

## Tjänsteutlåtande

Kommunstyrelsens förvaltning

Till Kommunstyrelsen

Datum 2020-11-09

Dnr KS 2020/0217-2

### Österåkers kommuns yttrande till Utbildningsdepartementet angående delbetänkandet - En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

#### Sammanfattning

Österåkers kommun har den 1 september 2020 erbjudits att lämna synpunkter angående delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42). Svaret ska ha inkommit till Utbildningsdepartementet senast den 30 november 2020. Då ärendet berör flera nämnder, Förskole- och grundskolenämnden samt Kommunstyrelsen/Kommunstyrelsens produktionsutskott, ska Kommunstyrelsen enligt gällande reglemente avge det slutliga yttrandet.

#### Beslutsförslag

##### Kommunstyrelsen beslutar

Som yttrande till Utbildningsdepartementet angående delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42), överlämna förvaltningens tjänstutlåtande, daterat 2020-11-05.

#### Bakgrund

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 att nå kunskapskraven. Utredningen antog namnet *Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:7)*. Under hand har regeringen lämnat ett antal tilläggsdirektiv till utredningen och successivt förlängt utredningstiden till den 28 februari 2021.

Det föreliggande delbetänkandet fokuserar på kartläggning av särskild undervisningsgrupp och resursskolor samt på en översyn av lagstiftningen för att undanröja eventuella hinder för dessa undervisningsformer. I delbetänkandet föreslås också att reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna ska förlängas.

#### Förvaltningens slutsatser

I delbetänkandet konstateras att placering i en resursskola dels är en inskränkande åtgärd för eleven och dels riskerar att bli permanent, även om elevens behov skulle förändras. För att motverka inläsningseffekter och säkerställa att en placering bara är aktuell utifrån ett dokumenterat behov hos eleven, föreslår utredningen en reglering av kommunala resursskolor.

Det finns ur såväl ett rättssäkerhets- som kvalitetsperspektiv ett angeläget behov av statlig reglering avseende antagning, uppföljning, ledning och kvalitetsuppföljning av resursskolor. Elever och


## Tjänsteutlåtande

vårdnadshavare bör ha samma rättssäkerhet och rätt till god kvalitet i undervisningen oavsett om verksamheten drivs i kommunal eller fristående regi. En reglering av kommunala resursskolor bör därför även gälla fristående verksamhet av motsvarande slag.

I delbetänkandet problematiseras även finansiering av fristående resursskolor. Det konstateras att individuellt bedömda tilläggsbelopp inte är tillämpliga för finansiering av resursskolor som enbart har elever i behov av särskilt stöd och därför inte har samma möjlighet som andra skolor att omfördela resurser. Trots ett antal statliga utredningar exempelvis skolkostnadsutredningen (U2014:14) har inga konkreta förslag på alternativa finansieringsmodeller lagts fram. Konsekvensen är att många kommuner hittar egna lösningar för resursskolor, vilket försvårar en likvärdig, ekonomiskt hållbar och långsiktig finansiering av dessa verksamheter. Förslaget att utreda finansieringssystemet som helhet är därför välkommet.

### Bilagor

1. Remiss Yttrande angående delbetänkande- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)
2. Utbildningsförvaltningens yttrande över delbetänkande- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42), daterat 2020-10-19.
3. Protokollsutdrag Förskole- och grundskolenämnden 2020-11-17.



Staffan Erlandsson  
Kommundirektör

Peter Freme  
Kanslichef



Sara Salminen  
Nämndsekreterare

## 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 inkluderingsstanken 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 ”inkluderingsstanken 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 elevens 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 skolvårdsmän, 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 sarskolan 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 grundsarskolan, gymnasiesarskolan

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.

Datum 2020-11-09

Utbildningsdepartementet  
Dnr U 2020/03964/S

## Yttrande

### Delbetänkandet SOU 2020:42 - En annan möjlighet till särskilt stöd - reglering av kommunala resursskolor

#### Sammanfattning

Österåkers kommun instämmer i förslaget att det ur både ett rättssäkerhets- och kvalitetsperspektiv finns ett angeläget behov att reglera resursskolor.

Österåkers kommun anser, till skillnad mot förslaget, att behovet till statlig reglering avseende antagning och uppföljning av placering samt registrering och kvalitetsuppföljning av resursskolor, ska gälla såväl kommunala som fristående verksamheter, inte endast kommunala alternativ.

Det saknas som kommunen ser det, motiv till att resursskolor ska lyda under olika regelverk beroende på vilken driftsform som avses. Elever och vårdnadshavare bör ha samma rättssäkerhet och rätt till god kvalitet i undervisningen oavsett om verksamheten drivs i kommunal eller fristående regi.

**Nedan följer Österåker kommuns ställningstaganden med hänvisning till respektive avsnitt i betänkandet.**

#### Sid. 37 3.1 Definition av inkluderingsbegreppet

**Österåkers kommun instämmer** med utredningens slutsats att definitionen av begreppet inkludering blivit alltför snäv, vilket medför att begreppet kan misstolkas till att bara gälla den fysiska placeringen.

**Österåkers kommun föreslår** att begreppet *inkluderande lärmiljöer* som bättre speglar de olika aspekterna på inkludering används i relevanta sammanhang.

#### Sid 111 4.1 Bestämmelser om särskild undervisningsgrupp

**Österåkers kommun instämmer** i utredningens slutsats att det inte behövs någon förändrad lagstiftning avseende särskilda undervisningsgrupper som anordnas inom den egna skolenheten. Dessa verksamheter är redan idag tillräckligt reglerade i skollagen.

**Österåkers kommun föreslår** att även så kallade ”kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper” och ”centrala särskilda undervisningsgrupper” regleras i skollagen. Antagning, uppföljning och ledning inom dessa verksamheter organiseras i dag på olika sätt i kommunerna, vilket innebär en rättsosäker situation för både huvudmän och elever.

#### Sid. 113 4.2 Reglering av kommunala resursskolor

**Österåkers kommun instämmer** med utredningens förslag till reglering av kommunala resursskolor. De föreslagna reglerna avseende antagning, uppföljning och ledning bedöms vara motiverade utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv då en placering i resursskola får anses som en ingripande åtgärd för eleven.

**Österåkers kommun instämmer inte** med utredningens bedömning att reglering för fristående resursskolor är obehövlig. Österåkers kommun ser ingen anledning till att resursskolor ska lyda under olika regelverk beroende på driftsform. Utredningens slutsats att det inte finns behov att reglera fristående resursskolor är särskilt anmärkningsvärd då utredningen själv framhåller behovet av regelverk för att motverka att en placering i en resursskola blir permanent.

*” 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**” (sid 114).*

**Österåkers kommun föreslår** att, i det fall en reglering införs för kommunala resursskolor, det även införs en statlig reglering för fristående resursskolor, för att stärka kvaliteten och tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering i alla resursskolor oavsett driftsform.

#### Sid 127 4.2 Grundsärskola

**Österåkers kommun instämmer** i utredningens förslag att kommunala resursskolor även ska kunna inrättas vid grundsärskolor för att harmonisera med lagstiftningen gällande fristående grundsärskolor.

**Österåkers kommun föreslår** att även fristående resursskolor inom grundsärskolan regleras i det fall en statlig reglering införs för kommunala resursskolor.

#### Sid 128 4.2 Förskoleklass

**Österåkers kommun instämmer** med utredningens slutsats att avvakta med resursskola för förskoleklass.

**Österåkers kommun föreslår** att samma avgränsning ska gälla även i fristående resursskola i syfte att säkerställa likvärdighet och en harmoniserad lagstiftning oavsett driftsform.

#### Sid. 132 4.3 Finansiering av fristående resursskolor

**Österåkers kommun instämmer** med behovet av en översyn av finansieringen för resursskolor och tilläggsbelopp. Tidigare statliga utredningar som behandlat frågan om finansiering, till exempel skolkostnadsutredningen, har inte landat i några konkreta förslag vilket lämnar kommunerna och huvudmännen att hitta egna lokala lösningar vilket försvårar en ekonomisk hållbar, likvärdig och långsiktig finansiering av verksamheterna.

#### Sid 145 4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

**Österåkers kommun instämmer** med att Skolverket uppdras att ta in uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän om vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande av elever i behov av särskilt



stöd för att kunna följa upp verksamheten. Österåkers kommun instämmer även med förslaget att uppdra åt Skolverket att samt att ta fram stödmaterial avseende beräkning av tilläggsbelopp.

#### **Sid 147 5. Förslag om undantag från krav på behörighet inom särskolan**

**Österåkers kommun instämmer** med utredningens förslag om förlängning för undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna till och med juni 2028.

Staffan Erlandsson  
Kommundirektör

Peter Freme  
Kanslichef

Sara Salminen  
Nämndsekreterare

FGN § 8:9

Dnr. FGN 2020/0292

## Yttrande angående delbetänkande- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

### Förskole- och grundskolenämnden föreslår Kommunstyrelsen besluta

godkänna yttrandet över delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)* daterat 2020 10 19, bilaga 1, och överlämna densamma till Kommunstyrelsen som underlag för Kommunstyrelsens slutliga yttrande enligt regeringens remiss U2020/03964/S daterad 2020 08 29.

### Sammanfattning

Österåkers kommun har den 1 september 2020 inbjudits att lämna synpunkter angående delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)*. Svaret ska ha inkommit till Utbildningsdepartementet senast den 30 november 2020. Slutligt yttrande avges av Kommunstyrelsen.

### Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande daterat 2020-10-19.

Remiss Yttrande angående delbetänkande- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

### Förslag till beslut

Hampe Klein (M) yrkar bifall till utbildningsförvaltningens beslutsförslag innebärande att godkänna yttrandet över delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)* daterat 2020 10 19, bilaga 1, och överlämna densamma till Kommunstyrelsen som underlag för Kommunstyrelsens slutliga yttrande enligt regeringens remiss U2020/03964/S daterad 2020 08 29.

Mauricio Contreras (V) och Peter Nummert (RP)

Förslag till ändring i yttrandet

4.3

Österåkers kommun instämmer med behovet av en översyn av finansieringen för resursskolor och tilläggsbelopp. Vi vill att kommunerna ska använda sig av tilläggsbeloppet så som intentionerna med skollagen var och som det står i skollagen. Det ska omfatta såväl kommunala som fristående resursskolor. De ska finansieras på samma sätt. Österåkers kommun vill inte att egna lokala



lösningar, som strukturbidrag för resursskolor, ska ersätta tilläggsbelopp eller skapa möjligheter till generella neddragningar av elevernas stödpeng. Tilläggsbeloppet ska grunda sig på elevens stödbehov och får inte sänkas med hänvisning till budget eller försämrad ekonomi. Därför behöver även bedömningen av elevens behov av stöd en extern part, t ex SPSM eller fristående specialpedagoger bortkopplade från rektor, huvudman och kommunen, när tvist uppstår. Dagens system gynnar stora skolkolossal vilket inte är gynnsamt för många skolbarn. Därför behövs en variabel i grundbeloppet införas där stora skolor får en lägre administrativ peng och mindre skolor en högre. Tyvärr bedömer vi att lokala lösningar används idag för att dra ner på tilläggsbelopp eller ersätta tilläggsbelopp när ansökningar om tilläggsbelopp systematiskt avslås.

4.4

Österåkers kommun instämmer med utredningens förslag om att SPSM tillsammans med Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp så att bedömningen blir mer likvärdig. Österåkers kommun instämmer dock inte med utredningens analys att det innebär en omfattande administration för finansieringen av resursskolor. Om skollagen följs samt de allmänna råd som kommer från skolverket så ska det vara en omfattande genomgång av elevens situation som ligger till grund för att utreda elevens behov oavsett ansökan om tilläggsbelopp. Om denna görs korrekt, så som det är tänkt, så ska ansökan inte behöva innebära någon större administration därutöver. Underlaget finns redan. Österåkers kommun instämmer med utredningens förslag att tillförlitlig statistik behöver inhämtas men inte enkom för resursskolor i sig utan för barn i behov av särskilt stöd för att även kunna göra analys av resursskola kontra vanlig skola. Här hänvisar vi även till rapport gjord av Attention, 2018, där det framkommer att endast 43% av deras personkrets klarar gymnasiekompetens.

### Propositionsordning

Ordföranden frågar om Förskole- och grundskolenämnden beslutar enligt Hampe Kleins (M) yrkande eller enligt Mauricio Contreras (V) och Peter Nummerts (RP) yrkande. Votering begärdes. Den som vill bifalla förvaltningens beslutsförslag röstar Ja, den som önskar bifalla Mauricio Contreras (V) och Peter Nummerts (RP) yrkande röstar nej. Voteringen utföll med 12 ja-röster och 2 nej-röster. Nämnden beslutar således enligt Hampe Kleins (M) yrkande. Omröstningslistan bifogas protokollet.

### Expedieras

Kommunstyrelsen

Akt



YHtranda 8011.

2020117



## Omröstningslista

Förskole- och grundskolenämnden i Österåkers kommun  
(mandatperiod 2019 - 2022)

FGN 2020/0292

Parti	Ledamöter	Tjänstgörande	Ersättare	J	N	A
M	Annika Lööf			X		
M	Peter Rönnlund	Peter B.		X		
M	Christer Rydén	Karin F.		X		
L	Kerstin Lidman, 1:e vice ordf.			X		
L	Karina Liedberg			X		
C	Pontus Löfstrand			X		
KD	Kerstin Sundberg			X		
S	Ingela Westerlund, 2:e vice ordf.			X		
S	Gunilla Niss			X		
RP	Peter Nummert				X	
SD	Leif Haag			X		
V	Mauricio Contreras				X	
MP	Mikael Solander			X		
M	Hampe Klein, ordförande			X		
	<b>Ersättare</b>					
M	Peter Bramstedt					
M	Karin Fredman					
L	Julia Linder					
C						
KD	Birgitta Holm					
S	Carl- Henrik Lekman					
S	Johan Dagerhamn					
SD	Ulrika Hillgren					
	<b>Resultat</b>			12	2	