en resursskola stod i strid med förbudet mot tester och prov som grund för antagning eller urval till en grundskola, eller att det innebar att regelverket om särskilt stöd i 3 kap. skollagen inte tillämpades på ett korrekt sätt. Det sistnämnda eftersom elever som placerats i en resursskola får anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan.

Sammanfattningsvis fann således HFD att det inte står i strid med skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.⁵⁹

3.3 Utrymme för flexibla lösningar

Enligt direktiven ska utredaren redovisa vilket utrymme skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd och hur dessa används i grundskolan.

Utredningen har tolkat utredningspunkten som att den efterfrågar en mer generell beskrivning av vilka möjligheter till indelning i undervisningsgrupper som skollagen medger. Således följer nedan både en redogörelse för möjligheten till gruppindelning generellt och gruppindelning av elever i behov av stöd samt en redogörelse för möjligheterna till gruppindelning av elever i behov av särskilt stöd.

3.3.1 Möjlighet till gruppindelning i dag

I tidigare skolförfattningar fanns det bestämmelser om hur eleverna skulle fördelas i klasser och grupper. Dessa regler försvann dock successivt och var i praktiken helt och hållet borta redan under 1990-talet. Konsekvensen av att bestämmelserna togs bort är att möjligheten att dela in elever i olika varierande gruppkonstellationer i dagsläget är i det närmaste obegränsad, även vad det gäller sådana elever som är i behov av stöd men som inte kvalificerar sig för särskilt stöd.

⁵⁹ Högsta förvaltningsdomstolen (2017).

Det innebär att lagstiftningen i dag ger goda möjligheter att ge individuellt stöd utifrån elevernas behov.

Det är viktigt att skilja på gruppindelning i allmänhet och gruppindelning som sker på grundval av att en elev har ett åtgärdsprogram där det slås fast att eleven ska få hela eller delar av sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Det framgår uttryckligen av skollagen att elever i behov av särskilt stöd, men som inte ska få det enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp, ska ges detta stöd inom den elevgrupp som eleven tillhör. Inom ”den elevgrupp som eleven tillhör” är dock som ovan nämns flexibiliteten i det närmaste obegränsad, vilket innebär att det inte finns några hinder för att göra olika gruppindelningar som är gynnsamma för elevernas lärande.

Det finns inget i regelverket om stöd i 3 kap. skollagen som förhindrar att även elever i behov av särskilt stöd tillfälligt delas in i olika gruppkonstellationer, antingen tillsammans med andra elever i behov av särskilt stöd eller med elever som inte har något särskilt stödbehov.

Däremot är det givetvis så att elever som i sitt åtgärdsprogram har beslut om placering i en särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning inte, kan bli föremål för samma flexibla gruppindelning som övriga elever, i vart fall inte i den utsträckning de får sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt. Det finns dock inget som hindrar att en sådan elev under övrig undervisningstid kan ingå i både ordinarie undervisningsgrupper och i mindre sammanhang samt röra sig där emellan. Utgångspunkten måste hela tiden vara elevens behov, vilket förutsätter en flexibilitet och lyhördhet från skolans personal.

Sammanfattningsvis ger dagens skollagstiftning ett betydande utrymme för flexibla lösningar vad gäller gruppindelning av såväl elever i behov av särskilt stöd som av övriga elever.

Resultatet av de besök som utredningen genomfört hos företrädare för offentliga och fristående huvudmän visar också att skolorna använder sig av olika former av flexibel gruppindelning av eleverna. Exempelvis förekommer tillfälliga elevgrupperingar i specifika ämnen för elever i behov av stöd, eller att någon eller några elever får stöd i mindre grupp i samband med vissa moment.

Utredningens expert- och referensgrupper har också bekräftat bilden av att dagens skollagstiftning medger stor flexibilitet när det gäller olika former av gruppindelning. De kommuner som utred-

ningen haft kontakt med i samband med intervjuer ger också bilden av att skollagen är tillräckligt flexibel i detta avseende. Lärare kan göra tillfälliga omgrupperingar under skoldagen, till exempel för att ge en del elever lite extra stöd eller möjlighet till förberedelse inför nationella prov.

Detta innebär dock inte att gruppindelning alltid är oproblematisht. En form av organisatorisk differentiering är nivågruppering. Denna typ av gruppindelning kan ha vissa positiva effekter för högpresterande elever som placeras i samma grupp, men kan samtidigt ha negativa effekter för lågpresterande elever.⁶⁰ Nivågrupperingar som baseras på förväntningar på elevers prestationer har ofta negativa effekter på elevers lärande och skolresultat.⁶¹ Det handlar bland annat om stigmatiseringseffekter, att självvärdering och motivation påverkas negativt bland elever som placeras i grupper för lågpresterande och lägre förväntningar från både lärare och kamrater.⁶²

3.4 Användning av särskild undervisningsgrupp

Enligt direktiven ska utredaren vidare kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmännen använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden som de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp.

3.4.1 Förekomst av särskilda undervisningsgrupper

För att besvara frågan om i vilken utsträckning särskild undervisningsgrupp används finns statistik att tillgå från Skolverket. Under läsåret 2018/2019⁶³ hade drygt fem procent av eleverna i grundskolan ett åtgärdsprogram, vilket är i stort sett samma andel som de närmast föregående åren. En del av eleverna med åtgärdsprogram hade en eller andra flera av stödinsatserna särskild undervisningsgrupp, enskild

⁶⁰ Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikter*.

⁶¹ Håkansson, J. och Sundberg, D. (2012). *Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur Kultur Akademisk.

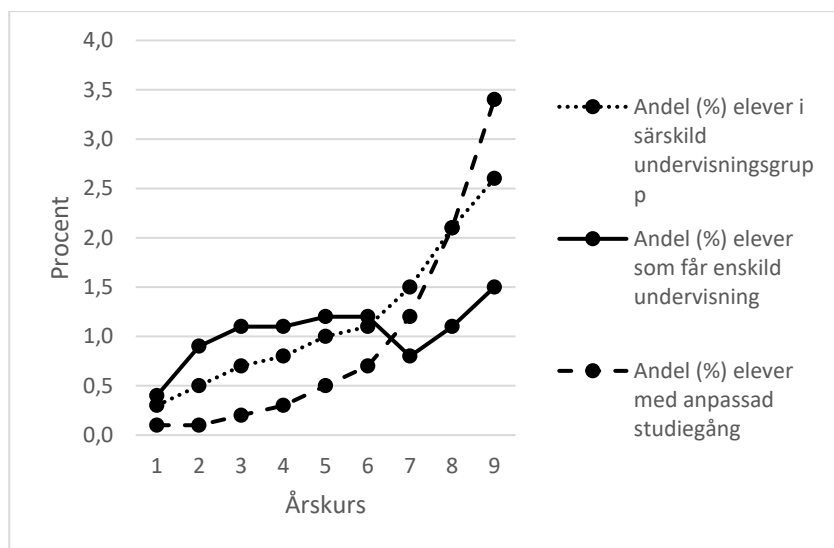
⁶² Persson, B. och Persson, E. (2011). *Inkludering för ökad måluppfyllelse ur elevperspektiv i PAIDEIA nr 2 02*. Sund, K. (2007). Teachers, family and friends: Essays in economics of education. Avhandling. Stockholms universitet. Gustafsson, J.-E. (2006). Lika rättigheter – likvärdig utbildning? En sammanfattning av studien Barns utbildningssituation – bidrag till ett kommunalt barnindex. Stockholm: Rädda barnen. Dnr. 2018:1562.

⁶³ Skolverket (2019). *PM – Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19*.

undervisning, anpassad studiegång eller studiehandledning på modersmålet, medan andra elever med åtgärdsprogram hade insatser som inte redovisas specifikt i statistiken. Drygt en procent av alla grundskoleelever hade inom ramen för sitt åtgärdsprogram beviljats stöd i särskild undervisningsgrupp. Bland flickorna var andelen 0,8 procent och bland pojkarna 1,5 procent.

Andelen elever i varje årskurs som getts stöd i form av enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång 2018/2019 redovisas i figur 3.1. nedan. Som framgår av figuren var andelen elever i särskild undervisningsgrupp större för varje högre årskurs, framför allt under årskurs 7, 8 och 9 jämfört med de tidigare årskurserna. Störst andel elever i särskild undervisningsgrupp återfanns i årskurs 9, där 2,6 procent av eleverna fick denna form av stöd.

Figur 3.1 Elever med särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, och anpassad studiegång. Per årskurs, läsåret 2018/2019



Källa: Skolverkets statistik över elever med särskilt stöd, årskurs 1–9 i grundskolan för läsåret 2018/2019, samtliga skolor. I statistiken inkluderas elever i sameskolan.

Även andelen elever i enskild undervisning och med anpassad studiegång var högre i de senare årskurserna än i de tidiga. I årskurs 2 till årskurs 5 var enskild undervisning den vanligast förekommande av de tre insatserna. I årskurs 7 var andelen i enskild undervisning mindre

jämfört med tidigare årskurser, men blev större igen under årskurs 8 och 9. I årskurs 9 fick 1,5 procent av eleverna enskild undervisning.

Anpassad studiegång var ovanligare än de andra stödinsatserna i de tidiga årskurserna, men från årskurs 7 till årskurs 9 steg andelen med en procentenhet per årskurs. I årskurs 9 hade 3,4 procent av eleverna anpassad studiegång, som då var den vanligast förekommande av dessa tre stödinsatser.

Samtliga dessa stödinsatser var följaktligen vanligare under de senare årskurserna. Att stöd till elever generellt tycks komma in sent under grundskoletiden anges ofta som ett problem för svensk skola. I Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garantis betänkande motiveras införandet av garantin just med att stöd till elever behöver sättas in tidigare, innan problemen fördjupats, elevens kunskapsmässiga utveckling försenas, och deras självbild och studiemotivation påverkas.⁶⁴ I betänkandet görs jämförelser med Finland och utredningen drar slutsatsen att "en orsak till Finlands framgångsrika resultat i PISA-undersökningarna är att man sätter in stöd tidigt./.../ Tidig upptäckt av elever i behov av stöd och tidiga, adekvata åtgärder som är baserade på specialpedagogisk kompetens tycks vara centrala delar i det finska systemet."⁶⁵ Det är också möjligt att de utökade insatserna inom särskilt stöd i senare årskurser avspeglar en högre grad av komplexitet i det centrala innehållet och i vad eleverna enligt kunskapskraven ska uppnå i de senare årskurserna. I så fall bör ökningen kunna förstås dels som att eleverna under de tidigare årskurserna inte förberetts tillräckligt för att kunna uppnå kunskapskraven, dels som att komplexiteten i de senare årskurserna ställer krav på stöd även för elever som kunnat nå de tidigare kunskapskraven för årskurs 6.

Vi kommer att återkomma till frågan om skolans stödarbete i vårt slutbetänkande, och där närmare beskriva bland annat hur fördelningen av insatser inom särskilt stöd ser ut mellan olika grupper av elever.

3.4.2 Överväganden inför särskild undervisningsgrupp

Utredningen har också i uppdrag att besvara frågan om vilka överväganden rektorer och huvudmän gör i fråga om elevers deltagande i särskild undervisningsgrupp. En bild av detta har utredningen fått

⁶⁴ SOU 2016:59 *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik*.

⁶⁵ SOU 2016:59, s. 83.

från sina skol- och huvudmannabesök (se beskrivning av dessa i avsnitt 2.2.2). De flesta av de huvudmän som utredningen har besökt uppger att de anordnar undervisning i särskilda undervisningsgrupper. Sådana grupper förekommer dels kommunövergripande, det vill säga för elever från flera skolor, dels för elever på den egna skolan. I de besökta skolorna var särskilda undervisningsgrupper vanligast i årskurs 7–9, vilket stämmer överens med hur det ser ut ur ett nationellt perspektiv.

Det är ofta elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd eller elever med utåtagerande beteende som kommer i fråga för att placeras i särskild undervisningsgrupp, enligt de besökta huvudmännen och skolorna. Det kan också vara elever som haft långvarig skolfrånvaro och elever med ångestproblematik. Under besöken framkommer att placeringen i första hand görs utifrån elevens eget behov av att vistas i en mindre grupp, men några av de intervjuade nämner även att placeringen ibland behövs av hänsyn till andra elever, till exempel för att den aktuella eleven är våldsam. De intervjuade uppger att både extra anpassningar och särskilt stöd i andra former prövas innan en elev placeras i särskild undervisningsgrupp. Det framkommer att beslut om placering i särskild undervisningsgrupp finns formulerat i åtgärdsprogram.

Ett fåtal av de intervjuade uppger att kommunen har särskilda skolenheter för vissa elever, även här företrädesvis för elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd eller för elever som har problem av social karaktär med exempelvis utåtagerande beteende. Sådana enheter återfinns främst i större kommuner.

I en rapport från Skolverket om tillgängliga lärmiljöer⁶⁶ finns en del information om huvudmäns och rektors överväganden angående särskilda undervisningsgrupper. Studien bygger på en enkät och intervjuer med huvudmän, rektorer och pedagoger. Den visar att många huvudmän arbetar för att andelen elever som undervisas i särskilda undervisningsgrupper ska minska. Ett skäl till denna strävan är att undervisningsformen bedöms vara ogynnsam för eleverna på längre sikt. Huvudmännen bedömer också att det ligger i linje med skollagens skrivningar att i första hand sträva efter att utveckla det ordinarie sammanhanget för att kunna möta elevers olika förutsättningar. Placering i särskild undervisningsgrupp är ett alternativ när

⁶⁶ Skolverket (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Rapport 440.

stödet i det ordinarie sammanhanget visat sig otillräckligt för att möta en elevs behov.

I Skolverkets undersökning framkommer även fördelar som huvudmännen ser med särskilda undervisningsgrupper. Det handlar bland annat om att huvudmannen kan samla pedagogisk spetskompetens, erbjuda en tryggare social miljö och arbeta bättre med extra anpassningar och särskilt stöd än i ordinarie klass. Särskilda undervisningsgrupper ses också ibland som det enda alternativet för att få tillbaka elever med långvarig frånvaro från skolan.

Undersökningen visar också att det är möjligt att anpassa skolans organisation och stöd så att fler elever kan få sin undervisning i ordinarie klass, vilket är ambitionen på många håll. En majoritet av rektorerna anger emellertid att huvudmannen inte eller bara till viss del har gett skolenheterna möjligheter att göra de förändringar som behövs för att möta behoven hos de elever som annars skulle undervisats i särskild undervisningsgrupp. Intervjuundersökningen visar vidare att rektorer och pedagoger ibland anser att skolhuvudmännen har en orealistisk bild av den lärmiljö som skolan kan erbjuda elever med funktionsnedsättning i ordinarie klass. Trots att utgångspunkten är en skolmiljö som anpassas till elevernas olika behov anser rektorer och pedagoger att så länge förutsättningarna inte är tillräckligt bra så är särskilda undervisningsgrupper att föredra för vissa elever.

I en forskningsöversikt presenterar Joanna Giota tio års forskning om effekterna av individanpassad undervisning. I den framgår att rektorer överlag är överens om att en huvudprincip är att elever ska få det stöd de behöver inom det ordinarie sammanhanget, men att de ändå i praktiken väljer att inrätta olika typer av organisatoriska lösningar. Det sker med utgångspunkten att eleverna ska få mer stöd i mindre grupper som ger lugn och ro.⁶⁷

Placeringen av elever i olika grupper utanför det ordinarie sammanhanget sker i regel med elevens bästa som utgångspunkt, visar Joanna Giotas och Ingemar Emanuelssons forskningsstudie⁶⁸ om skolors arbete med särskilt stöd, som baseras på en enkätundersökning till rektorer i kommunala och fristående grundskolor. Nästan alla rektorer i studien uppfattar att elevers behov av särskilt stöd

⁶⁷ Giota, J. (2013) *Individualiserad undervisning i skolan – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 3:2013. Bromma: Arkitektkopia.

⁶⁸ Giota, J. och Emanuelsson, I. (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*. Göteborgs universitet RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1.

huvudsakligen är individbundet, det vill säga att det ses hänga samman med den enskilda eleven. Det är relativt ovanligt att elevers behov av särskilt stöd ses som relationellt, det vill säga något som kan relateras till undervisningen eller skolpersonalens förhållningssätt. Då eleverna placeras i särskilda undervisningsgrupper motiveras det inte enbart utifrån elevernas behov av stöd utan också av behovet av att undanröja störningar för övriga elever i den ordinarie undervisningen.⁶⁹

Viss information om vilka överväganden som görs då det fattas beslut om särskild undervisningsgrupp som särskilt stöd för elever finns också i en studie av forskarna Johan Malmqvist och Claes Nilholm.⁷⁰ De har bland annat undersökt förekomsten av särskilda klasser för elever med ADHD, det vill säga särskilda undervisningsgrupper. Det kan dock vara viktigt att påpeka att det som forskarna benämner ADHD-klasser inte med säkerhet innebär att alla elever i dem har fått den diagnosen fastställd.

Studien visar att en majoritet av kommunerna, både de som hade särskilda undervisningsgrupper för elever med ADHD och de kommuner som inte hade det, ansåg att det var viktigt att denna elevgrupp fick sin undervisning i ordinarie klass. Särskilda undervisningsgrupper användes sammantaget endast för en liten del av eleverna med ADHD i de kommuner som hade sådana grupper, och verkade användas endast när särskilt stöd inom ramen för ordinarie sammanhang inte fungerar väl. Initiativ till att starta de särskilda grupperna togs enligt undersökningen oftast av rektorer, men även av skolchef, lärare eller vårdnadshavare. Det vanligaste skälet till att de särskilda grupperna inrättades var att dessa ansågs behövas för att ge eleverna tillgång till särskilda undervisningsmetoder. Övriga skäl var bland annat behovet av anpassad undervisningstakt, en lugnare klassrumsmiljö och specialpedagogiskt stöd. Fördelarna med ADHD-klasser var, enligt de svarande, möjligheten till individuell anpassning, omfattande stöd och en lugn miljö i ett mindre sammanhang. Som nackdelar lyftes framför allt att eleverna exkluderades från sina vanliga klasser.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att den bild som ges när det gäller vilka överväganden huvudmän och rektorer gör i fråga om elevers placering i särskild undervisningsgrupp oftast har

⁶⁹ Giota, J. (2011). *Förlorare på flera nivåer* i Pedagogiska magasinet nr 4.

⁷⁰ Malmqvist, J. och Nilholm, C. (2016). *The antithesis of inclusion? The emergence and functioning of ADHD special education classes in the Swedish school system* i Emotional and Behavioural Difficulties, 21(3), s. 287–300.

fokus på den aktuella elevens behov. Det handlar om elever med behov som skolan, trots anpassningar och stöd, inte har lyckats tillgodose inom det ordinarie sammanhanget. Ibland görs dock placeringar i särskild undervisningsgrupp även av hänsyn till andra elevers behov. Det framkommer samtidigt en strävan hos huvudmän och rektorer att minska andelen särskilda undervisningsgrupper eftersom undervisningsformen bedöms vara ogynnsam för eleverna på sikt.

3.5 Gränsdragningsproblem mellan särskilda undervisningsgrupper och resursskolor

Enligt direktiven ska utredaren analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i s.k. resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor.

En placering av en elev i en särskild undervisningsgrupp innebär enligt skollagen att eleven förblir inom sin tidigare skolenhet och således behåller sin tidigare placering och rektor. Det innebär de facto att en placering av elev i en resursskola inte, åtminstone inte i juridisk mening, kan vara detsamma som att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp, eftersom en placering i en resursskola innebär att eleven byter skolenhet. Enligt utredningens tolkning av skollagen föreligger i det avseendet inte några gränsdragningsproblem mellan en placering i en särskild undervisningsgrupp och en placering i en resursskola. Däremot förekommer det även så kallade *kommunövergripande* eller *kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper*. Mellan dessa grupper och resursskolor finns vissa gränsdragningsproblem, vilket framgår av den undersökning som utredningen har genomfört.

3.5.1 Kartläggning av kommunala resursskolor

Utredningen har genom en enkät och intervjuer gjort en kartläggning av kommunala resursskolor. Som framgår av kapitel 4 föreslår vi en reglering av kommunala resursskolor, och kartläggningen har delvis syftat till att ge underlag för regleringens utformning. Kartläggningen syftar också till att ge underlag för utredningens uppdrag att ta reda på om det finns gränsdragningsproblem mellan resursskolor och kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper,

samt för uppdraget att undersöka om resursskolor möter de behov som finns. Vår bedömning är att bilden inte bör skilja sig väsentligt mot om kartläggningen även hade innefattat fristående resursskolor. Dessutom ger kartläggningen en bild av befintliga kommunala resursskolor som kan vara av värde för kommuner som överväger att starta resursskolor.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning riktad till skolchefer i tjugo kommuner. Merparten av dessa kommuner hade då enligt Skolverkets skolenhetsregister kommunala resursskolor och några kommuner var sådana att det framgick av deras hemsida eller på annat sätt att de hade resursskolor. Enkäten besvarades av femton kommuner. Av de kommuner som besvarade enkäten är det elva som uppger att de har egna resursskolor. Enkätundersökningen har kompletterats med telefonintervjuer med representanter för förvaltningen i sex kommuner och rektorer för resursskolor i sju kommuner samt en biträdande rektor för en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp som tidigare varit resursskola.

Förekomst av resursskolor och särskilda undervisningsgrupper

Linköping är en kommun med lång erfarenhet av att ha kommunala resursskolor som till sin utformning liknar fristående resursskolor i den bemärkelsen att det är skolenheter med ett begränsat mottagande dit vårdnadshavare kan ansöka. Kommunen har haft resursskolor som är egna skolenheter sedan 2010 och har i nuläget sex resursskolor. I de elva kommuner som besvarade enkäten och som hade egna resursskolor var det vanligast att enbart ha *en* resursskola. I tre kommuner fanns det tre eller fler resursskolor. I tre av de femton kommuner som besvarade enkäten fanns det även en eller flera fristående resursskolor.

Fyra av de femton kommuner som besvarat enkäten om resursskolor uppger att de tidigare haft en kommunal resursskola. Det framgår i svaren att beslutet om att lägga ner resursskolan eller omvandla den till en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp påverkades av kritiken från Skolinspektionen och beslutet i Förvaltningsrätten angående Linköpings kommun.

I enkäten om resursskolor tillfrågades skolcheferna även om särskilda undervisningsgrupper. Det framgår att det i tretton av de

femton kommunerna finns särskilda undervisningsgrupper som enbart riktar sig till eleverna på den egna skolenheten. I nio av kommunerna finns också kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, grupper som således tar emot elever från olika skolor. I nio av de femton kommunerna finns kommunövergripande grupper av detta slag, oftast en eller två men i ett par kommuner finns fler än så.

Övergripande bild av gränsdragningsproblem

I utredningens kartläggning framkommer att det som vissa kommuner benämner resursskolor av andra kommuner beskrivs som kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Det innebär att det förefaller finnas en hel del gränsdragningsproblem mellan dessa former i praktiken, avseende bland annat placering vid skolenhet och ansvarig rektor. Nedan följer en närmare beskrivning av vad enkät och intervjuer visar.

Det framkommer i både enkäterna och intervjuerna en otydlighet om vad en kommunal resursskola egentligen är i förhållande till en särskild undervisningsgrupp. En representant för förvaltningen i en kommun understryker att kommunala resursskolor måste regleras i skollagen för att det ska bli tydligt vad det är, till skillnad från en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp.

Lagstiftningen är mycket klarare. Särskilda undervisningsgrupper finns i skollagen. Makten är mer i våra händer. Det gamla regelverket gäller. Rektor ansöker och elevhälsan rekommenderar. Rektor bedömer om och när man kan ta emot eleven.

Målgrupper

Utredningen kan konstatera att de elever som blir aktuella för placering i resursskola är desamma som de som blir aktuella för placering i kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Rektorerna beskriver att det handlar om elever som har stora behov av särskilda stödinsatser och där den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att eleven ska ha en god utveckling kunskapsmässigt och socialt. Det är elever som behöver omfattande individuellt stöd och undervisning i ett mindre sammanhang alternativt enskild undervisning. Det är ofta elever inom autismspektrumtillstånd, som inte

sällan har flera diagnoser. I en del intervjuer som utredningen genomfört nämns elever med omfattande autism men utan intellektuell funktionsnedsättning, som före den 1 juli 2011 ofta var inskrivna i grundsärskolan och som kan ha behov av tydliggörande pedagogik.

En del elever har utåtagerande beteende medan andra i stället är introverta. I denna elevgrupp finns elever med allvarlig psykisk ohälsa och omfattande skolfrånvaro. Många av eleverna har mycket negativa skolerfarenheter och en del har stora kunskapsluckor. En rektor nämner att skolmiljön har hindrat en del elever från att komma till skolan, eftersom de inte klarar av så många intryck. Det finns även resursskolor som riktar sig specifikt till elever med språkstörning eller rörelsenedsättning.

Det är fler pojkar än flickor som går i resursskola. En del rektorer påpekar att det kan bero på att pojkarnas behov lättare uppmärksammas eftersom de oftare än flickorna visar ett utåtagerande beteende.

Flera rektorer beskriver att eleverna har omfattande kontakter med hälso- och sjukvården, exempelvis barn- och ungdomspsykiatri, barn- och ungdomshabiliteringen samt socialtjänsten. De berättar också att många familjer vars barn tas emot i kommunens resursskola befinner sig i en utsatt situation och behöver olika former av stöd från samhället. Skolan behöver enligt rektorerna utveckla en bra dialog med vårdnadshavarna och nära samverkan med olika samhällsaktörer.

En del kommuner har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper som riktar sig till elever med specifika funktionsnedsättningar som exempelvis hörselnedsättning, språkstörning och rörelsenedsättning. Ibland finns i de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna även elever som är placerade på HVB-hem i kommunen och där hemkommunen bedömt att en placering i särskild undervisningsgrupp är nödvändig.

Placering

Resursskolor

Av intervjuerna med rektorerna framgår det att placeringen av eleverna i resursskolan föregås av en noggrann process. Enligt rektorerna ska elevens skola först ha kartlagt elevens behov, gjort extra anpassningar som följts upp och utvärderats, genomfört en utredning och utformat ett åtgärdsprogram. På olika sätt behöver elevens behov av

resursskolan som särskilt stöd styrkas för att eleven ska komma i fråga för en placering. Elevens skola ska ha gjort allt den kan förväntas göra för att tillgodose elevens behov inom ordinarie sammanhang och resursskolan ska inte vara något alternativ till att göra det, vilket understryks av en rektor för en resursskola.

Resursskolan ska inte vara ett ställe dit man kan önska till. Det ska inte vara någon bakdörr.

I de kommuner som har egna resursskolor krävs det alltid en pedagogisk bedömning för att styrka elevens behov vid intresseanmälan eller ansökan. Nästan alltid krävs det också ett åtgärdsprogram. I processen involveras vårdnadshavarna och resursskolan tar del av en mängd olika underlag som exempelvis elevens betyg och åtgärdsprogram, både det aktuella och utvärderingar av tidigare åtgärdsprogram. Förutom en pedagogisk bedömning är det inte ovanligt att resursskolan även tar del av social bedömning och psykologbedömning. Det handlar om att skapa en helhetsbild av elevens behov. Ibland har skolorna varit mindre noggranna i processen och resursskolan måste då kartlägga elevens behov på ett sätt som ursprungsskolan redan borde ha gjort.

Personal från resursskolan träffar i regel personal från elevens skola och vårdnadshavarna. Flera rektorer understryker vikten av elevens inflytande och delaktighet. Det kan innebära alltifrån att eleven besöker resursskolan innan formell placering sker, till att skolan på olika sätt visar lyhördhet för elevens behov och önskemål samt bygger relation och tillit mellan eleven och skolans personal.

Ibland genomförs observationer av hur det fungerar för eleven i det ordinarie sammanhanget. Om en specialpedagog observerar eleven på skolan och ser att eleven har en bra skolsituation ges återkoppling till vårdnadshavarna för att de ska veta att resursskolan inte behöver vara rätt lösning.

I en del kommuner finns det ett mottagningsteam som granskar dokumentationen som används för att ta ställning till elevens placering i resursskolan. Teamet brukar bestå av några olika professioner som till exempel rektor, skolsköterska, kurator, specialpedagog och ibland logoped.

I sju av de elva kommuner som har uppgett att de har egna resursskolor är det vårdnadshavare som formellt ansöker om plats för eleven på en resursskola, och i sex kommuner är det elevens hemskola som

ansöker. Det är således ett par kommuner som har angett båda svaren. En förvaltningsrepresentant påpekar att även om det är rektorn som ansöker, så sker det i samråd och i samförstånd med vårdnadshavarna. I en annan kommun föregås en formell ansökan från skolan av samtal med vårdnadshavarna och av att dessa gör en intresseanmälan om placering.

Katrineholm och Mora är exempel på kommuner där det är rektorn för elevens skola som formellt ansöker om plats för eleven på resursskolan med godkännande av vårdnadshavarna. I bland annat Linköpings, Lerums, Upplands Väsby och Sollentuna kommuner är det vårdnadshavarna som ansöker om plats på resursskolan. Föräldrarnas ansökan sker emellertid ofta i dialog med elevens skola, men som en av rektorerna beskriver, är vårdnadshavarnas ansökan en förutsättning för placering.

Förvaltningen har kontakt med vårdnadshavare och skolan – de gör ofta ansökan tillsammans. Om bara rektor vill, men vårdnadshavarna inte ansöker, så är det stopp.

Bedömningen av om en elev ska erbjudas plats i kommunens resursskola görs ofta i dialog mellan förvaltningen och rektor samt annan personal från resursskolan. I alla kommuner med egna resursskolor finns fastställda urvalskriterier för vilka elever som beviljas plats på kommunens resursskola. En skolchef understryker öppenheten om detta.

Det finns tydliga urvalskriterier som är kända av övriga skolor och vårdnadshavare.

Ett exempel är resursskolan i Strängnäs kommun som vänder sig till elever som uppfyller ett eller flera av följande kriterier: socioemotionella och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, uttalad psykosocial problematik, uttalad psykisk ohälsa, ingår i omfattande insatser från regionen, ingår i omfattande insatser från socialtjänsten.

I en av kommunerna där eleven formellt placeras på resursskolan måste vårdnadshavarna ansöka till en ny skolenhet om det blir aktuellt att eleven ska lämna resursskolan för att återgå till en ordinarie skola. Det innebär att eleven har två skolplaceringar under den tid då eleven successivt flyttar över till den nya skolan.

Kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper

Alla kommuner som har besvarat enkäten har fastställt urvalskriterier för vilka elever som beviljas plats i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Det krävs alltid en pedagogisk bedömning för att styrka elevens behov och nästan alltid ett åtgärdsprogram. I fyra av de nio kommunerna krävs också psykologisk bedömning. Vissa nämner även att det kan finnas behov av social och medicinsk bedömning och att samråd med elevhälsans professioner krävs.

I likhet med när en elev blir aktuell för placering i resursskola görs en noggrann kartläggning inför placering i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. En biträdande rektor berättar att hemskolans elevhälsoteam gör en bedömning av elevens situation och det stöd eleven har fått innan en placering i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen kan bli aktuell. Åtgärdsprogram och stödinsatser prövas, till exempel elevassistent, anpassad studiegång och enskild undervisning. När skolan konstaterar att den inte når längre i sitt arbete med att anpassa elevens skolsituation kan rektor på hemskolan ansöka om en plats i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen. I en del kommuner behandlas ansökan av kommunens centrala resursteam. Hemskolan skriver åtgärdsprogram som förs över till den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen.

I fem av de nio kommuner som har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper är det elevens hemskola som formellt ansöker om plats för eleven. Tre kommuner svarar att det är vårdnadshavare som formellt ansöker. Det kan också vara förvaltningen i elevens hemkommun och de kommuner som placerar elever på HVB-hem i kommunen.

Ansvarig rektor*Resursskolor*

I åtta av de elva kommuner som har egna resursskolor och som har besvarat enkäten placeras eleven formellt i resursskolan och i tre kommuner har eleven kvar sin skolplacering i sin ursprungliga skola. Det innebär att elevens placering i sin ursprungliga skola i regel upphör, men det gäller således inte i alla kommuner. Elevens formella

placering i resursskolan hade annars kunnat framträda som den tydligaste skillnaden mot kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eftersom eleven oftast har kvar sin placering i sin hemskola även då eleven får all undervisning i den särskilda undervisningsgruppen. Men det finns i dagsläget även en del kommuner, till exempel Sollentuna och Upplands Väsby, som också har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper dit vårdnadshavarna ansöker om plats för sitt barn. I dessa kommuner placeras eleven formellt på den skolenhet som den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen tillhör.

Det finns också kommuner där eleverna behåller sin placering på sin hemskola trots att undervisningen bedrivs i resursskolan, till exempel i Nässjö och Kristianstad. Att eleven behåller sin placering i hemskolan är en lösning som formellt liknar den som vanligen gäller för kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. I en kommun har det gjorts en intern utredning som resulterat i att kommunens resursskola numera benämns kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Otydligheten som kan finnas mellan resursskolor och kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper märks i en förvaltningsrepresentants beskrivning:

Eleverna har fortfarande sin ordinarie skolplacering. Resursskolan är en åtgärd för att ge stöd och ordinarie rektor är elevens rektor även under perioden eleven har sin placering i den anpassade undervisningsgrupp som resursskolan utgör.

De kommuner som har valt att placera eleven formellt i resursskolan utan att behålla någon koppling till ursprungsskolan ser fördelar med denna lösning. Rektorerna har hela mandatet och kan fatta de beslut som behövs angående elevens skolgång. Ibland är engagemanget på ursprungsskolan bristfälligt och då kan det bli svårt att finna former för ett bra samarbete, något som talar för en placering i resursskola utan koppling till den tidigare skolan.

Resursskolorna uppger att de regelbundet följer upp elevens åtgärdsprogram. I Katrineholms kommun finns riktlinjer om att åtgärdsprogrammet ska omprövas var sjätte vecka. I en annan kommun har resursskolan fått hjälp från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) vid revideringen av åtgärdsprogrammen. Det framgår också att en del resursskolor får ett bra stöd från den centrala elevhälsan, exempelvis genom att elevhälsoteamet varje vecka har en avstämning

då situationen för enskilda elever på resursskolan uppmärksammas regelbundet. På en annan resursskola går personalen vid ett tillfälle per termin tillsammans igenom vilka utmaningar varje elev behöver för att nå längre i sin utveckling.

En kommun där eleven har kvar sin ursprungliga skolplacering har ett prognosmöte en gång per termin med rektorn på hemskolan. Eftersom alla skolor i den kommunen har samma digitala system för kunskapsuppföljning kan rektor på hemskolan följa elevens progression, ta del av underlag till åtgärdsprogrammet och vara den som formellt fattar beslut om exempelvis anpassad studiegång.

En rektor framhåller särskilt det systematiska kvalitetsarbetet. Resursskolan har tagit fram en intervjuguide och kompletterat denna med bildstöd för att kunna fånga elevernas erfarenheter och önskemål.

Kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper

I fyra av de nio kommuner som har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper har eleven kvar sin klasstillhörighet på sin ursprungliga skola, men i fem kommuner placeras eleven formellt i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen som finns på en annan skolenhet.

En biträdande rektor för en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, som tidigare var en resursskola, framhåller fördelen med att eleven har kvar sin placering i hemskolan. Denna lösning tvingar rektorerna att behålla sitt ansvar för eleven:

Vi är åtgärden i åtgärdsprogrammet.

3.5.2 Sammantagen bild av gränsdragningsproblem

Utredningen kan slå fast att det råder gränsdragningsproblem mellan kommunala resursskolor och det vi väljer att benämna kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Det råder en otydlighet i både vilka de reella och de formella skillnaderna är mellan dessa organisatoriska lösningar, vilket kan bero på att det är kommunerna som själva avgör hur de vill benämna dem. En orsak till denna otydlighet kan vara att Skolinspektionen 2014 bedömde att det var i strid med skollagen att kommuner inrättade egna resursskolor och att Linköpings kommun därför skulle betala vite. Oron för att göra något

i strid med skollagen kan ha bidragit till att en del kommuner omvandlade sina resursskolor till kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Den tidigare beskrivna domen från HFD innebär emellertid att kommuner får inrätta och driva resursskolor, något som i sin tur kan ha bidragit till att resursskolor bildas.

Ofta innebär ett mottagande i en kommunal resursskola att eleven formellt placeras på en annan skolenhet, men i vissa kommuner har eleven kvar sin placering på en annan skola, en hemskola, trots att eleven får all undervisning på resursskolan. När eleven placeras i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp innebär det oftast att eleven behåller sin placering i hemskolan, även då all undervisning bedrivs på en annan skolenhet där den särskilda undervisningsgruppen är placerad. Men det finns också kommuner där en placering av en elev i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp innebär att eleven formellt placeras på den skolenhet där gruppen finns. En konsekvens är att det varierar vem som är ansvarig rektor för eleven beroende hur kommunen väljer att hantera frågan om placering.

Parallellt med resursskolor och kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper finns det särskilda undervisningsgrupper på skolor som vänder sig till elever på den egna skolenheten som behöver särskilt stöd, grupper som kan användas mer flexibelt utifrån elevernas behov. Mellan särskilda undervisningsgrupper på de enskilda skolorna och resursskolor ser utredningen emellertid inte att det finns några gränsdragningsproblem.

3.6 Om resursskolorna möter de behov som finns

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens s.k. resursskolor möter de behov som finns. Vi redovisar uppdraget dels utifrån ett tillgångs- och efterfrågeperspektiv dels utifrån ett kvalitetsperspektiv.

Det första perspektivet handlar om i vilken utsträckning tillgången på resursskolor möter den efterfrågan som finns. Nedan kommer vi att redogöra för den information som finns när det gäller tillgången till resursskolor. Sedan undersöker vi hur efterfrågan ser ut. Utredningen menar att utgångspunkten för efterfrågan alltid måste vara elevernas behov. Men som vi nedan beskriver finns det även behov

på skolnivå och systemnivå som påverkar bilden av om dagens resursskolor möter de behov som finns.

Vi kan inte mäta behov enbart genom att undersöka vad som efterfrågas. Det är också relevant att ta reda på om resursskolorna lyckas möta elevernas behov på ett sätt som gör att eleverna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, fullföljer sin skolgång samt får en bra grund för vidare studier och ett framtida yrkesliv. Det andra perspektivet handlar därför om kvaliteten i resursskolorna. Nedan återges en sammanfattande bild av vad forskningen visar om detta och av information från den kartläggning utredningen genomfört.

3.6.1 Tillgång till resursskolor

Det finns i dagsläget både fristående och kommunala resursskolor, men det finns med anledning av de juridiska hinder som tidigare funnits och som beskrivs i avsnitt 3.2.2 betydligt fler fristående än kommunala resursskolor. I en del kommuner finns även kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, vilka i flera avseenden liknar resursskolor.

Fristående resursskolor

Skolverkets skolenhetsregistret innehåller uppgifter om skolenheter och skolformer i hela landet. Registret baseras på huvudmännens egna uppgifter. Eftersom det är frivilligt att rapportera in om en skola är en resursskola eller inte är uppgifterna behäftade med stor osäkerhet. I januari 2020 fanns det enligt detta register 78 fristående resursskolor, varav 46 var lokaliserade i Stockholms län, 10 i Skåne län och 9 i Östergötlands län. De fristående skolorna drivs av en rad olika huvudmän.⁷¹ Uppgifterna om vilka fristående skolor som är resursskolor är så osäkra att utredningen har bedömt att det inte är meningsfullt att närmare beskriva dessa skolors olika förutsättningar, exempelvis vad gäller personaltäthet, personalens utbildningsnivå och liknande.

⁷¹ Skolverket (2020). Skolenhetsregistret, statistik hämtad 20-01-24.

År 2014 gjorde Skolverket en kartläggning av fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.⁷² Då fanns de fristående resursskolorna framför allt i Stockholmsområdet och i synnerhet i Stockholms kommun. Fortfarande finns en majoritet av de fristående resursskolorna i Stockholms län. I de övriga storstadsområdena fanns 2014 inte alls samma koncentration av skolor som begränsade sitt mottagande, vilket är en bild som fortfarande stämmer. Därtill finns fortfarande ytterst få av dessa skolor i den norra delen av landet.

Skolverkets kartläggning visade att de skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd ofta var små sett till antalet elever. En majoritet av eleverna var pojkar och fler var äldre än normalåldern för sin årskurs. I grundskolorna gick majoriteten av eleverna i de senare årskurserna. Även vad gäller utbildningsresultaten avvek eleverna i skolor som begränsar sitt mottagande från elever i andra skolor. Andelen elever som hade betyg i alla ämnen var betydligt lägre i grundskolor som begränsar sitt mottagande, likaså andelen som uppnådde behörighet till ett av gymnasieskolans yrkesprogram.

Kommunala resursskolor

Som nämns tidigare finns begreppet resursskolor inte i skolförfattningarna, men används ändå relativt frekvent i praktiken. Utredningen har kunnat konstatera att Skolverkets skolenhetsregister inte helt stämmer med vilka kommuner som i nuläget uppger att de har resursskolor. Genom den kartläggning vi genomfört vet vi att kommunala resursskolor för elever i grundskolan finns i minst tretton kommuner, elva som besvarat enkäten och två ytterligare som ingår i intervjuundersökningen. I enlighet med vad som ovan beskrivs finns det även kommuner som har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, som i flera avseenden liknar de kommunala resursskolorna. Förekomsten av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper gör att behovet av att skapa resursskolor kan vara svagare.

⁷² Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409.

Sammantagen tillgång till resursskolor

Utifrån informationen ovan om antalet resursskolor går det inte att dra några slutsatser om huruvida de möter de behov som finns. Vi kan konstatera att befintliga resursskolor har en ojämn geografisk spridning och att det på många håll i landet inte finns tillgång till resursskolor. I följande avsnitt undersöker vi hur efterfrågan på resursskolor ser ut.

3.6.2 Efterfrågan på resursskolor

Ett till synes enkelt sätt att undersöka om dagens resursskolor möter de behov som finns, i meningen om tillgången möter efterfrågan, är att ta reda på om det finns elever som står i kö för att få plats i dessa skolor. Utredningen bedömer emellertid att köer är ett komplext mått, då de påverkas av mycket mer än elevernas behov. Nedan ger vi först ge en bild av kösituationen till resursskolor idag, för att sedan beskriva vilka incitament och drivkrafter vi ser påverkar efterfrågan på resursskolor och särskilda undervisningsgrupper.

Köer till resursskolor och särskilda undervisningsgrupper

Utredningens sammantagna bild är att efterfrågan på platser i resursskolor överstiger tillgången. Vad gäller fristående resursskolor finns inte tillgång till någon samlad köstatistik, men de huvudmän som utredningen har varit i kontakt med uppger att de har köer till sin verksamhet. Vi kan emellertid konstatera att det inte är ovanligt att vårdnadshavare ställer sina barn i kö till flera skolor parallellt, vilket gör att kö som ett mått på efterfrågan blir komplicerat.

Utredningens enkät om kommunala resursskolor visar att det i nio av de elva kommuner som har resursskolor finns elever som väntar på att få plats i resursskola. Det finns exempel på att de lokalmässiga förutsättningarna påverkar hur många elever som kan erbjudas plats. I sju av de nio kommuner som har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper finns det elever som väntar på att få plats i dessa. Då beslut har fattats om att en elev ska erbjudas plats i en resursskola eller en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp är det angeläget att processen går snabbt. Utredningen konstaterar att

kötiden kan innebära bekymmer för både eleven och dess vårdnadshavare. Det är viktigt att den ordinarie skolan tar sitt ansvar och erbjuder särskilt stöd under tiden fram tills eleven får plats i resursskolan eller i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen.

Är då köer till resursskolor ett relevant mått på behov? I en mening är det naturligtvis det – en kö kommer till för att vårdnadshavare och elever, kanske tillsammans med rektorn på den ordinarie skolan, bedömer att eleven behöver ett annat stöd än det som eleven får. Samtidigt är behovet inte statiskt, utan beror på vilket stöd eleven får i den ordinarie skolan. Efterfrågan på platser i resursskolor kan dessutom påverkas av olika incitament och drivkrafter som inte är kopplade till den enskilda elevens behov. Detta utvecklas närmare i nästa avsnitt.

Incitament och drivkrafter att skapa särskilda organisatoriska lösningar

Det finns olika skäl, yttre incitament eller inre drivkrafter, att inrätta och efterfråga särskilda organisatoriska lösningar i form av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor. Vi är medvetna om att det också finns motkrafter mot att skapa särskilda organisatoriska lösningar, till exempel att de anses för kostsamma, att det generellt är svårt att rekrytera personal, att det förutsätter ett tillräckligt stort elevunderlag eller att dessa lösningar ses som något som alltid ska undvikas oavsett elevens behov. Men på grund av att utredningen avser att tydliggöra möjligheterna att inrätta kommunala resursskolor väljer vi här att lyfta det som kan bidra till att kommuner inrättar kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor. Det centrala ska alltid vara den enskilda elevens behov av en fungerande skolgång, men i realiteten påverkas efterfrågan på dessa lösningar av en mängd andra faktorer.

Elevernas behov

En utgångspunkt för att inrätta särskilda organisatoriska lösningar är att kunna erbjuda elever som behöver ett omfattande individanpassat särskilt stöd i en anpassad miljö bättre förutsättningar att

utvecklas i enlighet med utbildningens mål. Medvetenheten om att alla elever behöver uppnå gymnasiebehörighet och genomföra en gymnasieutbildning kan leda fram till slutsatsen att de elever som skolan inte lyckas ge det stöd de behöver måste få ett mer ingripande stöd.

Ibland framkommer det att vissa skolor i högre utsträckning än andra har svårt att ge eleverna det individuellt anpassade stöd de behöver inom den egna skolenheten. Det kan leda till att kommunen drar slutsatsen att det behövs kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor för att säkerställa att alla elever får det stöd de behöver. En annan slutsats kan också vara att förvaltningen parallellt behöver göra olika typer av insatser för att de ordinarie skolorna ska utveckla en bättre kapacitet att möta elevers olika behov och förutsättningar, något som flera kommuner nämner att de också gör. Men det kan behövas lösningar på både kort och lång sikt för att möta elevernas behov. En särskild organisatorisk lösning kan vara en åtgärd för att tackla det faktum att den ordinarie skolan i nuläget inte kan ge eleven det stöd som behövs, vilket kan innebära en bra lösning på kort sikt. För andra elever kan det handla om en långvarig insats.

Om elever har svårigheter i skolsituationen i låg- och mellanstadiet kan det finnas en förväntan om att det även kommer att vara så i högstadiet, vilket kan leda till efterfrågan på anpassade miljöer än den ordinarie för att möta elevernas behov.

Personalens kompetens

Det framgår inte sällan att efterfrågan på anpassade miljöer på en annan skolenhet än den ordinarie handlar om brist på kompetens på skolorna och att elever i behov av särskilt stöd måste få tillgång till lärare och annan personal med högre kompetens. Kompetensbrist i kombination med bristande kontinuitet i personalgruppen påverkar dessa elever särskilt negativt. Det framgår i en del intervjuer att mindre skolenheter inte alltid lyckas skapa särskilda undervisningsgrupper där eleverna erbjuds undervisning av god kvalitet. En representant för förvaltningen i en kommun beskriver kompetensproblemen.

Det finns en tendens att man inte klarar svåra utmaningar i våra små landsbygdsskolor. Det är få personer och svårt att gruppera om. Man har inte så många spelare att spela med.

I flera intervjuer framgår bekymmer som hänger samman med rekryteringsutmaningar och att alltför många obehöriga lärare arbetar i skolan. Obehöriga som arbetar som lärare behöver ofta mer stöd för att klara av att anpassa undervisningen. Det framkommer i intervjuerna att den begränsade förmågan att anpassa undervisningen kan leda till en ökad efterfrågan på att eleven ska ges stöd utanför det ordinarie sammanhanget, exempelvis på en resursskola. Vissa skolor kan ha svårare att möta elevers behov av särskilt stöd, vilket också kan bidra till att efterfrågan på särskilda organisatoriska lösningar ökar, något som en representant från förvaltningen i en kommun beskriver.

Förr togs det emot fler elever från en specifik skola, något som Skolinspektionen uppmärksammade. Det gjordes en intern insyn, vilket ledde till att rutiner förändrades och rektor byttes ut. Det kan handla om en skolkultur.

Den bristande kompetensen har bidragit till att en del kommuner har velat samla kompetens på särskilda enheter för att erbjuda eleverna bättre förutsättningar att nå kunskapskraven. De betonar vikten av specialistkompetens för att på ett bra sätt kunna möta behoven hos exempelvis elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd.

Ibland leder den bristande kompetensen hos personalen till att elever ställs i kö till resursskolor eller kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. I kommunintervjuerna framgår bland annat att köerna beror på att de ordinarie skolorna inte lyckas möta elevernas behov och att det kan finnas incitament att bli av med elever. En representant för förvaltningen i en kommun bedömer att kön skulle kunna vara kortare än den är.

Vi är inte tillräckligt bra på att möta alla i den vanliga skolan. Vi har mycket att lära. Jag tror vi skulle kunna ha färre i kö.

En kommun har sett sig tvungen att ta emot alla elever som ansökt och därför har resursskolans elevantal ökat avsevärt, medan en annan kommun är tydlig med att det inte finns någon kö. Det framgår också att de elever som inte uppfyller kriterierna får avslag på sin ansökan och därmed inte står kvar i kön.

Praktiska svårigheter

Då en elev får ett åtgärdsprogram där det framgår att eleven behöver få undervisning i en särskild undervisningsgrupp är det angeläget att eleven ges möjlighet till detta så snart som möjligt. Om det inte finns någon särskild undervisningsgrupp på den enskilda skolan kan det innebära vissa praktiska svårigheter för rektor att skyndsamt inrätta en sådan grupp eftersom det ställer krav på lokaler, kompetens och ekonomiska förutsättningar. Dessa praktiska svårigheter kan i sin tur resultera i efterfrågan på en anpassad miljö utanför skolenheten.

Ansvarsfördelning i kommunen

Då en elev placeras i en organisatorisk lösning utanför den ordinarie skolenheten kan också ansvarsfördelningen förändras. Om eleven har kvar sin formella placering i hemskolan är det rektorn på den skolan som har ansvar för eleven. En del kommuner har välutvecklade rutiner för rektors ansvarstagande även för elever som är placerade i exempelvis en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, medan andra upplever problem med att eleven ses som "någon annans ansvar" och att eleven till och med glöms bort. Behovet av att skapa en tydligare ansvarsfördelning där elevens ansvariga rektor är rektor på den skolenhet där eleven får sin undervisning är ibland ett incitament att starta en resursskola. Eleven placeras oftast formellt i resursskolan, som utgör en annan skolenhet, vilket innebär att rektor på resursskolan blir elevens rektor.

Det finns å andra sidan kommuner som väljer att inte starta resursskolor för att de vill att rektor på elevens hemskola fortsatt ska ta ansvar för eleven, regelbundet följa upp elevens utveckling och lärande samt samverka kring eleven. Dessa kommuner strävar efter att eleven ska komma tillbaka till sin ordinarie skola. Det kan leda till att de väljer att i stället skapa en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp som innebär att eleven behåller sin formella skolplacering på hemskolan.

De fysiska lärmiljöerna

I en del intervjuer framgår det att elevantalet har ökat mycket och att kommunen inte har hunnit bygga nya skolor i den takt som behövs, vilket har bidragit till stora klasser och att det är svårt att skapa arbetsro för de elever som behöver det för att kunna koncentrera sig. Såväl förvaltningsrepresentanter som rektorer för resursskolor beskriver problem som hänger samman med att skolbyggnaderna och lokalerna är dåligt anpassade för att kunna möta elevernas behov. De fysiska lärmiljöerna kan således bidra till att elever placeras i en annan organisatorisk lösning. En del kommuner har valt att bygga om och anpassa en existerande skola för att kunna starta en resursskola.

Ekonomi

Det kan finnas olika ekonomiska incitament att inrätta kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper respektive resursskolor och dessa kan skilja sig åt beroende på hur dessa finansieras. Om resursskolan eller den särskilda undervisningsgruppen finansieras centralt i kommunen kan en skola med en elev som har stora behov av stöd gynnas ekonomiskt av att denna elev placeras på resursskolan eller i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen. Det kan också skapas inlåsnings effekter genom att resursskolan eller den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen har incitament att behålla eleven för att denna enhet ska finnas kvar.

I de fall då eleven har kvar sin formella placering på hemskolan och hemskolan bekostar placeringen saknas ekonomiska incitament att flytta eleven till en anpassad miljö på en annan skolenhet. En del kommuner som vill att hemskolan ska behålla ansvaret för eleven är angelägna om att det ska finnas ekonomiska incitament att förbättra möjligheterna för eleven att stanna på skolan, eller att skolan ska kunna ta tillbaka eleven efter en placering.

Tradition av olika organisatoriska lösningar

I en del kommuner finns en lång erfarenhet av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eller verksamheter i samarbete med socialtjänsten, till exempel det som tidigare benämndes skoldaghem.

Det innebär att steget att starta en resursskola eller att inrätta en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp inte är långt. En förändring som framkommer i några intervjuer är att det numera finns ett starkare kunskapsfokus än tidigare då elevernas sociala utveckling gavs större tyngd inom dessa organisatoriska lösningar.

Vårdnadshavares önskemål

Vårdnadshavares önskemål om att deras barn ska få tillgång till en anpassad miljö utanför det ordinarie sammanhanget kan bidra till att kommuner startar resursskolor. Ibland blir vårdnadshavare rekommenderade att efterfråga en anpassad miljö utanför den ordinarie skolenheten för att deras barn ska få det stöd som behövs. En förvaltningsrepresentant nämner att det förekommer att lärarna på mellanstadiet rekommenderar vårdnadshavarna att ansöka om plats i resursskolan inför det att eleven ska börja på högstadiet. Detta bidrar således till att öka efterfrågan från vårdnadshavare. Vidare kan det faktum att det inrättas resursskolor i sig leda till att efterfrågan på platser ökar.

En annan förvaltningsrepresentant nämner att det under en period fanns föräldrar på en skola som framförde önskemål om att en viss elev som bidrog till ett otryggt klimat för deras barn skulle flyttas till en anpassad miljö på en annan skolenhet.

I intervjuerna med förvaltningsrepresentanter och rektorer för resursskolor framgår också att den bedömning som kommunerna som huvudmän för kommunala resursskolor gör, och den som vårdnadshavarna gör, långtifrån alltid stämmer överens.

Vårdnadshavarnas efterfrågan på plats i en resursskola speglar deras önskemål om en förändrad skolsituation för eleven. De rektorer som utredningen intervjuat beskriver vårdnadshavares upplevelse av att eleven får ett bristande stöd på sin skola, att eleven har haft omfattande skolfrånvaro och att det mindre sammanhang som resursskolan utgör ses som en lösning på de problem som vårdnadshavarna upplever.

En del rektorer för kommunala resursskolor konstaterar emellertid att vissa elever, vars vårdnadshavare efterfrågar plats på en resursskola, skulle kunna få rätt stöd och en fungerande skolsituation i sin ordinarie skola om skolan utvecklar mer inkluderande lärmiljöer.

Det finns kommuner som på olika sätt arbetar för att stödja skolorna i att utveckla sina lärmiljöer och bättre kunna möta elevers olika behov och förutsättningar.

Skolresultaten

Bedömningen att fler elever skulle få bättre möjligheter att nå kunskapskraven inom en anpassad miljö kan bidra till att kommuner startar resursskolor. En annan aspekt av detta och som indirekt skulle kunna bidra till önskemål om att elever placeras i resursskolor är att de som inte når kunskapskraven påverkar skolans statistik över skolresultaten. Om flera elever har låga skolresultat kan det signalera att skolan inte är bra och bidra till att färre vårdnadshavare väljer den skolan åt sina barn. Detta skulle kunna vara ett incitament att förmå elever som har svårt att nå kunskapskraven att byta till en resursskola.

Då eleven är placerad i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp har eleven ofta kvar sin tillhörighet till hemskolan, vilket innebär och elevens skolresultat finns med i skolans statistik på aggregerad nivå. Då finns det tydliga incitament för rektor på hemskolan att följa upp elevens kunskapsutveckling även i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen.

3.6.3 Kvalitet i resursskolor och särskilda undervisningsgrupper

Ett annat sätt att närma sig frågan om dagens resursskolor möter de behov som finns är att undersöka om de ger eleverna de bästa möjligheterna att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, fullfölja sin skolgång och få en bra grund för vidare studier samt ett framtida yrkesliv.

Denna fråga är emellertid av flera skäl komplicerad att besvara. Det är svårt att definiera elevgruppens behov eftersom det handlar om en heterogen grupp. Oavsett hur det görs är det svårt att bedöma i vilken utsträckning resursskolorna bidrar till att uppfylla dessa behov, eftersom resultaten av placering i resursskola eller i särskilda undervisningsgrupper är beroende av hur väl undervisningen i den ordinarie gruppen fungerade innan. I de fall denna undervisning fungerar

väl blir sådana placeringar för det mesta inte aktuella, vilket gör att undersökningar av olika organisatoriska lösningar ger begränsad kunskap om i vilken utsträckning resursskolorna möter behoven. Huruvida resursskolor ger eleverna goda förutsättningar beror självklart även på kvaliteten i verksamheten, vilket kan variera mellan olika skolor. Vidare är de undersökningar som finns inom detta område till stor del undersökningar som belyser andra organisatoriska lösningar än resursskolor, i första hand särskilda undervisningsgrupper.

Utredningen kommer emellertid att försöka besvara frågan genom att utgå från den granskning och forskning som finns tillgänglig, vilken främst handlar om särskilda undervisningsgrupper. Vi bedömer att undersökningar och forskning om särskilda undervisningsgrupper i någon mån även bör kunna vara relevanta när det gäller att belysa undervisning i resursskolor.

Först presenterar vi vad forskningen visar om för- och nackdelar med särskilda organisatoriska lösningar. Vi redogör sedan för Skolinspektionens senaste kvalitetsgranskning om undervisning enskilt och i särskild undervisningsgrupp. Därefter beskriver vi forskning om lärande i särskild undervisningsgrupp och sedan forskning om inkluderande arbete, som innebär att elever i hög grad ges särskilt stöd inom ramen för det ordinarie sammanhanget. Vi belyser sedan särskilda organisatoriska lösningar ur ett elevperspektiv och ur ett genusperspektiv. Därefter återger vi den bild som utredningen fått genom enkätundersökning och intervjuer med förvaltningsrepresentanter samt rektorer i kommuner som har resursskolor och i viss utsträckning även kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Forskning och granskning

Konsekvenser av särskilda organisatoriska lösningar

Generellt behövs det mer forskning om vilka konsekvenser olika organisatoriska lösningar får för elever i behov av särskilt stöd. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har utifrån två utvalda forskningsöversikter⁷³ gjort en genomgång av kunskapsläget vad gäller särskilda grupper för elever i olika svårigheter, till exempel en specifik elevgrupp på ordinarie skola, i egen byggnad intill eller helt avskild

⁷³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019). *Kunskapsunderlag om resursskola*.

från ordinarie skola. Kunskapsunderlaget baseras på trettio studier från USA, Kanada och Storbritannien.

Den övergripande slutsatsen SPSM drar är att det generellt finns en försiktigt positiv tendens till att undervisning i ordinarie sammanhang är mer lämplig för elever med funktionsnedsättning när det kommer till deras akademiska prestationer. Men det framgår även att det i större utsträckning än placering handlar om lärarens förmåga att anpassa undervisningen. I övrigt understryker författarna att det finns ett dubbelriktat samband mellan elevernas kunskapsutveckling å ena sidan och deras hälsa och välmående å den andra. Därför behöver beslutsfattare också ta hänsyn till var eleverna mår bäst och att finns vissa elever som trivs bättre i en särskilt anpassad miljö utanför det ordinarie sammanhanget.

SPSM betonar också att många av de studier som undersöker olika organisatoriska lösningars lämplighet inte undersöker hur den ordinarie skolan arbetar för att möta elevers olika behov, vilket kan ses som den egentliga orsaken till placering i exempelvis resursskola. Resursskolors lämplighet beror på hur elevens situation i det ordinarie sammanhanget fungerar, något som i praktiken varierar mellan olika klasser. Frågan om resursskolans lämplighet för en viss elevgrupp blir omöjlig att studera, eftersom de elever som har en bra skolsituation inte blir aktuella för att placeras i resursskola. Samtidigt är det svårt att veta vilka konsekvenserna hade blivit för de elever som placeras i en särskild undervisningsgrupp eller resursskola, om de i stället hade varit kvar i sin ordinarie klass. Det är inte möjligt att jämföra olika framtida utfall, eftersom elevernas utgångsläge varierar beroende på skolsituation.

I en forskningsöversikt om utbildning för elever med grav språkstörning framgår att det saknas forskningsstöd för att kunna rekommendera antingen integrerad eller segregerad undervisning för denna elevgrupp.⁷⁴ Det fåtal undersökningar som gjorts om denna elevgrupp indikerar att det är mer fördelaktigt för dessa elever att undervisas i ordinarie klass. Samtidigt finns det kvalitativa undersökningar som visar att särskilda undervisningsgrupper inriktade på den specifika elevgruppens behov kan vara bra då det innebär att lärarna får bättre möjligheter att skapa en gynnsam lärmiljö med anpassad under-

⁷⁴ Sandgren, O. (2016). Utbildning för elever med grav språkstörning. En forsknings- och kunskapsöversikt i SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*.

visning och goda utvecklingsmöjligheter för eleverna. Vad som är bäst för den enskilda eleven måste avgöras individuellt utifrån elevens förutsättningar och skolans möjlighet att ge eleven lämpligt pedagogiskt stöd. Elevens förmåga samspelar med omgivningens förväntningar och kunskaper om hur de ska kunna möta elevens behov.

I en studie av Johan Malmqvist⁷⁵ gjordes fördjupande, jämförande undersökningar av skolor med och utan särskilda undervisningsgrupper för elever med ADHD. Tre grundskolor med likvärdiga elevupptagningsområden och som i övrigt liknade varandra i ett flertal andra avseenden studerades. Det framkom stora skillnader vad gäller antalet placeringar i särskild undervisningsgrupp eller resursskola, vilket likställdes i studien. Den ena skolan hade, till skillnad från de två andra, endast i undantagsfall haft elever placerade i resursskolan.

Genom intervjuer och enkäter med personalen på de tre skolorna framkom det att den viktigaste skillnaden mellan den skola som hade få elever placerade i särskilda undervisningsgrupper och de två andra var skolledningens strävan mot att utveckla inkluderande lärmiljöer. Skolledningen hade fastslagit att det specialpedagogiska arbetet ska vara inkluderande och det fanns ett uppbyggt system för särskilt stöd där åtgärderna utfördes av arbetslagen, med eller utan handledning. Resurserna användes flexibelt och utifrån behov både på skolnivå och inom arbetslagen. De andra två skolorna utmärktes av bristande kontinuitet i ledarskapet och brist på samverkan inom personalgruppen samt av att det inte fanns ett inkluderande förhållningssätt. Lärarna på dessa skolor hade inte en samsyn och det framkom stora skillnader mellan hur olika arbetslag på skolan arbetade. Lärarna samverkade inte sinsemellan och inte heller med elevhälsan. Det förekom inte heller något strukturerat kollegialt lärande.

Resultaten visar vidare enligt Malmqvist att de viktigaste aspekterna för att kunna utforma en tillfredsställande skolsituation för de aktuella eleverna är personalens kompetens och deras inställning till eleverna. Av rapporten framgår dock inte vilken effekt det inkluderande arbetet fick för eleverna, exempelvis vad gäller kunskapsresultaten.

⁷⁵ Malmqvist, J. (2012). *Hemskola i stället för resursskola för "Elever I Specifika Skolsvårigheter"*. Högskolan för lärande och kommunikation (HLK) i Jönköping.

Kvalitetsgranskning av särskild undervisningsgrupp

Ibland kan undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning i stället för undervisning inom ordinarie sammanhang innebära en tydlig förbättring för den enskilda eleven. Skolinspektionen belyser i en kvalitetsgranskning hur enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp fungerar för elever i stort behov av särskilt stöd.⁷⁶ Vid samtliga granskade verksamheter bedömer Skolinspektionen att enskild undervisning och placering i särskild undervisningsgrupp innebär att eleverna får ett förstärkt stöd och att deras skolsituation förbättras. Lärartätheten är högre i de här grupperna, personalen har ofta specialkompetens för att arbeta med elever med en viss typ av svårigheter, eleverna får tillgång till anpassade lokaler och ökad tillgång till olika lärverktyg.

Skolinspektionen bedömer att dessa elevers skolsituation förbättrades. Eleverna fick betyg i fler ämnen och högre betyg, deras skolnärvaro ökade och de utvecklades socialt. Skolinspektionen menar dock att den förbättrade skolsituationen bör relateras till att eleverna ofta befinner sig i en svår skolsituation innan de blir placerade.

Elevernas kunskapsresultat förbättras inte enbart på grund av undervisningen i särskild undervisningsgrupp och undervisningens utformning. En viktig anledning är också anpassad studiegång som innebar att ämnen lyftes bort. Det betydde å ena sidan att eleverna kunde koncentrera sig på färre ämnen och att uppnå bättre resultat i dessa, men å andra sidan att de riskerade att inte uppnå gymnasiebehörighet. Skolinspektionen framhåller att anpassad studiegång bör användas först efter noggranna individuella överväganden. Det måste vara tydligt för elever, vårdnadshavare och lärare i vilket syfte denna anpassning görs och vilka konsekvenser det kommer att få för eleven.

Skolinspektionen konstaterar att det är ovanligt att elever som blivit placerade i särskild undervisningsgrupp eller i enskild undervisning fullt ut återgår till sin ordinarie klass, trots att detta beslut regelbundet ska omprövas. Endast i hälften av de granskade skolorna genomfördes en regelbunden utvärdering av placeringen.

I de kommuner som har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper kan placeringen innebära att eleven behöver byta skolenhet till en där den särskilda undervisningsgruppen är placerad, något

⁷⁶ Skolinspektionen (2014). *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:06.

som kan få praktiska konsekvenser för eleven. Skolinspektionen konstaterar att de elever som placerats på en ny skolenhet tycker att det är svårare att delta i undervisningen i den ordinarie klassen eftersom de inte känner elever och lärare där. De elever som däremot är kvar i sin ursprungliga skola läser oftare ett flertal ämnen med den ordinarie klassen. I intervjuer med personal framhålls betydelsen av rektorns roll för att skapa förutsättningar för eleverna att i högre grad kunna undervisas i ordinarie klass, något som kan underlättas genom att lärare i ordinarie klass också är de som undervisar elever i särskild undervisningsgrupp i respektive ämne.

Skolinspektionen framhåller att det inkluderande arbetet behöver utvecklas i skolorna så att eleverna ges bättre möjligheter att kunna återgå till sin ordinarie klass. Det förutsätter att skolorna utvecklar både det pedagogiska arbetet och det förhållningssätt som råder i de ordinarie undervisningsgrupperna.

Lärande i särskild undervisningsgrupp

Då elever placeras i särskild undervisningsgrupp är det viktigt att följa vilka konsekvenser det får för deras lärande och utveckling. Vi kan konstatera att det finns behov av mer forskning om lärandet inom ramen för särskilda organisatoriska lösningar. En studie,⁷⁷ som visserligen enbart omfattar en enda undervisningsgrupp, är Eva Hjörnes etnografiska studie. Under ett års tid genomförde hon observationer och informella samtal samt intervjuer i en särskild undervisningsgrupp för elever i åldern 7–12 år.

Hon konstaterar att de strategier som användes hade fokus på att eleverna skulle lära sig att hantera några av de svårigheter som barn med diagnosen ADHD förväntas ha. Utgångspunkten var att eleverna skulle lära sig att hantera sina förväntade tillkortakommanden såsom koncentrationssvårigheter och impulsivitet, bristande uppmärksamhet, sociala svårigheter och att sitta kvar på sina platser i klassrummet. Den centrala klassrumsstrategin föreföll vara att öva sin koncentrationsförmåga, men Hjärne beskriver att de perioder

⁷⁷ Hjärne, E. (2011). *Livet i en särskild undervisningsgrupp* i Eriksson Gustavsson, A-L., Göransson, K. och Nilholm, C. (Red.) *Specialpedagogisk verksamhet i grundskolan*. Lund: Studentlitteratur. Hjärne, Eva, (2017). *ADHD in the Classroom: a Pedagogy and it's Paradoxes* i Sangeeta Bagga-Gupta (Ed) *Marginalization processes across different settings. Going beyond the mainstream*. Newcastle-upon-Tyne: Cambridge scholars publishing.

som eleverna övade sin koncentration aldrig förlängdes tidsmässigt under det år som hennes studie pågick, vilket inte gjorde eleverna mer förberedda för att återgå till ordinarie klass. Hjärne noterar den stora tyngd som lades på att förändra elevernas beteende och sociala förmåga, medan elevernas akademiska kunskaper och färdigheter som bland annat läsande, skrivande, stavning och matematik hamnade i skymundan i undervisningen i den särskilda undervisningsgruppen. Frågan är om detta gjorde dem mer förberedda för att återgå till en ordinarie klass. Hjärne framhåller att arbetssätten hade mer fokus på att göra eleverna medvetna om sina svagheter än sina styrkor, vilket bidrog till att diagnosen blev en del av elevernas identitet.⁷⁸

Hjärne ser en fara med pedagogiska strategier som innebär att elever med samma diagnos bemöts på samma sätt, då skolpersonalen tar för givet att eleverna har samma behov oavsett sina individuella variationer. Hon konstaterar att eleverna i den särskilda undervisningsgruppen där hon gjorde sin studie var lika olika som elever i ordinarie klassrum.⁷⁹

I en artikel som baseras på ett forskningsprojekt som bedrevs under tio års tid om lärandeprocesser i särskilda undervisningsgrupper, och som är mer omfattande än ovanstående, belyser Eva Hjärne och Roger Säljö vad eleverna lärde sig och hur de deltog i klassrumsaktiviteter. De pekar på att samtalen karakteriserades av kommunikation en-till-en mellan lärare och elev. Läraren dominerade samtalen och lyckas sällan få eleverna att diskutera och utveckla ämnena. Undervisningsstrategin bidrog sällan till dialogen med den enskilda eleven och eleverna sinsemellan och ett gemensamt kunskapsbyggande i klassrummet. Hjärne och Säljö har svårt att se hur elevernas lärande skulle ha kunnat utvecklas när de placerades i dessa grupper där förväntningarna var så låga och där verksamheten skiljde sig så påtagligt från det som pågår i ordinära klassrum. Det är lite som tyder på att eleverna blir mer aktiva och intar en mer aktiv roll i det sammanhang de var, något som är nödvändigt för att kunna bli aktiva samhällsmedborgare.⁸⁰

⁷⁸ Hjärne, E. (2017).

⁷⁹ Hjärne, E. (2011).

⁸⁰ Hjärne, E. och Säljö, R. (2019). *Teaching and learning in the special education setting*: Agency of the diagnosed child i Emotional and Behavioural Difficulties.

Inkluderande arbetssätt

Inkludering innebär inte att alla elever alltid undervisas i ordinarie sammanhang hela tiden, utan handlar snarare om ett förhållningssätt till elevers olika behov och förutsättningar, vilket vi beskriver i avsnitt 3.1. Bengt Persson och Elisabeth Persson genomförde en studie om skolutveckling i Essunga kommun.⁸¹ Utgångspunkten i förändringsarbetet var att förbättra kommunens dåliga skolresultat.

De förändringar som genomfördes på Nossebro skola innebar ett mer inkluderande arbetssätt. Fram till 2007 hade Nossebro skola i Essunga kommun haft en utveckling där allt fler elever placerades i särskilda grupper och då avskildes från sina ordinarie klasser. Ett led i förändringsarbetet var att skolan lade ner de särskilda undervisningsgrupperna och att den specialpedagogiska kompetensen flyttades in i klassrummen, vilket innebar att det specialpedagogiska stödet gavs inom ramen för elevens ordinarie sammanhang. Utgångspunkten var att alla elever skulle ha möjlighet att lyckas utifrån sina egna förutsättningar i klassrummet. Arbetssättet medförde en ökad bemanning med två lärare i klassrummet, framför allt på lektionerna i svenska, matematik och engelska.

Ett auktoritativt och trovärdigt ledarskap i kommunen och på skolan var enligt Persson och Persson centralt i förändringsarbetet. Skolpersonalen ökade sina kunskaper om aktuell och relevant forskning, vilket bidrog till ett forskningsbaserat arbetssätt och att lärarna ”drog åt samma håll”. Arbetet med eleverna i klassrummet förändrades genom bland annat struktur och klarhet, mer effektivt använd lektionstid, ”järnkoll” på elevernas arbete och genom att det utvecklades individuella lösningar. Förändringsarbetet bidrog sammantaget till att elevernas syn på sina skolgång förändrades. Eleverna var medvetna om vilka krav och förväntningar som fanns på dem och lärarna visade genom sitt engagemang att de ville att eleverna skulle lyckas.

Eleverna gav uttryck för att det var självklart att alla elever skulle finnas tillsammans i klassrummet oavsett vilka behov de hade. De elever som tidigare undervisats i en liten grupp upplevde det som en positiv förändring att få undervisning i den ordinarie klassen och det sociala sammanhanget gynnade deras utveckling och lärande. Skolresultaten förbättrades väsentligt mellan åren 2007 och 2011 både vad

⁸¹ Persson, B. och Persson, E. (2012). *Inkludering och måluppfyllelse – att nå framgång med alla elever*. Stockholm: Liber.

gäller sammanlagt meritvärde, andel som nådde målen i samtliga ämnen och andel som uppnådde gymnasiebehörighet.

Hösten 2011 framfördes dock kritik mot diskrepans mellan elevernas slutbetyg i matematik och deras resultat på det nationella provet.⁸² Det gjordes då en oberoende granskning av elevernas resultat som inte visade några anmärkningsvärda avvikelser. Däremot fanns det några elever som felaktigt fick betyget VG eller MVG i matematik.⁸³ Efter det har resultaten sjunkit och stabiliserat sig strax över genomsnittet för landet, på ungefär den nivå som kan förväntas utifrån skolans elevunderlag.⁸⁴

Persson och Persson följde sedan upp två årskullar, som tidigare gått på Nossebro skola, då de gick i gymnasieskolan. Något positivt som framgår i den uppföljande forskningen är att ungdomarna som gått på Nossebro skola bland annat hade utvecklat ett synsätt som innebär att mångfald är en självklarhet och en tillgång i samhället, vilket också är ett av värdena av ett inkluderade arbetssätt.⁸⁵

Uppföljningen visade dessvärre att de goda skolresultaten för dessa två årskullar inte kvarstod under gymnasietiden. Persson och Persson menar att det bland annat skulle kunna förklaras av att eleverna inte fick tillräckligt stöd under gymnasietiden, men också att skolkulturen i gymnasieskolan präglades mer av konkurrens och mindre av att eleverna hjälpte varandra, vilket var annorlunda än de var vana vid.⁸⁶

Ett annat forsknings- och utvecklingsprojekt som bedrevs i USA under åren 2005–2008 syftade till att finna framgångsfaktorer för inkludering i de tre skolor som deltog.⁸⁷ Den teoretiska utgångspunkten var Universal Design for Learning (UDL). Skolorna hade ambitionen att forma undervisningen utifrån elevernas olikheter. Arbetet bidrog till att skolorna, som från början hade ett sviktade elevunderlag och dåliga kunskapsresultat, blev attraktiva och uppnådde goda skolresultat. De framgångsfaktorer som identifierades var bland annat att deras arbete präglades av ett systematiskt arbete med inkludering. Skolororganisationerna karaktäriserades av flexibilitet

⁸² Hellqvist, R. (2011). *Hyllad skola gav överbetyg* i Skolvärlden 2011-11-28. Vlachos, J. (2011). *Är Essungas synvändera en synvilla?* i EKONOMISTAS 2011-11-10.

⁸³ Hühne von Seth, M. (2011). *Nossebro återupprättade bedern* i Chef och ledarskap, 2011-12-08.

⁸⁴ Persson, B. och Persson, E. (2012).

⁸⁵ Persson, B. och Persson, E. (2016). Hultén, E.-L. (2017). Trygga elever ställde krav på gymnasiet i *Pedagogiska Magasinet* 2017-03-03.

⁸⁶ Persson, B. och Persson, E. (2016).

⁸⁷ Heir, T. och Katzman, L. I. (2012). *Effective Inclusive Schools: Designing Successful School-wide Programs*. Johan Wiley and Sons.

och problemlösning. Lärarnas samarbete var centralt, skolorna satsade stora resurser på personalens kompetensutveckling och skolorna betonade vikten av att ha höga förväntningar på alla elever. Utgångspunkten för skolornas arbetssätt var att elever är olika och måste respekteras för det, vilket i sig utgjorde en grundläggande förutsättning i planering, genomförande och utvärdering av undervisningen.

Elevens perspektiv

Utredningen har i kontakter med föräldragrupper och en del funktionshinderorganisationer fått bilden av att resursskolor kan bidra till en positiv och välfungerande skolgång för elever i behov av särskilt stöd. Samma erfarenheter framträder i Skolinspektionens granskning som refereras ovan. Vi bedömer att det generellt är angeläget att i högre grad belysa elevernas upplevelser och erfarenheter av placering i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor. Den forskning vi har tagit del av, som omfattar förhållandevis få elever, ger emellertid en relativt nedslående bild ur ett elevperspektiv.

Bengt Persson har genomfört intervjuer med elever i behov av särskilt stöd och skolpersonal. I studien framgår att en strävan att erbjuda en lugn och tyst skolmiljö där eleven kan få mycket hjälp genom undervisning i mindre grupper samtidigt bidrar till att elevernas sociala kontaktnät begränsas.⁸⁸ En annan studie av Anna-Lena Ljusberg, som omfattar både observationer och intervjuer med lärare och elever i tio särskilda undervisningsgrupper, visar att eleverna känner sig utanför och utsatta. Eleverna beskriver att det är deras misslyckanden i den ordinarie skolan som lett fram till placeringen i en särskild undervisningsgrupp. De känner sig misslyckade, ensamma och sorgsna över att inte få tillhöra sin ordinarie klass.⁸⁹

Kristina Hellberg⁹⁰ har gjort en studie om ett gymnasieprogram som riktar sig specifikt till elever med diagnosen Aspergers syndrom. Av elevernas egna beskrivningar framgår det att de alltid har känt sig

⁸⁸ Persson, B. (2008), On other people's terms: schools' encounters with disabled students i *European Journal of Special Needs Education* 23 (4), s. 337–347.

⁸⁹ Ljusberg, A-L. (2009). *Pupils in remedial classes*, Stockholm universitet.

⁹⁰ Hellberg, K. (2007). *Elever på ett anpassat individuellt gymnasieprogram: skolvardag och vändpunkter*. Avhandling. Umeå universitet.

utsatta och utanför i skolan samt att skolans insatser har förstärkt denna känsla av utanförskap.

Yvonne Karlsson belyser situationen för några pojkar i en särskild undervisningsgrupp i en etnografisk studie.⁹¹ Hon visar att eleverna skolas in i ett sätt att beskriva sig själva utifrån skolans perspektiv. De framställer sig själva som problematiska elever och ger sig själva personligt ansvar för svårigheter i skolan. Karlsson framhåller att dessa elever har ett litet friutrymme och att pedagogerna kontrollerar hur de bör bete sig, beskriva sig, vad de bör göra och känna. När eleverna uppmanas att arbeta med sitt sociala beteende leder det samtidigt till att eleverna fråntas aktörskap och ansvar för sig själva och sitt beteende. Eleverna strävar emellertid efter att ta kontroll, ta sig ur situationen, undvika problemdefinitioner och stärka sin identitet som duktiga elever, vilket kan ses som ett sätt att upprätthålla självrespekt.

Genusperspektiv

Något som i liten utsträckning lyfts fram i forskning är hur flickor och pojkar påverkas av den könsmässiga sammansättningen i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor. Det är oftast en påtaglig pojkdominans i dessa grupper, vilket skulle kunna bero på att flickors behov av stöd ofta kommer till uttryck på andra sätt och att särskilda undervisningsgrupper och resursskolor då inte aktualiseras för flickorna i samma utsträckning. Vi vet också att flickor inom autismspektrumtillstånd eller med ADHD tenderar att diagnostiseras senare än pojkar.⁹² Hur eleverna påverkas av undervisning i särskilda undervisningsgrupper behöver därför belysas ur ett genusperspektiv. Eva Hjärne och Ann-Carita Evaldsson har genomfört en etnografisk studie inom detta område. De studerade hur situationen för en flicka med ADHD i särskild undervisningsgrupp utvecklades under ett läsår. Flickan var tio år när hon placerades i en ADHD-klass tillsammans med sex pojkar i åldern 9–12 år. Data består av anteck-

⁹¹ Karlsson, Y. (2007). *Att inte vilja vara problem – social organisering och utvärdering av elever i en särskild undervisningsgrupp. Institutionen för beteendevetenskap och lärande. Avhandling. Linköpings universitet.*

⁹² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Skolan kan vara avgörande för flickor med adhd i Lika värde nr 1*, 2020. Kopp, S. (2020). *Adhd hos flickor, en sammanställning av kunskapsutvecklingen under åren 2000–2010*. <https://gillberg.blogg.gu.se/sv/2019/11/04/adhd-hos-flickor-en-sammanställning-av-kunskapsutvecklingen-under-aren-2000-2010-av-svenny-kopp/>.

ningar i en dagbok som skickades fram och tillbaka mellan läraren och flickans föräldrar samt observationer i klassrummet. Beskrivningarna i dagboken handlade främst om flickans känslor och hur hon betedde sig, men skolarbetet nämns inte. I början av skolutgåendet beskrev läraren flickan som en kapabel elev som klarade av sin skolsituation. Efter hand förändras beskrivningarna av flickan och läraren framhöll allt mer att flickan hade känslomässiga svårigheter och problem-beteenden. Ju längre tid hon gick i klassen desto mer beskrevs hon av lärare, föräldrar och andra elever som en flicka med emotionella problem och problem typiska för diagnosen. Varken läraren eller föräldrarna verkade reflektera över hur hon påverkades av sin placering i gruppen.⁹³

Kartläggning av hur resursskolor möter behoven

En bild av hur resursskolorna möter elevernas behov kan också hämtas från utredningens enkät till skolchefer i kommuner som har resursskolor samt intervjuer med förvaltningsrepresentanter, rektorer för resursskolor och en enhetschef för en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp som tidigare varit resursskola. Mot bakgrund av att utredningen bedömer att det behövs en reglering av de kommunala resursskolorna i skollagen och därför behöver underlag för en sådan reglering har vi valt att enbart vända oss till kommuner och kommunala resursskolor i vår kartläggning. De fristående resursskolorna är betydligt fler och det hade krävts en mer omfattande kartläggning för att ge en rättvisande bild av hur de motsvarar behoven.

Först beskriver vi elevernas delaktighet, arbetet för att eleverna ska uppnå kunskapskraven och gymnasiebehörighet, placeringens varaktighet och samspelet med de ordinarie skolorna. Därefter ger vi en bild av arbetet för att förbereda övergång till gymnasieskolan samt av uppföljningar av kvaliteten i resursskolor och särskilda undervisningsgrupper.

⁹³ Hjörne, E. och Evaldsson, A.-C. (2015). *Reconstituting the ADHD girl: accomplishing exclusion and solidifying a biomedical identity in an ADHD class* i International Journal of Inclusive Education, 19(6).

Elevernas delaktighet

Att placera elever i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp på en annan skolenhet eller i en resursskola är en ingripande åtgärd i en elevs skolgång. Enligt barnkonventionen, som nu är svensk lag, ska åtgärder som rör barn i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa och för att ta reda på vad som är bäst bör barnet göras delaktigt i den utsträckning det är möjligt. För att kunna fatta beslut om placering i kommunövergripande särskild undervisningsgrupp eller resursskola är det angeläget att barn i så stor utsträckning som möjligt har inflytande över det beslut som fattas. I en del intervjuer med förvaltningsrepresentanter framgår att barnen i någon mån har haft inflytande och att det är betydelsefullt.

Vi har tagit fram ett stödmaterial om hur man ska kommunicera med eleven. Eleven måste vara delaktig för att insatsen ska lyckas.

Det framkommer emellertid i vissa intervjuer att elevens delaktighet varierar mycket och att det kan vara svårt att göra eleven delaktig. Det kan bero på att situationen är komplicerad och att dialogen med eleven ibland är dålig. Men en förvaltningsrepresentant understryker att både vårdnadshavare och elev alltid är involverade i beslutet och att en placering aldrig ska ske mot elevens vilja och behov. Ibland framkommer likväl att det kan vara svårt att veta hur mycket elever med omfattande autism har fått komma till tals.

Det är angeläget att ta ställning till utifrån vilka bevekelsegrunder beslut fattas, vad som är bäst både för barnets kunskapsmässiga och sociala utveckling. Om eleven placeras på en skolenhet långt från ursprungsskolan kan det innebära svårigheter att upprätthålla kamratrelationer med tidigare klasskamrater. Möjligheten till flexibla lösningar kan minska om eleven placeras på en skolenhet långt bort från en ordinarie skola.

En förvaltningsrepresentant framhåller fördelarna med särskilda undervisningsgrupper på skolorna, då elever kan förflytta sig mellan den gruppen och det ordinarie sammanhanget utifrån sina behov och förutsättningar. Men för andra elever kan det upplevas som en befrielse att få byta skolenhet.

Då den enskilda elevens behov vägs in och eleven i så hög grad som möjligt är med och påverkar besluten utifrån de alternativ som finns är sannolikheten högre att placeringen fungerar bra och att

eleven känner motivation. De beslut som fattas kan komma att få konsekvenser för eleven på såväl kort som lång sikt, både socialt och kunskapsmässigt. Det som är lugnt och tryggt kan samtidigt innebära att eleven inte utmanas tillräckligt mycket socialt, något som är viktigt för att förbereda eleven inför fortsatt utbildning i nya sammanhang.

Elevens inflytande är inte bara centralt vid placering utan också i samband med en möjlig återgång till en ordinarie klass, något som en rektor på en resursskola beskriver.

Vi måste få eleven att känna att hen kan lyckas. Elevens röst är viktig, vi får prova och utvärdera. Det ska vara om eleven verkligen vill, men eleven måste orka och personalen som tar emot måste göra det.

Kunskapsresultat och gymnasiebehörighet

Med anledning av att flera av resursskolorna har funnits relativt kort tid är det svårt att dra slutsatser när det gäller resultaten. Det går inte att jämföra med resultat från tidigare år. En rektor berättar att de flesta av niorna i resursskolan kommer att uppnå gymnasiebehörighet, en del klarar kunskapskraven i alla ämnen och ett fåtal uppnår inte gymnasiebehörighet. Andra rektorer beskriver emellertid svårigheterna att få eleverna att nå kunskapskraven i alla ämnen och att elevernas möjligheter att nå gymnasiebehörighet därför är i fokus. En anledning till svårigheterna är att många elever har kunskapsluckor på grund av omfattande skolfrånvaro under sin tidigare skolgång. En del elever upplever det som enormt svårt att uppnå E i de minst åtta ämnen som krävs för gymnasiebehörighet. Det finns elever som inte kan läsa, trots att de formellt har gått flera år i skolan.

Andra utmaningar är psykisk ohälsa bland eleverna och att över huvud taget få dem att komma till skolan. Flera rektorer nämner att elever saknar motivation och en drivkraft till skolarbete, och att de inte alltid förstår meningen med att gå i skolan. Den bristande motivationen hänger ibland samman med dåligt självförtroende och en negativ självbild på grund av tidigare negativa skolerfarenheter.

Rektorerna understryker att skolan arbetar med att stödja både elevernas kunskapsutveckling och deras sociala utveckling. Eleverna ges möjlighet att utveckla strategier dels för sitt lärande, dels för att fungera socialt. De tränar på social interaktion i mindre sammanhang och i den utsträckning det fungerar i större grupper. En rektor upp-

ger att det är många som inte uppnår kunskapskraven för E, men att skolan väljer att skriva vad eleverna lyckats med utifrån kapitel 2 i läroplanen. Samma rektor understryker den sociala utvecklingen hos eleverna, som ju inte syns i betygen.

De har utvecklats som människor. En del har gått från att bara kunna vistas ensamma i ett rum till att kunna vara i ett rum med 4–5 andra elever samt i andra miljöer som till exempel simhallen.

Placeringsens varaktighet

En relevant aspekt av resursskolornas kvalitet är i vilken utsträckning de lyckas bidra till att eleverna klarar av att återgå till ett ordinarie skolsammanhang. Utgångspunkten enligt skollagen är att ordinarie skolor ska kunna möta elevers olika förutsättningar och ge dem det stöd de behöver i sitt lärande. Vad gäller de elever som återgår till en ordinarie skola har förhoppningsvis placeringen i sig bidragit till att de har utvecklat kunskaper och förmågor som gör det möjligt. Men för vissa elever är emellertid en återgång till en ordinarie skola varken önskvärt eller realistiskt.

En placerings varaktighet kan vara densamma oavsett om en elev är placerad i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp eller i en resursskola. Även om en elev har kvar sin formella placering på en ordinarie skola, kan konsekvensen bli att eleven fullgör resten av sin grundskoletid i en särskild undervisningsgrupp på en annan skola eller i en resursskola.

De kommuner som har kommunala resursskolor har i regel inte haft det länge, vissa kortare tid än ett år. Ofta har dessa kommuner tidigare haft kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper som sedan har transformerats till resursskolor. Det innebär att det är svårt att blicka tillbaka och dra slutsatser om i vilken utsträckning placeringen på resursskolan blir en permanent lösning för elevers skolgång under resten av grundskoletiden. I intervjuerna med rektorerna framgår det att många elever som går i en resursskola sannolikt kommer att fullfölja sin grundskoleutbildning i detta sammanhang om de börjar där under senare delen av sin grundskoletid.

Det finns rektorer som uttrycker en tydlig ambition att alla elever som har förutsättningar att börja i en ordinarie klass och skola ska göra det, men påpekar att utgångspunkten alltid är vad som är bäst för den enskilda eleven.

Det finns olika faktorer som kan motverka respektive gynna en övergång till en ordinarie skola. Elevens individuella behov och förutsättningar samt elevens egna önskemål är självklart avgörande. Eleven själv ska vilja denna förändring och ha förmåga att klara av den. För en del elever innebär resursskolan att de får lugn och ro och det gör att det ibland inte finns någon önskan att lämna resursskolan för att börja på en ordinarie skola. En övergång till en annan skola innebär en risk för att vissa elever inte alls skulle komma till skolan.

I intervjuerna framgår att det finns vårdnadshavare som vill att eleven ska vara kvar i resursskolan eftersom det är lugnt och tryggt och eleven har en fungerande skolsituation. Eleven själv kan känna oro för hur det skulle fungera på en annan skola. Samtidigt kan personalen på mottagande skola vara orolig för vad det kan innebära att ta emot en elev som behöver mycket stöd. Rektorerna nämner framför allt beredskapen på mottagande skola som viktig. Ibland behöver eleven möjlighet till undervisning i en mindre grupp helt eller delvis. Skolans arbetssätt, lokaler och kompetensen att möta elevens individuella behov samt inställningen hos skolans personal och elever är viktig för att det ska fungera bra. En representant för förvaltningen i en kommun beskriver att den ordinarie skolan måste utveckla en beredskap att ta tillbaka eleven från den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen.

Det kan vara bra att ibland få pausa från det stora sammanhanget. Men det innebär att eleverna blir nån annans problem. Under tiden måste man jobba på hemskolan, annars är det fara att ansvaret blir nån annans.

I intervjuerna framgår att det kan finnas en tydlig ambition att elever, så snart skolan märker att en övergång till ordinarie skola kan bli möjlig, börjar planera för detta. Det handlar i regel om en väl genomtänkt och successiv övergång och ibland formuleras en plan tillsammans med elev och vårdnadshavare för hur den ska gå till. Andra insatser för att skapa en bra övergång för eleven kan innebära att en kontaktperson från mottagande skola besöker eleven på resursskolan och att personal från resursskolan är med en period på elevens nya skola om eleven så önskar. Resursskolan kan även handleda personalen på mottagande skola.

Mot bakgrund av att en placering i resursskola ofta innebär att eleverna inte har kvar någon formell placering i sin ursprungsskola är det inte självklart att de ska tillbaka till den skolan. De negativa

erfarenheterna på ursprungsskolan talar snarare för att det kan vara bättre att eleven börjar på en annan skola. Elever kan befinna sig i en så svår situation när placering i en annan miljö blir aktuell att en återgång till samma skola ter sig otänkbar, vilket bland annat beskrivs av en förvaltningsrepresentant.

När man ansöker är personalen och eleven ibland slutkörda. Det blir lättare att återgå om man inte har "bränt allt".

Det framgår i intervjuer att eleverna bara ska vara på resursskolan så länge de behöver. En del elever deltar i viss utsträckning i undervisningen på en annan skola. I en kommun där eleverna i resursskolan har kvar sin placering i hemskolan strävar resursskolan efter att eleven ska delta i undervisningen i vissa ämnen eller aktiviteter med sin ordinarie klass, till exempel utflykter. Målet är att eleven helt ska kunna återgå till en ordinarie skola.

På samma sätt som för särskilda undervisningsgrupper spelar resursskolornas geografiska avstånd till andra skolor en roll för hur flexibelt resursskolan kan arbeta, hur de kan bidra till elevernas sociala utveckling och i vilken mån de kan få tillgång till kompetens hos lärare på andra skolor i kommunen. En del av de elever som går i resursskola kan delta i undervisning i exempelvis vissa ämnen på en närbelägen skola.

Samspelet med de ordinarie skolorna

Det framkommer i intervjuerna att flera kommuner arbetar aktivt med att utveckla mer inkluderande lärmiljöer på de ordinarie skolorna. SPSM:s värderingsverktyg för att utveckla tillgängliga lärmiljöer används. En del av rektorerna och resursskolans personal är också aktivt delaktiga i att ge de ordinarie skolorna stöd för att de ska bli bättre på att möta elevers olika behov och förutsättningar. Detta utvecklingsarbete genomförs samtidigt som det finns ett mottagande i resursskolan för de elever vars skolsituation i nuläget kräver mer än den ordinarie skolan kan erbjuda.

Det förekommer att den centrala elevhälsan erbjuder de elever som inte bedöms uppfylla kriterierna för placering i resursskolan stöd på deras ordinarie skola. Det har bland annat handlat om stöd från logoped. Stödet till dessa elever som är kvar i sina ordinarie skolor har enligt rektorn gett bra resultat.

En kommun har valt att flytta resursskolan så att den hamnar geografiskt närmare de ordinarie skolenheterna, vilket har ökat möjligheterna till samverkan personalmässigt och till övergripande analys. I samverkan mellan resursskolan och de ordinarie skolorna blir det synligt vilka skolor som behöver bli bättre på att göra anpassningar för att kunna möta elevers olika behov och förutsättningar. Resursskolan kan återkoppla till skolorna angående detta för att färre elever ska behöva omplaceras. Det centrala elevhälsoteamet i kommunen har även fått förfrågan om att anordna en dag då personalen på resursskolan kan stötta de andra skolorna när det gäller att utveckla kunskap om hur skolorna kan möta exempelvis elever som utmanar genom sitt beteende. Detta blir ännu ett led i att öka kompetensen på de ordinarie skolorna för att kunna göra de anpassningar som behövs.

Då resursskolor finns i närheten av de ordinarie skolorna ökar möjligheterna till samarbete, något som är svårt då de ligger långt bort. Dessa fördelar understryks bland annat av en förvaltningsrepresentant.

En del av eleverna i resursskolan deltar i undervisningen i vissa ämnen på de ordinarie skolorna och de kan även delta på fritids. Kommunen har tidigare haft en särskild undervisningsgrupp utanför centrum och då fanns inte dessa möjligheter. Det är bra att resursskolan finns på skolområdet och inte långt bort.

Finns det något som ordinarie skolor kan lära av resursskolor? I intervjuerna nämns förhållningssättet till eleverna, att personalen lyssnar på eleverna för att finna lösningar, möjlighet att läsa ämnen i block, individuellt stöd såsom anpassade scheman för när saker ska ske och i vilken omfattning, anpassat material, bildstöd och tillgängliga fysiska lärmiljöer. Det finns exempel på skolor som har byggts om och att den fysiska lärmiljön helt och hållet har anpassats invändigt för resursskolans målgrupp. Specialpedagoger i kommunen och SPSM har varit med under hela ombyggnadsprocessen.

Det flexibla förhållningssättet hos personalen beskrivs som nödvändigt. Det förekommer att även personalen på resursskolan får handledning som stöd i sin yrkesroll, något som en rektor nämner.

Vi måste ha fyrkantiga förhållningssätt för elevernas skull – ge struktur. Samtidigt måste lärarna vara flexibla. Lärarna får två timmar handledning i veckan, varannan vecka av psykologen och varannan vecka av specialpedagog och logoped.

En fördel som resursskolorna har är hög personaltäthet och färre elever. Det mindre sammanhang som resursskolan utgör kan motsvara det som elever kan erbjudas på ordinarie skolor i form av en särskild undervisningsgrupp.

En rektor konstaterar att det är ett stort ingrepp i en elevs skolgång att placera en elev i resursskola. Det pågår därför i flera kommuner ett arbete för att i stället skapa fler särskilda undervisningsgrupper på skolorna. Det är inte heller alla vårdnadshavare som vill att deras barn ska gå i resursskola. Då är det, som en förvaltningsrepresentant påpekar, bra att det finns en särskild undervisningsgrupp på högstadieskolan för elever med behov av omfattande individuell stöd. Det möjliggör en flexibilitet för eleverna att de kan kombinera undervisning i ordinarie sammanhang med undervisning i den mindre gruppen.

I intervjuerna med rektorer på kommunala resursskolor framgår det att flera kommuner bedriver ett arbete med att stödja de ordinarie skolorna i att bättre kunna möta elevers olika behov inom det ordinarie sammanhanget. Kommunerna arbetar med SPSM:s värderingsverktyg för tillgängliga lärmiljöer och ibland är det ett krav från förvaltningen att alla skolor ska använda verktyget årligen för att utvärdera och göra förbättringar. Det förekommer olika typer av utbildningsinsatser, workshops, föreläsningsserier som omfattar inläsning mellan tillfällena, bland annat där SPSM varit involverat. Andra typer av insatser är stöd från den central elevhälsan i form av handledning och i att förbättra skollokalerna samt inrättande av förstelärartjänster med inriktning på tillgängliga lärmiljöer, förebyggande och hälsofrämjande arbete. Förvaltningen kan också bistå rektorerna i att skapa särskilda undervisningsgrupper för att eleverna ska kunna erbjudas ett mer flexibelt stöd inom den egna skolenheten.

Övergång till gymnasieskolan

I enlighet med vad som tidigare konstaterats är det vanligt att elever i resursskolor av olika skäl inte uppnår gymnasiebehörighet. Inför steget vidare från resursskolan till gymnasieskolan, oavsett om det blir till ett nationellt gymnasieprogram eller ett introduktionsprogram finns det resursskolor som ger elever och vårdnadshavare olika typer av stöd. Det handlar om alltifrån vägledningssamtal, besök på

gymnasieskolor och att eleven ibland åker dit med personal från skolan till att eleven ”skuggar” på ett gymnasieprogram. En del elever behöver träna på att resa själva till gymnasieskolan. Samtidigt behöver vårdnadshavare få ta aktivt ansvar och skolan kan boka in besök för dem på gymnasieskolor. Resursskolan är ibland till och med behjälplig med gymnasieansökan.

Ibland finns en samverkan mellan resursskolan och gymnasieskolan för att underlätta övergången. En del vårdnadshavare vill att deras barn ska få stanna kvar ett år till på resursskolan, men gymnasieskolan kan bidra till mer social utveckling för eleven. En rektor konstaterar att det handlar om en balansgång mellan trygghet och utmaning. Det byggs in hinder genom att skolan helt och hållet anpassar miljön och eleven inte utmanas i tillräcklig utsträckning. För att skapa en bra övergång till gymnasieskolan kan de anpassningar eleven behöver kartläggas och informationen föras över till den nya skolan. Denna överlämning av uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven finns reglerad i skollagen. Det kan handla om bland annat information om extra anpassningar och särskilt stöd som eleven fått, åtgärdsprogram och ibland utredningar som ligger till grund för detta.⁹⁴

Uppföljning av kvaliteten

Utifrån att det inte går att dra några generella slutsatser om vilka former av stöd som är mest lämpliga konstaterar utredningen att det är viktigt att huvudmannen på olika sätt följer upp resultaten av de åtgärder som görs för elever i behov av särskilt stöd.

Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet, både på skolenivå och huvudmannanivå, bör effekterna av den stödåtgärd som en placering i särskild undervisningsgrupp eller resursskola innebär följas upp och utvärderas. Målet är att alla elever ska nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Förvaltningsrepresentanterna nämner att uppföljningen sker inom det systematiska kvalitetsarbetet och individuellt för varje elev, till exempel i samband med uppföljningssamtal. Ett par kvalitetsmått är i vilken utsträckning eleverna når kunskapskraven i alla ämnen och om de uppnår gymnasiebehörighet i årskurs 9. Att eleverna uppnår gymnasiebehörighet har stor inverkan på deras

⁹⁴ Skollagen (2010:800), 3 kap. 12 j §.

framtida möjligheter, eftersom en fullföljd gymnasieutbildning ofta är en förutsättning för att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Det är angeläget att resultaten följs upp både specifikt för de enskilda eleverna och sammantaget för den grupp elever som är placerade i antingen kommunövergripande särskild undervisningsgrupp eller resursskola. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att följa hur sådana placeringar påverkar elevernas kunskapsutveckling och möjligheter till vidare utbildning i relation till de ekonomiska resurser som kommunen satsar. Detta måste självklart även relateras till de alternativa möjligheter som skulle kunna finnas genom att skapa en välfungerande skolsituation för dessa elever.

Det är även relevant att följa i vilken utsträckning elever som helt har undervisats i särskild undervisningsgrupp eller resursskola kan återgå till ordinarie undervisningssammanhang antingen i sin ursprungliga skola eller i en annan skola. Detta är inte realistiskt eller önskvärt för alla elever, men det är viktigt att de elever som skulle gynnas av det kunskapsmässigt och socialt ges möjlighet att återgå till en ordinarie skola. En del elever klarar av att delvis undervisas inom ramen för en ordinarie klass och även det visar på en positiv utveckling för eleven. Samtidigt ger det en bild av i vilken mån de ordinarie skolorna har utvecklat inkluderande lärmiljöer. Det ligger i huvudmannens intresse att alla skolor utvecklar lärmiljöerna för att ge alla elever förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.

Utredningen konstaterar att det utöver de mått som används för att mäta kvaliteten i utbildningen för elever generellt, kan finnas andra som är relevanta för att mäta kvaliteten i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor. Ett kvalitetsmått är att så få elever som möjligt har anpassad studiegång, eftersom det ökar elevernas förutsättningar att uppnå gymnasiebehörighet. Att mäta och följa upp elevernas skolnärvaro är särskilt viktigt, eftersom en del av dem har haft omfattande skolfrånvaro, och för dem är närvaron ett steg i rätt riktning. En del kommuner nämner att de aktivt arbetar med att öka skolnärvaron i kommunen generellt och en del har ett team som arbetar specifikt för att få tillbaka elever med långvarig frånvaro till skolan.

3.6.4 Sammantagen bild av om resursskolor möter behoven

Beskrivningen ovan baseras på statistik, forskning och utredningens kartläggning. Den visar på att det inte finns något entydigt svar på om dagens resursskolor möter de behov som finns. Vi vet att särskilt stöd ofta ges sent under grundskoletiden, men vi saknar underlag för att bedöma om det är fler platser på resursskolor som skulle behövas för att ge fler elever bättre förutsättningar att nå kunskapskraven. Utredningen konstaterar att det finns behov av forskning som visar på långsiktiga effekter av att elever i behov av särskilt stöd har varit placerade i särskild undervisningsgrupp eller resursskola jämfört med att få stöd i inkluderande lärmiljöer under sin skoltid.

Det förekommer köer till både fristående och kommunala resursskolor, men köerna är som vi beskrivit ovan inte något enkelt mått på behov. Klart är emellertid att kö till resursskolor signalerar önskemål om en förbättrad skolsituation för dessa elever. Även huvudmän och skolpersonal efterfrågar lösningar som kan ge elever det omfattande individuella stöd de behöver när skolan inte lyckas ge detta inom det ordinarie sammanhanget. Resursskolor finns vidare endast i ett mindre antal av landets kommuner, men det stöd som eleverna får i resursskolor kan även ges inom exempelvis en särskild undervisningsgrupp. Forskningen visar på en försiktigt positiv tendens till att elever med olika funktionsnedsättningar uppnår bättre skolresultat i ordinarie skolsammanhang, men det är svårt att dra långtgående slutsatser eftersom de som har en fungerande skolsituation i regel inte kommer i fråga för placering i andra organisatoriska lösningar. Där emot visar forskningen att lärares förhållningssätt, deras förmåga att anpassa undervisningen och deras samarbete är minst lika viktigt som elevens placering rent organisatoriskt.

I den kartläggning som utredningen genomfört framkommer det att det finns kommuner som har resursskolor och samtidigt bedriver ett arbete för att utveckla mer inkluderande lärmiljöer inom de ordinarie skolorna. Ambitionen kan således vara en mer inkluderande skola samtidigt som andra organisatoriska lösningar inrättas för dem som behöver omfattande stöd utanför det ordinarie sammanhanget. I vilken utsträckning ordinarie skolor kan möta elevernas behov handlar om kapacitet, såväl vad gäller personalens kompetens som samarbetet inom lärargruppen och med elevhälsans yrkesgrupper. Det krävs en flexibilitet i organisationen som gör det möjligt att variera

den och att omfördela resurser utifrån aktuella behov hos eleverna. Utredningen kommer att återkomma till detta i slutbetänkandet där vi belyser elevhälsoarbetet på skolorna.

Utifrån Skolinspektionens granskning och utredningens kartläggning kan vi se att elever kan få en mer välfungerande skolsituation i särskild undervisningsgrupp. Detta resultat måste emellertid relateras till att det handlar om elever som tidigare haft en mycket svår skolsituation. När det gäller att avgöra om särskilda undervisningsgrupper och resursskolor möter behoven måste det relateras till alternativet och ett antagande om vilka konsekvenserna för eleven annars hade blivit. Kommunerna i kartläggningen förefaller noga med att enbart ta emot elever som verkligen är i behov av det omfattande stöd som resursskolor kan ge. Det minskar risken för att resursskolor används som ett sätt för skolan att "bli av med" elever. Många av eleverna har haft stora svårigheter och omfattande skolfrånvaro tidigare, vilket stämmer till eftertanke. Det handlar inte sällan om elever som borde ha fått mer stöd tidigare under sin skoltid.

Frågan om resursskolor möter de behov som finns hänger också samman med kvaliteten på utbildningen i resursskolorna. Det saknas nationella utvärderingar av befintliga resursskolors kvalitet, och utredningen har fått indikationer på att den varierar. Det behövs bättre uppföljning och utvärdering för att säkerställa likvärdigheten i det stöd som eleverna ges.

Även elevernas perspektiv och egna erfarenheter behöver följas upp i större utsträckning för att kunna bedöma om särskilda undervisningsgrupper och resursskolor möter elevernas behov. För vissa elever kan en resursskola eller kommunövergripande särskild undervisningsgrupp bidra till att de trivs och mår bra samt får en fungerande skolgång, men för andra kan en särskild undervisningsgrupp på den egna skolan vara en bättre lösning.

Utredningens slutsats är att skolor ibland behöver ge vissa elever möjlighet till undervisning utanför det ordinarie sammanhanget under en period av skoltiden, och i en omfattning som kan variera. Utgångspunkten måste alltid vara den enskilda elevens behov, något som kan förändras över tid. Behovet av olika organisatoriska lösningar hänger emellertid samman med vilket stöd elevens skola kan ge inom eller i anslutning till det ordinarie sammanhanget. Det går därför inte att dra slutsatsen att fler särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor är den bästa lösningen för att tillgodose elevers

behov av stöd. Däremot är det viktigt att det finns förutsättningar i lagstiftningen för att inrätta olika organisatoriska lösningar när det behövs. Till detta återkommer vi i kapitel 4.

4 Förslag om lärmiljö och grupptillhörighet

I detta kapitel redogör vi först för utredningens uppdrag att analysera vilka förändringar av bestämmelserna för särskild undervisningsgrupp som bör göras för att det ska bli lättare för elever att få stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen. Därefter redovisas uppdraget att lämna förslag på åtgärder som kan stärka dagens s.k. resursskolor.

4.1 Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp

Utredningens bedömning: Dagens regler om placering av elever i särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade.

Som vi har redogör för i föregående avsnitt ger den befintliga lagstiftningen ett betydande utrymme för flexibla lösningar vad gäller gruppindelning av såväl elever i behov av särskilt stöd som av övriga elever. Frågan är nu om det behöver genomföras några regeländringar för att göra det enklare att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp.

Grundförutsättningen för att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp är att eleven i fråga är i behov av särskilt stöd och att rektorn fattat beslut om ett åtgärdsprogram för eleven. Beslutet om åtgärdsprogram får också innebära att det särskilda stödet ska ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp om det finns särskilda skäl.

De särskilda skäl som kan åberopas för ett beslut om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning kan enligt förarbetena

till exempel handla om inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem eller beteendestörningar. Placeringen ska föranledas av elevens behov och en bedömning av hur dessa bäst kan tillgodoses.¹

Man skulle kunna argumentera för att ta bort kravet på att det ska föreligga ”särskilda skäl” för att kunna placera en elev i behov av särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp. Men frågan är om en sådan förändring av reglerna verkligen skulle göra det nämnvärt lättare att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp. Med tanke på att de särskilda skälen enligt förarbeten kan handla om till exempel inlärningsproblematik, olika funktionsnedsättningar, språkproblem eller beteendestörningar och att placeringen ska föranledas av elevens behov och en bedömning av hur dessa bäst kan tillgodoses, bedömer utredningen att en sådan förändring av bestämmelserna inte är nödvändig. Tröskeln för att nå upp till dagens särskilda skäl är inte särskilt hög. Vi bedömer att det är en rimlig avvägning att lagens krav på särskilda skäl markerar att åtgärden särskild undervisningsgrupp inte ska tillgripas i första taget för de elever som har behov av särskilt stöd och att de också understryker att möjligheten att organisera stödet inom elevens ordinarie grupp med extra anpassningar först måste prövas och bedömas som otillräcklig.

Enligt utredningens uppfattning utgör reglerna om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning i sig själva inte något hinder för att ge elever särskilt stöd i den formen. Varken de faktiska eller formella kraven för att kunna genomföra en sådan placering är orimligt höga. Inte heller framstår reglerna som överdrivet krångliga eller svårförståeliga.

Denna bild bekräftas också av utredningens expert- och referensgrupper samt de förvaltningsrepresentanter som utredningen intervjuat. Där finns en samstämmighet om att lagstiftningen ger de möjligheter som behövs vad gäller gruppindelning. Däremot kan det finnas andra faktorer som motverkar användning av särskilda undervisningsgrupper. Det har framkommit att det, åtminstone tidigare, funnits en ideologiserad syn på särskilda undervisningsgrupper där dessa har setts som något som inte bör användas, oavsett den enskilda elevens behov. Ett annat hinder som har nämnts är att rektorer kan uppleva praktiska svårigheter att inrätta en särskild undervis-

¹ Regeringens proposition 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. s. 291–293.

ningsgrupp på den egna skolan. Ibland saknas ändamålsenliga lokaler och det kan behöva anställas personal med rätt kompetens samtidigt som de ekonomiska förutsättningarna är begränsade. Det kan bidra till att rektorer tvekar att inrätta eller placera en elev i en särskild undervisningsgrupp även då det skulle kunna vara det bästa för eleven.

Det har sammantaget framhållits från expert- och referensgrupperna att de lösningar som väljs verkligen ska utgå från elevens behov och att stöd i en särskild undervisningsgrupp inte ska hindras av organisatoriska svårigheter eller ses som ett pedagogiskt misslyckande. Samtidigt har expert- och referensgrupperna gett uttryck för att en förändrad syn på olika organisatoriska lösningar inte heller får leda till att sådana börjar användas när det inte är nödvändigt och att skolan då avstår från att anpassa de ordinarie lärmiljöerna för att kunna möta elevers olika behov och förutsättningar.

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det inte är lagstiftningsåtgärder som krävs för att göra det enklare att placera elever i behov av särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper. Vi föreslår därför inte några förändringar av bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp.

I slutbetänkandet kommer vi att återkomma till dessa frågor i samband med att vårt bredare uppdrag angående ett förbättrat stöd- och ett välfungerande elevhälsoarbete behandlas.

4.2 Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Utredningens förslag: En kommun får vid vissa grundskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan.

De förslag till lagändringar som utredningen lägger fram gäller kommunala resursskolor, där vi ser ett behov av en reglering som tydliggör, och därmed stärker, kommunernas möjligheter att inrätta resursskolor. Vad gäller fristående skolor har de sedan tidigare möjlighet att

begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, vilket gör att en reglering motsvarande den som vi föreslår för kommunala resursskolor inte behövs. Däremot kan det i andra avseenden finnas skäl att stärka verksamheten, något vi återkommer till i avsnitt 4.3 nedan.

4.2.1 Skälen för utredningens förslag

Kommunala resursskolor behöver regleras

Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)² är det numera klarlagt att kommuner får inrätta och driva egna så kallade resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

HFD:s dom är principiell till sin karaktär och inskränker sig till att konstatera att det inte står i strid med skollagens bestämmelser att en kommun inrättar och driver resursskolor för elever i behov av särskilt stöd.

Mot bakgrund av detta klarläggande från HFD uppstår det, enligt utredningens uppfattning, ett behov av att i lag reglera vissa underliggande frågor rörande kommunala resursskolor. Vi ser det också som angeläget att förhindra att HFD:s avgörande ger upphov till oönskade typer av organisatoriska lösningar.

Det finns bland annat anledning att för de kommunala resursskolornas del undersöka behovet av reglering gällande ansvarig rektor, placering vid skolenhet och konsekvenser för närhetsprincipen. Därtill finns det anledning att närmare belysa hur kommunen ska gå till väga vid placeringen av en elev vid en resursskola och hur uppföljningen och utvärderingen av placeringen ska ske. Mot bakgrund av att vi genom vår kartläggning sett att placering i resursskola tenderar att bli permanent, finns det också skäl att se hur detta kan motverkas och hur resursskolorna kan arbeta för att de elever som placeras där på sikt, i de fall då detta är möjligt, ska kunna återgå till en ordinarie skola.

Att reglera dessa frågor skulle enligt utredningens uppfattning stärka och förbättra arbetet med såväl befintliga som framtida kommunala resursskolor samt tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering.

² Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.

I och med att det redan finns ett antal kommunala resursskolor har utredningens utgångspunkt varit att den lagstiftning som föreslås bör hållas så öppen och allmän som möjligt för att inte riskera att hindra eller i onödan försvåra för befintlig och inarbetad verksamhet. Det har för utredningen också varit angeläget att inte föreslå lagstiftning som skulle försvåra för andra typer av organisatoriska lösningar, som till exempel kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Begreppet resursskola

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen som anger att en kommun, i likhet med vad som gäller för enskilda skolor, vid vissa av sina skolenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd. Utredningen föreslår dock inte att det, bland annat mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen, ska vara en skyldighet för kommunerna att inrätta denna typ av skolenheter. Det ska i stället vara upp till varje enskild kommun att avgöra om den har behov av sådana skolenheter eller inte.

Utredningen föreslår att en sådan skolenhet med begränsat mottagande för elever i behov av särskilt stöd ska kallas resursskola. Detta begrepp används redan i dag och att skriva in begreppet i lagstiftningen bidrar till tydlighet. Vi vill dock poängtera att begreppet inte innebär att resursskolor skulle vara någon ny eller egen skolf orm.

En resursskola är i stället endast ett möjligt sätt att organisera särskilt stöd. De elever som placeras i resursskolor skulle, om de bott i kommuner som inte har resursskolor, med största sannolikhet ha fått undervisning i särskilda undervisningsgrupper eller enskild undervisning. Att kommuner nu får inrätta resursskolor innebär dock att reglerna om särskilt stöd och reglerna om placering av en elev i hög grad löper samman, eftersom en placering i en resursskola innebär att eleven placeras på en annan skolenhet för att få det särskilda stöd som eleven har behov av.

Samtidigt finns det en avgörande skillnad mellan att placera en elev i en särskild undervisningsgrupp respektive i en resursskola. Ett beslut om att en elev ska få hela eller delar av sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp är enligt nuvarande skollagstiftning en renodlat pedagogisk insats. Ett beslut om att en elev ska få sin under-

visning i en resursskola är däremot ett placeringsbeslut, om än för-
anlett av samma pedagogiska överväganden som ett beslut om att en
elev ska få sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Det
framgår nämligen redan av de befintliga förarbetena till skollagen att
en placering i en särskild undervisningsgrupp inte får innebära att en
elev tvingas byta skolenhet, vilket alltså innebär att en särskild under-
visningsgrupp inte kan förläggas till en annan skolenhet än den som
den berörda eleven tillhör, i vart fall inte om eleven får all sin under-
visning där. Om ett sådant byte av skolenhet sker ska enligt för-
arbetena i stället reglerna om placering av elev vid en skolenhet till-
ämpas.³

Lagregler om att en elev ska ges särskilt stöd i en resursskola bör
därför enligt utredningens mening formuleras som, och finnas i an-
slutning till, övriga regler om elevers placering vid en skolenhet.

Benämningen resursskola bör även föras in i regleringen för fri-
stående grundskolor och fristående grundsärskolor. Detta för att
tydliggöra att den nu föreslagna regleringen av kommunala resurs-
skolor inte skiljer sig från den befintliga regleringen om att fristå-
ende skolor vid vissa skolenheter får begränsa sitt mottagande till
elever i behov av särskilt stöd.

Resursskolans målgrupp

En resursskola är en skolenhet med ett mottagande begränsat till
elever som har bedömts vara i behov av särskilt stöd. Det innebär att
det endast är elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i
fråga för att få sin utbildning på en resursskola, eftersom ett åtgärds-
program är en förutsättning för att en elev ska få särskilt stöd. Det
är vidare rimligt att anta att det enbart är elever i behov av särskilt
stöd som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild
undervisningsgrupp som kommer i fråga för att placeras i en resurs-
skola. Denna målgrupp är tydligt definierad i befintliga förarbeten.⁴
Vi bedömer därför att det inte finns behov av att komma med ytter-
ligare definitioner av målgruppen för resursskolor.

Utredningen har övervägt om målgruppen för resursskolor borde
göras snävare, mot bakgrund av att det rimligen endast är elever med

³ Regeringens proposition 2009/10:165, s. 292.

⁴ Regeringens proposition 2009/10:165.

omfattande stödbehov som kommer i fråga för en så ingripande åtgärd. Som vi ser det bör emellertid en placering av en elev i en resursskola inte betraktas som ett ytterligare steg på en stödtrappa, där det föregående steget utgörs av särskild undervisningsgrupp. Snarare bör placering av en elev i en resursskola betraktas som ett alternativ till särskild undervisningsgrupp, som kan passa vissa elever. En snävare definition av målgruppen i lagstiftningen riskerar att innebära att en del elever som skulle ha gynnats av undervisning i kommunens resursskola inte ges möjlighet till det. Den elevgrupp som kan komma i fråga för en sådan placering kan vara mycket heterogen och det är därför viktigt att respektive kommun tillåts avgöra huruvida en viss elev ska erbjudas plats vid en resursskola. Kommunerna kan i viss mån också vara tvungna att ta hänsyn till sådant som gruppsammansättning och liknande vid sina placeringsbeslut.

Utredningen anser därför att det i stället bör överlämnas till kommunen att, med utgångspunkt i befintliga förarbeten⁵, från fall till fall bedöma vilka elever som är aktuella för en placering i resursskola.

Utredning av elevens behov

En placering av en elev i en resursskola ska enligt vårt förslag grundas på elevens behov. För att kunna göra en bedömning av elevens behov måste detta behov vara utrett. Det framgår redan av skollagens befintliga regler⁶ att ett beslut om att en elev ska ges särskilt stöd ska föregås av en utredning. Eftersom det enligt utredningens förslag enbart är elever i behov av särskilt stöd som kan komma i fråga för placering i en resursskola kommer det således i de fall där en placering i en resursskola kan bli aktuell redan finnas en utredning om elevens stödbehov. I de fall den befintliga utredningen inte ger tillräckligt underlag för att bedöma elevens behov av placering i en resursskola kan den behöva kompletteras med ytterligare utredningsåtgärder. Det kan exempelvis finnas anledning att särskilt belysa de aspekter som är relevanta för att bedöma elevens behov av placering i resursskola och säkerställa att en sådan placering är rätt åtgärd för att kunna tillgodose elevens behov av stöd. Då elevens behov bedöms måste hänsyn tas till det

⁵ Regeringens proposition 2009/10:165.

⁶ Skollagen (2010:800), 3 kap. 7 §.

aktuella skolsammanhanget och det stöd eleven har fått där. Sådana kompletterande utredningsåtgärder ska ske med beaktande av de regler som gäller för en utredning om särskilt stöd enligt skollagen.⁷ Samråd ska således ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.⁸ Vidare ska de kompletterande utredningsåtgärderna göras i samråd med den berörda eleven och med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa.⁹ Av skollagen framgår också att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning, och att barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne, och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.¹⁰

En placering i en resursskola måste inte föregås av placering i en särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning, men den ordinarie skolan har i regel upprättat ett åtgärdsprogram och vidtagit en mängd olika anpassningar och åtgärder för att möta elevens behov. Utgångspunkten ska alltid vara att elevens behov ska kunna tillgodoses på den ordinarie skolan och att det endast är då detta inte fungerar som en placering i resursskola kan bli aktuell.

Utredningen bedömer att det i ytterst få fall kommer att vara aktuellt att placera elever i resursskola redan från årskurs 1. I de fall det blir aktuellt måste samma utredning och bedömning göras under tiden i förskoleklass som annars skulle ha gjorts i grundskolan.

Beslut om placering i resursskola

Ett beslut om att placera en elev i en kommunal resursskola är ett fristående placeringsbeslut. Beslutet har således ingen formell koppling till ett beslut om åtgärdsprogram eller ett beslut om placering i en särskild undervisningsgrupp, även om en kommuns beslut att placera en elev i en resursskola är fattat utifrån samma rättsliga grund som ett åtgärdsprogram eller placering i en särskild undervisningsgrupp, nämligen elevens pedagogiska behov.

Utredningen föreslår att det för kommunala resursskolors del ska göras undantag från närhetsprincipen, placeringsreglerna samt från

⁷ Skollagen (2010:800), 3 kap. 7 §.

⁸ Ibid.

⁹ Regeringens proposition 2009/10:165, s. 287–288.

¹⁰ Skollagen (2010:800), 1 kap. 10 §.

reglerna om att en elev ska ha rätt att gå kvar vid den skolenhet där denne placerats. I stället ska det regleras att placering i resursskola förutsätter vårdnadshavarnas medgivande.

I skollagen finns regler om en kommuns organisation av sin grundskola.¹¹ Enligt dessa är varje kommun vid utformningen av sin grundskola skyldig att beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna, den så kallade närhetsprincipen. Det finns också regler om att en elev, med vissa undantag, ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Därtill finns regler om att en elev som placerats vid en viss skolenhet, med vissa undantag, har rätt att gå kvar där.¹²

För kommunala resursskolors del är det nödvändigt att göra undantag från dessa regler. En kommun kan av förklarliga skäl inte åläggas att upprätthålla närhetsprincipen för sina resursskolor. Det ska heller inte vara en rättighet för vårdnadshavare att få ett val av en resursskola tillgodosett, eftersom en sådan placering precis som en placering i särskild undervisningsgrupp görs utifrån en utredning av elevens behov.

Utredningens avsikt är emellertid inte att i grunden ändra på den ordning som till följd av dagens placeringsregler om vårdnadshavares önskemål gäller för resursskolor i dag, vilket är att en placering i en resursskola i normalfallet inte kan göras mot vårdnadshavarnas vilja. I och med att bestämmelserna om placering vid den skolenhet som vårdnadshavarna önskar föreslås upphöra, bör det i stället av bestämmelsen om placering i resursskola framgå att en sådan inte får göras utan medgivande av vårdnadshavarna. Ett krav på medgivande från vårdnadshavarna är enligt utredningen rimligt mot bakgrund av att beslutet om placering i resursskola är ingripande och kan ha konsekvenser för bland annat elevens avstånd till skolan och möjligheter att delta i sina ordinarie sammanhang med kamrater och fritidsaktiviteter. Ett sådant krav innebär också att reglerna för kommunala resursskolor kommer att likna fristående resursskolor såtillvida att elever inte kan placeras där mot vårdnadshavarnas vilja, om än genom ett krav på medgivande i stället för ett krav på ansökan. Vi återkommer nedan till frågan om ansökan.

¹¹ Skollagen (2010:800), 10 kap.

¹² Skollagen (2010:800), 10 kap. 29, 30 och 31 §§.

Utredningens förslag innebär att de befintliga placeringsregler som ger möjlighet att göra avsteg från vårdnadshavares önskemål när det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero inte kommer att vara tillämpliga på kommunala resursskolor. Utredningens förslag innebär även att det görs undantag från möjligheten att frånga önskemål om fortsatt placering i resursskola på grund av att önskad placering skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. I och med att bestämmelsen om vårdnadshavares önskemål föreslås upphöra blir dessa undantag inte längre relevanta. Utredningens förslag att placering i resursskola ska grundas på elevens behov innebär emellertid att placeringen inte kan grundas på andra elevers behov av trygghet och studiero. Den möjlighet som i dag finns att i sådana situationer placera en elev i en resursskola mot vårdnadshavarens vilja kommer därmed inte längre att finnas. Däremot kan det finnas situationer där bedömningen att en elev ska omplaceras till en annan skolenhet enligt reglerna om möjlighet att omplacera med hänsyn till trygghet och studiero, sammanfaller med en pedagogisk bedömning om behov av placering i resursskola utifrån elevens behov av särskilt stöd.

En elev som placerats i en resursskola ska enligt utredningens uppfattning inte heller ha rätt att gå kvar i resursskolan om det inte längre bedöms finnas behov av en sådan placering. Placeringen ska regelbundet utvärderas och följas upp för att kunna se om det är möjligt med en återgång till en ordinarie skola. Utgångspunkten för en möjlig övergång till en ordinarie skola ska emellertid alltid vara elevens önskemål och förutsättningar samt beredskapen på mottagande skola. Hänsyn ska även tas till vårdnadshavares synpunkter då en övergång till ordinarie skola blir aktuell.

Placering i resursskola kan inte överklagas

Följden av att placering i resursskola förutsätter vårdnadshavares medgivande blir att beslutet inte behöver kunna överklagas. Inte heller ett motsatt beslut, det vill säga att en elev inte ska placeras i en kommunal resursskola, ska vara överklagbart. Detsamma gäller beslutet att en elev inte längre ska vara placerad i en resursskola. Ordningen är en konsekvens av att det inte finns någon skyldighet för en kommun att inrätta resursskolor, liksom det inte heller finns någon skyl-

dighet för en skolenhet att hålla sig med särskilda undervisningsgrupper i de fall elevernas behov av särskilt stöd kan tillgodoses på annat sätt. Därigenom finns det inte heller någon rättighet för den enskilde eleven att bli placerad i en resursskola. Det saknas således anledning att låta en kommuns beslut att inte placera en elev i en resursskola, eller att placeringen upphör, vara överklagbart.

Det är också viktigt att framhålla, att en kommuns beslut om att placera en elev i en resursskola formellt sett inte har något samband med åtgärdsprogrammet. Ett beslut om att placera en elev i en resursskola är ett självständigt placeringsbeslut, om än föranlett av pedagogiska överväganden. Det innebär att det inte är möjligt att indirekt angripa ett beslut om att placera en elev i en resursskola genom att överklaga elevens åtgärdsprogram. En sådan möjlighet skulle för övrigt inte fylla någon reell funktion eftersom en placering av elev i en resursskola inte är ett överklagbart beslut utan bygger på frivillighet. Det är med andra ord fritt fram för en elev som blivit placerad i en resursskola att när som helst ansöka om att bli placerad i en annan skola.

Vårdnadshavares möjlighet att välja en resursskola

Ytterligare en fråga som uppstår, och som även HFD i sin dom flyktigt berör, är om en kommunal resursskola ska vara direkt sökbar eller inte, det vill säga om en elevs vårdnadshavare aktivt ska kunna önska att eleven ska gå där. Den skollagsreglerade möjligheten att välja skola, som HFD i sin dom utgår ifrån, talar för att det bör vara möjligt att aktivt välja en resursskola.

De kommuner som har resursskolor har utformat sina respektive ansökningssystem på lite olika sätt. Exempelvis har Linköpings, Sollentuna och Lerums kommuner ett system som bygger på att elevens vårdnadshavare ansöker om placering i en resursskola. Däremot har exempelvis Strängnäs och Sjöbo kommuner en ordning där ansökan om en plats i en kommunal resursskola görs av elevens hemskola. I samtliga kommuner som har egna resursskolor föregås dock en placering av noggranna utredningar som genomförs i samarbete med den berörda elevens vårdnadshavare. Det framgår av kommunintervjuerna att det finns olika skäl till att det ena eller andra ansökningsförfarandet har valts. Flera kommuner anser att vårdnadshavarna

bör ha rätt att ansöka till kommunala resursskolor, på samma sätt som till fristående, eftersom det handlar om en skolplacering. Då det är hemskolan som ansöker om plats för en elev på resursskolan är dialogen, om vilka extra anpassningar som gjorts och vilket särskilt stöd som eleven har fått på skolan, en självklar del som ligger till grund för kommunens bedömning. Även då hemskolan ansöker är dialogen med vårdnadshavarna inför ansökan central.

Enligt utredningens uppfattning är det centralt att elevens behov står i centrum vid övervägande om en resursskola kan vara rätt åtgärd för att ge en elev det stöd som denne är i behov av. En placering i en resursskola är ett ingripande beslut, bland annat eftersom det medför att eleven behöver byta skolenhet. Placering ska därför, som ovan beskrivs, inte kunna ske mot vårdnadshavarnas vilja. Detta kan dock säkerställas inom ramen för utredningen och innebär inte att det måste vara vårdnadshavarna som tar initiativ till placeringen genom en ansökan. Det kan i stället vara rektorn som ser att elevens behov av stöd skulle kunna tillgodoses bäst inom ramen för en resursskola. Naturligtvis finns det inget som hindrar att vårdnadshavare gör en intresseanmälan om att eleven ska få börja i resursskola.

Ett förslag om att alla kommuner med egna resursskolor ska ha en ordning där elevernas vårdnadshavare måste ansöka om plats skulle ha nackdelen att det kan få resursskolor att framstå som en rättighet som elever och vårdnadshavare kan ansöka till på samma sätt som till andra skolor. Det skulle kunna skapa en förväntan om att alla kommuner ska inrätta resursskolor, vilket utredningens förslag inte innebär. I kommunintervjuerna framstår det som att ansökan till en kommunal resursskola ofta sker i dialog mellan vårdnadshavare och elevens ordinarie skola, oavsett om det är elevens vårdnadshavare eller skolan som ansöker.

Utredningen anser därför att kommunerna inte bör tvingas in i den ena eller den andra modellen för hur de ska hantera ansökningar till sina resursskolor, utan att kommunerna på egen hand bör kunna utforma detaljerna för sina respektive ansökningsförfaranden.

Sammanfattningsvis är det alltså utredningens förslag att de närmare detaljerna kring ansökningsförfarandet bör överlåtas till kommunerna själva och att det i den föreslagna bestämmelsen endast föreskrivs att det är kommunen som fattar beslut om placering av en elev vid en resursskola.

I betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*¹³ föreslås ett gemensamt skolval med reglerade urvalsgrunder, där alla huvudmän och vårdnadshavare deltar. Utredningen föreslår att skolvalssystemet ska administreras av Skolverket. Om dessa förslag ska genomföras kan konsekvenserna för vårt förslag om kommunala resursskolor ytterligare behöva belysas. Vår utredning föreslår inte att det ska införas något krav på kommunerna att göra kommunala resursskolor sökbara för elever och vårdnadshavare då dessa kan ses som en placering med koppling till särskilt stöd. I de fall kommuner väljer att tillåta ansökan till sina kommunala resursskolor behöver det övervägas om dessa skolor ska läggas in i det gemensamma skolvalssystemet.

Skoltillhörighet och ansvarig rektor

En fråga som uppstår i samband med en reglering av de kommunala resursskolorna är vilken skolenhet eleven ska tillhöra då eleven får sin undervisning i en resursskola.

Utredningen anser att den grundläggande målsättningen för elever som placeras i en resursskola bör vara, i de fall detta är möjligt, att det pedagogiska stöd som eleverna får ska möjliggöra en övergång till en ordinarie skola på sikt.

Det finns, som utredningen ser det, två olika alternativ för hur frågan om skoltillhörighet kan hanteras. Det första alternativet är att en elev som blir inskriven i en resursskola får sin ordinarie klass-tillhörighet där och att elevens formella band till ursprungsskolan avslutas. Det andra alternativet är att eleven är fortsatt inskriven i en klass på ursprungsskolan, trots att eleven får all sin undervisning vid den nya resursskolan. Enligt utredningens intervjuer med rektorer för kommunala resursskolor förefaller det första alternativet vara det vanligast förekommande, nämligen att placering i en resursskola innebär att eleven får sin formella placering där och att placeringen vid den tidigare skolenheten upphör, vilket i sin tur innebär att resursskolan tar över det fulla ansvaret för elevens utbildning.

Man skulle dock kunna argumentera för det andra alternativet, det vill säga att en elev som placeras i en resursskola formellt skulle behålla sin placering i den skola eleven lämnar. Ett argument för en

¹³SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

sådan ordning skulle kunna vara att en fortsatt placering på den ursprungliga skolan skulle ge bättre förutsättningar för att regelbundet pröva möjligheten till återgång till en ordinarie skola. En del av de kommuner utredningen har varit i kontakt med har valt denna modell.

Det finns emellertid flera argument emot detta. En sådan ordning riskerar att skapa oklarhet kring vilken av skolorna som har ansvaret för att upprätta, implementera, följa upp och revidera elevens åtgärdsprogram, vilket kan leda till att ingen av skolorna tar det fulla ansvaret för detta. Vidare torde det vara mer ändamålsenligt att den uppgiften, för att kunna ge den berörda eleven rätt insatser, fullt ut åligger rektorn på resursskolan. En återgång till en ordinarie skola behöver heller inte för varje elev innebära återgång till den ursprungliga skolan. Av utredningens kommunintervjuer framgår att utsikterna att återgå till en ordinarie skola kan vara bättre om det är en annan skola än den ursprungliga. Det skulle också kunna innebära såväl finansiella som administrativa problem att låta elever som placeras i en resursskola behålla en plats i den ursprungliga skolan. I vissa fall skulle det kunna innebära att kommunen behöver betala två platser för en elev och att skolenheter måste neka nya elever plats på den grunden att platsen tillhör en elev som för tillfället (och på obestämd tid) får sin undervisning i en resursskola som utgör en annan skolenhet. Mot den bakgrunden framstår det inte som ändamålsenligt att det formella ansvaret skulle ligga kvar hos rektorn på elevens tidigare skola.

Utredningen föreslår därför att en placering av en elev i en resursskola också innebär att eleven rent formellt får sin placering där och att den tidigare placeringen upphör. Det framgår även av ovan nämnda avgörande från HFD att de elever som sökt sig till en resursskola ska anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan.¹⁴ Som ovan nämns tycks det också vara den ordning som dominerar i befintliga kommunala resursskolor.

Då en elev placeras på en resursskola bör följaktligen, efter samtycke från vårdnadshavarna, alla dokument som är viktiga för elevens skolgång föras över från den tidigare skolan till resursskolan. Det handlar om exempelvis åtgärdsprogram, individuella utvecklingsplaner och olika bedömningar. Samtidigt blir rektorn på resursskolan ansvarig för elevens åtgärdsprogram, såväl upprättande och uppföljning som revidering av detta.

¹⁴ Högsta förvaltningsdomstolen (2017).

Det är likväl av största vikt att resursskolan upprätthåller kontakt med ordinarie skolor och att målet är, i de fall detta är möjligt, att eleven ska kunna återgå till ett ordinarie skolsammanhang. På så sätt ges förutsättningar för att både resursskolan och den ordinarie skolan ska kunna förbereda för en sådan återgång.

Uppföljning och utvärdering av placeringen

Det är angeläget att en elevs skolgång i en resursskola kontinuerligt följs upp och utvärderas. Dels behöver de stödinsatser som eleven får utvärderas och vid behov förändras, dels behöver det följas upp om möjligheten att återgå till ett ordinarie skolsammanhang har förbättrats.

Det ska vara upp till varje kommun att bestämma hur de vill organisera denna uppföljning och utvärdering. För att inte ge upphov till ytterligare administration bör dock uppföljningen och utvärderingen av placeringen i resursskolan kunna hanteras inom ramen för den kontinuerliga uppföljning och utvärdering som redan i dag ska göras avseende en elevs åtgärdsprogram. Det bör rimligtvis också framgå av åtgärdsprogrammet att eleven får sin undervisning vid en resursskola.

Då eleven placeras i en resursskola sent under grundskoletiden eller då eleven har mycket omfattande behov, som under rådande förutsättningar inte är möjliga att tillgodose i ett ordinarie skolsammanhang, blir konsekvensen ofta en placering för resten av elevens grundskoletid. Men för att underlätta återgång till ett ordinarie skolsammanhang för de elever då det kan fungera, och för att motverka inlåsningseffekter, är det angeläget att resursskolan har kontakt med ordinarie skolor. Kommunen, som är ansvarig för elevens placering, bör skapa förutsättningar för att sådana kontakter utvecklas. Dessa kontakter kan underlättas av geografisk närhet och samverkan. Även de elever som blir kvar på resursskolan kan ha nytta av viss undervisning tillsammans med andra elever på näraliggande skola eller att lärare på den skolan till viss del även undervisar i resursskolan.

När det finns en plan för en återgång för en elev till en ordinarie skola är det angeläget att både resursskolan och den ordinarie skolan gör förberedelser för att övergången ska fungera så bra som möjligt, samt att den ordinarie skolan genomför de anpassningar som krävs

för att kunna ta emot eleven. Elevhälsan har självklart en viktig roll i denna process.

Om skolan vid en uppföljning av åtgärdsprogrammet och placeringen kommer fram till att det inte längre är nödvändigt att eleven har sin placering i en resursskola ska kommunen, enligt skollagens allmänna regler om placering, se till att bereda eleven plats vid en ordinarie skolenhet. I en del av de intervjuer utredningen genomfört framgår emellertid att resursskolan inte för frågan på tal om eleven skulle bedömas kunna gå i en ordinarie skola. Detta skulle kunna bidra till inlåsningseffekter genom att placeringar blir längre än de annars skulle ha varit.

Utredningen bedömer att kommunerna kan behöva utveckla rutiner för att följa upp placeringen av elever på resursskolor. Det är angeläget att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå följa upp hur många elever som placeras i resursskola i kommunen och hur det påverkar deras skolresultat. Parallellt är det viktigt att se till att de ordinarie skolorna utvecklar inkluderande lärmiljöer för att bättre kunna möta elevers olika behov och förutsättningar. Denna aspekt är något utredningen vidare kommer att belysa i slutbetänkandet.

De föreslagna reglerna avser enbart resursskolor

Det är viktigt att framhålla att de föreslagna reglerna inte är avsedda att öppna upp för några andra organisatoriska lösningar utöver resursskolor för de elever i behov av särskilt stöd som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. De föreslagna reglerna innebär till exempel ingen möjlighet att inrätta särskilda skolenheter för elever i behov av studiehandledning på modersmål eller dylikt.

Samma reglering ska gälla för grundsärskolan

Utredningens förslag: En kommun får vid vissa grundsärskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan.

Utredningen konstaterar att det enligt skollagen är tillåtet att inrätta fristående resursskolor för grundsärskolans målgrupp. Vi bedömer emellertid att det med största sannolikhet inte kommer att vara aktuellt att inrätta kommunala resursskolor som riktar sig specifikt till grundsärskolans målgrupp. Personaltätheten i grundsärskolan är hög och undervisningsgrupperna är ofta små, vilket innebär att möjligheterna att individanpassa undervisningen är goda. Utredningen föreslår ändå att grundsärskolan ska omfattas av regleringen som gör det möjligt att inrätta kommunala resursskolor. Skälen för detta är dels en generell strävan att så långt det är möjligt harmonisera lagstiftningen för grund- respektive grundsärskolan, dels att säkerställa att integrerade elever inte påverkas negativt. Det bör även fortsatt finnas möjlighet för elever som läser enligt grundsärskolans kursplaner att vara integrerade i resursskolor.

Regleringen ska inte omfatta alla skolformer

Utredningens direktiv som rör stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet omfattar grundskolan, även om utredningen är oförhindrad att lämna förslag som rör fler skolformer när det är relevant. Vi har därför övervägt om den reglering av kommunala resursskolor som utredningen föreslår även bör omfatta sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Förskoleklass

Utredningen har övervägt om den reglering som föreslås för kommunala resursskolor på grundskolenivå även ska införas för förskoleklassen. Fristående skolor har enligt skollagen möjlighet att inrätta resursskolor redan i förskoleklass.

Vi konstaterar att en placering i resursskola redan från förskoleklassen skulle kräva att utredningen av behovet av särskilt stöd kan genomföras före skolstart. Mot bakgrund av att samråd med elevhälsan ska ske i samband med en sådan utredning kräver det särskilda rutiner i de fall då barnet ännu inte börjat i förskoleklass. Med tanke på elevers olika mognad då de börjar i förskoleklass kan det dessutom finnas skäl att avvakta med en eventuell placering tills eleven har börjat i grundskolan. En elevs behov av särskilt stöd måste vidare relateras till det sammanhang där svårigheterna uppstår och då kan det vara svårt att tidigt göra en bedömning av stödbehovet. Samtidigt finns det vårdnadshavare som önskar det stöd som en resursskola kan ge redan i förskoleklass och som ansöker om plats för sina barn i fristående resursskolor.

Sammantaget bedömer vi att förutsättningarna för ett införande av en reglering av kommunala resursskolor i förskoleklass behöver belysas närmare. Mot bakgrund av att våra direktiv är inriktade mot grundskolan har detta inte gjorts inom ramen för utredningen. Dessutom pågår för närvarande en utredning om tioårig grundskola.¹⁵ Om den reglering av kommunala resursskolor som vi föreslår genomförs kommer i samband med införandet av en tioårig grundskola ställning behöva tas till om regleringen även ska omfatta den nya första årskursen i grundskolan.

Sameskolan, specialskolan och gymnasiesärskolan

Skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd omfattar alla de obligatoriska skolformerna och gymnasieskolan samt gymnasiesärskolan. Utredningen konstaterar att personaltätheten i specialskolan och gymnasiesärskolan är hög, vilket innebär att möjligheterna att individanpassa undervisningen är goda. Elevantalet i alla de nämnda skolformerna är vidare mycket begränsat och undervisningsgrupperna är relativt små på grund av en resurstilldelning

¹⁵ Utredningen om en tioårig grundskola, U 2020:02. Dir. 2020:24.

som gör det möjligt. Dessutom innebär det faktum att dessa skolformer omfattar relativt få elever att det inte finns underlag för att skapa särskilda resursskolor. Utredningen gör därför bedömningen att möjligheten att inrätta särskilda undervisningsgrupper är tillräcklig inom grundsärskolan, sameskolan, specialskolan och gymnasiesärskolan, och att regleringen av kommunala resursskolor inte ska utvidgas till dessa skolformer.

Gymnasieskolan

Utredningen har även övervägt om den reglering som föreslås för kommunala resursskolor på grundskolenivå även ska införas på gymnasienivå. Fristående gymnasieskolor har enligt skollagen¹⁶ möjlighet att begränsa mottagandet för en viss utbildning till att avse elever i behov av särskilt stöd, det vill säga inrätta resursskolor på gymnasial nivå.

Utredningen konstaterar att gymnasieskolan genom sin programstruktur med högskoleförberedande program, yrkesprogram och introduktionsprogram skiljer sig väsentligt från grundskolan. Det är angeläget att alla elever oavsett stödbehov ges möjlighet att välja mellan olika gymnasieprogram, något som skulle vara svårt att tillgodose om elever med behov av omfattande individuellt stöd skulle hänvisas till särskilda skolenheter. Vidare har gymnasieskolan antagningsregler som gör att placering vid skolenhet inte fungerar på samma sätt som i grundskolan.

Sammantaget bedömer vi att strukturen och förutsättningarna inom gymnasieskolan skiljer sig så mycket från grundskolan att de föreslagna reglerna om resursskolor för grundskolan inte utan ytterligare utredning kan införas för gymnasieskolan. Konsekvenserna för elevernas möjlighet att välja program skulle behöva belysas närmare. Även förhållandet mellan betygsintag och behov behöver klarläggas för att ta ställning till hur en sådan reglering i så fall borde se ut. Mot bakgrund av att våra direktiv riktar sig mot grundskolan har vi inte mer ingående analyserat vad en motsvarande reglering skulle innebära för gymnasieskolan.

¹⁶ Skollagen (2010:800), 15 kap. 33 §.

4.2.2 Innebörden av regleringen av kommunala resursskolor

Utredningens utgångspunkt är att det är skolans ansvar att anpassa lärmiljöerna för att kunna möta elevernas olika behov och förutsättningar. Lärmiljöerna behöver vara flexibla och varierande för att kunna möta elevers olikheter, men ibland måste det också vara möjligt att organisera undervisning i en annan miljö än den ordinarie. Utredningen vill emellertid understryka att de allra flesta elever kan och ska kunna få den ledning, stimulans och stöd de behöver i sitt lärande och sin utveckling inom det ordinarie sammanhanget.

Genom vårt förslag om reglering av kommunala resursskolor tydliggör vi vilka regler som ska gälla för denna redan existerande organisatoriska lösning för elever i behov av särskilt stöd. Det ska även fortsättningsvis vara upp till varje kommun att bedöma om och på vilket sätt kommunövergripande stödarbete bäst organiseras.

Det avgörande för vilket stöd som ges ska alltid vara varje enskild elevs behov. I många fall kan ett sådant stöd ges inom ramen för det ordinarie sammanhanget, men ibland kan det finnas behov av andra lösningar. Skollagen ger, som utredningen beskrivit, stora möjligheter till flexibilitet och elever i behov av särskilt stöd kan ofta vara kvar i det ordinarie sammanhanget och få individanpassat stöd inom en särskild undervisningsgrupp eller enskilt i den utsträckning som behövs. Inkluderande lärmiljöer där det specialpedagogiska stödet ges inom det ordinarie sammanhanget innebär att det kan komma fler elever till del, samtidigt som elever i behov av särskilt stöd får möjlighet att vara både socialt och pedagogiskt delaktiga. Inom det ordinarie sammanhanget finns också ofta större möjligheter för elever i behov av särskilt stöd att få undervisning av behöriga och legitimerade lärare.

Det kan emellertid finnas situationer då en placering i en resursskola, kommunal eller fristående, bedöms vara bättre för eleven. Resursskolor ska i de fall de inrättas vara en organisatorisk sär lösning för ett mindre antal elever med omfattande individuellt stödbehov, vars behov utifrån den rådande situationen är svåra att tillgodose på annat sätt. Ibland kan exempelvis elever, åtminstone för en period, behöva den lugnare och mer avskilda miljö som ett mindre sammanhang kan erbjuda. Det kan också handla om att den ordinarie skolan inte har kunnat möta elevens behov, genom de extra anpassningar och det särskilda stöd som erbjudits, för att elevens skolgång

ska kunna fungera. Självklart ska skolan vidta de åtgärder som krävs, men som de föräldraorganisationer som utredningen har varit i kontakt med framhåller, finns det inte alltid tid för den enskilda eleven att vänta på att dessa åtgärder vidtas. Då kan en placering i en resursskola som kan erbjuda ett fungerande stöd vara en bättre lösning. Genom att tydliggöra vad som gäller för kommunala resursskolor förenklas kommunernas arbete och möjligheten att ha resursskolor av god kvalitet stärks.

Det är också viktigt att varje kommun ges möjlighet att organisera stödet till elever på det sätt som bäst stämmer med lokala behov och förutsättningar. I vissa kommuner finns så kallade kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper där elever ibland behöver byta skolenhet för att få sin undervisning. I dessa skolor har eleven sin placering i en ordinarie skola, antingen på sin hemskola eller på den skolenhet där den kommunövergripande gruppen är förlagd, men får undervisning, helt eller delvis, i en särskild undervisningsgrupp. En fördel med denna form i förhållande till en kommunal resursskola kan vara att närheten till den ordinarie skolverksamheten ofta blir större. Det kan innebära att eleven i den utsträckning det fungerar får undervisning i ett ordinarie sammanhang, vilket kan göra en eventuell återgång lättare. En nackdel kan emellertid vara att den elev som under lång tid får undervisning i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, men har kvar sin formella placering på hemskolan, befinner sig på en annan skolenhet än den rektor som är ansvarig för elevens skolgång. Det förutsätter en välfungerande samverkan mellan de båda skolenheterna, det vill säga elevens hemskola och den skola där eleven får sin undervisning. En del kommuner ser fördelen med att rektorn på skolenheten där eleven får undervisning också är den rektor som är ansvarig för eleven.

Såsom utredningen beskriver i avsnitt 3.6.2 är det också viktigt att vara medveten om de yttre incitament och inre drivkrafter som kan bidra till att kommuner startar resursskolor och att elever placeras i dem. Det kan handla om såväl elevens behov, personalens kompetens, de fysiska lärmiljöerna, ansvarsfördelningen i kommunen, skolresultaten, vårdnadshavares önskemål och kommunens tradition av organisatoriska lösningar som ekonomiska incitament. För en enskild rektor kan en elevs flytt till en resursskola innebära förbättrad ekonomi, bättre betygsresultat för skolan och ett lättad arbets-

mässigt. Det kan därför inte nog understrykas att det alltid är elevens behov som ska vara avgörande.

4.3 Överväganden angående fristående resursskolor

Utredningen har i uppdrag att redovisa åtgärder som kan stärka dagens så kallade resursskolor. Utifrån den otydlighet som finns gällande kommunala resursskolor efter HFD:s dom har vi sett ett behov av att reglera kommunala resursskolor. När det gäller grundskolor med enskilda huvudmän är möjligheten att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd redan reglerad.¹⁷ De otydligheter som utredningens förslag till reglering syftar till att lösa när det gäller kommunala resursskolor finns inte på motsvarande sätt för fristående resursskolor. Vad gäller själva begreppet resursskolor föreslår utredningen att det förs in även i den befintliga regleringen för fristående grundskolor.

Både fristående resursskolor och kommuner som utredningen har varit i kontakt med har emellertid pekat på problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Framför allt har det framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har behov av extraordinära stödinsatser. Även föräldraföreningar som utredningen har varit i kontakt med har framfört att hanteringen av tilläggsbeloppet skapar en osäkerhet för elever som söker sig till resursskolor. Ytterligare ett problem som har lyfts fram av huvudmän för fristående skolor är hur tillståndsprovningen inför start av sådana skolor fungerar.

Utredningen beskriver därför nedan problematiken på området och redogör för möjliga lösningar. Mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor samt den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande för att lämna ett delbetänkande lämnas dock inte några förslag till större förändringar på området. För att ge ett bättre underlag avseende eventuella framtida regeländringar föreslås dock att statistiken för resursskolor förbättras. Vidare föreslås ett uppdrag till skolmyndigheterna för att stödja tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbeloppet.

¹⁷ Skollagen (2010:800), 10 kap. 35–36 §§.

4.3.1 Gällande rätt

För barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd kan det i bidraget till enskilda huvudmän, utöver grundbeloppet, även betalas ett så kallat tilläggsbelopp för att täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet utgå ifrån ett barns eller en elevs individuella behov. Det är enbart för de elever med allra mest omfattande behov av stöd som tilläggsbelopp ska betalas. I annat fall ska stödbehovet täckas inom ramen för grundbeloppet.

Sedan nya bidragsregler trädde i kraft den 1 juli 2009 har olika aspekter av regelverket varit föremål för domstolsprövning vid ett stort antal tillfällen. Tilläggsbelopp för särskilt stöd är den fråga som prövats mest frekvent och den rättspraxis som utvecklades innebar en mycket restriktiv tillämpning där tilläggsbelopp i princip inte beviljas för insatser som har koppling till undervisningen.¹⁸

Tillämpningen i kommunerna var dock inte alltid lika restriktiv. Enligt en rapport från Skolverket, som undersökte hanteringen av tilläggsbelopp i fem kommuner 2014, angav fyra av fem kommuner att de oftast betalade det belopp som huvudmannen för den fristående skolan begärde utan att ifrågasätta beräkningen. Dessa kommuner uppgav också att de enskilda huvudmännen begärde ett fast belopp per elev, som utgick från skolans sammanlagda kostnader. Detta stämde inte överens med regelverket gällande tilläggsbeloppet, enligt vilket en prövning skulle göras av den enskilda elevens behov.

Mot bakgrund av hur rättspraxis och tillämpning hade utvecklats ändrades genom propositionen Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever¹⁹ såväl skollagens som de underliggande förordningarnas regler om tilläggsbelopp. Syftet var att förtydliga regelverket för att få en tillämpning som var mer i enlighet med de bakomliggande motiven till reglerna om tilläggsbelopp. Regeländringarna innebar att det tydliggjordes att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov samt att det klargjordes att tilläggsbelopp kan lämnas för extraordinära stödinsatser med koppling till undervisningen.

¹⁸ Högsta förvaltningsdomstolen (2012). Dom i mål nr 4314-11. 2012-06-07

¹⁹ Regeringens proposition 2015/16:134. Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever.

4.3.2 Problembilden

Utredningen har varit i kontakt med företrädare för både fristående resursskolor och med företrädare för kommunala huvudmän, samt med Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utredningen har också tagit del av underlag vad gäller kommuners arbete med tilläggsbelopp till elever med ett omfattande behov av särskilt stöd, som Sweco har sammanställt på uppdrag av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28).²⁰ Utifrån detta har vi fått följande bild av de huvudsakliga problemen kopplade till de fristående resursskolornas finansiering.

- Konstruktionen med ett grundbelopp som ska täcka även särskilt stöd upp till en viss nivå, samt ett tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder, fungerar inte för resursskolor. Ordinarie skolor omfördelar inom grundbeloppet mellan elever med och utan behov av särskilt stöd. I och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd, finns inte den möjligheten. Resursskolorna blir därför helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever.
- En resursskola är i grunden anpassad för en viss elevgrupp och har redan inledningsvis högre kostnader, för till exempel anpassade lokaler och personal med specialistkompetens, än vad grundbeloppet normalt täcker. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov. En stor del av dessa stödkostnader ger vidare inte rätt till tilläggsbelopp, eftersom de inte är att räkna som extraordinära stödinsatser.
- Processen där eleven först antas till resursskolan och ansökan om tilläggsbelopp ofta görs därefter, leder till en brist på förutsebarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna. Resursskolorna har enligt dagens lagstiftning i normalfallet inte rätt att säga nej till elever som har behov av särskilt stöd, men inte så stora behov att tilläggsbelopp kan förväntas bli beviljat.

²⁰ Sweco (2019). *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever i behov av omfattande särskilt stöd*.

- Tillämpningen av tilläggsbeloppet har blivit alltmer restriktiv, anser företrädare för de fristående skolor som utredningen har varit i kontakt med. Kommunerna uppger att de i dag gör en mer noggrann prövning, och menar att prövningen nu bättre följer lagens krav på att göra en bedömning av behov och tillhandahållna stödinsatser på individnivå.
- Tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommuner. Det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser som tilläggsbelopp ska beviljas, vilket leder till att kommunerna gör olika bedömningar.
- Bidragsansökningarna gällande särskilt stöd är mycket administrationskrävande och gör att skolorna lägger stora specialpedagogiska resurser på detta, resurser som i stället skulle kunna användas till att ge elever stöd. Bevisbördan vid ansökningar om tilläggsbelopp upplevs som orimligt hög. Kommunernas förfaringssätt och vilka krav som ställs på underlagen skiljer sig åt, vilket gör ansökningarna än mer komplicerade för fristående skolor som tar emot elever från flera kommuner. Även för kommunerna är hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp resurskrävande.
- Den kontinuerliga omprövningen av rätt till tilläggsbelopp leder till en stor administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan det innebära en oro för eleven, vilket har lyfts av föräldraföreningar som utredningen har varit i kontakt med.
- Kravet på en stabil ekonomi vid tillståndsprövning av nya fristående skolor innebär att resursskolor har svårt att få tillstånd. Detta mot bakgrund av att tilläggsbelopp i normalfallet inte får räknas in i skolans budget, i och med att det inte går att förutse säkert om sådant kommer att beviljas. För en skola som planerar att ta emot i huvudsak elever som förväntas ha tilläggsbelopp och som därmed beräknar kostnader för bland annat lärare och annan personal utifrån detta är det inte möjligt att presentera en kalkyl som går ihop.

4.3.3 Tidigare utredning av frågan

Tilläggsbeloppet generellt samt bidrag till fristående resursskolor har relativt nyligen varit föremål för översyn. Skolkostnadsutredningen²¹ hade i uppdrag att se över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till verksamheter med enskild huvudman tillämpas, samt särskilt se över behovet av ändrade bestämmelser avseende bidrag till skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, s.k. resursskolor.

Skolkostnadsutredningen beskrev hur en restriktiv rättspraxis när det gäller beviljade tilläggsbelopp, samt en stor variation mellan kommuner vad gäller om och med vilket belopp tilläggsbelopp beviljas, har skapat en svår situation för många fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd. Skolkostnadsutredningen utgick alltså från en liknande problembild som den vi ser i dag. De förslag som utredningen lämnade diskuteras närmare nedan.

Tilläggsbeloppet behandlas också i betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.²² Några förslag i frågan lämnas inte i betänkandet, men utredaren bedömer att tilläggsbeloppen behöver utredas vidare.

4.3.4 Möjliga lösningar

Det finns som framgår ovan en rad grundläggande problem med finansieringen av fristående resursskolor. Utredningen har utifrån denna bild gjort en översyn av möjliga lösningar. Vi har undersökt hur själva tilläggsbeloppets utformning och hanteringen av detsamma skulle kunna förändras. Vi har också sett över möjligheten att fokusera mer på en bedömning eller kontroll av de aktuella skolenheterna vid bedömning av tilläggsbelopp eller annan ekonomisk ersättning, som alternativ till eller komplement till den prövning som görs i dag av de enskilda elevernas stödbehov. Utredningens överväganden presenteras nedan.

²¹ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

²² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Förändrat tilläggsbelopp

Ett sätt att lösa flera av de problem som beskrivs ovan skulle vara att förändra finansieringssystemet för fristående resursskolor med fokus på tilläggsbeloppet. Många olika sätt att göra detta skulle vara möjliga. Nedan beskrivs några alternativ.

Sänka kraven för beviljande av tilläggsbelopp

En väg är att sänka kraven för att tilläggsbelopp ska beviljas, så att fler elever kan beviljas extra resurser. Detta skulle i så fall rimligtvis behöva genomföras för tilläggsbeloppet för fristående skolor generellt, och inte bara för fristående resursskolor. Det skulle dock leda till både kraftigt ökade kostnader och en utökad administration inte bara för resursskolor, eftersom det skulle ge skäl för fler ansökningar om tilläggsbelopp även för elever i andra fristående skolor. Sänkta krav för utbetalning av tilläggsbelopp skulle också kunna leda till incitament att skapa särskilda lösningar för enskilda elever för att beviljas tilläggsbelopp, snarare än skapa inkluderande lärmiljöer som kan möta alla elevers behov. Om förslaget skulle finansieras genom ett sänkt grundbelopp skulle denna effekt kunna förstärkas.

Ny ersättningsmodell för fristående resursskolor

En annan väg, som utreds av några kommuner, är att förändra finansieringen så att fristående resursskolor ersätts för sådana kostnader som inte ligger till grund för tilläggsbelopp men som heller inte helt täcks av grundbeloppet för elever i dessa skolor, som exempelvis anpassade lokaler och hög lärartäthet. Även detta förslag har dock flera nackdelar. Det skulle ge just dessa skolor en möjlighet till ett extrabelopp för att kunna tillhandahålla en bra skolmiljö som även andra skolor kan ha behov av. Exempelvis kan en mindre skola med en stor andel elever i behov av stöd också ha svårigheter att få grundbeloppet att räcka till. Det skulle också kräva att det införs något slags kontroll av att den fristående skolan tillhandahåller ett generellt stöd som ger skäl för den extra ersättningen, exempelvis genom utvidgad kontroll från Skolinspektionen (se vidare nedan om utvidgad tillståndsprövning).

Annan grund för beräkning av tilläggsbelopp

Ytterligare en väg är att tilläggsbeloppet för varje elev bestäms på något annat sätt än utifrån den enskilda elevens behov, exempelvis utifrån kommunernas kostnad för sina särskilda undervisningsgrupper eller utifrån någon typ av schablon. Kommuner som utredningen har varit i kontakt med har dock framfört att de i bedömningen av ansökningar om tilläggsbelopp ibland ser att det stöd som föreslås ges till en viss elev inte bedöms motsvara det som skulle ha getts i den kommunala verksamheten, varför det finns skäl att sätta ett lägre belopp. Motsatt situation kan också finnas, där ersättningen till den fristående skolan skulle bli för låg för att kommunen avsätter alltför lite resurser även för sina egna verksamheter. För att avgöra om verksamheten motsvarar vad som kan förväntas givet ersättningen skulle någon form av kvalitetskontroll av de fristående resursskolorna troligen komma att efterfrågas. Utan en sådan kontroll skulle förslaget riskera att i vissa fall leda till en för hög eller låg ersättning i förhållande till det som levereras. Möjligen skulle förslaget kunna kombineras med förslag om en utvidgad tillståndsprövning och tillsyn från Skolinspektionen (se nedan), alternativt med möjligheter för kommunerna att kontrollera verksamheten ytterligare.

Utredningens bedömning

Oavsett vilken väg som väljs för att förändra tilläggsbeloppet skulle en omfattande utredning krävas. Frågan om tilläggsbeloppets utformning berör hela skolans finansiering och bör inte hanteras utan att konsekvenserna för hela finansieringssystemet noga utreds. Utredningen har inte inom ramen för den beslutade utredningstiden haft möjlighet att lämna förslag inom detta område. Det ingår inte heller explicit i våra direktiv att utreda resursskolornas finansiering. Om denna fråga ska hanteras vidare bör det göras av en utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem generellt, inte bara gällande fristående resursskolor.

Förändrad hantering av tilläggsbeloppet

Ett av de problem som vi har beskrivit ovan är den stora osäkerhet som fristående skolor upplever när det gäller beviljande av tilläggsbelopp. Dels varierar tillämpningen mellan kommuner och över tid, dels tas elever emot på skolan innan den får besked om huruvida tilläggsbelopp kommer att beviljas. Dessutom innebär den kontinuerliga omprövningen av tilläggsbeloppet osäkerhet för både eleverna och skolorna samt leder till en omfattande administration.

Starkare statlig roll

I Skolkostnadsutredningens arbete gjordes överväganden om hur transparens och likabehandling i beslutsunderlag och beslutsprocess rörande tilläggsbeloppet skulle kunna förbättras.

Utredningen övervägde en modell där staten, genom till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), skulle ges en starkare roll när det gäller beviljande av tilläggsbelopp, och på så sätt skapa förutsättningar för en större enhetlighet i bedömningarna och därmed också en större likvärdighet avseende beslut om tilläggsbelopp. Olika alternativ skulle enligt Skolkostnadsutredningen kunna vara att myndigheten tar över uppdraget att besluta om tilläggsbelopp i enskilda fall eller att myndigheten ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas.

Skolkostnadsutredningen bedömde dock att de övervägda modellerna skulle riskera att medföra en alltför långtgående statlig detaljstyrning och lämnade därför inga förslag om förändring av reglerna om tilläggsbelopp.

I remissvaren till Skolkostnadsutredningens förslag kommenterade några remissinstanser övervägandet om att ge SPSM en större roll genom ett uppdrag att ta fram riktlinjer. SPSM och ett par kommuner var positiva till tanken att myndigheten skulle utfärda föreskrifter om hur tilläggsbeloppet ska bestämmas i syfte att skapa större enhetlighet och likvärdighet.²³

²³ Utbildningsdepartementet (2018). *Remissammanställning av yttranden över betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). U2016/04280 /GV.

Krav på tilläggsbelopp för plats i resursskola

Skolkostnadsutredningen föreslog alltså inte några förändringar av tilläggsbeloppets konstruktion, men däremot en ändring av bestämmelsen som anger till vilka mottagandet i en fristående s.k. resursskola kan begränsas. Förslaget var att det i skollagen skulle regleras att med resursskolor avses skolor inriktade på elever som har så omfattande behov av särskilt stöd att de är berättigade till tilläggsbelopp. Det skulle också av beslutet om tillstånd framgå att en skola valt denna inriktning. För en sådan skola skulle tilläggsbeloppet fastställas genom en överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om en överenskommelse inte kunde nås skulle skolan inte vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven.

Skolkostnadsutredningen motiverade förslaget huvudsakligen med att resursskolor i de flesta fall är en högt specialiserad verksamhet där det är angeläget att veta vilka resurser som finns tillgängliga för särskilt stöd för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att ge eleven en bra utbildning. Därför ansåg utredningen att en avtalslösning – liknande den som finns för gymnasieskolans introduktionsprogram, yrkesintroduktion, individuellt alternativ samt språkintröduktion – skulle skapa förutsättningar för att tilläggsbeloppet i dessa fall skulle kunna fastställas på ett så korrekt sätt som möjligt samt ge en bättre förutsebarhet.

Regeringen har hittills inte valt att gå vidare med Skolkostnadsutredningens förslag i denna del. I remissvaren gällande det aktuella förslaget fanns en varierande syn. En del remissinstanser tillstyrkte förslaget, men många invändningar togs också upp.

Flera remissinstanser pekade på att konsekvenserna för elevers och vårdnadshavares möjlighet att välja skola inte var tillräckligt utredda. Genom att skolorna inte måste ta emot de elever för vilka tilläggsbelopp inte beviljas minskar elevers och vårdnadshavares valmöjligheter.

Många synpunkter handlade om vilka effekter kravet på överenskommelse mellan kommunen och den enskilda huvudmannen skulle ha på beviljande av och nivå på tilläggsbelopp. Flera remissinstanser delade inte Skolkostnadsutredningens bedömning att incitamenten att komma överens kommer att vara starka. Å ena sidan lyftes risken för att de enskilda huvudmännen skulle få en monopolliknande situation som riskerar att driva upp priserna, å andra sidan risken för

att kommunerna skulle hävda låga tilläggsbelopp för att i stället behålla eleverna inom de kommunala skolorna. Den senare risken kan ha ökat efter HFD:s dom gällande kommunala resursskolor, eftersom det när utredningen lämnades inte bedömdes vara tillåtet att bedriva resursskolor i kommunal regi. Friskolornas riksförbund menade i sitt remissvar att förslaget, för att undvika denna risk, borde kompletteras med en bestämmelse om att intentionen skulle vara att komma överens om beloppet, i syfte att säkra elevernas rätt till utbildning. Förbundet har också till vår utredning lämnat synpunkterna att man nu förordar Skolkostnadsutredningens förslag, samt att förslaget skulle kunna kompletteras med att kommunen inte ska kunna neka en fristående resursskola tilläggsbelopp så länge resursskolans begärda tilläggsbelopp inte överstiger kommunens egna kostnader för motsvarande stödåtgärder.

Ytterligare en aspekt som lyftes i remissvaren var att Skolinspektionen borde göra en särskild prövning av vilka skolor som skulle få kalla sig resursskolor. Denna fråga återkommer vi till nedan.

Utredningens bedömning

Flera av de enskilda skolhuvudmän som utredningen har varit i kontakt med har fört fram att överenskommelser om tilläggsbelopp mellan kommuner och enskilda huvudmän innan elever antas, såsom Skolkostnadsutredningen förslåg, skulle vara en betydligt bättre lösning än dagens läge. Som framgått ovan finns dock en rad invändningar mot förslaget.

Utredningen har övervägt om någon justering av Skolkostnadsutredningens förslag om överenskommelser gällande tilläggsbelopp skulle kunna motverka de problem som lyftes i samband med att förslaget presenterades. Vi har dock inte hittat några sådana som inte skulle leda till nya nackdelar. Invändningen gällande elevernas valfrihet och möjlighet att gå kvar går inte att lösa om inriktningen fortfarande ska vara att verksamheten i resursskolor ska vara till endast för en mindre grupp elever i omfattande behov av särskilt stöd. Möjligen skulle en reglering av hur ofta tilläggsbelopp ska omprövas kunna bidra till viss stabilitet samt en minskad administration, men skulle samtidigt ha nackdelar som bland annat risk för att elever blir kvar i resursskolor längre än vad de behöver, eller utan att få adekvat

stöd. Risken för att kommuner och huvudmän för fristående skolor inte kommer överens är också svår att motverka. Att, som Friskolornas riksförbund föreslagit, reglera att intentionen bör vara att en överenskommelse ska nås riskerar att inte ha någon större effekt. Förslaget att tilläggsbelopp ska beviljas så länge kommunen inte kan erbjuda mer kostnadseffektiva stödåtgärder innebär att kontrollen av vilka insatser som faktiskt erbjuds eleven tas bort, vilket kan leda till att resurser går till verksamheter med låg kvalitet där eleven inte får det stöd som kommunen betalar för. Det strider också mot den princip om lika villkor som är utgångspunkten för dagens bestämmelser, och kan å andra sidan innebära att förutsättningarna för fristående skolor att erbjuda utbildning av bra kvalitet blir dåliga i kommuner där för lite resurser satsas på stödåtgärder.

Vi menar därför att det finns alltför starka skäl emot att gå vidare med Skolkostnadsutredningens förslag gällande överenskommelser om tilläggsbeloppet.

Däremot anser vi att det finns skäl att gå vidare med Skolkostnadsutredningens övervägande om att ge SPSM i uppdrag att ta fram riktlinjer för tillämpningen av tilläggsbeloppet. Vi återkommer till detta nedan under avsnitt 4.4.

Bedömning av skolenheter i stället för av elevers stödbehov

Friskolornas riksförbund har framfört att tilläggsbeloppet, i stället för att baseras på en individuell bedömning av varje enskild elev, borde bestämmas på skolenhetsnivå till de huvudmän som valt att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Detta i stället för att beräknas utifrån de enskilda elevernas behov, på så sätt som gäller i dag. Ersättning skulle betalas ut per plats i skolan. Skolan får sedan enligt förslaget, eventuellt utifrån tydligare kriterier än i dag, ansvara för antagningen av elever. Vidare skulle även någon form av kvalitetskriterier för de aktuella skolorna införas – i dagsläget ställs inte vid tillståndsprövningen några särskilda krav som verksamheten ska uppfylla för att en enskild huvudman ska få benämna en skolenhet resursskola. På så sätt skulle bedömningen av om det finns grund för att betala ut extra ersättning till en resursskola flytta från prövningen av enskilda elevers stödbehov till en kontroll av kvaliteten i den utbildning som erbjuds. Se vidare om tillståndsprövningen nedan.

Utredningens bedömning

Förslaget skulle, för att vara genomförbart, kräva ändringar dels av reglerna för tillstånd, dels av reglerna för vilken elevgrupp som de fristående resursskolorna får begränsa sitt mottagande till. Utan en snävare definierad målgrupp för resursskolorna finns risken att elevantalet skulle öka väsentligt, eftersom betydligt fler elever än de som skolorna i dag beviljas tilläggsbelopp för skulle kunna tänkas skulle söka sig till den resursintensiva verksamheten. Det skulle kunna leda till att resursskolorna skulle ta i anspråk en oskäligt stor del av skolväsendets resurser. Samtidigt skulle en snävare definition av målgruppen riskera att bli alltför fyrkantig och utesluta elever i behov av detta stöd. Dessutom skulle det troligen även med en lagändring som gör målgruppen snävare behövas någon form av kontroll för att motverka de ekonomiska incitamenten att motta elever med ett begränsat behov av särskilt stöd, vilket gör att flera av de problem som modellen är tänkt att lösa skulle kvarstå. Utredningen förordar därför inte en sådan lösning.

Utvidgad tillståndsprövning och kontroll

Som nämns ovan finns en rad synpunkter på den tillståndsprövning och kontroll som i dag görs av enskilda huvudmän som vill inrätta fristående resursskolor. Å ena sidan anses kraven på att uppvisa en långsiktig och hållbar ekonomi för att få tillstånd att bedriva en fristående skola orimliga, eftersom skolan i dessa kalkyler inte får räkna med tilläggsbelopp. Å andra sidan anses kraven på de fristående resursskolornas kvalitet vara alltför låga – i dag ställs inga särskilda krav för att tillstånd ska ges till en resursskola i förhållande till andra skolor. De förslag som beskrivs ovan som på olika sätt syftar till att göra prövningen av tilläggsbelopp eller någon annan form av ekonomiskt stöd enklare eller mer generös föreslås ofta kombineras med någon form av utökad kontroll av de fristående resursskolornas kvalitet. Exempelvis har utredningen fått förslag om att mätbara krav skulle kunna ställas på lärartäthet, personalens utbildning och tillgång till elevhälsa. En annan variant skulle kunna vara att, som SPSM tar upp i sitt remissvar över Skolkostnadsutredningens betänkande, en huvudman som åtar sig att bedriva utbildning i en resursskola också ska

kunna visa hur man kommer att svara mot en tillgänglig utbildning, en hög delaktighet och en kompetens för målgruppen.²⁴

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det kan finnas skäl att undersöka möjligheterna att förändra tillståndsprövningen av huvudmän för fristående resursskolor. Kraven på hur en långsiktig och hållbar ekonomi ska kunna säkerställas kan behöva förändras, utan att för den skull bli för låga. Ett särskilt tillstånd för att bedriva en resursskola skulle också kunna underlätta en förbättrad kvalitetskontroll, vilket som anges ovan skulle kunna stödja genomförande av andra förslag för att förenkla finansieringen av de aktuella skolorna. Samtidigt finns det nackdelar med en kvalitetskontroll som fokuserar på mätbara uppgifter som exempelvis personaltäthet. Den styrmodell som generellt tillämpas inom skolväsendet innebär att staten kontrollerar resultaten men i stor utsträckning lämnar till huvudmannen att avgöra hur resurserna ska användas för att uppnå kvalitet i utbildningen – exempelvis finns inga krav på personaltäthet inom skolan. En förändring av detta är en principiell fråga som behöver övervägas noga. Ett alternativ, av något mindre principiell art, skulle vara att som SPSM föreslår, kontrollera kvaliteten utifrån för resursskolor särskilda kriterier men utan att ställa krav på specificerade mätbara mål. Även detta kräver dock en närmare utredning, och behöver vägas mot alternativet att tydligare reglera kvalitetskriterier. Om och i så fall hur en förändrad tillståndsprövning skulle kunna utformas är därmed en omfattande fråga som det inte har funnits utrymme att hantera inom ramen för den här utredningen.

²⁴ Utbildningsdepartementet (2018).

4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

Utredningens förslag: Statens skolverk ska, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör ta in uppgift från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande.

Som ovan anges finns en rad problem som är kopplade till finansieringen av fristående resursskolor. Dagens ordning innebär bland annat en osäkerhet för eleverna, en omfattande administration för både enskilda huvudmän och kommuner samt svårigheter att planera verksamheten för de fristående skolorna. Vi har, som beskrivs ovan, inte haft möjlighet att komma med förslag för att lösa dessa problem inom ramen för denna utredning.

I det följande föreslår utredningen dock två mer begränsade åtgärder i syfte att dels komma till rätta med den bristande likvärdighet i tillämpningen som beskrivs ovan, dels skapa bättre förutsättningar för att ta fram ytterligare förslag på området.

4.4.1 Förbättrat stöd vid tillämpningen av tilläggsbelopp

Vi bedömer, i syfte att få till stånd en mer likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp, att Skolkostnadsutredningens övervägande om att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram riktlinjer för tillämpningen av tilläggsbeloppet bör genomföras. Det är tydligt i de kontakter som utredningen haft med företrädare för såväl kommuner som fristående skolor att både tillämpningen av bestämmelserna och hanteringen av ansökningar skiljer sig betydligt mellan kommuner. Den tidigare nämnda rapporten från Sweco visar vidare på stora variationer mellan kommuner när det gäller vilka krav som ställs på underlagen vid ansökan, hur kommunens bedömningsstöd

för hantering av ansökan ser ut och hur stor andelen avslag är.²⁵ Vi föreslår därför att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Stödet bör bland annat syfta till att uttolka domars betydelse för tillämpningen och till att definiera vilka krav som bör ställas i en utredning om tilläggsbelopp. Uppdraget bör genomföras i samarbete med SPSM, som genom sina kanaler till kommuner och skolhuvudmän bland annat kan bidra i implementeringen av stödet. Förslaget bör leda till en mer likvärdig tillämpning över landet och i viss mån minska den administrativa bördan för inblandade parter i och med att de krav som ställs på utredningarna kan bli mer lika över landet.

4.4.2 Förbättrad statistik om resursskolor

Det saknas i dag tillförlitlig statistik över vilka skolor, både fristående och kommunala, som har ett mottagande begränsat till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen bedömer att uppgiften om huruvida en skolenhet är en resursskola eller inte ska vara obligatorisk att lämna till Skolverket för registrering i myndighetens skolenhetsregister. På så sätt ges möjlighet att följa utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever som går i dem. Det skulle också vara möjligt för Skolverket att utifrån befintlig statistik om exempelvis betygsresultat, lärartäthet och lärarbehörighet följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter. Det skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas, exempelvis bestämmelserna om tilläggsbeloppet för elever i fristående resursskolor. Dessutom skulle det ge värdefull information om utvecklingen av kommunala resursskolor.

²⁵ Sweco (2019).

5 Förslag om undantag från krav på behörighet inom särskolan

I det följande behandlas utredningens uppdrag att analysera om reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas.

5.1 Gällande rätt

För att vara behörig att bedriva undervisning i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna krävs som huvudregel dels en behörighetsgivande lärar- eller förskollärarexamen, dels en speciallärarexamen.¹ För den lärare som enbart har en grundläggande lärarexamen krävs således ytterligare studier som omfattar 90 högskolepoäng för att få en speciallärarexamen och därmed ha behörighet att undervisa i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan. En specialpedagogexamen kan i vissa fall jämföras med en speciallärarexamen och ge behörighet att undervisa som speciallärare.²

Det finns dock övergångsbestämmelser med undantag från kravet på legitimation och behörighet för lärare och förskollärare som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011. Bestämmelserna innebär att de som saknar legitimation och behörighet och som har ingått avtal om anställning före den 1 juli 2011 får under tiden för anställningen fortsätta att undervisa och självständigt besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna, enligt bestämmel-

¹ Förordningen 2011:326 om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, 2 kap. 11–17 c, 27–30 a och 32 §§.

² Förordningen 2011:326, 1 kap. 5 §.

serna om behörighet i 1985 års skollag, till utgången av juni 2018.³ Undantaget har genom propositionen Samling för skolan⁴ förlängts till utgången av juni 2021.

5.2 Tillgång till behöriga lärare

Bristen på behöriga lärare i de skolformer som kräver en speciallärarexamen är omfattande. Detta gäller särskilt i grundsärskolan och gymnasiesärskolan där Skolverkets statistik över läsåret 2019/2020 visar att endast 13 procent av lärarna i grundsärskolan respektive 18 procent i gymnasiesärskolan är legitimerade och har behörighet i minst ett ämne. Andelen har dessutom minskat något de senaste åren.

Detta kan jämföras med andelen behöriga lärare i grundskolan, som läsåret 2019/2020 uppgick till 70 procent. Samtidigt är andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen ungefär densamma i de tre skolformerna, drygt 80 procent. Detta betyder att majoriteten av de som undervisar i särskolan har pedagogisk högskoleexamen men saknar legitimation och behörighet i minst ett ämne. Av Skolverkets prognos över behovet av olika lärarkategorier⁵ framgår att rekryterings- och examinationsbehovet av speciallärare och specialpedagoger fortsatt är högt i skolväsendet som helhet. Andelen behöriga bland dem som har en tjänst som speciallärare är exempelvis endast 30 procent. För speciallärare väntas den framtida examinationstakten inte räckra till för att möta behovet medan situationen för specialpedagoger är mer balanserad.

Utredningen har i uppdrag att analysera om reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas. Undantaget gäller som beskrivet ovan den grupp som anställdes före den 1 juli 2011. Det finns därför anledning att närmare beskriva den gruppen, och hur den skiljer sig från övriga lärare inom berörda skolformer.

De uppgifter som utredningen har tillgång till gäller för 2018 och är hämtade från lärarregistret. I lärarregistret finns uppgifter om pedagogisk examen och om läraren innehar lärarlegitimation, men inte

³ Lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800), 33 §.

⁴ Regeringens proposition 2017/18:182 Samling för skolan.

⁵ Skolverket (2019). *Lärarprognos 2019: Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3-2018:1500.

vilken typ av lärarlegitimation. Det framgår inte heller om läraren är behörig att undervisa och sätta betyg i de ämnen som hen undervisar i.

För att dela upp lärarna i anställda före respektive efter 2011 har vi utgått från anställningstid, vilket gör att exempelvis tjänstledigheter kan utgöra en felkälla.

Totalt finns enligt lärarregistret 4 520 lärare i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. Av dessa har 2 705 lärare (60 procent) en anställningstid som gör att de kan antas vara anställda 2011 eller tidigare och 1 815 lärare (40 procent) en anställningstid som gör att de kan antas vara anställda efter 2011.

Åldersfördelningen bland de anställda skiljer sig åt relativt mycket mellan grupperna. År 2018 var närmare 700 (26 procent) av de lärare som anställdes 2011 eller tidigare 60 år gamla eller äldre, medan motsvarande antal bland de som anställdes efter 2011 var omkring 100 lärare (6 procent).

Även andelen med pedagogisk högskoleexamen skiljer sig åt mellan grupperna. Bland dem som anställdes 2011 eller tidigare har 92 procent en pedagogisk högskoleexamen. Motsvarande andel bland dem som anställdes efter 2011 är 62 procent. De allra flesta som har en pedagogisk examen har också en lärarlegitimation.

Den grupp som omfattas av undantaget – lärare som anställdes 2011 eller tidigare – har alltså längre erfarenhet av att arbeta i särskolan men kortare arbetstid kvar innan de kan förväntas gå i pension. En större andel av dem har också pedagogisk examen, jämfört med de som anställdes efter 2011.

5.3 Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet

Förslag: Den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särskild utbildning för vuxna och specialskolan bör förlängas till utgången av juni år 2028.

5.3.1 Skälen för utredningens förslag

Det råder stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i grund- och gymnasiesärskolan, där det utöver en lärarexamen även krävs en speciallärarexamen. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen i berörda skolformer är dock stor.

Att alla elever får undervisas av behöriga lärare är viktigt. Mot bakgrund av att andelen behöriga lärare i den grupp som anställdes i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna före 2011 alltför är låg, bedömer utredningen att undantaget behöver förlängas.

Frågan är hur lång tid undantaget ska förlängas. Den stora andelen obehöriga lärare inom skolformerna gör att det är svårt att på kort tid genomföra vidareutbildning i tillräcklig omfattning. När lärare deltar i vidareutbildning försämras lärarsituationen i skolorna under tiden, genom att kontinuiteten i undervisningen minskas och genom att färre erfarna lärare finns på plats i skolan. Vid vår bedömning av hur lång tid de nuvarande undantagsreglerna ska förlängas har vi därför lagt stor vikt vid att förlängningen ska vara tillräckligt lång för att medge att inte en alltför stor andel av lärarna ska vara borta från undervisningen samtidigt. Det är också angeläget att ta hänsyn till att även många av de lärare som anställdes efter 1 juli 2011 saknar behörighet. Det är därför viktigt att förlänga undantaget så länge att även de lärare som anställdes efter 2011 kan ta del av vidareutbildning, utan att deras frånvaro inverkar alltför mycket på undervisningen. Även det talar för en relativt lång förlängning.

Utifrån dessa utgångspunkter föreslår utredningen att undantaget förlängs till den 1 juni 2028. Förslaget motiveras närmare nedan.

Även för lärare i specialskolan finns motsvarande undantag från bestämmelserna om legitimation och behörighet, och även där råder brist på behöriga lärare. Det framgår inte av utredningens direktiv att förslag ska lämnas beträffande specialskolan, men utredningen bedömer att en förlängning av undantaget till utgången av juni 2028 behövs även där.

Utredningen vill framhålla att den relativt långa tid som föreslås för förlängningen inte ska uppfattas som att huvudmännens arbete för att se till att vidareutbildning kommer till stånd kan vänta. Tvärtom behöver arbetet intensifieras i förhållande till vad som är fallet i dag, när behörighetsgraden minskar i de aktuella skolformerna. För

att hinna med den vidareutbildning som krävs innan undantaget upphör, utan att alltför många lärare är frånvarande från skolan samtidigt, behöver vidareutbildningarna starta omgående och genomföras i jämn takt under hela perioden.

Utredningens uppdrag är begränsat till att analysera om reglerna för undantaget bör förlängas och vid behov lämna ett sådant förslag. Vi kan dock konstatera att det är viktigt att det finns goda möjligheter till vidareutbildning för att det ska vara möjligt att nå upp till behörighetskraven när undantaget upphör.

Vårt begränsade uppdrag innebär också att vi inte har tagit ställning till bredare frågor om personalens kompetens eller till frågan om behörighetsreglerna i sig borde förändras. I vårt slutbetänkande kommer vi delvis att återkomma till detta, i samband med vårt uppdrag att överväga om det finns ett behov av kompetensutveckling för lärare eller annan personal inom de aktuella skolformerna.

Närmare motivering till förlängningens slutdatum

Antalet lärare som är anställda i någon av de aktuella skolformerna och som omfattas av undantaget är enligt utredningens beräkningar cirka 2 700. Om undantaget förlängs till år 2028 kommer omkring 1 200 av dessa lärare att ha gått i pension, utifrån antagandet att samma andel lärare arbetar kvar efter 65 års ålder som i dag. Även de lärare som kommer att gå i pension före år 2028 kan förstås vara aktuella för vidareutbildning, men vi kommer i det följande att fokusera på möjligheten att inom den utsatta tiden genomföra vidareutbildning för de lärare som inte kommer att ha gått i pension.

Utifrån antagandena ovan får vi kvar 1 500 lärare, anställda 2011 eller tidigare, som inte kan förväntas ha gått i pension 2028. Vi vet att omkring 90 procent av dessa lärare har en lärarexamen, men vi saknar uppgift om hur många av dessa lärare som är behöriga att bedriva undervisning och sätta betyg. Vi gör därför ett antagande om att 85 procent att de aktuella 1 500 lärarna saknar behörighet, utifrån att Skolverkets statistik visar att sammantaget 13–18 procent av lärarna i grundsärskolan och gymnasiesärskolan är behöriga. Om antagandet stämmer är det cirka 1 300 lärare som har en lärarexamen och som skulle behöva komplettera denna, med någon typ av behörighetsgivande utbildning. Vår bild är att det kompletteringsbehov som är

vanligast är en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning, varför vi utgår från detta antagande.

Speciallärarexamen omfattar 90 högskolepoäng, och läses vanligen på halvfart, vilket ger en utbildningstid om tre år. Givet att en första grupp lärare påbörjar utbildningen höstterminen 2021 skulle fem höstomgångar av utbildningen hinna starta och avslutas före 1 juli 2028. Det skulle innebära att cirka 260 lärare skulle behöva delta i varje utbildningsomgång, vilket ger en sammantagen frånvaro av omkring 800 lärare på halvtid de år som flest lärare deltar i utbildning. Detta utgör drygt 15 procent av antalet lärare i de aktuella skolorna sammantaget och bör vara hanterbart. En kortare förlängning av undantaget förordas dock inte eftersom även lärare anställda efter 2011 kommer att ha behov av att kunna vara frånvarande för vidareutbildning.

Utredningen vill framhålla att en förlängning av undantaget till år 2028 utifrån antagandena ovan innebär ett stort behov av utbildningsplatser. De 260 lärare som skulle behöva delta i varje utbildningsomgång av speciallärarutbildningen med inriktning mot utvecklingsstörning kan jämföras med hur många lärare som deltar i den aktuella utbildningen i dag. Omkring 120 personer per år har de senaste åren påbörjat speciallärarprogrammet med inriktning mot utvecklingsstörning inom ramen för reguljär utbildning, och mellan 50 och 170 personer per år har påbörjat utbildningen inom ramen för lärarlyftet. För kommande år räknar Skolverket med att inom ramen för lärarlyftet kunna erbjuda ungefär 200 platser per år på utbildningen. Finansiering för detta finns dock bara fram till 2025. För att möjliggöra komplettering av nödvändiga behörigheter inom den tidsperiod som förslaget till undantag medger är det nödvändigt att utrymme finns på den aktuella utbildningen. Utbildningsplatser måste naturligtvis också finnas tillgängliga för dem som är anställda i särskolan efter 2011 och som saknar behörighet, såväl som för andra inom eller utanför skolväsendet som behöver utbildningen.

6 Ikraftträdande

I detta kapitel redogörs för utredningens förslag om tidpunkt för ikraftträdande av de författningsändringar som beskrivs i kapitel 4 och 5.

6.1 Förslag om tidpunkt för ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i skollagen och i lagen om införande av skollagen bör träda i kraft den 1 juli 2021.

6.1.1 Skälen för utredningens förslag rörande kommunala resursskolor

Förslagen rörande kommunala resursskolor bör träda i kraft så snart som möjligt. Enligt utredningens bedömning torde tidigaste möjliga ikraftträdande vara den 1 juli 2021.

6.1.2 Skälen för utredningens förslag rörande undantag från krav på behörighet inom särskolan

De nuvarande övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för lärare inom grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna och upphör att gälla vid utgången av juni 2021. De föreslagna bestämmelserna bör därför träda i kraft den 1 juli 2021.

7 Konsekvenser

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av utredningens förslag. Vilka konsekvenser som ska beskrivas framgår dels av kommittéförordningen (1998:1474), dels av utredningens direktiv.

7.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen ska en beräkning redovisas av förslagens påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare ska förslagens konsekvenser för den kommunala självstyrelsen belysas, om förslagen har betydelse för denna. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Slutligen ska konsekvenserna beskrivas i enlighet med 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges att det ska framgå av konsekvensutredningen vilket problem som ska lösas med förslagen och vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas.

Enligt utredningens direktiv ska vi utöver detta redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konsekvenserna utifrån principen om icke-diskriminering. Vi ska vidare i enlighet med 14 kap. 3 § reger-

ingsformen beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för våra bedömningar i detta avseende. Slutligen ska utredningen redovisa förslagens administrativa och organisatoriska konsekvenser samt konsekvenserna för behovet av lärarresurser.

Under de olika rubrikerna nedan kommer vi att redogöra för konsekvenserna av de förslag som är relevanta för respektive område.

7.2 Problemet, förslag till lösningar och alternativa lösningar

7.2.1 Reglering av kommunala resursskolor

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens så kallade resursskolor möter de behov som finns och redovisa åtgärder som kan stärka dagens resursskolor, samt lämna nödvändiga och för eleven rättssäkra författningsförslag som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevens grupp-tillhörighet. Utredningen har, delvis mot bakgrund av den korta tid som har funnits till förfogande för att genomföra uppdraget, valt att fokusera på att föreslå en reglering av kommunala resursskolor. Genom att tydliggöra vad som gäller för dessa skolor avseende bland annat rektors ansvar, placering och överklagande underlättas arbetet med att införa sådana skolor för de kommuner som väljer att göra det, och förutsättningarna för elever och vårdnadshavare blir mer likvärdiga och rättssäkra.

Alternativet att inte lägga fram detta förslag hade inneburit att kommuner visserligen kan starta kommunala resursskolor, men att det hade krävts mer resurser till utredningar och administration i kommunerna för att avgöra hur regelverket kring dessa skolor skulle utformas. Det skulle vidare innebära en mindre rättssäker situation för elever och vårdnadshavare.

Det skulle naturligtvis kunna finnas andra sätt att stärka dagens resursskolor. Flera aktörer har påtalat för utredningen att i första hand fristående resursskolor upplever svårigheter kopplade till dagens finansieringssystem och att de önskar en förändring så att tilläggsbelopp betalas ut i större utsträckning eller genom en förändrad process. En förändrad finansiering skulle kunna kombineras med en utökad kontroll, från statligt eller kommunalt håll. Utredningen har

dock valt att inte gå vidare med några förslag till mer omfattande förändringar inom detta område, vilket beskrivs och motiveras närmare i avsnitt 4.3.

7.2.2 Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Bristen på behöriga lärare i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna är omfattande. En relativt stor andel av lärarna i dessa skolformer har en pedagogisk högskoleexamen, men många saknar behörighet att undervisa och sätta betyg. Utöver en grundläggande lärarexamen krävs studier om ytterligare 90 högskolepoäng inom speciallärarprogrammet för att ha behörighet att undervisa och sätta betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna. För de lärare i de aktuella skolformerna som anställdes före den 1 juli 2011 finns ett undantag från dessa regler. Undantaget gäller fram till den 1 juli 2021. Utredningens uppdrag är att analysera om detta undantag bör förlängas, och i så fall lämna ett sådant förslag. Mot bakgrund av att dessa lärare utgör omkring 60 procent av skolformernas personal har det stor betydelse hur undantaget utformas.

Utredningens förslag är att undantaget förlängs till den 1 juli 2028. Motiveringen till den långa tiden återfinns i avsnitt 5.3.1, och handlar framför allt om att en kortare tid skulle innebära att alltför många lärare skulle vara frånvarande från undervisningen samtidigt.

Alternativet att inte lägga fram detta förslag och därmed låta det nuvarande undantaget upphöra 2021 skulle innebära att de aktuella lärarna antingen måste genomgå den vidareutbildning som krävs före den 1 juli 2021, eller att de från och med det datumet inte längre är behöriga att bedriva undervisning och sätta betyg. En omfattande vidareutbildning av lärare under en kort period skulle innebära dels ett behov av en stor utbyggnad av utbildningsplatser, dels att många lärare skulle vara frånvarande från undervisningen samtidigt. Från och med 1 juli 2021 skulle en utebliven förlängning av undantaget innebära en försvårad situation för de aktuella skolorna, eftersom många av de lärare som i dag är behöriga att undervisa och sätta betyg inte längre skulle vara det.

De alternativa förslag som utredningen har övervägt har handlat om att sätta en längre eller kortare tidpunkt för undantagets för-

längning. En kortare tid har vi bedömt skulle innebära en alltför stor påfrestning på elevernas undervisning när många lärare skulle vara frånvarande samtidigt. En markant kortare tid skulle också kunna göra det svårt för lärosätena att erbjuda tillräckligt med utbildningsplatser. I båda dessa avseenden måste också behov av vidareutbildning av lärare anställda efter 2011 vägas in, särskilt som dessa saknar behörighet i än större utsträckning än de som anställdes före 2011. Alternativet att föreslå en längre tid för undantaget har bedömts innebära alltför låga ambitioner när det gäller att förbättra behörighetsläget inom de aktuella skolformerna.

7.3 Konsekvenser av utredningens förslag

7.3.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag bedöms sammantaget inte innebära några förändringar av intäkter eller kostnader för staten eller för kommuner och regioner. Nedan beskrivs utredningens bedömning närmare.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna. I enlighet med den så kallade finansieringsprincipen bör kostnaden för nya uppgifter som åläggs kommunerna finansieras av staten. På motsvarande sätt bör bidragen till kommunsektorn minska om förslag genomförs som innebär minskade kostnader för kommunerna.

Reglering av kommunala resursskolor

Utredningens förslag är att den möjlighet för kommuner att inrätta resursskolor, som tydliggjorts av Högsta förvaltningsdomstolens ovan beskrivna avgörande, skrivs in i skollagen. Förslaget innebär att det blir tydligare vilka regler för exempelvis placering, ansvarig rektor och överklagandemöjlighet som gäller för kommunala resursskolor. Förslaget innebär dock inte någon förändring i sak för kommuners möjlighet eller skyldighet att inrätta resursskolor. Utredningen bedömer

inte heller att regleringens utformning bör innebära krav som leder till merkostnader för de kommuner som i dag har resursskolor.

Kommuner har redan i dag utifrån gällande skollag möjlighet att inrätta resursskolor, men ingen skyldighet att göra detsamma. En del kommuner väljer att göra detta som ett sätt att möta behoven hos vissa elever som har ett omfattande behov av individuellt anpassat stöd, men kommunerna kan också välja att erbjuda detta stöd inom ramen för exempelvis en särskild undervisningsgrupp inom en ordinarie skola. Eftersom utredningens förslag inte innebär några nya skyldigheter för kommunerna att inrätta resursskolor blir den kommunala finansieringsprincipen inte tillämplig. Förslagen innebär i sig inte några kostnader för kommunerna.

Utredningens förslag kan likväl resultera i att fler kommuner väljer att inrätta resursskolor. De förtydligade möjligheterna kan leda till önskemål om resursskolor från skolor och vårdnadshavare. Resursskolor är kostsamma verksamheter eftersom de ofta har en hög personaltäthet och små undervisningsgrupper samt särskilt anpassade lokaler. Att en elev byter skola till en resursskola kan också innebära tillkommande kostnader för skolskjuts, om resursskolan ligger långt från elevens bostad. Även ersättningarna till fristående skolor kan påverkas om kommunens egna skolkostnader förändras.

För de kommuner som väljer att inrätta resursskolor kan det alltså innebära kostnader. En del av kostnaderna bör rimligtvis bara vara en omfördelning av resurser från de skolor där de elever som placeras i resursskolan gick, men beroende på hur kommunen organiserar resursskolan respektive stödet inom ramen för de ordinarie skolorna kan den sammantagna kostnaden påverkas. Samma resurser som används för resursskolor i en kommun kan användas för att skapa exempelvis en flexibel lärmiljö med hög tillgång till specialpedagogisk kompetens och särskilda undervisningsgrupper på skolorna för att bättre kunna möta elevernas behov. Kommunerna avgör själva hur de väljer att fördela sina resurser i detta avseende, och utredningens förslag syftar inte till att förändra detta. Hur skolan organisatoriskt och kompetensmässigt utformar lösningar som ger elever i behov av särskilt stöd bäst förutsättningar för lärande och utveckling måste avgöras på varje skola och i varje kommun.

Förslaget om reglering av kommunala resursskolor syftar i första hand till att tydliggöra vad som gäller för kommunala resursskolor, men motsvarande regler föreslås även införas för grundsärskolan.

Inte heller när det gäller grundsärskolan bedömer utredningen att förslaget kommer att få några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Förbättrad statistik om resursskolor

Förslaget om att Skolverket bör ta in uppgift från kommuner och enskilda skolhuvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd innebär en skyldighet att lämna en uppgift som i dag är frivillig. Tidsåtgången för detta borde dock vara försumbar, i och med att uppgiften bör vara enkel att ta fram för kommunerna och ska lämnas i samband med övriga statistikuppgifter. Förslaget bedöms därför endast innebära marginella kostnader för kommunerna.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Förslaget om att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av tilläggsbeloppet bör bidra till att underlätta kommunernas handläggning av ansökningar om tilläggsbelopp, vilket kan bidra till en mindre besparing för kommunerna.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Utredningens förslag om undantaget från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild undervisning för vuxna innebär att undantaget förlängs till år 2028. Förslaget berör de lärare som anställdes före den 1 juli 2011, och som i dag omfattas av ett motsvarande undantag, som gäller fram till den 1 juli 2021.

Utredningens förslag innebär att undantaget förlängs till år 2028. I förhållande till nollalternativet beskrivet i avsnitt 7.2.2, där undantaget upphör den 1 juli 2021, innebär förslaget en lättnad för kommunerna. Kravet på behöriga lärare kvarstår oförändrat, och de kostnader som är förknippade med kravet kan alltså inte ses som en effekt av utredningens förslag att förlänga undantaget. Utredningens förslag innebär i stället att lärarnas frånvaro för att delta i vidareutbild-

ning kan spridas ut under längre tid. Det innebär också att det ges betydligt bättre möjligheter att hinna med vidareutbildning och därmed undvika en situation där en stor andel av lärarna inte är behöriga att undervisa och sätta betyg. Förslaget innebär därför inte några nya kostnader för kommunerna.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Reglering av kommunala resursskolor

Förslaget om reglering av kommunala resursskolor innebär inte några ekonomiska konsekvenser för staten. Som ovan beskrivs innebär förslaget endast en tydligare reglering av de möjligheter som redan i dag finns för kommunerna att ha resursskolor. Skolmyndigheterna kan se anledning att omarbeta styrande och stödjande dokument utifrån detta, men det ligger inom ramen för deras ordinarie verksamhet och bedöms inte innebära att resurser behöver skjutas till.

Förbättrad statistik om resursskolor

Förslaget om att Skolverket bör ta in uppgift från kommuner och enskilda skolhuvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd innebär att myndigheten behöver hantera och ställa samman denna uppgift. Eftersom detta kommer att göras i samband med att övrig statistik i skolenhetsregistret hanteras bör dock kostnaden vara försumbar.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Förslaget om att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av tilläggsbeloppet innebär en tillkommande uppgift för myndigheterna. Uppdraget bör dock kunna utföras inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget om en förlängning av gällande undantag från krav på behörighet inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna innebär inte någon direkt ekonomisk påverkan på staten. Konsekvenserna för behovet av högskoleplatser beskrivs vidare nedan under avsnitt 7.3.7. Så länge staten låter högskolorna prioritera utbildningsplatser inom ramen för den reguljära utbildningen påverkas inte kostnaderna. Om staten däremot väljer att erbjuda utbildning som uppdragsutbildning och att tillhandahålla statsbidrag inom ramen för ett förlängt lärarlyft innebär det kostnader för staten. Behovet av utbildningsplatser är emellertid detsamma oavsett utredningens förslag, med den skillnaden att förlängningen av undantaget innebär att längre tid finns till förfogande för att genomföra utbildningen.

7.3.2 Samhällsekonomiska konsekvenser**Reglering av kommunala resursskolor**

Förslaget om reglering av kommunala resursskolor innebär i sig inte någon förändring av kommunernas möjligheter eller skyldigheter att inrätta kommunala resursskolor och kan därför inte förväntas ha några direkta samhällsekonomiska konsekvenser. Däremot skulle det faktum att förslaget tydliggör regleringen av resursskolor kunna bidra till att fler kommuner väljer att inrätta sådana skolor. Detta skulle i så fall kunna ha samhällsekonomiska effekter, genom bland annat påverkan på elevernas kunskapsresultat eller på andra aspekter i deras utveckling. En sådan påverkan skulle i förlängningen kunna ha betydelse för elevernas möjligheter till fortsatt utbildning och arbete, god hälsa och deras möjligheter att på andra sätt klara sig i livet. I enlighet med vad utredningen beskriver i kapitel 3 har dock den forskning som hittills genomförts inom området inte tydligt lyckats visa på effekterna av särskilda organisatoriska lösningar, som resursskolor, i förhållande till andra typer av särskilt stöd. Vi kan därför inte säkert säga om fler resursskolor skulle ha positiva eller negativa samhällsekonomiska effekter. I de fall resursskolor lyckas bidra till att elever, som annars inte skulle haft det, får en fungerande skolgång kan det i sig ge positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Det finns samtidigt en risk att kostsamma organisatoriska lösningar

påverkar finansieringen av det övriga skolsystemet, vilket i förlängningen kan leda till sämre kvalitet där. Detta skulle i sin tur på lång sikt kunna göra att färre elever når kunskapskraven, något som får negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget att förlänga undantaget från reglerna för behörighet gällande grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bedöms inte ha några större samhällsekonomiska konsekvenser. Kraven på behörighet för lärarna inom dessa utbildningsformer förblir i grunden desamma som tidigare, men tiden under vilken huvudmännen ges möjlighet att se till att dessa krav uppfylls förlängs. Utredningen bedömer inte att denna förlängning av undantaget kommer att försena behövlig vidareutbildning, eftersom det i praktiken skulle vara mycket svårt för huvudmännen att se till att vidareutbildning genomförs inom den tid som i dag finns till förfogande.

7.3.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Reglering av kommunala resursskolor

Utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen inom skolans område. Redan i dag finns möjligheten för kommuner att ha resursskolor och utredningens förslag förändrar inte detta. Vårt förslag innebär inte heller någon skyldighet för kommunerna att inrätta resursskolor.

Regleringen av de kommunala resursskolorna innebär dock, såsom den är utformad i förslaget, en viss begränsning av den kommunala självstyrelsen. I dag saknas tydlig ledning inom området gällande bland annat ansvarig rektor, tillämpningen av placeringsreglerna i skollagen och överklagandemöjligheter. Den dom från Högsta förvaltningsdomstolen som slår fast att kommunala resursskolor får förekomma tar inte ställning i dessa frågor, och reglering saknas i dag i skollagen beträffande detta.¹ Utredningens förslag syftar till att underlätta för kommunerna genom att förtydliga vad som gäller i dessa avseenden.

¹ Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.

Detta innebär visserligen att kommunernas handlingsutrymme inom området blir något mindre, men utredningen bedömer att inskränkningen är motiverad och proportionerlig i förhållande till syftet eftersom regleringen kan förväntas förenkla för kommunerna. Vidare har vi i förslagen vinnlagt oss om att inte reglera de aspekter som vi bedömer tjänar på att kunna avgöras utifrån lokala förutsättningar, som exempelvis regler för ansökan till resursskolor. Utredningens utgångspunkt har varit att hålla lagstiftningen så öppen och allmän som möjligt, för att inte riskera att hindra eller i onödan försvåra för befintlig och inarbetad verksamhet.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Förslaget att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp syftar till att stötta kommunerna, och inte införa tvingande styrning. Förslaget innebär därför inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget om en förlängning av gällande undantag från krav på behörighet inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär, som beskrivs i avsnitt 7.2.1 och 7.3.1, att kommunernas situation underlättas genom att de aktuella lärarna får bedriva undervisning och sätta betyg under en längre period, samt genom att tiden under vilken de har möjlighet att komplettera sin utbildning för att uppnå behörighet, förlängs.

7.3.4 Konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv

Reglering av kommunala resursskolor

En grundläggande rättighet enligt konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) som blev svensk lag den 1 januari 2020 är att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla beslut som

rör barn. Det innebär enligt utredningens tolkning att eleven i så stor utsträckning som möjligt ska vara delaktig i beslut som innebär ingripande åtgärder i hans eller hennes skolgång, såsom placering i resursskola. Principen om icke-diskriminering är en annan grundläggande rättighet som gäller oberoende av exempelvis barnets ursprung, funktionsnedsättning eller etniska och sociala ursprung.

Våra förslag syftar till att undanröja eventuella hinder för att elever ska få en utbildning som ger dem möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. För vissa elever i behov av omfattande individuellt stöd kan placering i en resursskola vara en bra lösning under en del av skoltiden. Förslaget att införa samma reglering inom grundsärskolan som inom grundskolan syftar till att säkerställa att de elever som går integrerade i resursskola men som läser enligt grundsärskolans kursplaner inte ska missgynnas. Sammantaget innebär barnkonventionen, Salamancadeklarationen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att elever med funktionsnedsättning ska ges ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder i utbildningen, goda möjligheter till individuell utveckling och delaktighet i samhället. Utgångspunkten är att alla elever ska undervisas i ordinarie sammanhang, men att elever i vissa lägen bör kunna ges undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp. Utredningens tolkning är att ovanstående bör ligga till grund för beslut om eventuell placering i resursskola. Beslut bör också fattas med hänsyn till de konsekvenser en placering kan få för eleven på såväl kort som lång sikt med målet om delaktighet i samhället. Utredningen vill också understryka att besluten ska fattas utifrån barnets behov och inte utifrån omgivningens önskemål om att av andra skäl placera elever i ett annat sammanhang.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Syftet med förslaget att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbeloppet är att bidra till ökad rättssäkerhet och en likvärdig bedömning. Förslaget är gynnsamt både ur ett barnrätts- och ett funktionshinderperspektiv eftersom det ökar sannolikheten att kommuner gör mer likartade bedömningar utifrån de behov eleven har oavsett i vilken kommun de bor.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Det är viktigt att alla elever får undervisning av behöriga och legitimerade lärare. Utredningens förslag om förlängning av undantaget syftar till att möjliggöra en rimlig takt för vidareutbildning av de lärare som anställdes före 1 juli 2011 och som i dag saknar rätt behörighet. På så sätt säkerställs det att eleverna får möta behöriga lärare, samtidigt som undervisningen under tiden lärarna vidareutbildas inte störs alltför mycket av att för många lärare är frånvarande samtidigt.

7.3.5 Konsekvenser för jämställdheten

Reglering av kommunala resursskolor

Förslaget om att reglera kommunala resursskolor innebär som beskrivs ovan i sig inte någon förändring när det gäller kommunernas möjligheter eller skyldigheter att inrätta kommunala resursskolor och kan därför inte förväntas ha några direkta effekter för jämställdheten. Emellertid kan en reglering bidra till att fler kommunala resursskolor inrättas och mot bakgrund av att pojkar är överrepresenterade inom den elevgrupp som vanligtvis kommer i fråga för placering i särskild undervisningsgrupp är det möjligt att det innebär att fler pojkar erbjuds plats i kommunala resursskolor. Det kan komma att påverka deras möjligheter till fortsatt utbildning, arbete och delaktighet i samhället. Då forskningen inte ger någon tydlig bild av vilka konsekvenserna blir för de elever som placeras i resursskolor är det svårt att dra några slutsatser om hur det kommer att påverka gruppen pojkar.

Det faktum att pojkar är överrepresenterade i resursskolorna påverkar både de flickor och pojkar som placeras där. De genusnormer som riskerar att prägla utbildningen kan få negativa konsekvenser för både flickors och pojkars skolresultat om resursskolan inte aktivt arbetar med att motverka dem.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

I enlighet med vad som anges ovan syftar förslaget att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbeloppet, till att bidra till ökad

rättssäkerhet och en likvärdig bedömning. Vi har tidigare konstaterat att det är fler pojkar än flickor som går i resursskola. Det är angeläget att Skolverket har detta i åtanke vid utformningen av stödet så att flickors och pojkars behov bedöms på ett likvärdigt sätt.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Utredningen bedömer inte att förslaget att förlänga undantaget från krav på behörighet inom grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning påverkar flickor och pojkar på olika sätt.

När det gäller förslagets påverkan på kvinnor och män kan utredningen konstatera att av de lärare som berörs är betydligt fler kvinnor. Av de lärare som utifrån utredningens antaganden (se avsnitt 5.2) anställdes före den 1 juli 2011 och som därmed omfattas av undantaget är knappt 80 procent kvinnor. Förslaget innebär att en längre tid ges för vidareutbildning än i dag, vilket bedöms gynna den aktuella gruppen.

7.3.6 Konsekvenser för företag

Reglering av kommunala resursskolor

På skolområdet finns många fristående skolor, varav en stor del drivs i företagsform. Dessa kommer inte direkt att påverkas av förslaget, eftersom regleringen endast gäller kommunala resursskolor. Det kan dock, som nämns ovan, tänkas att förslaget i förlängningen innebär att fler kommuner väljer att inrätta kommunala resursskolor. Detta skulle kunna leda till en minskad efterfrågan på fristående resursskolor, eventuellt beroende på hur kvaliteten i de fristående resursskolorna upplevs av elever och vårdnadshavare i förhållande till kvaliteten i de kommunala. Förslaget skulle dock också kunna tänkas ha motsatt verkan. En reglering av kommunala resursskolor skulle också kunna uppfattas som en tydligare legitimering av resursskolor i allmänhet, vilket skulle kunna öka efterfrågan på platser i resursskolor, hos såväl kommunala som enskilda huvudmän.

Förbättrad statistik om resursskolor

Förslaget om att Skolverket ska ta in uppgift från kommuner och enskilda skolhuvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat mottagandet till elever i behov av särskilt stöd innebär en skyldighet att lämna en uppgift som i dag är frivillig. Tidsåtgången för detta borde dock vara försumbar, i och med att uppgiften bör vara enkel att ta fram för huvudmännen och ska lämnas i samband med övriga statistikuppgifter. Förslaget bedöms därför endast innebära marginella kostnader för de enskilda huvudmännen.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Förslaget om att Skolverket, i samverkan med SPSM, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av tilläggsbeloppet bör bidra till att underlätta de enskilda huvudmännens handläggning av ansökningar om tilläggsbelopp. Det kan innebära förenklingar när det gäller ansökan om tilläggsbelopp om kommunernas krav på handlingarna blir mer enhetliga. Stöd för mer likvärdiga bedömningar kan också ge en bättre förutsägbarhet.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget kommer att ha konsekvenser för de enskilda huvudmän som bedriver grundsärskolor, gymnasiesärskolor eller särskild utbildning för vuxna. Förslaget innebär att lärarnas frånvaro för att delta i vidareutbildning kan spridas ut under längre tid. Det innebär också att det ges betydligt bättre möjligheter att hinna med vidareutbildning och därmed undvika en situation där en stor andel av lärarna inte är behöriga att undervisa och sätta betyg. Förslaget innebär därför inte några nya kostnader för de enskilda huvudmännen.

7.3.7 Administrativa och organisatoriska konsekvenser samt konsekvenser för behovet av lärarresurser

Reglering av kommunala resursskolor

Förslaget om reglering av kommunala resursskolor kan, som beskrivs ovan, leda till att fler kommuner väljer att inrätta resursskolor. Det skulle naturligtvis kunna ha konsekvenser för kommunernas organisation. Inrättande av resursskolor kan innebära att resurser, såväl ekonomiska som kompetensmässiga, behöver föras över från ordinarie skolor till resursskolorna. Samtidigt är det viktigt att kommunerna säkerställer att möjligheterna att ge ett bra stöd inom ramen för de ordinarie klasserna inte försämras.

Resursutnyttjandet kan bli mindre effektivt, eftersom en organisering av stödet i en resursskola leder till en minskad flexibilitet i användning av personalresurser. Att säkra tillgång till behöriga och legitimerade lärare i alla ämnen på en liten skolenhet kan bli kostsamt, men om skolan är placerad i anslutning till andra skolor kan samverkan underlättas. Det kan bli svårt att säkerställa att alla elever, både de som är placerade i resursskolan och i ordinarie skolor, får tillgång till behöriga och legitimerade lärare i samma utsträckning. Behovet av specialpedagogisk kompetens bör vara stort i resursskolorna, och om detta behov även ska kunna tillgodoses i de ordinarie skolorna kan det behöva anställas fler specialpedagoger eller speciallärare i kommunen. Även i resursskolorna ska det finnas tillgång till de övriga kompetenser inom elevhälsan som skollagen reglerar. Det kan innebära att fler inom dessa yrkesgrupper behöver anställas. I ett läge då det redan råder rekryteringsutmaningar vad gäller lärare och elevhälsopersonal kan inrättande av resursskolor öka risken för att fler elever behöver undervisas av lärare som saknar behörighet och legitimation. Tillgängligheten till elevhälsans yrkesgrupper påverkas emellertid av hur dessa kompetenser fördelas mellan skolenheterna i kommunen.

Även kunskapsutbyte och samverkan mellan lärare i ordinarie klasser och lärare med särskilt ansvar för elever i behov av särskilt stöd kan försvåras. När dessa lärargrupper arbetar på samma skolenhet finns naturliga kontaktvägar och ökade möjligheter till samarbete som kan bidra till arbetet för mer flexibla och varierande lärmiljöer i de ordinarie skolorna. Om allt fler kommuner inrättar resursskolor och minskar antalet särskilda undervisningsgrupper i ordinarie skolenheter

kommer dessa kontaktvägar att försvagas, något som kan påverka eleverna och möjligheten att utveckla inkluderande lärmiljöerna i de ordinarie skolorna.

Vilka organisatoriska effekter inrättande av resursskolor får beror dock på kommunens storlek och organisation i övrigt samt hur förvaltningen arbetar för att underlätta samverkan mellan skolenheterna och skolornas arbete generellt med att utveckla inkluderande lärmiljöer. I exempelvis kommuner med små skolenheter skulle en koncentration av viss kompetens till en skolenhet emellertid kunna innebära effektiviseringsvinster, eftersom elever med liknande behov kan samlas på ett ställe.

Förbättrat stöd vid tillämpning av tilläggsbelopp

Ett förbättrat stöd till kommuner och enskilda huvudmän för tillämpning och hantering av tilläggsbeloppet skulle kunna bidra till att minska administrationen vid ansökningar om tilläggsbelopp. Genom att tydliggöra vilka krav som bör ställas vid en ansökan kan skillnaderna mellan olika kommuners krav minska, vilket kan underlätta för fristående skolor som verkar i flera kommuner. Ett stöd för tillämpning och hantering kan också innebära stordriftsfördelar när inte varje kommun behöver ta fram motsvarande stöd.

Undantag från krav på behörighet inom särskolan

Förslaget om ett förlängt undantag vad gäller behörighetsreglerna inom särskolan påverkar behovet av högskoleplatser. I första hand bedöms behovet av platser på utbildningen till speciallärare med inriktning mot utvecklingsstörning påverkas, men även andra pedagogiska utbildningar kan påverkas, beroende på vilka behörigheter som behöver kompletteras för de lärare som omfattas av undantaget och som i dag inte har full behörighet.

I förhållande till dagens läge – att undantaget upphör 2021 och vidareutbildning ska vara genomförd till dess – innebär förlängningen av undantaget åtminstone i teorin att trycket på utbildningsplatser för den aktuella gruppen minskar, eftersom tiden under vilken utbildningen kan förläggas förlängs. Vi vet dock att utbildningstakten hittills inte har varit på den nivå att behörighetsreglerna kommer att vara

uppfylla inom ramen för det nuvarande undantaget. Givet att vidareutbildning nu kommer till stånd för alla de lärare som behöver genomgå den för att uppnå behörighet kommer det att innebära ett högt tryck på utbildningen för speciallärare med inriktning mot utvecklingsstörning även med ett förlängt undantag.

7.3.8 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.² Utredningens förslag om reglering av resursskolor syftar till att förbättra likvärdigheten och rättssäkerheten för alla elever, oavsett bakgrund. Förslaget beträffande behörighet i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna syftar till att förbättra kompetensnivån i de aktuella utbildningsformerna, vilket gagnar eleverna, oavsett bakgrund.

7.3.9 Övriga konsekvenser

Utredningen ska enligt kommittéförordningen när tillämpligt utöver vad som redovisats ovan, även beskriva konsekvenserna av utredningens förslag för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Utredningen bedömer att förslagen inte har någon större påverkan på dessa områden. Möjligen kan förslaget ha konsekvenser för brottsligheten eftersom en genomförd skolgång är en av de främsta skyddsfaktorerna mot ohälsa, kriminalitet och utanförskap senare i livet, enligt forskning.³ En förhoppning då resursskolor inrättas är att fler elever ska ges goda möjligheter att fullfölja en grundskoleutbildning. Om kommunala resursskolor kan bidra till att fler elever fullföljer en grundskoleutbildning kan det få långtgående konsekvenser för såväl individens framtid som en minskad risk för brottslighet

² Regeringens proposition 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009 Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.* Utgiftsområde 13.

³ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport*.

i samhället. Mot bakgrund av att det saknas forskning som visar på effekterna av resursskolor är det emellertid osäkert vilka övriga konsekvenser förslaget kommer att få.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

10 kap.

31 a §

Kommunen får vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola).

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas.

För en resursskola gäller inte reglerna i 29 § första stycket, 30 och 31 §§.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om kommunala resursskolor.

Enligt första stycket får en kommun vid vissa skolenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd, dvs. kommunen ges en lagstadgad rätt att inrätta så kallade resursskolor. Av första stycket följer också att det enbart är elever i behov av särskilt stöd som kan komma i fråga för placering i en resursskola. Ett beslut om att en elev ska ges särskilt stöd ska enligt 3 kap. 7 § skollagen föregås av en utredning. Om det inte är uppenbart obehövt ska vid en sådan utredning samråd ske med elevhälsan. Visar utredningen att eleven i fråga är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Har kommunen valt att inrätta resursskolor kan en sådan elev således, om kommunen bedömer att det finns behov av det, komma i fråga för placering i resursskola.

Enligt andra stycket är det kommunen som beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter vårdnadshavares medgivande. För att klarlägga och ta ställning till elevens behov behöver dessa vara utredda. Eftersom det enbart är elever i behov av särskilt stöd som kan komma i fråga för placering i en resursskola kommer det i de fall där en sådan placering kan bli aktuell redan finnas en utredning om elevens stödbehov. I de fall den befintliga utredningen inte ger tillräckligt underlag för att bedöma elevens behov av placering i en resursskola kan den behöva kompletteras med ytterligare utredningsåtgärder. Det kan exempelvis finnas anledning att särskilt belysa de aspekter som är relevanta för att bedöma elevens behov av placering i resursskola och säkerställa att en sådan placering är rätt åtgärd för att kunna tillgodose elevens behov av stöd. Vidare ska en placering av en elev i en resursskola regelbundet följas upp och utvärderas.

Enligt tredje stycket gäller inte reglerna i 29 § första stycket, 30 och 31 §§ för en kommunal resursskola. Det innebär att kommunerna vid utformningen av sina resursskolor inte är skyldiga att beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. Inte heller gäller för kommunala resursskolor skollagens regler om att en elev ska placeras där om elevens vårdnadshavare önskar det. Inte heller är reglerna i 10 kap. 31 § skollagen om att en elev som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där tillämpliga vad gäller de kommunala resursskolorna. Eftersom det inte är någon rättighet att placeras i en resursskola kan det inte heller finnas en rättighet att behålla en sådan plats. En elev som placerats i en resursskola har således inte rätt att gå kvar i resursskolan om behovet av en sådan placering inte längre föreligger.

Paragrafen behandlas i kapitel 4.

35 §

Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*), och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 39 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående grundskola.

I första stycket punkten 2 har ordet resursskola lagts till med anledning av att begreppet nu införts för de kommunala grundskolornas del. Ändringen innebär ingen förändring i sak.

11 kap.

30 a §

Kommunen får vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola).

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas.

För en resursskola gäller inte reglerna i 28 § första stycket, 29 och 30 §§.

Bestämmelsen, som är ny, behandlar en kommuns möjligheter att vid vissa skolenheter begränsa urvalet till elever i behov av särskilt stöd. Materiellt motsvarar bestämmelsen den i 10 kap. 31 a §. Se kommentaren till den bestämmelsen.

34 §

Varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*), och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 38 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som

Paragrafen reglerar mottagande i fristående grundsärskola.

I första stycket punkten 2 har ordet resursskola lagts till med anledning av att begreppet nu införts för de kommunala grundskolornas del. Ändringen innebär ingen förändring i sak.

8.2 Förslaget om lag till ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800)

33 §

I fråga om lärare eller förskollärare som saknar legitimation för att bedriva undervisning i skolväsendet och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 tillämpas under tiden för anställningen 2 kap. 3 § första och andra styckena eller 2 a kap. 3 § andra stycket i 1985 års skollag i stället för 2 kap. 13, 17 och 18 §§ i den nya skollagen, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller undervisning i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2028.

Lärare som saknar legitimation för att besluta om betyg enligt 3 kap. 16 § i den nya skollagen och som har ingått avtal om anställning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog före den 1 juli 2011 är under tiden för anställningen behöriga att besluta om betyg, dock längst till utgången av juni 2015 eller, när det gäller betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna, längst till utgången av juni 2028.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som avses i 2 kap. 17 § i den nya skollagen och som före den 1 juli 2011 har ingått avtal om anställning för att bedriva sådan undervisning som avses i samma paragraf. I fråga om en lärare som avses i 2 kap. 17 § första stycket 1 i den nya skollagen gäller detta dock bara om han eller hon uppfyller de krav som anges där.

Andra stycket gäller inte lärare som har ingått avtal om anställning utan tidsbegränsning före den 1 juli 2011 för att bedriva sådan undervisning som avses i 2 kap. 20 § andra eller tredje stycket i den nya skollagen.

Bestämmelsen innehåller övergångsbestämmelser som innebär undantag från krav på legitimation och behörighet för lärare som har ingått avtal om anställning före den 1 juli 2011.

I första och andra stycket har gjorts en ändring med innebörden att undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna förlängs till utgången av juni 2028.

Referenser

- Cervin, E. (2017). *Ett begrepp med många tolkningar* i Chef och ledarskap, 2017-05-23.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006).
www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html.
- De globala målen* (2015). www.globalamalen.se/om-globala-malen/.
- Emanuelsson, I. (2004). Integrering/inkludering i svensk skola i Tøssebro, J. (red.). *Integrering och inkludering*. Lund: Studentlitteratur.
- Emanuelsson, I. (1974). *Utbildningshandikapp i långtidsperspektiv*. Avhandling. Lärarhögskolan i Stockholm.
- Europeiska unionens råd (2018). *Rådets rekommendation av den 22 maj 2018 om att främja gemensamma värden, inkluderande utbildning och en europeisk dimension i undervisningen*.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)&from=EN).
- Florin, C. (2010). *Från folkskola till grundskola 1842–1962*.
www.lararnashistoria.se/sites/lararnashistoria.se/files/artiklar/Från%20folkskola%20till%20grundskola_0.pdf.
- Förenta nationernas kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2014). *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sammanfattande slutsatser avseende Sveriges första rapport 12 maj 2014*.
CRPD/C/SWE/CO/1.
- Förordningen 2011:326 om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

- Gidlund, U. (2018). *Discourses of Including Students with Emotional and Behavioural Difficulties (EBD) in Swedish Mainstream Schools*. Avhandling. Mittuniversitetet.
- Giota, J. (2013). *Individualiserad undervisning i skolan – en forskningsöversikt*. Vetenskapsrådets rapportserie 3:2013. Bromma: Arkitektkopia.
- Giota, J. och Emanuelsson, I. (2011). *Specialpedagogiskt stöd, till vem och hur? Rektorers hantering av policyfrågor kring stödet i kommunala och fristående skolor*. Göteborgs universitet RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 1.
- Giota, J. (2011). Förlorare på flera nivåer i *Pedagogiska magasinet*, nr 4.
- Gustafsson, J.-E. (2006). *Lika rättigheter – likvärdig utbildning? En sammanfattning av studien Barns utbildningssituation – bidrag till ett kommunalt barnindex*. Stockholm: Rädda barnen.
- Heir, T. och Katzman, L. I. (2012). *Effective Inclusive Schools: Designing Successful Schoolwide Programs*. Johan Wiley and Sons.
- Hellberg, K. (2007). *Elever på ett anpassat individuellt gymnasieprogram: skolvardag och vändpunkter*. Avhandling. Umeå universitet.
- Hellqvist, R. (2011). *Hyllad skola gav överbetyg i Skolvärlden*, 2011-11-28.
- Hjörne, E. och Säljö, R. (2019). *Teaching and learning in the special education setting: Agency of the diagnosed child* i Emotional and Behavioural Difficulties.
- Hjörne, E. (2017). ADHD in the Classroom: a Pedagogy and it's Paradoxes i Sangeeta Bagga-Gupta (Ed) *Marginalization processes across different settings. Going beyond the mainstream*. Newcastle-upon-Tyne: Cambridge scholars publishing.
- Hjörne, E. och Evaldsson, A.-C. (2015). *Reconstituting the ADHD girl: accomplishing exclusion and solidifying a biomedical identity in an ADHD class* i International Journal of Inclusive Education, 19(6).

- Hjörne, E. och Säljö, R. (2013). *Att platsa i en skola för alla: elevhälsa och förhandling om normalitet i den svenska skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjörne, E. (2011). Livet i en särskild undervisningsgrupp i Eriksson Gustavsson, A-L., Göransson, K. och Nilholm, C. (Red.) *Specialpedagogisk verksamhet i grundskolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Hühne von Seth, M. (2011). *Nossebro återupprättade hedern i Chef och ledarskap*, 2011-12-08.
- Hultén, E-L. (2017). Trygga elever ställde krav på gymnasiet i *Pedagogiska Magasinet*, 2017-03-03.
- Håkansson, J. och Sundberg, D. (2012). *Utmärkt undervisning: Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur Kultur Akademisk.
- Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.
- Högsta förvaltningsdomstolen (2012). Dom i mål nr 4314-11. 2012-06-07.
- Ifous (2015). *Att forma skolan efter eleverna: Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner*, 2015:1 – Styrgruppens rapport.
- Karlsson, Y. (2007). *Att inte vilja vara problem – social organisering och utvärdering av elever i en särskild undervisningsgrupp*. Avhandling. Linköpings universitet.
- Konventionen om barnets rättigheter* (1989).
<https://unicef.se/barnkonventionen/las-texten>.
- Kopp, S. (2020). *Adhd hos flickor, en sammanställning av kunskapsutvecklingen under åren 2000–2010*.
<https://gillberg.blogg.gu.se/sv/2019/11/04/adhd-hos-flickor-en-sammanstallning-av-kunskapsutvecklingen-under-aren-2000-2010-av-svenny-kopp/>.
- Kungliga Skolöverstyrelsen (1980). *Läroplan för grundskolan, Lgr 80*.
- Kungliga Skolöverstyrelsen (1969). *Läroplan för grundskolan, Lgr 69*.

- Kungliga Skolöverstyrelsen (1962). *Läroplan för grundskolan, Lgr 62*.
- Kungliga Skolöverstyrelsen (1955). *Undervisningsplan för rikets folkskolor*.
- Lagen (2010:801) om införande av skollagen (2010:800).
- Ljusberg, A-L. (2009). *Pupils in remedial classes*. Avhandling. Stockholms universitet.
- Malmqvist, J. och Nilholm, C. (2016). *The antithesis of inclusion? The emergence and functioning of ADHD special education classes in the Swedish school system* i Emotional and Behavioural Difficulties, 21(3).
- Malmqvist, J. (2012). *Hemskola i stället för resursskola för "Elever I Specifika Skolsvårigheter"*. Högskolan för lärande och kommunikation (HLK) i Jönköping.
- Myndigheten för delaktighet (2017). *Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Allmän kommentar nr 4 om rätten till inkluderande utbildning*.
- Nilholm, C. och Göransson, K. (2019). *Inkluderande undervisning – vad kan man lära sig av forskningen?* Specialpedagogiska skolmyndigheten FoU skriftserie nr 3 2014 rev. 2019.
- Persson, B. och Persson, E. (2016). *Inkludering och socialt kapital: Skolan och ungdomars välbefinnande*. Lund: Studentlitteratur.
- Persson, B. och Persson, E. (2012). *Inkludering och måloppfyllelse – att nå framgång med alla elever*. Stockholm: Liber.
- Persson, B. och Persson, E. (2011). *Inkludering för ökad måloppfyllelse ur elevperspektiv* i PAIDEIA nr 2 02.
- Persson, B. (2008). *On other people's terms: schools' encounters with disabled students* i European Journal of Special Needs Education, 23 (4).
- Regeringens proposition 2017/18:182. Samling för skolan.
- Regeringens proposition 2015/16:134. Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever.
- Regeringens proposition 2013/14:160. Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.
- Regeringens proposition 2009/10:165. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

- Regeringens proposition 2008/09:1. Budgetpropositionen för 2009
Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor
m.m. Utgiftsområde 13.
- Regeringens proposition 1992/93:220. En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.
- Regeringens skrivelse 1996/97:112. Regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning 1996.
- The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, (1994).
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>.
- Sandgren, O. (2016). Utbildning för elever med grav språkstörning
En forsknings- och kunskapsöversikt i SOU 2016:46 *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*.
- Skolinspektionen (2014). *Föreläggande vid vite efter tillsyn i Linköpings kommun*. Beslut 2014-10-23. Dnr 43-2011:1859.
- Skolinspektionen (2014). *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:06.
- Skollagen (2010:800).
- Skollagen (1985:1100).
- Skolverket (2020). Skolenhetsregistret, statistik hämtad 2020-01-24.
- Skolverket (2019). *Lärarprognos 2019: Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*. Dnr 5.1.3-2018:1500.
- Skolverket (2019). *PM – Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19*. Dnr 2018:1562.
- Skolverket (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Rapport 440.
- Skolverket (2014). *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409.
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikter*.
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lgr 11.

- Skolverket (1994). *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lpo 94.
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport*.
- Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5. Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
- SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.
- SOU 2016:59 *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik*.
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019). *Kunskapsunderlag om resursskola*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Skolan kan vara avgörande för flickor med adhd i Lika värde*, nr 1 2020.
- Sund, K. (2007). *Teachers, family and friends: Essays in economics of education*. Avhandling. Stockholms universitet.
- Sveriges internationella överenskommelser SÖ 2008:26. *Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och fakultativt protokoll till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2017). *Olika är normen: Att skapa inkluderande lärmiljöer i skolan*. Linköping: LTAB.
- Sweco (2019). *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever i behov av omfattande särskilt stöd*.
- Utbildningsdepartementet (2018). *Remissammanställning av yttranden över betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). U2016/04280/GV.
- Utredningen om en tioårig grundskola, U 2020:02. Dir. 2020:24.
- UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: Ensuring access to Education for All*. Paris: UNESCO.
www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Guidelines_for_Inclusion_UNESCO_2006.pdf.
- Vlachos, J. (2011). *Är Essungas synvända en synvilla?*
I EKONOMISTAS, 2011-11-10.

- Österling, O. (1967). *The efficacy of Special Education. A comparison of classes for slow learners* i *Studia Scientiae Paedagogicae Upsaliensia*, (VII) Stockholm: Svenska Bokförlaget/Norstedts.
- Östlund, D. (2018). *Del 1: Stöd till elever – en tillbakablick Specialpedagogik – Grundskola åk 1–9*. Modul: Inkludering och delaktighet – uppmärksamhet, samspel och kommunikation.

Kommittédirektiv 2017:88

Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera brister i stödarbetet samt föreslå hur arbetet kan förbättras,
- analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser som kan bidra till att skapa ett mer aktivt och väl fungerande elevhälsoarbete och därmed stärka elevhälsans kompensatoriska roll,
- analysera om beslut om att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2019.

Alla elever får inte det stöd de behöver i skolan

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolans huvuduppgift är att ge alla elever förutsättningar att uppnå de nationella kunskapskraven och målen för utbildningen, dvs. tillräckliga kunskaper för att de ska klara framtida studier och yrkesliv (1 kap. 4 § skollagen [2010:800]).

Trots det lämnade drygt 17 800 elever eller 16,9 procent (12,7 procent av flickorna och 21 procent av pojkarna) grundskolan vårterminen 2016 utan att ha blivit behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Att så många som 21 procent av samtliga pojkar inte når behörighet är en utmaning ur ett jämställdhetsperspektiv och behovet av genusmedvetna insatser lyfts fram av bl.a. Delegationen för jämställdhet i skolan (SOU 2010:99) och Utredningen män och jämställdhet (SOU 2014:6).

Statens skolinspektions tillsyn visar att det är vanligt förekommande att huvudmännen inte tillgodoser elevernas rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. Tillsynen visar också att det är vanligt med brister i elevhälsoarbetet.

En särskilt utsatt grupp är familjehemsplacerade barn och de barn och ungdomar som placeras på hem för vård eller boende (HVB). Många av dessa barn går igenom påfrestningar av olika slag och byter ofta skola. De löper därför extra stor risk att misslyckas i skolan.

I budgetpropositionen för 2017 aviserade regeringen att en läsa-skriva-räkna-garanti ska införas. Detta för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser, vilket kan förebygga problem som kan växa under lång tid och försvåra för den enskilde eleven (prop. 2016/17:1 utgiftsområde 16, s. 197). En viktig grund för arbetet med denna garanti är de förslag som lämnas i betänkandet *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik* (SOU 2016:59). Regeringen bedömer dock att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa att elever får de olika former av stöd som de behöver för att uppnå kunskapskraven.

Utöver den aviserade läsa-skriva-räkna-garantin och gällande stöd-bestämmelser har regeringen tagit initiativ för att stimulera huvudmän att utanför ordinarie undervisningstid anordna verksamhet med syftet att öka andelen behöriga till gymnasieskolans nationella program. Huvudmännen kan söka statsbidrag dels för hjälp med läxor och annat skolarbete, dels för att bedriva lovskola. Den 1 augusti 2017 träder bestämmelser i skollagen i kraft om att huvudmän ska vara skyldiga att i vissa situationer erbjuda elever lovskola.

Uppdraget att utreda hur elever kan få bättre stöd

Arbetet med stödinsatser behöver förbättras så att fler elever får förutsättningar att nå kunskapskraven

Elever ska skyndsamt ges extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen när det framkommer att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 5 a § skollagen). Om det, trots extra anpassningar, kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska hon eller han ges sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen). Som tidigare har nämnts aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2017 att en läsa-skriva-räkna-garanti ska införas för att garantera att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser. En viktig grund för arbetet med denna garanti är de förslag som lämnas i betänkandet *På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik* (SOU 2016:59).

Trots att skollagen är tydlig är det som tidigare nämnts vanligt att skolor brister i sitt arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. Av Skolinspektionens årsrapport för 2016 framgår att det fanns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd i 38 procent av de grundskolor som genomgått regelbunden tillsyn av myndigheten. Brister består vanligtvis i att elevernas stödbehov inte utreds eller att de inte får det stöd de behöver.

Det förekommer att lärare vid kartläggning eller utredning pekar på insatser som man bedömer som möjliga att ge snarare än på insatser utformade efter elevens faktiska stödbehov. I flera fall då Skolinspektionen granskat skolors insatser för elever som fått betyget F framgår att det är vanligt att betyget satts utan föregående insatser och att rektorn eller elevhälsan inte har informerats om elevernas svårigheter i undervisningssituationen.

Även Statens skolverk har noterat liknande problem. I PM – Betyg och stöd från årskurs 6 till 9 (2017) påpekar Skolverket att en stor andel av de elever som uppvisade bristande kunskaper i årskurs 6 också saknade godkända betyg i alla ämnen då de avslutade årskurs 9. Totalt sett hade drygt 15 600 elever inte uppnått godkända betyg i alla ämnen i årskurs 6 och av dessa hade närmare 9 100 inte heller uppnått godkända betyg i alla ämnen i årskurs 9. Bland de 8 800 av dem som Skolverket även kan koppla till uppgifter om särskilt stöd ser myndigheten att närmare hälften, 4 200 elever, har fått särskilt stöd under årskurs 8 eller 9. Det är därmed närmare 4 600 elever med F eller uteblivet betyg i både årskurs 6 och 9 som varken fått särskilt stöd i årskurs 8 eller i årskurs 9. Det är fler pojkar än flickor som fått betyget F. Erfarenheter visar även att elever i behov av särskilt stöd i flera ämnen endast ges särskilt stöd i ett fåtal av dessa, oftast i engelska, matematik och svenska. Stödbehoven kopplas ofta till ett specifikt ämne, trots att problematiken kan påverka elevens möjligheter i flera ämnen. Det förekommer att den som undervisar saknar kunskap om hur undervisningen ska anpassas för att tillmötesgå behoven liksom att undervisningen genomförs av obehöriga lärare eller av personal utan någon pedagogisk högskoleutbildning överhuvudtaget. Slutligen framgår av Skolinspektionens tillsyn att det förekommer att skolor inte följer upp och utvärderar om de vidtagna åtgärderna varit effektiva. Exempelvis har elever placerats i en särskild undervisningsgrupp utan att ställning tagits till om placeringen är nödvändig. Stödet ska – om det finns särskilda skäl – även kunna ges i en annan miljö, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det (prop. 2009/10:165, s. 292). Det är således elevens behov som ska vara styrande för vilken typ av stöd som ska ges. I de fall undervisning utanför den grupp eleven normalt tillhör anses vara det mest lämpliga för eleven är det denna stödinsats som ska sättas in.

De allra flesta elever kan genom ett välfungerande arbete med stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd nå de kunskapskrav som minst ska nås. Det förekommer dock att elever, trots omfattande särskilt stöd, har stora svårigheter att uppnå kunskapskraven. Det kan t.ex. handla om elever med stora inlärningssvårigheter eller autism eller autismliknande tillstånd. Det är viktigt att även dessa elevers skolsituation uppmärksammas och hanteras på bästa sätt. Enligt den äldre skollagen (1985:1100) tillhörde elever med autism eller autismliknande tillstånd särskolans personkrets. Enligt den gällande skollagen (2010:800) tillhör sådana elever grundsärskolans målgrupp endast om de också har en utvecklingsstörning.

Det finns dock skolor där arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar väl, med befintliga resurser. Eftersom många elever inte får det stöd de behöver, trots att lagstiftningen föreskriver att så ska ske, är det därför viktigt att se över orsaken till att arbetet inte fungerar väl på en del skolor.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera brister i stödarbetet samt föreslå hur arbetet kan förbättras, och
- vid behov föreslå åtgärder och nödvändiga författningsändringar.

Elevhälsan kan spela en viktig roll i arbetet med att främja elevernas lärande och utveckling mot utbildningens mål

Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och det är elevernas utveckling mot utbildningens mål som ska stödjas (2 kap. 25 § skollagen). Detta innebär att elevhälsan ska bidra till skapandet av miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa (prop. 2009/10:165, s. 656).

Återkommande rapporter från både Statens skolinspektion och Statens skolverk visar att många skolor har svårt att förverkliga detta uppdrag. Nästan varannan grundskola och grundsärskola som under 2016 genomgått tillsyn fick påpekanden om brister som rör elevhälsan. Brister i elevhälsans arbete kan påverka skolors arbete med extra anpassningar och särskilt stöd negativt. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av elevhälsan under 2015 visar också att det förebyg-

gande och hälsofrämjande arbetet ofta initieras och genomförs av lärare utan elevhälsans medverkan (rapport 2015:05). Av granskningen framgår vidare att arbetet sällan hade en tydlig strategi som följs upp och utvärderas. Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomförde år 2015 en tillsyn av elevhälsan. Tillsynen visar att elevhälsan fungerar bra inom flera områden, t.ex. genomförandet av hälsobesök, kontroller och vaccinationer. Mot bakgrund av vad som framkommit vid tillsyn menade dock IVO att det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser, samt att rutiner tas fram för att tidigt upptäcka elever som behöver extra individanpassat stöd och ge dem de insatser de behöver i rimlig tid. I Skolverkets delredovisning av uppdraget (U2016/02937/S) att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och hälsofrämjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål görs bedömningen att skolor behöver stöd för att utforma sitt hälsofrämjande arbete. Framför allt finns ett behov av kunskap om hur ett systematiskt hälsofrämjande arbete kan utformas i praktiken. I betänkandet *Saknad!* Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) föreslås bl.a. att regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras. I 2015 års Skolkommissons betänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) föreslås att frågan om hur elevhälsan kan göras mer ändamålsenlig, tillgänglig och likvärdig bör utredas.

Det finns skolor som utmärker sig positivt för sitt elevhälsoarbete, utan att mer resurser har tillförts. I dessa skolor är elevhälsan en aktiv part i det förebyggande, hälsofrämjande och åtgärdande arbetet. Rektorn och elevhälsan involveras i ett tidigt skede och arbetet är både kort- och långsiktigt samt kontinuerligt. Elevhälsan är tillgänglig och stöd ges i rätt tid. Utöver rektorn och de personalkategorier som enligt skollagen ska ingå i elevhälsan förekommer det även att bl.a. studie- och yrkesvägledare, föreståndare för fritidshem, beteendevetare och socionomer ingår. Det finns också exempel, bl.a. från andra länder, på hur samverkan mellan elevhälsa, socialtjänst och hälso- och sjukvården kan fungera väl. I *Vägledning för elevhälsan* (2016) beskriver Socialstyrelsen och Skolverket att elevhälsoarbetet förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övrig personal i skolan. Elevhälsan behöver samverka med den

pedagogiska personalen för att utveckla skolans arbets- och lärandemiljöer. Arbetet med elevhälsan bedrivs i skolans alla miljöer, inte minst i klassrummet där läraren spelar en central roll. I rektorns uppdrag ingår att verka för en hälsofrämjande skolutveckling som syftar till att skolans elever ska nå kunskapsmålen. För att ge lärarna det stöd de behöver i detta arbete behöver därför elevhälsans kompetens tas tillvara i större utsträckning än i dag.

Både flickor och pojkar hindras av traditionella genusnormer, och förebyggande insatser bör integrera arbete med jämställdhet och genus. Jämställdhetsarbete i skolan som syftar till att förebygga destruktiva normer kring maskulinitet har visat på positiva effekter bl.a. för ökad studiero och särskilt pojkars resultat (SOU 2010:99, SOU 2014:6). I detta arbete kan elevhälsan spela en viktig roll för att utveckla ett genusmedvetet förebyggande arbetssätt.

Skolors elevhälsoarbete bör utformas så att det har effekt för elevers måluppfyllelse. Som stöd för detta kan det exempelvis behövas evidensbaserade program för arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet. Vidare kan det med hänsyn till vissa elevers behov behövas en ökad samverkan mellan elevhälsan och den landstingskommunala verksamheten. Det är sammanfattningsvis viktigt att ta ett helhetsgrepp kring hur ett långsiktigt, hållbart arbete över skolformer kan utformas med utgångspunkt i alla barns och ungas behov av stöd.

Utredaren ska därför

- analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser som kan bidra till att skapa ett mer aktivt och väl fungerande elevhälsoarbete och därmed stärka elevhälsans kompensatoriska roll,
- uppmärksamma genusmedvetna insatser med syftet att höja kunskapsresultaten i skolan, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att utreda om ett beslut att inte flytta en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas

I skolförordningen (2011:185) finns bestämmelser om uppflyttning av elever mellan årskurser i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Vid slutet av läsåret ska varje elev flyttas till närmast högre årskurs. Rektorn får dock besluta att en elev inte ska

flyttas till närmast högre årskurs, om det med hänsyn till elevens utveckling och personliga förhållanden i övrigt är lämpligast för eleven. Innan rektorn fattar beslut ska elevens vårdnadshavare få tillfälle att yttra sig. Beslutet får inte överklagas (4 kap. 4 och 5 §§ och 15 kap. 1 § skolförordningen).

För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år. Frågan om skolpliktens förlängning prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om förlängning av skolplikten får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (7 kap. 13 § och 28 kap. 12 § 3 skollagen).

Skolan ska arbeta inkluderande och huvudregeln är att elever som har behov av särskilt stöd i första hand ska få stödet i sin ordinarie undervisningsgrupp. Att låta en elev få undervisning utanför sin ordinarie undervisningsgrupp kan vara ingripande för den enskilde eleven. Bland annat av detta skäl kan ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (3 kap. 7 och 11 §§ och 28 kap. 16 § 2 skollagen). Även ett beslut att en elev inte ska flyttas till närmast högre årskurs kan uppfattas som mycket ingripande för den enskilde eleven.

Att det går att överklaga ett beslut att inte förlänga skolplikten och ett beslut om enskild undervisning eller placering i särskild undervisningsgrupp kan tala för att även ett beslut att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas. Det finns därför behov av att utreda frågan närmare.

Utredaren ska därför

- analysera om beslut att inte flytta upp en elev till närmast högre årskurs ska kunna överklagas, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Om utredaren finner att förslagen även kan vara viktiga för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att lämna förslag även för dessa skolformer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konsekvenserna utifrån principen om ickediskriminering. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Statens institutionsstyrelse, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges skolledarförbund och andra berörda myndigheter och organisationer av betydelse för uppdraget. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar och uppdrag till myndigheter av betydelse för utredningsuppdraget. Ett sådant uppdrag är det som regeringen beslutade den 16 mars 2017 om att ge Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Uppdraget syftar till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:33

Tilläggsdirektiv till Utredningen bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås (U 2017:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2018

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för alla elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (dir. 2017:88).

Utredaren ska nu även

- undersöka förutsättningarna för att införa en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan motsvarande den som har föreslagits för grundskolan, sameskolan och specialskolan, och vid behov föreslå författningsändringar, och
- föreslå nödvändiga ändringar i skollagen med utgångspunkten att barn och elever som huvudregel inte ska vara uppdelade efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 20 januari 2019.

Uppdraget att utreda om åtgärdsgarantin även ska omfatta grundsärskolan

Den 21 mars 2018 överlämnade regeringen propositionen *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser till riksdagen* (prop. 2017/18:195). Syftet med garantin är att elever i behov av stöd, tidigt ska få stöd utformat utifrån sitt behov. Ett antal remissinstanser som har yttrat sig över det betänkande som ligger till grund för propositionen har anfört att garantin även bör omfatta grundsärskolan. Att det nu finns en föreslagen skyldighet att använda bedömningsstöd även i grundsärskolan talar för att undersöka förutsättningarna för en sådan garanti även i denna skolform. Även den omständigheten att en elev kommer att gå miste om delar av åtgärdsgarantin om hon eller han efter förskoleklassen börjar i grundsärskolan, talar för att garantin bör gälla i samtliga obligatoriska skolformer.

Utredaren ska därför

- undersöka förutsättningarna för att införa en motsvarande åtgärds-
garanti i grundsärskolan, och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att utreda könsuppdelning av barn och elever i undervisningen och i utbildningen i övrigt

Under senare tid har Statens skolinspektion fått flera anmälningar om att skolor regelmässigt bedriver könsuppdelad undervisning. Det framgår av Skolinspektionens tillsynsbeslut att undervisning som organiseras så att den i betydande omfattning sker i könsuppdelade grupper strider mot läroplanen. I Statens skolverks redovisning av regeringens uppdrag att lämna förslag till ändringar i läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan i syfte att förtydliga skolans jämställdhetsuppdrag (U/2017/00412/S), bedömer myndigheten att könsuppdelad undervisning riskerar att strida mot skolans värdegrund och kan leda till diskriminering på grund av kön eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Vidare har riksdagen den 10 maj 2017 tillkännagett för regeringen att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om att tydliggöra i skollagen att undervisning som huvudregel inte ska vara könsuppdelad (bet. 2016/17:UbU17 punkt 2, rskr. 2016/17:250).

Skillnader i skolpersonalens bemötande och förväntningar på barn och elever utifrån könstillhörighet bidrar tillsammans med utbildningens och undervisningens organisation till att forma barnens och elevernas uppfattningar om vad som är manligt och kvinnligt. En könsuppdelad utbildning kan därför motverka likvärdiga möjligheter för alla barn och elever att lära och utvecklas, oavsett könstillhörighet. Likvärdiga möjligheter och villkor för alla elever har stor betydelse för en jämlik skola och vuxenutbildning. Barn och elever ska därför inom utbildningen och undervisningen mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet. Regeringen anser att förskolor, skolor och anordnare av vuxenutbildning inte regelmässigt och över tid ska kunna planera och genomföra könsuppdelad undervisning i ett eller flera ämnen eller i andra inslag i utbildningen, såsom måltider, raster eller utflykter. Sådana uppdelningar ska endast kunna ske tillfälligt och under särskilda förutsättningar.

Utredaren ska därför

- föreslå nödvändiga ändringar i skollagen med utgångspunkten att barn och elever i skolväsendet som huvudregel inte ska vara uppdelade efter kön i undervisningen och utbildningen i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, ur ett funktionshinderperspektiv utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och utifrån principen om icke-diskriminering. Utredaren ska vidare, när det gäller uppdraget att utreda om åtgärdsgarantin även ska omfatta grundsärskolan, även utreda konsekvenserna för behovet av lärarresurser och för lärares tidsanvändning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, utöver vad som anges om inhämtande av synpunkter från myndigheter och organisationer i de ursprungliga direktiven, även inhämta synpunkter från Sameskolstyrelsen och Jämställdhetsombudsmannen. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar och uppdrag till myndigheter av betydelse för utredningsuppdraget.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 20 januari 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:58

Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för alla elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (dir. 2017:88). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 26 april 2018 utvidgades uppdraget (dir. 2018:33). Enligt de ursprungliga direktiven och tilläggsdirektiven skulle uppdraget redovisas senast den 20 januari 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:38

Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2019

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 kommittédirektiv om bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås (dir. 2017:88). En särskild utredare ska bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget (dir. 2018:33). Enligt ytterligare tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden så att uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2019 (dir. 2018:58).

Utredaren ska nu även

- analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan,
- analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2020.

Uppdraget att stärka särskolan

Dessa direktiv bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna om bl.a. att insatser ska göras för att stärka särskolan.

Grundsärskolans timplan kan behöva ändras

Syftet med utbildningen i grundsärskolan är i det närmaste identiskt med syftet i grundskolan. Utbildningen i de båda skolformerna ska ge eleverna kunskaper och värden och utveckla elevernas förmåga att tillägna sig dessa. Utbildningen ska vidare bl.a. bidra till personlig utveckling, ligga till grund för fortsatt utbildning och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet. Den enda skillnaden i syfte mellan skolformerna är att utbildningen i grundsärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning (11 kap. 2 § skollagen [2010:800]). Tanken är att grundsärskolan ska vara en flexibel skolform för eleverna. Ett skäl för de snarlika formuleringarna mellan skolformerna är att samverkan mellan skolformerna ska kunna utvecklas (prop. 2009/10:165 s. 385).

Elever i grundsärskolan kan i dag läsa ämnen, ämnesområden eller ämnen i grundskolan utifrån individuella förutsättningar och behov. Inom grundsärskolan finns en inriktning som benämns träningsskolan för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. Dessa elever kan i stället läsa fem ämnesområden (estetisk verksamhet, kommunikation, motorik, vardagsaktiviteter och verklighetsuppfattning). Även elever i träningsskolan ska kunna studera ämnen om de bedöms ha förutsättningar för det. Elever i grundsärskolan som bedöms kunna uppnå kunskapskraven i ett ämne i grundskolan ska ha möjlighet att bedömas och få betyg enligt de regler som gäller för grundskolan.

Trots att utbildningen i grundsärskolan så långt som möjligt ska motsvara den i grundskolan och att det finns möjlighet till flexibilitet mellan skolformerna finns det i dag strukturella problem i timplanerna. I grundskolan och grundsärskolan uppgår den totala garanterade undervisningstiden till 6 890 timmar. I grundsärskolans timplan för elever som läser ämnesområden uppgår den totala undervisningstiden till 6 665 timmar. Antalet undervisningstimmar i grundskolan har utökats successivt i matematik sedan 2010. Den 1 juli 2019 ut-

ökas antalet timmar i ämnet ytterligare samtidigt som undervisningstiden i idrott och hälsa ökas. Vid samma tidpunkt kommer antalet undervisningstimmar i matematik öka för grundsärskolan. Efter ändringen kommer elever i grundskolan läsa 1 230 timmar matematik och elever i grundsärskolan 1 110 timmar. Även i andra ämnen skiljer sig antalet timmar åt i de två skolformerna. I grundskolan uppgår t.ex. antalet undervisningstimmar i engelska till 480 medan motsvarande antal undervisningstimmar i grundsärskolan är 180. I hem- och konsumentkunskap och slöjd är förhållandet tvärtom. Här uppgår antalet undervisningstimmar till 525 respektive 730 timmar i grundsärskolan och i grundskolan 118 respektive 330 timmar. Timplanen för tränings-skolan är däremot oförändrad sedan 2010 då skollagen infördes. Den garanterade undervisningstiden och förhållandet mellan ämnen skiljer sig således åt både mellan skolformerna och inom skolformen grundsärskola. Det medför svårigheter för huvudmän och rektorer när det gäller att planera undervisningen för elever, såväl flickor som pojkar, som har möjlighet att läsa ämnen enligt grundskolans och grundsärskolans läroplan, men även för elever som vill läsa en kombination av ämnen och ämnesområden enligt grundsärskolans och grundskolans läroplan. Givet syftet att utbildningen i grundsärskolan så långt som möjligt ska motsvara utbildningen i grundskolan kan detta förhållande innebära att huvudmän och rektorer har svårt att erbjuda eleverna en flexibel utbildning.

Utredaren ska därför

- analysera om timplanerna för grundsärskolan bör förändras för att bättre möta elevernas behov och öka flexibiliteten för eleverna att läsa utifrån olika timplaner och i så fall lämna ett förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Undervisningen i grund- och gymnasieskolan behöver stärkas

Av förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen) framgår att för att vara behörig att undervisa i grundsärskolans årskurs 1–6 krävs en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning. Därutöver krävs en grundläggande lärarexamen. Vilken lärarexamen som krävs beror på i vilka årskurser som läraren ska undervisa. För årskurs 1–6 krävs i huvudsak en lärarexamen med inriktning mot års-

kurs 1–3. I vissa ämnen, främst de praktiska och estetiska, kan också en ämneslärarexamen ge behörighet. I inriktningen träningskola är även förskollärare behöriga. Den som är behörig att undervisa i ämnen i grundsärskolan är även behörig att undervisa i motsvarande ämnen i gymnasiesärskolan samt i andra ämnen där lärarens kompetens är relevant. Den som är behörig att undervisa i yrkesämnen i gymnasieskolan är behörig att undervisa i yrkesämnen i gymnasiesärskolan där lärarens yrkeskunskaper är relevanta.

För den lärare som enbart har en grundläggande lärarexamen krävs således ytterligare studier som omfattar 90 högskolepoäng för att få en speciallärarexamen och därmed ha behörighet att undervisa i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan.

I grundsärskolan uppgår andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen till 83 procent läsåret 2018/2019. För inriktningen träningskola uppgår andelen lärare som är legitimerade och med behörighet i minst ett ämne till 38 procent. Motsvarande andel för övriga lärare i grundsärskolan uppgår till 14 procent. När det gäller gymnasiesärskolan läsåret 2018/2019 uppgår andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen till 81 procent. Andelen lärare med legitimation och behörighet i minst ett ämne uppgår till 19 procent. I grundskolan har 81 procent av lärarna en pedagogisk högskoleexamen och 70,5 procent har en legitimation och behörighet i minst ett ämne.

Andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen är således jämförbar i de tre skolformerna. Det finns däremot en stor skillnad mellan skolformerna när det gäller andelen legitimerade och behöriga lärare. Det undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i bl.a. grundsärskolan och gymnasiesärskolan som gäller enligt 33 § lagen (2010:801) om införande av skollagen (införandelagen), har förlängts till utgången av juni 2021 (prop. 2017/18:182, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310). Som skäl angavs att en förlängning skulle ge huvudmännen ytterligare tid att säkerställa att lärare uppnår behörighet och legitimation i de skolformer som de undervisar i.

Regeringen har genom uppdraget Lärarlyftet II som Skolverket ansvarar för även vidtagit åtgärder i syfte att öka behörigheten i alla ämnen och årskurser i bl.a. grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Inom ramen för uppdraget har under 2018 totalt 1 139 lärare påbörjat en behörighetsgivande ämneskurs, och 155 påbörjat speciallärarutbildningen.

Kraven för att undervisa i skolväsendet är högt ställda och ska så vara. Utgångspunkten är därför att endast den som har legitimation får anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § skollagen). Huvudregeln är att den som inte får anställas utan tidsbegränsning endast får anställas för ett år i taget (2 kap. 21 §). I införandelagen finns det dock övergångsbestämmelser som innebär undantag från krav på legitimation och behörighet för lärare som har ingått avtal om anställning före den 1 juli 2011. Sådana lärare är undantagna från annars gällande krav på legitimation och behörighet för att få undervisa och besluta om betyg i grundskolan, specialskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna (33 § första och andra styckena). Det finns även undantag från legitimationsreglerna i behörighetsförordningen. Undantagen i införandelagen gäller dock endast till utgången av juni 2021.

Bristen på behöriga lärare i grundskolan och gymnasieskolan är omfattande. Det är en utmaning att på kort tid uppväga skillnaderna mellan skolformerna när det gäller andelen legitimerade och behöriga lärare samtidigt som kvaliteten i undervisningen ska upprätthållas. Svårigheterna att rekrytera och anställa personal kan leda till en situation som innebär en hög personalomsättning vilket ökar riskerna för att eleverna inte får en sammanhållen undervisning, vilket bl.a. kan leda till att elever inte får kontinuitet i lektionsplanering, bedömning av sina kunskaper och relationer till lärare. Det bör därför övervägas om undantagen från krav på legitimation bör förlängas för att främja kontinuitet och stabilitet i organisation och undervisning.

I grundskolan och gymnasieskolan finns utöver undervisande lärare ofta även annan personal, bl.a. elevassistenter vars uppgift är att arbeta med en elev eller som en resurs i gruppen. Dessa personalkategorier spelar en viktig roll för eleverna i dessa skolformer. Att de har rätt kompetens är angeläget för att ytterligare öka elevernas möjligheter att nå målen. Huvudmännen har ansvaret att kompetensutveckla personalen i sina verksamheter. Det är huvudmannen som har bäst kännedom om vilka behov som den egna personalen har och kan därför enklast se till att de anställda ges den kompetensutveckling som krävs för uppgiften. I vissa fall kan det dock finnas effektivitetsvinster i att det på nationell nivå erbjuds kompetensutveckling genom framtagandet av exempelvis utbildningsinsatser, webbkurser och stödmaterial.

Utredaren ska därför

- analysera om reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i
- grundskolan, gymnasieskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas, och vid behov lämna ett sådant förslag,
- överväga om det finns ett behov av kompetensutveckling för lärare eller annan personal som arbetar i undervisningen i syfte att öka elevernas möjlighet att nå målen och i sådana fall ge förslag på sådana insatser, som inte på ett effektivt sätt kan genomföras av huvudmännen själva, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De insatser som föreslås ska utgå från redan befintliga satsningar.

Lärare behöver få bättre möjligheter att följa elevernas kunskapsutveckling

I och med införandet av skollagen fick det svenska skolsystemet en tydligare mål- och resultatstyrning. Tanken var att fler elever skulle kunna nå kunskapskraven och i övrigt målen för utbildningen om målstrukturen gjordes tydligare och elevernas kunskaper följdes upp och utvärderades.

Denna förändring medförde även ett stärkt fokus på elevernas kunskapsutveckling. Som nämnts tidigare ska utbildningen i grundskolan så långt det är möjligt motsvara den som ges i grundskolan och ligga till grund för fortsatt utbildning. För att nå den målsättningen är en förstärkt kunskapssyn viktig men även lärarnas förmåga och möjlighet att bedöma hur väl eleverna, såväl flickor som pojkar, utvecklas mot både kunskapskraven och målen för utbildningen i övrigt.

I grundskolan har lärarna flera verktyg för att följa och bedöma elevernas kunskapsutveckling. I årskurs 1 finns nationella bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk som är obligatoriska att använda. I samtliga övriga ämnen i grundskolan finns det bedömningsstöd som riktar sig mot olika årskurser och stadier. Dessa bedömningsstöd är dock frivilliga att använda. Därtill genomförs nationella prov i årskurs 3, 6 och 9. Beroende på årskurs genomförs de nationella proven i ämnena matematik, svenska eller

svenska som andraspråk, engelska samt i något av de samhälls- eller naturorienterande ämnena.

I grundsärskolan finns nationella bedömningsstöd för årskurs 1–6 i matematik som är obligatoriska att genomföra i årskurs 1. I svenska och svenska som andraspråk finns det dels ett bedömningsstöd för årskurs 1–3 som är obligatoriskt att genomföra i årskurs 1, dels ett bedömningsstöd för årskurs 1–6 som är helt frivilligt att genomföra. Det saknas således bedömningsstöd för högstadiet i dessa ämnen och i övriga ämnen saknas bedömningsstöd helt. När det gäller stöd för lärare att bedöma elevernas kunskapsutveckling i ämnesområden saknas nationellt framtagna bedömningsstöd helt. I grundsärskolan skrivs heller inte några nationella prov.

Lärare i grundsärskolan har således sämre tillgång till likvärdiga stödmaterial vid bedömning av elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven. Mot bakgrund av detta finns det anledning att se över hur elevernas kunskapsutveckling i grundsärskolan tydligare ska kunna följas utan att den administrativa bördan för lärarna ökar.

Utredaren ska därför

- analysera lärares behov när det gäller bedömning och uppföljning av elevers kunskapsutveckling i ämnen och ämnesområden,
- ge förslag på verktyg som lärare kan behöva i arbetet med att bedöma elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

I arbetet med uppdraget om att stärka särskolan i ovanstående delar ska utredaren förhålla sig till de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat i sin granskning av grundsärskolans kunskapsuppdrag (RiR 2019:13).

Föräldrade benämningar bör ersättas

Sverige har gjort åtaganden genom bl.a. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet enligt artikel 3 i barnkonventionen.

Enligt artikel 8 i FN-konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, ska stereotypa uppfattningar och fördomar avseende personer med funktionsnedsättning bekämpas inom livets alla områden och åtgärder ska vidtas för att på alla nivåer i undervisningssystemet, däribland att hos barn från tidig ålder, uppmuntra en inställning präglad av respekt för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Begreppet utvecklingsstörning används i skollagen och övriga författningar när det refereras till elever som läser enligt bl.a. grundsärskolans kursplaner och gymnasiesärskolans ämnesplaner samt inom särskild utbildning för vuxna. Ordet utvecklingsstörning har funnits i skollagen sedan den infördes 2010 och fanns även i den tidigare skollagen (1985:1100). Vid fastställandet av diagnoser inom psykiatri och psykologin användes tidigare termen utvecklingsstörning. Sedan 2013, i samband med en uppdatering av den diagnostikmanual som används har detta ord, internationellt och i Sverige, ersatts av uttrycket intellektuell funktionsnedsättning.

Då ordet utvecklingsstörning inte längre används inom psykiatri och psykologin finns det skäl att överväga om det i skollagen och anslutande författningar ska ersättas av ett mer tidsenligt uttryck. Ett eventuellt nytt uttryck ska dock omfatta samma målgrupp som omfattas av nuvarande bestämmelser.

Utredaren ska därför

- överväga om ordet utvecklingsstörning i benämningar på målgruppen för grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna i skollagen och anslutande författningar bör ersättas med en mer tidsenlig benämning och, i så fall föreslå en sådan benämning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet

Dessa direktiv bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna om bl.a. att inkluderingsstanken har gått för långt, att det ska bli lättare att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och att resursskolor ska utvecklas.

Inom utbildningsvetenskaperna pågår forskning om inkluderande utbildning som en del av skolans mål och som ett verktyg för att främja en effektiv undervisning (Nilholm Göransson, FoU skriftserie nr 3, SPSM 2014). Begreppet mindre undervisningsgrupp finns inte i skolförfattningarna men olika former av organisatoriska lösningar förekommer och ibland används begreppet i praktiken i stället för det i skollagen reglerade begreppet särskild undervisningsgrupp (3 kap 11 §).

Inte heller begreppet resursskolor finns i skolförfattningarna, men används ändå relativt frekvent i praktiken, t.ex. av huvudmän som anordnar utbildning i skolor där utbildningen riktar sig till elever som är i behov av särskilt stöd. Utbildningen i fristående grundskolor får enligt skollagen begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (10 kap. 35 §). Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2017 ref. 50 slagit fast att det inte strider mot skollagen att även kommunala huvudmän organiserar resursskolor. Domen kan leda till att fler kommunala huvudmän etablerar resursskolor.

Enligt skollagen ska elever ges stöd och stimulans så att de har möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 7 §). För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 §). Om det finns särskilda skäl, får en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ges särskilt stöd enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till (3 kap. 11 §). När det i fortsättningen talas om särskild undervisningsgrupp avses även enskild undervisning. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det är elevens behov som ska vara styrande för vilken typ av stödinsatser som ska ges. Om det finns särskilda skäl ska stödet kunna ges i en annan form där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det (prop. 2009/10:165 s. 292).

Elevers lärande främjas av att undervisningen organiseras utifrån deras individuella behov. Ibland kan detta innebära organisatoriska lösningar utanför den ordinarie undervisningsgruppen. En del elevers

lärande kan främjas i ett mindre sammanhang och de kan också ha önskemål om och må bra av att helt eller i viss utsträckning få möjlighet att vistas i ett mindre sammanhang. Det kan handla om ett behov i vissa moment och/eller delar av undervisningen. Det bör därför vid behov finnas flexibilitet för en elev att kunna ingå i både ordinarie undervisningsgrupp och i mindre sammanhang samt röra sig däremellan. Särskilda undervisningsgrupper ska på så sätt inte ersätta, utan ska i stället vara en central del av, arbetet för att skapa en tillgänglig lärmiljö för alla elever.

Olika former av tillfälliga gruppindelningar, beslut om särskild undervisningsgrupp och placering i s.k. resursskola är förekommande exempel på åtgärder som alla kräver flexibilitet i skolans organisation. För att möta elevers stödbehov, såväl flickor som pojkar, kan en särskild undervisningsgrupp vara det bästa alternativet. Regleringen om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning bygger på synsättet att åtgärder som innebär att eleven ges stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen är ingripande för den enskilda eleven. Det är bl.a. av detta skäl viktigt med tydlighet i gränsdragningen mellan tillfälliga flexibla organisatoriska lösningar och beslut om stöd i särskild undervisningsgrupp. Det finns dock inte några bestämmelser i skolförfattningarna som reglerar hur eleverna ska fördelas på klasser eller grupper som ska vara deras ordinarie undervisningsgrupp. Det har vidare förekommit att det i beslut om åtgärdsprogram angetts att eleven ska ges särskilt stöd i mindre grupp utan att bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp har tillämpats, och att Skolväsendets överklagandenämnd efter överklagande har ansett att åtgärden innebär placering av eleven i särskild undervisningsgrupp (se t.ex. överklagandenämndens beslut den 9 februari 2017, dnr 2016:622). Det finns alltså tecken på att gränsdragningen kan uppfattas som oklar av skolans personal.

Av Statens skolinspektions årsrapport för 2016 framgår att det finns brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Bristerna består vanligtvis i att elevernas stödbehov inte utreds eller att de inte får det stöd de behöver. Skolinspektionens regelbundna tillsyn visar att det också förekommer att skolor inte följer upp och utvärderar om de vidtagna åtgärderna varit effektiva. Exempelvis har elever placerats i en särskild undervisningsgrupp utan att en analys har gjorts om placeringen är nödvändig. Vidare framgår av Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapport (2014:06) att elever i vissa fall

måste ”stå i kö” för att få sitt särskilda stöd i form av placering i särskild undervisningsgrupp. Det innebär att det stöd som skolan erbjuder inom ramen för den ordinarie undervisningsgruppen inte motsvarar elevens behov. Trots det kan eleven få gå kvar i upp till två år i den ordinarie undervisningsgruppen i väntan på plats till den särskilda undervisningsgruppen de blivit hänvisade till.

Av betänkandet Saknad (SOU 2016:94) framgår vidare att det finns brister i skolans arbete med att förebygga frånvaro. Arbetet inriktas främst på åtgärder när frånvaron väl är ett faktum. Tidiga och adekvata stödinsatser samt ett förbättrat arbete för en tillgänglig lärmiljö kan motverka problematik med s.k. hemmasittare.

Vidare framgår av Skolverkets utvärdering av betyg i årskurs 6 att införandet av sådana betyg inte har lett till någon betydande förändring av andelen elever som ges särskilt stöd. Skolverket anser att de förutsättningar som behöver finnas för att ge stöd inte förändrats i och med att betygen införts utan kräver att huvudmän och rektorer aktivt arbetar med kvalitetsutveckling och med att fördela resurser efter behov (Rapport 451, Skolverket 2017).

Utredaren ska därför

- redovisa vilket utrymme skollagen lämnar för flexibla lösningar när det gäller undervisningsgrupper för elever som behöver stöd och hur dessa används i grundskolan,
- kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmännen använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden som de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp,
- analysera vilka förändringar av bestämmelserna för särskild undervisningsgrupp som bör göras för att det ska bli lättare för elever att få stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen,
- analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i s.k. resursskola avseende bl.a. förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor,
- kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens s.k. resursskolor möter de behov som finns samt redovisa åtgärder som kan stärka dagens s.k. resursskolor, och

- lämna nödvändiga och för eleven rättssäkra författningsförslag, som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevens grupptillhörighet.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska vidare, när det gäller hela uppdraget, redovisa förslagens administrativa och organisatoriska konsekvenser samt konsekvenserna för behovet av lärarresurser.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Om utredaren finner att förslagen även kan vara relevanta för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att analysera och lämna förslag även för dessa skolformer.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:18

Tilläggsdirektiv till Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 kommittédirektiv om bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås (dir. 2017:88). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att undersöka förutsättningarna för att införa en garanti för tidiga stödinsatser i grundsärskolan motsvarande den som har föreslagits för grundskolan, sameskolan och specialskolan (dir. 2018:33). Enligt ytterligare tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden (dir. 2018:58). Ytterligare tilläggsdirektiv utvidgade uppdraget till att analysera vilka insatser som kan vidtas för att stärka särskolan samt analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet. Utredningen fick även förlängd tid (dir 2019:38).

Utredaren ska nu även bl.a.

- analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå,
- föreslå hur det kan göras obligatoriskt att till en myndighet redovisa uppgifter om hur många skolläkare, skolsköterskor, psykolo-

ger och kuratorer det finns i förhållande till antalet elever och föreslå hur denna redovisning ska gå till,

- föreslå alternativa benämningar på skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola,
- föreslå vem som i fråga om en elev på det individuella programmet i gymnasiesärskolan, ska fatta beslut om omfattningen av elevens studier samt fördelning av antalet undervisningstimmar för varje ämnesområde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas för uppdraget i tilläggsdirektiv (dir. 2019:38) om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp tillhörighet samt om giltighetstiden för övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna bör förlängas. Delbetänkandet ska lämnas senast den 30 juni 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 28 februari 2021.

Uppdraget att utreda en mer tillgänglig elevhälsa

I skollagen (2010:800) anges att för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det i elevhälsan finnas tillgång till skol-läkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Det ska också finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen). I skollagen ges ingen närmare beskrivning av vad tillgång till de olika personalkategorierna innebär. Av förarbetena till skollagen framgår att huvudmannen själv avgör omfattningen och inriktningen på personalens sammansättning och kompetens utifrån lokala behov och förutsättningar samt att huvudmannen kan anställa denna personal eller ordna det på annat sätt. Vidare anges att kravet att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses är ett förtydligande som inte inskränker huvudmännens möjlighet att organisera elevhälsan efter lokala behov och förutsättningar och att syftet inte är att huvud-

männen ska behöva nyanställa personal (prop. 2009/10:165 s. 57). Inte heller finns några föreskrifter eller riktlinjer om tillgången till elevhälsa. I exempelvis Norge finns nationella riktlinjer med nyckeltal som reglerar bl.a. hur många läkare och sjuksköterskor det minst ska finnas inom elevhälsan.

Att det i skollagen inte framgår vad som avses med tillgång till elevhälsa innebär bl.a. att tillgången varierar mellan skolor. Det innebär också att tillgången till elevhälsa ibland är otillräcklig (Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser, Statens skolinspektion 2015). OECD har upprepade gånger pekat på brister i elevhälsoarbetet vid svenska skolor med låg tillgång till skolsköterskor, skolläkare och skolpsykologer (se t.ex. *Mental health and work: Sweden, 2013*). En intervjustudie med personal i elevhälsan stödjer denna analys (Uppdrag psykisk hälsa 2016). Den tidigare nationella samordnaren för psykisk hälsa har också i en skrivelse till regeringen anfört att elever önskar att elevhälsan ska vara tillgänglig i skolan varje dag (S2018/04669/FS).

Det är angeläget att elevhälsan har de förutsättningar som behövs för att uppfylla lagstiftarens intentioner när det gäller generellt förebyggande insatser. Personal med specialpedagogisk kompetens kan exempelvis i det förebyggande arbetet bl.a. utifrån de uppgifter som finns om exempelvis elevers hälsa och sociala situation bedöma och planera hur elevernas behov bäst ska mötas. Dessutom är det inte minst ur ett elevperspektiv viktigt att elevhälsans kompetenser är placerade och tillgängliga på skolan. Eleverna ska veta när och var de kan söka upp skolläkaren, skolsköterskan, psykologen eller kuratorn. En tillgänglig elevhälsa är också viktig för att samverka mellan elevhälsan och övrig personal ska fungera.

Utredaren ska därför

- analysera regleringen av tillgång till elevhälsa och föreslå en ändring så att det förtydligas vad som är en acceptabel lägstanivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppgifter om tillgång till elevhälsa ska lämnas

En förutsättning för att reglera tillgången till elevhälsa är att tillgången går att mäta. I dag finns ingen skyldighet för huvudmän att lämna sådana uppgifter. Däremot har Statens skolverk i uppdrag att

göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Informationssystemet innehåller för varje skolenhet i grund- och grundsärskolan samt gymnasie- och gymnasiesärskolan vissa obligatoriska uppgifter (1, 2 och 10 §§ förordning om ett nationellt informationssystem för skolväsendet [2015:195]). Uppgifter om elevhälsan är däremot frivilliga att lämna (13 § förordning om ett nationellt informationssystem för skolväsendet) vilket innebär att registret är ofullständigt i denna del.

Bristen på nationell statistik över elevhälsopersonal försvårar i dag även uppföljning och utvärdering vilket i sin tur kan leda till bristande underlag för analys och utvecklingsarbete, såväl på lokal som nationell nivå. Det räcker alltså inte att tillgång till elevhälsa är en frivillig uppgift att lämna. De personer med specialpedagogisk kompetens som i dag tillhör elevhälsan arbetar emellertid inte självklart uteslutande med elevhälsans uppdrag. Det kan därför vara svårt att avgöra var gränsen går mellan det som kan sägas vara elevhälsoarbete och det som snarare är undervisning eller ingår i undervisningsuppdraget.

Utredaren ska därför

- föreslå hur det kan göras obligatoriskt att till en myndighet redovisa uppgifter om hur många skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer det finns i förhållande till antalet elever och föreslå hur denna redovisning ska gå till,
- överväga om specialpedagogisk kompetens i elevhälsan bör omfattas av redovisningsskyldigheten och i så fall föreslå hur denna redovisning bör ske, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över benämningen för skolformerna grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna

Enligt artikel 8 i FN-konventionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska bl.a. stereotypa uppfattningar och fördomar om personer med funktionsnedsättning bekämpas inom livets alla områden och åtgärder ska vidtas på alla nivåer i undervisningssystemet.

Att använda sig av ordet sarskola kan förstärka en känsla av utanförskap hos eleverna i skolformen. Det kan även medföra ett ”vi och dem-tänkande” vilket kan leda till diskriminering, kränkningar och trakasserier i skolan. Inom grundsarskolan finns en särskild inriktning som benämns träningsskolan. Träningsskolan är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen (11 kap. 3 § skollagen). Även benämningen träningsskola kan förstärka känslan av utanförskap.

I lagrådsremissen Komvux för stärkt kompetensförsörjning (U2020/00301/GV) föreslår regeringen att särskild utbildning för vuxna (sär vux) inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux). Förslaget innebär att komvux utökas med två nya delar som benämns komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. En anledning till det föreslagna namnbytet är att personer i målgruppen inte vill sammankopplas med ”sär”-begreppet. En översyn av begrepp som rör utbildning för elever med utvecklingsstörning bör dock göras samlat varför det finns anledning att se över även de nya benämningarna i vuxenutbildning när grundsarskolan och gymnasiesarskolan ses över.

Det finns alltså skäl att ersätta benämningen sarskola i skolformerna grundsarskolan och gymnasiesarskolan och att överväga en alternativ benämning för träningsskolan i syfte att terminologin ska bli enhetlig och tidsenlig. Det finns också skäl att överväga om benämningarna komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå bör ersättas.

Utredaren ska därför

- föreslå alternativa benämningar av skolformerna grundsarskola och gymnasiesarskola,
- föreslå alternativ benämning för träningsskolan, om det anses lämpligt,
- föreslå alternativa benämningar av komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, om det anses lämpligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå vem som ska besluta om en elevs studier samt fördelning av antalet undervisningstimmar per ämnesområde

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska bedrivas som heltidsstudier. Eleverna har rätt till 3 600 undervisningstimmar om 60 minuter (garanterad undervisningstid) fördelad på fyra läsår (19 kap. 19 och 20 §§ skollagen). För nationella program och individuella program i gymnasiesärskolan och nationella program i gymnasieskolan beslutar huvudmannen om antalet undervisningstimmar för varje kurs, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet samt om hur undervisningstiden ska fördelas över läsåren. För introduktionsprogram i gymnasieskolan är det i stället rektorn som beslutar hur undervisningstiden ska fördelas på det som ingår i elevens individuella studieplan (4 kap. 22 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Enligt en hemställan från Statens skolverk (U2014/00800/S) bör rektorn även för individuella program i gymnasiesärskolan kunna besluta om fördelning av undervisningstiden på ämnesområden för varje enskild elev då rektorn är närmare eleven än huvudmannen.

En elev i gymnasiesärskolan kan befrias från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiesärskolearbetet om eleven önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program (9 kap. 6 § gymnasieförordningen).

En elev på individuella programmet kan alltså inte befrias från undervisning i ämnesområden. Enligt nämnda hemställan anser Skolverket att elever i gymnasiesärskolan bör kunna befrias även från undervisning i ämnesområden.

Eftersom alla barn och ungdomar ska ha möjlighet att få den utbildning som bäst tillgodoser deras behov är det motiverat att utbildningen för elever med utvecklingsstörning kan anpassas i så stor utsträckning som möjligt utifrån den enskilde elevens behov.

Utredaren ska därför

- föreslå vem som bör besluta om fördelning av undervisningstid på ämnesområden för en enskild elev,
- bedöma om en elev i gymnasiesärskolan bör kunna befrias från undervisning i ett eller flera, eller delar av ämnesområden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser en eventuell brist på elevhälsopersonal får vid ett införande av en lägsta nivå när det gäller elevhälsopersonal.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I arbetet med att föreslå olika benämningar för utbildning för elever med utvecklingsstörning ska utredaren inhämta synpunkter från elev- och föräldraorganisationer samt från funktionshindersorganisationer. I den del som avser elevhälsan ska utredaren samråda med utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) och utredningen En sammanhållen god och nära vård för barn och unga (S 2019:05) samt inhämta synpunkter från funktionsorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen
– en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

- Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]
- Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]
- Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd.
Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]