

Handläggare
Helene Moquist
Telefon: 08-508 334 17**Till**
Utbildningsnämnden
2020-11-19

En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor

Remiss från kommunstyrelsen, KS dnr 2020/1092

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsförvaltningen godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
UtbildningsdirektörNiclas Westin
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat delbetänkandet ”En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)” till utbildningsnämnden för yttrande. I delbetänkandet lämnar utredningen förslag om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet. Utredningen föreslår bland annat att kommunala resursskolor, kommunala skolor som endast tar emot elever i behov av särskilt stöd, ska kunna inrättas. Dagens regler om placering av elever i särskilda undervisningsgrupper föreslås samtidigt kvarstå. Enligt förslaget ska placeringen i en kommunal resursskola vara tillfällig. Utredningen föreslår också att begreppet resursskola införs i skollagen. Samma reglering föreslås gälla för grundsärskolan.

Utbildningsförvaltningen ställer sig delvis positiv till förslagen i delbetänkandet. Förvaltningen är bland annat positivt till förslaget om att kommunala resursskolor ska kunna inrättas och att det ska vara frivilligt för kommunen. Förvaltningen invänder samtidigt mot utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor. Den reglering som föreslås är betydligt snävare än den som gäller för fristående skolor genom att placeringen i en kommunal resursskola endast ska vara tillfällig till skillnad från i en fristående resursskola.

Olika regleringar gör det även problematiskt att införa begreppet resursskola i skollagen. Innan begreppet införs i skollagen bör det finnas en entydig definition som gäller för alla resursskolor.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat delbetänkandet ”En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)” till utbildningsnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete samt lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för elever att nå de kunskapskrav som minst ska nås. Utredningen har därefter fått flera tilläggsdirektiv.

Tiden för hela utredningen har förlängts till den 28 februari 2021. Den här remissen rör delbetänkandet som utredningen lämnade den 30 juni 2020 för uppdraget om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupptillhörighet. Delbetänkandet omfattar också förlängning av giltighetstiden för övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation i grundsärskolan, gymnasie-särskolan och särskild utbildning för vuxna.

Ärendet

I delbetänkandet lämnar utredningen förslag om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet. Utredningen har gjort en grundlig genomgång av internationella överenskommelser, forskning och regleringar kring bland annat begreppet inkludering, särskilda stödåtgärder, samt gjort en kartläggning och analys av skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Fokus i betänkandet ligger på kartläggning och analys om kommunala resursskolor, och förslag till ny reglering. En barnkonsekvensanalys har gjorts och utredningen understryker att det är barnets behov som ska ligga till grund för beslut om grupptillhörighet. Frågor och problematik kring fristående resursskolor som rör tilläggsbelopp och finansiering tas också upp.

Utredningen framhåller att i en kommunal resursskola bör det vara kommunen som beslutar om en placering av en elev och att en sådan placering därför även ska kunna avslutas av kommunen.

Vidare framgår att sådan placering ses som en tillfällig, om än en långsiktig stödåtgärd, som syftar till att eleven ska kunna återgå till *ordinarie verksamhet*. Utredningen tar upp att ”en placering i resursskola tenderar att bli permanent” (s.114) och att det därför finns skäl att se hur detta kan motverkas. I utredningens genomgång ses därmed den kommunala resursskolan som en avgränsad placering och tillfällig stödåtgärd, och inte som elevens *ordinarie skolenhet*. I en fristående resursskola har eleven rätt att genomföra hela sin grundskoleutbildning, men i en kommunal resursskola skulle eleven inte ha samma rätt utifrån utredningens förslag.

I en fristående resursskola är det elevens vårdnadshavare som har gjort ett aktivt val, och om eleven blir antagen till skolan så är resursskolan alltid elevens *ordinarie skolenhet*. Fristående resursskolor kan dessutom ta emot en elev redan från förskoleklass och eleven kan genomföra hela sin grundskoleutbildning på skolenheten. Enligt utredningens förslag så ska inte en kommunal resursskola kunna ta emot en elev från förskoleklass.

Ärendets beredning

Avdelningen för utveckling och samordning har berett ärendet i samverkan med avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för personal och kompetensförsörjning, grundskoleavdelningen samt gymnasieavdelningen.

Ärendet kommer att behandlas av den fackliga samverkansgruppen den 10 november 2020. Ärendet kommer också att behandlas av utbildningsnämndens råd för funktionshinderfrågor vid sammanträdet den 11 november 2020 samt har presenterats för rådet vid tidigare möte.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utbildningsförvaltningen ställer sig delvis positiv till förslagen i delbetänkandet. Förvaltningen invänder samtidigt mot utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor. Den reglering som föreslås är betydligt snävare än den som gäller för fristående skolor. Olika regleringar gör det även problematiskt att införa begreppet resursskola i skollagen, som utredningen föreslår. Delbetänkandet tar även upp fristående resursskolors finansiering och tilläggsbelopp. Här har utredningen gjort en omfattande problembeskrivning som förvaltningen i huvudsak delar. Utredningen föreslår dock ingen lösning och lämnar få konkreta förslag, vilket gör det svårt för förvaltningen att yttra sig.

Inkludering, särskilda undervisningsgrupper och resursskolor
Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till och delar utredningens bedömning att begreppet inkluderande lärmiljöer är lämpligt att använda för att tydliggöra skolans ansvar för att anpassa de fysiska, de pedagogiska och de psykosociala lärmiljöerna, och att det är genom att anpassa lärmiljöerna som skolan kan möta de flesta elevers behov av stöd. Förvaltningen delar även bedömningen att undervisning för en elev i vissa fall kan behöva organiseras i en annan miljö än den ordinarie.

Förslag om lärmiljö och grupptillhörighet

Särskilda undervisningsgrupper

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens bedömning att dagens regler om placering av elever i särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade. Förvaltningen delar utredningens bedömning att dagens skollagstiftning medger tillräcklig flexibilitet och ger utrymme för flexibla lösningar för elever i behov av särskilt stöd, i den ordinarie undervisningen eller i andra gruppindelningar.

Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Förvaltningen ställer sig positiv till att kommunala resursskolor kan inrättas och tillstyrker att detta ska vara frivilligt för kommunen. Om kommunal resursskola inrättas bör det finnas stort utrymme att organisera verksamheten utifrån kommunens förutsättningar.

Utbildningsförvaltningen avstyrker delar av utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor, eftersom förvaltningen anser att förslaget innebär en snävare reglering för en kommunal resursskola än för en fristående resursskola. Förvaltningen vill framhålla att det finns avgörande skillnader mellan det som idag gäller för fristående resursskolor och utredningens förslag till reglering för kommunala resursskolor.

I en fristående resursskola har eleven rätt att genomföra hela sin grundskoleutbildning, men i en kommunal resursskola skulle eleven inte ha samma rätt utifrån utredningens förslag. Olika regleringar skulle medföra olika rättigheter för eleverna, och riskerar att bidra till otydlighet och missuppfattningar för vårdnadshavare, skolor och huvudmän. Enligt utredningens förslag så ska inte en kommunal resursskola kunna ta emot en elev från förskoleklass, vilket också innebär olika villkor. Förvaltningen anser att konsekvenserna av olika regleringar för fristående respektive kommunala resursskolor inte har utretts och belysts tillräckligt i utredningen.

Utifrån ovanstående ifrågasätter utbildningsförvaltningen om det är nödvändigt att reglera att kommunen beslutar om placering av en elev vid en kommunal resursskola, eller att en sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Vidare ifrågasätts om det i denna bestämmelse behöver regleras ytterligare att placeringen ska följas upp och utvärderas.

Utbildningsförvaltningen anser att det behöver övervägas ytterligare om elevens rätt att gå kvar i en viss skolenhet ska frångås i regleringen för en kommunal resursskola till skillnad från en fristående resursskola.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att närhetsprincipen ska kunna frångås vid placering i en kommunal resursskola.

Stockholms stad har idag ingen kommunal resursskola, och har valt en annan organisation med särskilda undervisningsgrupper på lokal och kommunövergripande nivå. I denna organisation är det tydligt vilken skolenhet eleven tillhör och rektorns ansvar. Förvaltningen vill betona att det stöd som ges i särskilda undervisningsgrupper eller i en kommunal resursskola bör organiseras på det sätt som passar kommunens verksamhet och förutsättningar.

Begreppet resursskola

Utbildningsförvaltningen avstyrker förslaget att skriva in begreppet resursskola i skollagen. Förvaltningen anser att innan begreppet införs i skollagen bör det finnas en entydig definition och som gäller för alla resursskolor.

Begreppet används visserligen redan idag och skulle underlätta kommunikationen kring de skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen betonar att begreppet resursskola inte innebär en ny eller egen skolform, men förvaltningen menar att risken för en sådan tolkning av begreppet ändå kan komma att förstärkas om det införs i skollagen.

Utbildningsförvaltningen ser också en stor risk för otydlighet och feltolkningar av begreppet, särskilt om det är olika regleringar som gäller för en fristående respektive kommunal resursskola. Redan idag råder oklarhet kring vad en så kallad resursskola är i förhållande till andra skolor. Det finns inga krav på verksamheten annat än att skolan uppger att de begränsar sitt mottagande. Om begreppet resursskola nu skulle införas i skollagen så kommer det fortfarande att vara oklart vad en resursskola innebär i praktiken för

såväl elever och vårdnadshavare som för skolpersonal och huvudmän.

Förvaltningen anser därför att det bör utredas ytterligare om en definition ska införas och hur definitionen i så fall ska se ut med hänsyn till de krav som kan ställas på verksamheten.

Regleringen bör omfatta grundskolan och grundsärskolan

Utbildningsförvaltningen avstyrker förslaget om att samma reglering ska gälla för grundsärskolan. Förvaltningen är positiv till att utredningen vill införa så likvärdiga regleringar som möjligt och förhindra att integrerade elever påverkas negativt, men anser att denna fråga bör utredas ytterligare innan sådan reglering införs för grundsärskolan. Det kan finnas juridiska, ekonomiska eller pedagogiska konsekvenser för målgruppen som inte har utretts tillräckligt.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att en reglering om kommunal resursskola i nuläget inte ska omfatta alla skolformer, och stödjer utredningens bedömning att eventuell reglering av kommunala gymnasieskolor av detta slag behöver analyseras mer ingående. Förvaltningen vill understryka att frågan om kommunala resursskolor eller särskilda undervisningsgrupper för elever i gymnasieskolan behöver utredas vidare. Dagens reglering medger inte anordnande av särskilda undervisningsgrupper för elever i gymnasieskolan. Förvaltningen ser positivt på att frågan utreds och på förbättrade förutsättningar för att möta elevgruppen i gymnasieskolan

När det gäller förskoleklassen anser förvaltningen däremot att motsvarande reglering ändå bör övervägas utav likvärdighetskäl, då skollagen medger för fristående skolenheter att ha förskoleklass motsvarande resursskola.

Överväganden angående fristående resursskolor

Utbildningsförvaltningen delar i huvudsak de beskrivningar, den problembild och de bedömningar som utredningen gör när det gäller finansiering av fristående resursskolor. Förvaltningen vill understryka att det är problematiskt för fristående resursskolor att de i så hög grad är beroende av att få tilläggsbelopp för att kunna driva verksamheten. Med nuvarande reglering kan en fristående resursskola begränsa sitt mottagande till elever i behov av *särskilt stöd*, men för att få tilläggsbelopp ska skolan kunna visa att eleven har ett *omfattande behov av särskilt stöd*. Det är skolan som avgör vilka elever som ska antas, men hemkommunen som avgör om skolan ska beviljas tilläggsbelopp för eleven. Det betyder till

exempel att om stödbehovet minskar för en elev när skolsituationen börjar fungera bättre, så minskar eller upphör tilläggsbeloppet. Detta kan bli problematiskt för resursskolan om ekonomin bygger på att skolan får tilläggsbelopp för varje elev.

Dagens reglering ställer inga krav på resursskolors verksamhet annat än att de kan begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och den nuvarande finansiering bygger på grundbelopp och tilläggsbelopp liksom för andra fristående skolor. Kommuner och fristående huvudmän gör olika tolkningar och bedömningar om vad som bedöms vara omfattande behov, vad som bör täckas av grundbeloppet och när tilläggsbelopp beviljas. Detta leder idag ofta till meningsskiljaktigheter och många överklaganden.

Förvaltningen ställer sig positiv till bedömningen att tilläggsbeloppen behöver utredas närmare och då i förhållande till hela finansieringssystemet. Förvaltningen vill betona vikten av att staten tar ansvar för att utreda och föreslå ett förtydligat regelverk på området, då det i dag finns alltför många frågetecken för såväl kommuner som fristående huvudmän. Behov finns av en ordentlig genomlysning i syfte att få fram en tydlig reglering som bidrar till att alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning, och som ger likvärdiga förutsättningar för huvudmän och skolor samt leder till minskad administration.

Förslag och bedömning om tillämpning och statistik
Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till förslaget att Skolverket, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Förvaltningen vill dock betona att det ändå finns behov av ytterligare utredning för att få fram en tydlig, likvärdig och långsiktigt hållbar finansieringsmodell.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till utredningens bedömning att Skolverket 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 sådant begränsat mottagande.

Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till förslaget att förlänga tiden för 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. Andelen lärare med rätt

behörighet för att undervisa i grund- och gymnasiesärskolan är, som utredningen konstaterar, mycket låg (13 – 18 procent).

Även om utredningen endast berör förlängningen av övergångsbestämmelserna så vill förvaltningen framhålla att ytterligare åtgärder bör vidtas om situationen ska förbättras på ett väsentligt sätt. Förvaltningen menar att följande insatser bland annat bör övervägas.

För att ge en långsiktighet för lärosäten och lärare bör det redan nu klargöras att möjligheten att läsa till speciallärare inom ramen för Lärarlyftet II eller genom en motsvarande satsning, kommer att kvarstå åtminstone fram till 2028.

Förvaltningen anser att möjligheterna att tillgodoräkna sig arbetslivserfarenhet och tidigare utbildning vid studier för en examen som speciallärare med inriktning mot utvecklingsstörning bör ses över. Många av de lärare som idag undervisar, men saknar rätt behörighet, har både lång och relevant erfarenhet, men inte behörighetsgivande utbildning. De kan till exempel ha en speciallärarutbildning med en annan inriktning än den som är behörighetsgivande för att undervisa i grund- eller gymnasiesärskolan, eller en utbildning som specialpedagog. Med hänsyn till den bristsituation som råder hävdar sig den här lärargruppen, trots att de saknar formell behörighet, bra på arbetsmarknaden. För att dessa lärare ska välja att läsa in en behörighetsgivande utbildning måste möjligheterna att tillgodoräkna sig utbildning och arbetslivserfarenhet vara mycket goda. Utbildningsinsatser behöver även utformas på ett sätt så att de kan kombineras med arbete.

Förvaltningen vill också tillägga att de nuvarande behörighetsreglerna för speciallärare är komplexa och svåra att tillämpa. Tidigare utredningar (se SOU 2017:51, kap. 5) har pekat på behovet av att se över reglerna, bland annat genom att i högre grad jämställa speciallärare- och specialpedagogexamen i behörighetshänseende. Förvaltningen anser att en sådan översyn bör genomföras.

Konsekvenser för barns rättigheter och jämställdhet

Utredningen har gjort en barnkonsekvensanalys som understryker att det är barnets behov som ska ligga till grund för beslut om gruppstillhörighet. Utbildningsförvaltningen delar utredningens analys och har inget övrigt att tillägga. Ärendet bedöms vara positivt även ur ett jämställdhetsperspektiv.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Med anledning av remisstiden föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Bilaga

En annan möjlighet till särskilt stöd - Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)