

U2020/03964/S

Nätverket Fristående resursskolors yttrande över betänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – reglering av kommunala resursskolor. Delbetänkande av Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven (SOU 2020:42)

Sammanfattning

Delbetänkandet har inte omhändertagit uppdraget från Januariavtalet. Utredningen har valt att prioritera att skapa regler för att kommunerna ska kunna behålla de organisatoriska lösningar som de har idag istället för att föreslå likvärdiga regler som sätter elevens behov och rätt till en fullvärdig skolgång i centrum. Vi ser en oroande utveckling där skolförfattningarnas bestämmelser tolkas allt för restriktivt av landets kommuner och förvaltningsdomstolar varför ytterligare förtydliganden i dessa delar behövs. Situationen för landets fristående resursskolor är akut och det kräver kraftfulla åtgärder som adresserar problemet på både lång och kort sikt. Vi föreslår därför att ytterligare utredning genomförs samt att tillfälliga lösningar i form av bland annat statsbidrag och förändringar i skol- och gymnasieförordningarna snabbtreds och kommer på plats under tiden.

- Vi tillstyrker utredningens förslag om att dagens regler om placering i särskild undervisningsgrupp bör vara oförändrade.
- Vi tillstyrker delvis förslaget att en kommun vid vissa grundskoleenheter och grundsärskoleenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola), men med ändringen att det ska införas ett förtydligande om att resursskolor bara ska ta emot elever med omfattande behov av särskilt stöd. Reglerna om resursskola ska så långt det är möjligt vara likadana för kommunala som fristående huvudmän. Vi anser att resursskola också bör införas för förskoleklassen, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.
- Vi avstyrker förslaget om att kommunen beslutar om placering av en elev vid resursskolan. Uppgiften bör ligga på rektor vid den mottagande skolan. Likadana regler ska gälla för kommunala respektive fristående resursskolor.
- Vi tillstyrker förslaget om att elevens placering ska grundas på elevens behov och förutsätta elevens vårdnadshavares medgivande.

- Vi avstyrker utredningens förslag att placeringen regelbundet ska följas upp och utvärderas.
- Vi tillstyrker utredningens förslag om att begreppet resursskola ska föras in i den befintliga regleringen för fristående grundskolor med tillägget att det även ska gälla för förskoleklassen, grundsärskolan, gymnasieskolan samt gymnasiesärskolan.
- Vi tillstyrker delvis utredningens förslag om förbättrat stöd vid tillämpningen av tilläggsbelopp men med ändringen att vi anser att uppgiften bör ligga på SPSM och i form av allmänna råd.
- Vi tillstyrker utredningens förslag om att Skolverket bör ta in uppgift från kommuner och enskilda huvudmän om de har skolenheter som begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Inledning

Vi anser att delbetänkandet inte har omhändertagit uppdraget såsom det formulerades i Januariavtalet och följaktligen tilläggsdirektivet till utredningen.

Uppdraget i januariavtalet var att kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens resursskolor möter de behov som finns samt redovisa åtgärder som kan stärka resursskolorna, och lämna nödvändiga och för eleven rättssäkra författningsförslag som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevens grupp tillhörighet. Vidare var uppdraget att analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor.

Vi anser att utredningen inte belyst eller förstått målgruppens behov. Elever som har stora stödbehov till följd av bland annat en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning eller en psykiatrisk diagnos har generellt sett svårt med den miljö, krav på relationer och typ av undervisning som erbjuds i en ordinarie skola. De flesta ordinarie skolor har hundratals elever, består av stora klasser och har stora utrymmen. Att till exempel prata högt inför andra och jobba självständigt, som läroplanen för grundskolan ställer krav på, är ofta mycket svårt för en elev med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning eller svår psykisk ohälsa. För dessa elever krävs ett annat sammanhang för att kunna lyckas.

Stora delar av den målgrupp av elever som resursskolan vänder sig till, kunde fram till 2011 tas emot i särskolan, vilket motsäger att resursskolans elever skulle ha en funktionsnedsättning som är övergående. Behovet av stöd hos elevgruppen på resursskolor är av den grad att om eleven inte får det tillgodosett, varaktigt och kontinuerligt, blir följden allvarlig psykisk ohälsa, problematisk skolfrånvaro, kraftfullt utagerande beteende, inte sällan självska debeteende och – i allvarliga fall – även suicidförsök. Utan stöd får eleven mycket svårt att nå målen och klara det sociala samspelet. Eleverna ska inte behöva misslyckas och brytas ned, hamna i år av problematisk skolfrånvaro och utveckla allvarlig psykisk ohälsa innan en placering eller mottagande i resursskolan kan komma på tal. I forskningen påtalas gång på gång vikten av

tidiga insatser, därför anser vi att resursskola redan i förskoleklass måste bli aktuellt. Vidare anser vi att resursskola också ska införas i gymnasiet. När eleverna lämnar grundskolan och går vidare till gymnasiet så har de fortfarande ett stort stödbehov. En del elever hamnar i introduktionsprogram eller olika program med specialpedagogiskt stöd. Vår erfarenhet är att många elever, med rätt stöd, kan klara av ett nationellt gymnasieprogram och gå vidare till egen försörjning.

Oavsett om eleverna går i en kommunal eller fristående resursskola så måste kommunen skjuta till de resurser som behövs för att tillgodose varje elevs behov. Den svenska skolan ska vara tillgänglig för alla elever. När det gäller elever med problematisk skolfrånvaro så måste det till en attitydförändring – det måste få kosta att bygga ett fungerande stöd runt eleven så att hen klarar att komma tillbaka till skolan!

Som en följd av domen i Högsta förvaltningsdomstolen i mål nr 3086-16 är det ett naturligt steg att det nu införs en möjlighet att inrätta kommunala resursskolor i skollagen eftersom regler om detta saknas. Vi anser dock att begreppet resursskola bör införas för både kommunala och fristående huvudmän och gälla både förskoleklassen, grundskolan, gymnasiet, grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Vi anser emellertid att bestämmelsen bör kompletteras med ett förtydligande om att resursskolor bara ska placera respektive ta emot elever med *omfattande* behov av särskilt stöd. Domen i HFD markerar att placering i resursskola är tänkt att vara en långsiktig lösning och inte tidsbegränsad som en placering i särskild undervisningsgrupp är. Elevens behov måste utredas och klarläggas och vi anser att elevhälsans roll i detta arbete måste stärkas. Med hänvisning till det fria skolvalet bör det vara möjligt för vårdnadshavare att ansöka till en specifik resursskola, både kommunal och fristående. De fristående resursskolorna måste själva få avgöra om eleven ska tas emot, det ska inte kommunen göra.

Vad gäller kartläggningen av resursskolor så var utredningens uppdrag att kartlägga både kommunala *och* fristående resursskolors förutsättningar. Utredningen har dock i princip stannat vid att undersöka och beskriva förutsättningarna för hur det särskilda stödet i ett par kommuner organiseras i några särskilda undervisningsgrupper, ett par kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper samt ett fåtal kommunala resursskolor. Utredningen har inte tillräckligt belyst de fristående resursskolornas förutsättningar, trots att det finns fler fristående resursskolor än kommunala. Detta är en brist.

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 förutsättningar. Vi anser att alla elever måste få möjlighet till inkludering, men utredningens slutsatser om att elever i resursskolor generellt blir exkluderade är felaktig. Inkludering handlar om att skolpersonalen har ett förhållningssätt som får eleverna att känna sig delaktiga i alla sammanhang, och att sammanhangen är rimliga utifrån elevens förmågor.

Det finns stora brister vad gäller både den formella hanteringen av tilläggsbeloppen och den materiella tillämpningen av regelverket. Det tar orimligt lång tid för kommunerna att handlägga

ansökningar och det tar ofta lång tid innan målen är avgjorda i förvaltningsrätterna, ibland upp till två år. Om domen överklagas, tar det ännu längre tid för målen att bli avgjorda.

Det finns också en oroande utveckling i ärenden om tilläggsbelopp där skolprofessionens bedömningar av elevers stödbehov underkänns allt oftare och där synen på elevens behov av skolgång i resursskola, felaktigt, bedöms vara en kortsiktig lösning när det i själva verket krävs ett längre och sammanhållet stöd i en anpassad miljö, givet elevens omfattande stödbehov. Ibland efterfrågas oberoende medicinsk utredning, trots att det i många fall är så att eleverna inte längre är aktuella hos BUP eller BUM. Vi menar att den centrala utredningen i mål om tilläggsbelopp, som också framgår av förarbetena, ska vara den utredning som skolans elevhälsa tar fram. Bedömningen av elevens stödbehov måste ske utifrån den skolmiljö som eleven går i. Bestämmelserna i 3 kap. skollagen pekar tydligt ut att det är elevhälsan som ska utreda elevens behov av särskilt stöd.

Som vi konstaterat ovan, har inte utredningen presenterat några hållbara lösningar vad gäller finansieringsfrågan. Vi menar dock att den lösning som Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) föreslog med överenskommelser mellan elevens hemkommun och den fristående resursskolan kan vara en lösning, i vart fall på kort sikt. Det kan tänkas att det finns andra lösningar men temporärt bör en sådan lösning införas för att säkra överlevnaden för resursskolorna och för att inte tusentals elever ska kastas ut i osäkerhet och risk för att i många fall återigen hamna i problematisk skolfrånvaro. Vi föreslår även att det införs ett riktat statsbidrag till resursskolor alternativt att likvärdighetsbidraget görs tillgängligt för resursskolorna. Vidare föreslås att skolförordningen och gymnasieförordningen förtydligas så att det skrivs fram att tilläggsbelopp ska utgå för 12 månader per år samt att tilläggsbelopp kan beviljas retroaktivt. Man bör också införa ett förtydligande att när storleken på tilläggsbelopp bestäms ska utgångspunkten vara att elevens behov av stöd tillgodoses i praktiken (se avgörandena den 17 februari 2020 i Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 1320-19 respektive 5544-18).

Vi menar att uppgiften att ta fram riktlinjer för tilläggsbeloppet bör ligga på SPSM i samråd med Skolverket, men dessa bör skrivas som allmänna råd för att säkra en likvärdig tillämpning.

Det kan inte nog understrykas hur allvarlig situationen är för de fristående resursskolorna. De senaste åren, och framförallt i år, har vi sett en ökad trend där resursskolorna fått helt avslag på ansökningarna om tilläggsbelopp av kommunerna för en mycket stor andel av eleverna. Alternativt har tilläggsbeloppen kraftigt reducerats jämfört med föregående år. I några kommuner har möjlighet till strukturbidrag införts, men beloppen är så låga att de inte räcker för att kompensera för de uteblivna tilläggsbeloppen. Dessutom finansierar strukturbidraget och tilläggsbeloppet olika kostnader. Frågan om finansieringen av de fristående resursskolorna är av akut karaktär, vilket utredningen missat, vilket i sin tur riskerar att den skolmiljö som idag möjliggör anpassningar för de mest stödbehövande eleverna kommer att försvinna. Om inte omedelbara och skarpa åtgärder snarast vidtas kommer vi snart se skolnedläggningar och

konkurser, vilket kommer innebära katastrofala konsekvenser för eleverna och deras familjer. Det måste till flera olika åtgärder som adresserar problemet på både kort och lång sikt.

Det är olyckligt att utredningens fokus legat på att skapa regler som möjliggör de existerande lösningar som finns i kommunerna, snarare än att fokusera på att stärka målgruppens rätt till en fullvärdig och trygg skolgång.

Nedan följer Nätverkets kommentarer till utredningen och de specifika förslagen.

3.1.4 Begreppet inkludering och 3.1.5 Utredningens syn på inkludering

I den definition av inkludering som utredarna för fram, är 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 förutsättningar. Vi håller med om utredningens inställning om att centrala faktorer i en inkluderande skola handlar om demokratiska processer, samarbete mellan elever och gemensam problemlösning. Vi delar också synsättet om nödvändigheten av inkludering, vilket är positivt för nästan alla elever. Dock menar vi att de centrala begrepp nämnda ovan är förmågor som elever med exempelvis autism har mycket svårt med vilket därför medför att de inte känner sig och inte blir inkluderade av ett sådant arbetssätt. Därför håller vi inte med om utredningens slutsats om att elever i resursskolor är exkluderade. Inkludering är, menar vi, ett förhållningssätt som får eleverna att känna sig delaktiga i alla sammanhang, och att sammanhangen är rimliga utifrån elevens nivå och förmågor.

Utredarna framför vidare att en inkluderande skola inte ska ses som en fysisk företeelse, utan som en social eller psykologisk företeelse. Elever ska lära sig att vara med dem som är olika dem själva. Erfarenheter att möta det olika ger trygghet, då vi i samhället ofta möter människor som är olika oss själva. Problemet med utredarnas beskrivning är att den endast utgår ifrån hur neurotypiska personer reagerar och fungerar. En individ med till exempel autism känner inte trygghet i att möta det olika. En sådan svårighet går inte över med exponering över tid, utan att dessa personer samtidigt får erforderligt stöd.

Organisatoriska lösningar som enbart riktar sig till elever med en specifik funktionsnedsättning, kan, enligt utredningen, aldrig beskrivas som inkluderande oavsett om eleverna trivs och når kunskapskraven. Det visar en syn hos utredningen att resursskolor inte anses vara inkluderande utan att resursskolorna som företeelse är negativt för elever och att eleverna är placerade i ett för ensidigt sammanhang. Vi har starka invändningar mot detta synsätt och menar att utredningen inte har förstått vilken elevgrupp som resursskolor vänder sig till. Resursskolor erbjuder flexibla och varierande lärmiljöer för elever med den typ av inre och yttre känslighet som ofta, men inte enbart, återfinns hos personer med autism.

Ett exempel är följande. Elever med autism är lika olika och varierande som andra elever. Miljön på en resursskola är inte en mer likriktad skola än till exempel en skola med fotbollsriktning. Eleverna på skolan med fotbollsriktning har fotbollsintresset gemensamt,

elever med autism har autismen gemensamt. Utredningen förstärker härmed den stigmatisering vi ser av människor med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som redan existerar i samhället.

Enligt barnkonventionen ska alla barn ha reell tillgång till och få utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuell utveckling.

Det är helt enkelt inte korrekt att säga att skolgång i resursskola skulle medföra att dessa skolors elever blir sämre rustade för sina roller som medborgare i samhället. Skillnaden är att de genom en resursskola får en undervisningsmiljö som möjliggör för dem att kunna avsluta grundskolan, att vidareutbilda sig och att kunna gå vidare till en egen försörjning. Utan att få det stödet under skolgången, skulle de med stor sannolikhet inte ens klara sig igenom grundskolan.

Utredningens syn på inkluderingsbegreppet och den inkluderande skolan innebär att elever förväntas lära sig att vara tillsammans med personer som är olika dem själva. Följden blir ofta att detta sker på bekostnad av de elever som har större svårigheter. Konsekvenserna innebär misslyckanden, utsatthet, mobbning och kränkningar med en ökad psykisk ohälsa hos barn och unga. Eleverna blir i realiteten exkluderade.

Utredarna skriver senare om inkluderande lärmiljö, som ett bättre begrepp än bara ordet inkludering. Återigen, den beskrivning som lämnas är i enlighet med vad vi förespråkar, nämligen att individens stöd måste ges inom rätt typ av miljö för eleven, för att stödet ska vara verkningsfullt. Det är alltså inte funktionsnedsättningen i sig som är grunden för skolgång i resursskola, utan elevens behov.

3.5.2 Sammantagen bild av gränsdragningsproblem

Vi håller med om utredningens beskrivning om att det råder gränsdragningsproblem mellan resursskolor och kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. Med utredningens förslag blir dock inte alla problem lösta eftersom det i praktiken inte blir någon skillnad mellan kommungemensam särskild undervisningsgrupp och resursskola. Elevens placering i en kommunal resursskola är inte garanterad. Med utredningens lösning riskerar elever att flyttas från resursskola mot sin eller vårdnadshavares vilja. Utredningens förslag innebär att resursskolan ses som en tillfällig särlösning, vilket vi har starka invändningar mot. Vi kommer att återkomma till detta nedan.

3.6 Om resursskolorna möter det behov som finns och 3.6.1 Tillgång till resursskolor

Det är olyckligt att utredningen inte går längre i sina försök att undersöka och beskriva förutsättningarna för de fristående resursskolorna, vilket har lett till att utredningen inte kommit fram till nödvändiga förslag. Strävan måste vara att skapa långsiktiga och trygga lösningar för en sårbar grupp elever, och det förutsätter också att förslagen måste grundas på en korrekt, komplett och nyanserad bild av alla de organisatoriska lösningar av skola som finns i praktiken för målgruppen. Vi kan dock hålla med utredningen om att det saknas bra sammanställningar,

statistik och andra uppgifter om resursskolor, och därför är det också önskvärt att skapa lösningar på det här problemet snarast. Vi menar dock att det borde ha kunnat gå att få fram dessa uppgifter.

4.1 Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp

Vi tillstyrker utredningens bedömning om att dagens regler om placering i särskild undervisningsgrupp bör vara oförändrade.

Omfattningen av elevens placering i särskild undervisningsgrupp måste dock vara tydligt definierad i elevens åtgärdsprogram, till exempel där antalet timmar i särskild undervisningsgrupp specificeras, i vilka ämnen detta gäller och vad målet med stödet ska vara. Detta skapar en tydlighet för eleven, vårdnadshavaren och skolpersonalen.

4.2 Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Vi tillstyrker delvis förslaget att en kommun vid vissa av sina grundskoleenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola), men med ändringen att det ska införas ett förtydligande om att resursskolor bara ska ta emot elever med *omfattande* behov av särskilt stöd.

Vi avstyrker förslaget om att kommunen beslutar om placering av en elev vid den egna resursskolan. Detta är en uppgift för rektor. Mot bakgrund av principen om det fria skolvalet bör en elevs vårdnadshavare kunna söka en kommunal resursskola, precis som vilken annan grundskola som helst.

Vi tillstyrker förslaget om att elevens placering ska grundas på elevens behov och förutsätta elevens vårdnadshavares medgivande.

Vi avstyrker utredningens förslag om att placeringen regelbundet ska följas upp och utvärderas.

Vi anser att det finns otydligheter i utredningens förslag. Rätten till utbildning är en tungt vägande princip i skollagen. Istället för att skapa olika regler för kommunala respektive fristående resursskolor, måste lagstiftaren sträva efter att skapa lösningar som baseras på ett tydligt elevperspektiv och så långt det är möjligt, därmed skapa gemensamma regler för såväl kommunala som fristående resursskolor. Vi utvecklar grunderna för vårt ställningstagande nedan.

4.2.1 Skälen för utredningens förslag

Kommunala resursskolor behöver regleras och begreppet resursskola införas

Som framhålls ovan anser vi att bestämmelsen bör kompletteras med ett förtydligande om att resursskolor bara ska ta emot elever med *omfattande* behov av särskilt stöd. Dessutom anser vi

att termen resursskola bör införas för både kommunala och fristående huvudmän, det vill säga en skola som begränsar sitt mottagande till elever i omfattande behov av särskilt stöd. Vi anser följaktligen att reglerna ska vara samma för eleven oavsett om denne ska gå i en kommunal eller fristående resursskola. När vi i de följande avsnitten kommenterar förslagen så menar vi alltså att reglerna ska vara likadana för både kommunala och fristående resursskolor. Lagstiftaren bör så långt det är möjligt sträva efter att skapa likvärdighet.

I och med domen från Högsta förvaltningsdomstolen den 28 juni 2017 i mål nr 3086-16 är det numera klarlagt att kommuner får inrätta egna resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Att HFD:s slutsatser nu kodifieras är en naturlig konsekvens av domen. Denna ändring markerar att en placering eller mottagande i en resursskola är tänkt att vara en långsiktig lösning och inte tidsbegränsad som en placering i särskild undervisningsgrupp är.

Resursskolans målgrupp

Det är oklart om utredningen beskriver målgruppen för de kommunala resursskolorna eller resursskolor i allmänhet.

Vi menar att resursskolan ska rikta sig till den grupp av elever som behöver ett mindre skolsammanhang kontinuerligt över tid. Eleverna behöver kunna förvänta sig att relevanta stödåtgärder finns att tillgå och utges så fort behovet av dessa stödåtgärder uppstår. Målet ska så klart vara att eleverna ska uppnå en högre grad av självständighet och få möjlighet att klara av sin skolgång. Eleverna har ofta haft en mycket svår och komplicerad skolgång bakom sig innan de kommer till resursskolan. Många elever har fått betala ett högt pris för att till slut få hamna på en resursskola. Det kan också vara fråga om elever som har ett omfattande behov av stöd för sin extra känslighet avseende miljö, andra människor, kravanpassning, flexibilitet och arbetssätt. Eleverna har ofta mycket svårt att ta till sig kunskap, ta sig till skolan eller vara i skolan och att där försöka fokusera på inläring.

Behovet av stöd har oftast sin grund i något eller flera av följande svårigheter och diagnoser; psykosociala problem och svårigheter, autism, språkstörning, ADHD, ADD, Tourettes syndrom och tics, generaliserad ångest, social ångest, paniksyndrom, posttraumatiskt stressyndrom, depression, ätstörningar, bipolär sjukdom, olika personlighetsstörningar, utmattningssyndrom, trauma och dissociativ identitetsstörning, självskadebeteende, selektiv mutism, trotssyndrom och tvångssyndrom. Eleverna har samtidigt omfattande inläringssvårigheter eller mycket ojämn begåvningsprofil vilket kan yttra sig som att en elev i årskurs sju räknar matte på universitetsnivå men läser på en sexårings nivå.

Elevgruppen omfattar även elever med olika fobier, har självhat eller elever som brottas med suicidtankar och upprepade suicidförsök. Vidare kan det vara fråga om elever som har extremt svårt i sociala sammanhang och behöver en vuxen vid sin sida hela dagen.

De nedsättningar som många av eleverna har i sina funktioner (inom bl.a. exekutiva funktioner, central koherens, arbetsminne, mentalisering, Theory of Mind, sinnesintryck och spatiala

förmågor) gör att de inte kan fungera över tid i de större sammanhangen som den ordinarie grundskolan utgör, oavsett huvudman. Eleverna kan inte sortera bland alla intryck som ett större sammanhang ger och de kan inte hantera ett stort antal sociala sammanhang. Gemensamt för många elever är att de även ofta har varit systematiskt mobbade, kränkta och utsatta i sina tidigare skolor. Denna skörhet kräver en särskild medvetenhet hos skolpersonalen. Många av dessa elever har upplevt misslyckanden i skolsammanhang redan i lågstadiet.

Elever som har stora stödbehov till följd av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och svår psykisk ohälsa, är en elevgrupp som ofta går på resursskolor, och har generellt sett svårt med den miljö, krav på relationer och typ av undervisning som är den som erbjuds och drivs i den svenska skolan. De flesta skolor har ett mycket stort antal elever på skolan (ofta hundratals elever) och består av stora klasser och stora ytor i form av matsalar, skolgårdar och uppehållsrum. Det är ofta mycket svårt att följa läroplanen, där det ingår att samarbeta, att prata högt inför andra och jobba självständigt, för en elev med diagnos inom autismspektrat. För dessa elever krävs ett annat sammanhang och stor kravanpassning för att kunna lyckas och för att kunna nå kunskapskraven.

Utredning av elevens behov

Eftersom utredningen kommer fram till att resursskolans elever har ett mer omfattande behov av särskilt stöd så är det också rimligt att placering eller mottagande i resursskola sker efter en individuell bedömning från fall till fall. Sett utifrån omständigheten att resursskolor idag bara tar emot de elever med störst behov är det också rimligt, som beskrivits ovan, att en placering eller mottagande i en resursskola inte ska vara tidsbegränsad.

För att garantera kvaliteten på utredningen av elevens behov anser vi dock att samråd *alltid* ska ske med elevhälsan på den skola där eleven ska tas emot innan beslut fattas om placering eller mottagande i resursskola. Rektor på resursskolan bör i samråd med elevhälsans olika professioner besluta om vilka utredningar som ska göras för att få ett fullgott underlag till beslutet om plats i resursskola. I många fall finns redan utförlig utredning. Vi menar dock att resursskolan alltid måste göra en egen bedömning. På förhand fastställda kriterier för vad som utgör ett omfattande behov av särskilt stöd riskerar att leda till att en mer restriktiv bedömning görs. Som idag ska inte diagnos vara ett krav för plats i resursskola.

Eftersom vi anser att utredningen brister vad gäller beskrivning av målgruppen för resursskolans svårigheter och behov måste det till ytterligare statlig utredning som belyser elevgruppens problematik.

Det kan rimligen inte krävas att elevens hemskola ska ha uttömt alla sina möjligheter att tillgodose elevens behov av särskilt stöd innan resursskola kan bli aktuellt. Idag ser vi att många elever som kommer till resursskolan ofta har en lång historia bakom sig med problematisk skolfrånvaro, att inte klara målen, kränkningar och social isolering. Eleverna ska inte riskera att behöva bli utsatta för risken att misslyckas och fara illa innan resursskola kan bli aktuellt. Om

ett barn redan i förskolan kan antas ha omfattande behov av särskilt stöd, bör det vara möjligt att utreda om barnet tillhör resursskolans målgrupp och att låta barnet börja i resursskola redan från förskoleklass.

Det finns dock en stor skillnad mellan de krav på utredning som man föreslår i betänkandet inför placering på kommunal resursskola och de krav som ställs på utredningen från den fristående huvudmannen vid ansökan om tilläggsbelopp. Vi ser ofta att kommuner och förvaltningsdomstolar ställer mycket höga krav på utredningen för att styrka rätten till tilläggsbelopp. I några fall har förvaltningsdomstolarna ansett att det krävs oberoende medicinsk utredning, vilket inte ligger i linje med gällande rätt eller praxis. Skollagens intention är att det ska vara elevhälsans bedömning om vad eleven har för behov i skolmiljön som är den centrala bevisningen i mål om tilläggsbelopp.

Beslut om placering i resursskola

Vi anser att ett beslut att placera en elev i en kommunal resursskola är ett självständigt placeringsbeslut. Likadana regler ska emellertid gälla för kommunala som fristående resursskolor.

Beslut om placering respektive mottagande ska fattas av rektorn på den skola som eleven ska gå i.

Kommunen ska självklart inte kunna besluta om mottagande i en fristående resursskola där istället principen om det fria skolvalet ska gälla.

Vi anser att det för kommunala resursskolors del inte ska göras undantag från placeringsreglerna samt från reglerna om att eleven ska ha rätt att gå kvar på den skolenhet där denna placerats. Elevens rätt till kontinuitet och förutsebarhet måste väga tungt.

Placering i en kommunal resursskola ska förutsätta vårdnadshavares samtycke.

Placering i resursskola kan inte överklagas

En nekad plats i kommunal resursskola ska kunna överklagas av vårdnadshavarna. Denna ordning finns redan idag. Skolväsendets överklagandenämnd har till exempel i beslut den 24 september 2020, dnr 2020:164, beviljat en elev med omfattande stödbehov en plats på en kommunal resursskola. Eleven ansökte till en kommunal resursskola, men nekades plats med hänvisning till att skolan var full. Kommunens urval utgick från stödbehovet, men vilken typ av stödbehov en elev skulle ha för att få en plats framgick inte. Överklagandenämnden fann att urvalsgrunden var alltför oprecist beskriven för att det ska vara möjligt att avgöra hur urvalet går till. Eftersom det inte gick att bedöma om urvalet har skett på ett objektiva, sakligt och icke-diskriminerande sätt fann överklagandenämnden att eleven skulle få en plats på skolan.

Ett negativt beslut måste kunna överklagas också i framtiden. Allmänna förvaltningsrättsliga principer anger att negativa beslut efter ansökan ska som huvudregel kunna överklagas. Det finns ingen anledning att frånga denna ordning.

Beslut om att flytta eleven från den kommunala resursskolan utan vårdnadshavarens samtycke ska inte vara möjlig. Om det införs en sådan regel om att det ska vara möjligt att flytta eleven från resursskolan måste detta naturligtvis föregås av en noggrann utredning samt att vårdnadshavarna måste ges möjlighet att överklaga sådant beslut. Om denna ordning blir verklighet måste det också till regler som garanterar eleven det stöd hen behöver i den mottagande skolan.

Vårdnadshavares möjlighet att välja en resursskola

Som en konsekvens av det vi anfört ovan och mot bakgrund av domen från HFD i mål nr 3086-16, måste det möjligt för vårdnadshavarna att ansöka om en plats för eleven på en specifik resursskola. Det ligger också i linje med det fria skolvalet. Initiativet att ansöka om en plats på en resursskola kan också komma från rektorn på elevens skola, men det förutsätter då att vårdnadshavarna ger sitt samtycke.

Skoltillhörighet och ansvarig rektor

En placering av en elev i en kommunal resursskola ska innebära att eleven rent formellt får sin placering där och att den tidigare skolplaceringen upphör.

Vi vill peka på att utredningen saknar elev- eller för den delen barnperspektiv också i denna del. Förslagen utgår från vad som blir lättast för kommunen och inte vad som blir bäst för eleven. Utredningen väljer således ett kommunperspektiv och tar endast upp att oklarheten kring olika ansvarsfrågor om till exempel åtgärdsprogram riskerar att leda till att ingen av skolorna tar det fulla ansvaret i dessa delar. Vi anser att det är naturligt att ansvaret för exempelvis utredningars genomförande och beslut om åtgärdsprogram ligger på rektorn för den skola där eleven får sin utbildning. Alternativet att elevens tidigare skola behåller ansvaret i dessa delar riskerar att innebära osäkerhet om vem som är ansvarig för budget, personalfrågor, arbetssätt och så vidare. Det skapar också en otydlighet mot eleven och dennes vårdnadshavare, till exempel skulle det uppstå osäkerhet kring till vem vårdnadshavaren ska vända sig till med frågor eller samverka med. Rimligen skulle också ett sådant system innebära större arbetsinsats för samtliga inblandade, inte minst vårdnadshavarna, med fler kontakter att hålla reda på med mera.

Som en följd av att vi avstyrker förslaget om möjlighet till tvingad återgång till en ordinarie skola efter att en elev placerats på en kommunal resursskola ser vi inte heller varför resursskolan ska upprätthålla kontakt med ordinarie skolor. Utredningen konstaterar att det genom kommunintervjuer framkommit att utsikterna att återgå till en ordinarie skola skulle kunna vara bättre om det är en annan skola än den ursprungliga. Genom detta konstaterande framgår det

tydligt att även de kommunala skolorna delar vår bild av att eleverna i den här målgruppen ofta misslyckas i den ordinarie skolan och att detta fått så stora konsekvenser att de ofta varken kan eller vill återgå till den ursprungliga skolan.

Det är oklart vilken skola som resursskolan ska upprätthålla kontakten med och tillgången till utbildningsplats på alternativa skolor kan rimligen inte garanteras över tid. En övergång till en annan skola riskerar också att sätta det fria skolvalet ur spel genom att det, när det är dags för en övergång, blir kommunen som hänvisar eleven till den skola som har möjlighet att ta emot eleven. I större kommuner kan detta skapa en onödigt stor administrativ börda om resursskolan ska upprätthålla kontakt med ett stort antal alternativa skolor. Dessutom finns regler om bland annat tystnadsplikt som innebär att uppgifter om enskilda elever inte kan spridas hur som helst mellan skolor. Det har inte utredningen beaktat över huvud taget.

Att flytta eleven till en ny skola där eleven inte känner någon annan riskerar att påverka eleven negativt. Det gäller i synnerhet den stora andel av elever som har svårt för förändringar och som är i behov av förutsägbarhet, struktur och kontinuitet.

Som fristående resursskolor tar vi endast emot elever där vårdnadshavarna själva gjort ett aktivt val att söka sig till våra verksamheter. Vår bild är att orsakerna till att vårdnadshavarna söker sig till våra skolor är många men att en majoritet av vårdnadshavarna upplever att eleverna inte fått det stöd de är i behov av i den föregående skolan. Det är vanligt att eleverna upplevt utanförskap och misslyckanden i olika skolsammanhang. Vi motsätter oss ett system där det byggs in en betydande osäkerhet kring frågan om skolgång och anser att både eleven och dennes vårdnadshavare har rätt till trygghet och förutsebarhet kring elevens skolsituation.

Uppföljning och utvärdering av placeringen

Elever, vårdnadshavare och den mottagande skolan ska, som vi konstaterat ovan, kunna lita på att elevens skolplacering är varaktig. Elevens placering bör vara på den fysiska plats där eleven har sin huvudsakliga skolgång.

För elever är det med största sannolikhet inte viktigt var hen är placerad på pappret utan eleven uppfattar sannolikt att den skola dit eleven går varje dag som "sin" skola. Eleven måste kunna känna sig trygg i att en plats och ett sammanhang är garanterat över tid. Elevens behov av att ha en förutsägbar skolplacering och tillvaro måste väga tyngre än kommunens rätt att kunna flytta eleven. Vårdnadshavarna ska också kunna planera familjens liv utifrån att det finns en trygg skolplacering för barnet.

I linje med vad som framkommer ovan om att omplacering av resursskolans elever inte ska ske saknas alltså anledning att regelbundet följa upp och utvärdera skolplaceringen i sig. Däremot ska som idag stödåtgärderna i skolan regelbundet följas upp och utvärderas. Vi anser att det från samhällets sida måste finnas en acceptans för situationen att eleven till följd av funktionsnedsättning troligen kommer att ha ett mer omfattande behov av stöd hela livet, även

om utgångspunkten självklart måste vara att eleven ska kunna leva ett så självständigt och fritt liv som möjligt med samma möjligheter till erfarenheter och upplevelser som jämnåriga utan funktionsnedsättningar har. Vi vill dock framhålla att inte alla elever som går på en resursskola har en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Ett omfattande behov av särskilt stöd kan finnas utifrån andra anledningar, till exempel psykiatriska diagnoser som medför svår ångest och depression. Det kan också vara fråga om olika svåra fysiska sjukdomstillstånd och syndrom. Ett annat exempel är elever som lever med svår och långvarig smärta. Det kan finnas många anledningar till att eleverna har stora koncentrations- och inlärningssvårigheter. Det måste självklart vara möjligt för vårdnadshavarna att ansöka om byte av skola om elevens behov skulle förändras.

Utredningen redovisar inte heller sina skäl till inställningen att de elever som blir kvar på resursskolan skulle kunna ha nytta av viss undervisning tillsammans med andra elever på en näraliggande skola. Återigen visar utredarna att de inte förstått målgruppens behov. Vi anser att det finns risk för att detta förslag skulle förstärka elevernas känsla av utanförskap. Elever med till exempel autism har ofta svårt med förflyttningar mellan olika miljöer och sammanhang. Då riskerar förflyttningen till en annan skola och det nya sammanhanget att bli ett oöverstigligt hinder som utlöser olika former av låsningar eller utåtagerande beteende som i sin tur kan påverka förmågan till inläring senare under dagen eller, i värsta fall, flera dagar framöver.

Med vårt förslag om att det bara är elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kan bli aktuella för resursskola, blir det också tydligt att de elever där en utredning klart visar att eleven kan förväntas klara av en återgång till ett ordinarie skolsammanhang i framtiden inte i första hand bör gå på en resursskola utan i en särskild undervisningsgrupp.

Samma reglering ska gälla för grundsärskolan

Vi tillstyrker utredningens förslag att en kommun vid vissa grundsärskoleenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Övriga delar avstyrks. Vi hänvisar i denna del till vad vi anfört under avsnittet om grundskolan.

Det finns redan idag fristående resursskolor som tar emot elever med olika neuropsykiatriska diagnoser och som samtidigt har en intellektuell funktionsnedsättning. För att dessa elever intressen ska kunna tillvaratas anser vi att utredningens förslag bör genomföras.

Regleringen ska inte omfatta alla skolformer

En placering i kommunal resursskola borde vara möjlig ända från förskoleklass.

Om resursskola bara ska vara aktuellt för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd kan det antas att elevens behov visat sig tydligt även i en eventuell tidigare förskoleverksamhet och att noggrann utredning t.ex. hos sjukvården är aktuell eller redan har genomförts. Elevhälsans

verksamhet omfattar även eleverna i förskoleklass, varför det inte finns några lagliga hinder för att genomföra utredning.

Sameskolan, specialskolan och gymnasiesärskolan

Som en mer allmän kommentar i denna del kan det konstateras att utredningen menar att resurstilldelningen och personaltätheten i specialskolan och gymnasiesärskolan är hög. Vidare är elevantalet i dessa skolformer begränsat och undervisningsgrupperna är relativt små. För vissa grupper av elever tycks det alltså finnas en större förståelse för att elevgruppen har behov av sådana förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.

Gymnasieskolan

Vi menar att det är i allra högsta grad önskvärt att resursskola införs även för gymnasieskolan.

Studier i gymnasieskola innebär ökade krav, både i ämnena i sig och på att eleverna ska klara sig själva i skolmiljön. Det är ett faktum att den traditionella gymnasieskolan inte är tillgänglig för många elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Ofta är grupperna stora, lokalbytena många och eleverna förväntas att självständigt kunna upprätthålla planering och struktur över sin skoldag. Samtidigt som kraven ökar när eleverna kommer till gymnasiet förväntas de också ta mer ansvar och vara mer självgående än i grundskolan. Många elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning behöver stöd i sociala situationer och kan inte själva fullt ut reglera sitt beteende. Skollagen är tydlig med att eleven har rätt till stöd, även med sådant som inte direkt kan härledas till en specifik kurs och det kan omfatta att kommunicera, samarbeta, välja lämplig metod, söka information eller att väga olika alternativ mot varandra. Att stötta upp med att sköta personlig hygien, till exempel vid moment som dusch efter idrott och handtvätt, att förflytta sig, att vara på rätt plats vid rätt tid med rätt material är ofta mer naturliga insatser på grundskolan än vad det är på gymnasiet. Många av de elever som går på en gymnasieresursskola har dock det behovet.

Det finns färre fristående huvudmän som bedriver renodlad resursskola för elever på gymnasiet än grundskolan. Som vi pekat på tidigare så är målgruppens behov ofta varaktiga och kvarstår när de kommer upp i gymnasiet. Om eleverna fått rätt stöd och hjälp i grundskolan kan de klara av att gå ett vanligt gymnasieprogram. Det förutsätter dock att stödet fortsätter på gymnasiet.

Tyvärr är det många elever som har oerhört komplex problematik och inte har klarat grundskolan, vilket innebär att de inte blivit behöriga till något av de nationella gymnasieprogrammen. På grund av bland annat tidigare misslyckanden i skolan finns det elever som utvecklat allvarlig psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet. För dessa elever behövs ofta ett ännu mer omfattande stöd för att bryta den negativa utvecklingen. En omfattande samverkan med samhällets andra aktörer som till exempel socialtjänst eller sjukvården behöver ske.

Elevens meritvärde är avgörande även på gymnasieverksamheter med specialpedagogisk inriktning. I samband med att ett nytt antagningssystem införts har meritvärdet för antagningen höjts vilket lett till att det blivit svårare för många elever att komma in.

Resursskola som skolorganisationsform även på gymnasiet sänder en viktig signal om att skola och utbildning är för alla. Vi har till exempel särskola och specialskola just för att vi i vårt samhälle anser att alla, oavsett förutsättningar, har rätt till utbildning och personlig utveckling. Som det är nu finns det en grupp som faller utanför.

De senaste åren har vissa fristående resursskolor sett en tydlig trend där fler elever hamnat i introduktionsprogrammet på grund av tidigare misslyckanden i grundskolan. Det är av stor vikt att målgruppen ges möjlighet att få rätt hjälp och stöd även i gymnasiet och att finansieringen garanteras för resursskolor på gymnasienivå så att eleverna kan gå vidare till arbete och ökad självständighet i vuxenlivet.

För att upprätthålla en konsekvent hantering bör begreppet resursskola också omfatta gymnasiesärskolan. Skälet är att det bör finnas en möjlighet för såväl kommunala som fristående huvudmän att skapa goda lösningar för en sammanhållen skolgång som utgår från elevgruppens behov.

4.3 Överväganden angående fristående resursskolor

Vi tillstyrker utredningens förslag om att begreppet resursskola ska föras in i den befintliga regleringen för fristående grundskolor med tillägget att det även ska gälla för förskoleklassen, grundsärskolan samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Då verksamheten på dagens fristående resursskolor är högt specialiserad ser vi det som positivt att detta regleras. Likadana regler för kommunala och fristående resursskolor måste dock gälla.

I och med att utredningen inte kunnat belysa finansieringsfrågan mer ingående, och därmed endast kan lämna korta rekommendationer föreslås att en ny utredning ges i uppdrag att utreda frågan utifrån dagens faktiska förutsättningar och rättsläge. En sådan utredning bör titta på frågan brett där fler aktörer som fristående resursskolor och Friskolornas riksförbund bjuds in tidigt i processen. Handikappförbunden och föräldraföreningar kan bidra med värdefull kunskap och perspektiv kring elevernas behov och förutsättningar. Frågorna om finansiering och målgruppens behov är tätt sammankopplade.

Nedan kommenterar vi utredningens problembild, överväganden och förslag. Vi kommer också att ta upp egna lösningar på förändringar i skollagen och skolförordningen respektive gymnasieförordningen.

4.3.2 Problembilden

Vi stämmer in i utredningens beskrivning men skulle vilja göra följande tillägg och förtydliganden.

Inledningsvis vill vi poängtera att för att kunna skapa en långsiktig och hållbar finansieringslösning så är det av central vikt att förstå resursskolornas särskilda organisation och målgruppens behov. Regelverket måste sätta elevens behov i centrum, inte skapa lösningar som är bekväma för kommunerna. Dessutom är det viktigt att framhålla vikten av att regelverket även fungerar för alla fristående huvudmän. Vi vet att många mindre fristående huvudmän, som inte har resursskola, har en hög andel elever i omfattande behov av särskilt stöd. Vårdnadshavarna har ofta sökt sig till dessa skolor eftersom de ofta kan tillhandahålla det mindre sammanhang som den här aktuella elevgruppen är i behov av. Dessa mindre huvudmän har också svårigheter att få de tilläggsbelopp som de behöver.

Det finns idag skolor som kan kompensera för elevernas svårigheter, men de har svårt att erbjuda en högre grad av anpassning i den fysiska miljön för eleverna. För eleven är det inte tillräckligt att ha sina lektioner i ett mindre sammanhang - hela skolsituationen behöver vara anpassad och förutsägbar och samtidigt kunna möjliggöra flexibla lösningar; anpassat bemötande, anpassat material, anpassat schema, anpassad och flexibel miljö. Tillsammans med många andra faktorer är dessa anpassningar förutsättningar för att kunna erbjuda elevgruppen en meningsfull skolgång.

För att möta de omfattande behov som skolan ska kompensera för, tillhandahåller de fristående resursskolorna insatser i form av en helhetslösning, där man fullt ut anpassar miljön, anpassar personalens bemötande, pedagogiken, det individuella arbetssättet och på ett mer långtgående sätt skapar skraddarsydd upplägg utifrån vad varje elev behöver. Särskilt viktigt är det att inte blanda elever som har ett utåtagerande beteende med särskilt sköra elever, som annars riskerar att få en miljö som skapar onödig stress.

Elevgruppens behov är i grunden inte av övergående art, även om många blir hjälpta genom olika strategier för att hantera funktionsnedsättningens konsekvenser. Dessa elevers behov och svårigheter avhjälps dock inte av att under en period få vistas i en resursskola. De har ett grundläggande och långvarigt behov av en helt annan typ av miljö, personal och arbetssätt, än vad som kan erbjudas i den ordinarie skolan eller i en tillfällig särskild undervisningsgrupp. Att återföra en sådan elev till den ordinarie skolan, är inte att erbjuda en likvärdig utbildning, då det medför att de inte får undervisning på det sätt eller i en miljö som kompenserar för deras svårigheter.

I detta sammanhang är det också mycket viktigt att peka på vikten av tidiga insatser. De elever som idag går på resursskolor har ofta kommit dit alldeles för sent. Vid våra utredningar av om en elev ska tas emot på våra resursskola ser vi ofta att många svårigheter funnits med barnet sedan tidigt i livet. Både vårdnadshavare och personal har redan under elevens tid i förskolan

bett om råd och hjälp för att klara av att hjälpa barnet. BUP, BUM eller logoped är ofta redan inkopplade och ofta har barnet redan då diagnoser. Trots att eleven har dokumenterade svårigheter fungerar det svenska skolsystemet som så att barnet placeras i en miljö som samhället *hoppas* att barnet ska klara av. Följden blir dock ofta att eleven på grund av upprepade misslyckanden utvecklar en psykisk ohälsa och som leder till att eleven inte klarar att komma till skolan.

Det är vanligt förekommande att en elev som söker till, och tas emot på, en fristående resursskola har en omfattande dokumentation med sig från till exempel psykolog, kurator, läkare, logoped eller specialpedagog som samtliga beskriver att kravbilden för eleven varit alltför hög under en längre period. Detta har lett till psykisk ohälsa, social isolering, och problematisk skolfrånvaro. Tidigare skolas organisation har, av många olika anledningar, inte haft förmåga att möta och kompensera för elevens svårigheter. Eleven och dennes familj kan också varit aktuella hos socialtjänsten och LSS. Vissa elever har varit eller är tvångsomhändertagna enligt LVU.

När en elev tas emot i en resursskola påbörjas arbetet med att skapa relation och tillit för såväl elev som vårdnadshavare för att långsamt bygga en grund där lärandet kopplat till styrdokumentet kan vara i fokus. Eleven får tillgång till sina kognitiva resurser när övriga hinder är undanröjda såsom ångest, stress och onödig energiförlust genom att man inte längre behöver försöka tolka omgivningen och dess krav. Fristående resursskolor har som profil att möta just dessa elever, samt en gedigen erfarenhet och kompetens. Personalgruppen består ofta av fler professioner som jobbar direkt med eleverna jämfört med vad den ordinarie grundskolan har. Den fristående resursskolans arbetssätt och innehåll bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet kopplat till skolans specifika elevgrupp, alltså inte enbart kopplat till läroplanerna. Vår bild, utifrån elevernas utgångsläge när de börjar vid en resursskola, är att progressionen i kunskapsutvecklingen (och den sociala utvecklingen) ofta är snabb. Det kan dock krävas många steg för att eleverna ska kunna nå fram till ett godkänt betyg.

När reglerna om tilläggsbelopp infördes så kunde inte lagstiftaren förutse att konstruktionen med dagens regler om tilläggsbelopp inte skulle passa resursskolornas organisationsmodell. Som beskrivits ovan har resursskolorna en mycket hög anpassning på organisations-, grupp- och individnivå. Inom resursskolan går eleverna i betydligt mindre klasser där miljön ur flera aspekter medför en väsentligt högre nivå av anpassning utifrån elevernas individuella behov. Alla elever i resursskolan behöver inte alltid stöd av resurs under hela skoldagen. Tack vare att extra anpassningar och särskilt stöd ges på så många olika sätt och inte begränsas till personalens förhållningssätt utan även till andra faktorer, kan man för flera elever – men inte alla – minska behovet av riktat individuellt stöd. Elever som behövt individuell assistenthjälp under hela skoldagen i en ordinarie skola kanske har ett mindre behov av assistenthjälp i resursskolan, men inte alltid. Det finns ett stort behov av att ha beredskap för att under skoldagen anpassa stödet till eleven utifrån elevens dagsform. Resursskolorna måste således ha en stor flexibilitet i sin organisation för att snabbt kunna göra omfördelningar och stötta upp där det behövs. Resursskolorna måste kunna hantera att flera elever har ”en dålig dag”

samtidigt. Precis som alla andra barn och ungdomar, utvecklas och lär sig dessa elever nya saker men kan också utveckla nya svårigheter och nya behov kan tillkomma på vägen. En del elever klarar vissa ämnen eller situationer mer självständigt och kan ha större behov i andra. Målgruppen är alltså inte alls homogen på det sättet, som vi även belyst ovan.

Vi vill också framhålla att vi tyvärr ser mycket stora problem i landets kommuner hur hanteringen av ansökningarna om tilläggsbelopp går till rent formellt, men också att tillämpningen av reglerna i skollagen och skolförordningen inte tolkas på rätt sätt.

Vår gemensamma bild är att ansökningsförfarandet i många kommuner brister på en mängd olika sätt. Det kan röra sig om att kommunernas ansökningsblanketter om tilläggsbelopp är felaktigt eller ofullständigt utformade, att kommunerna inte bistår de fristående huvudmännen med service och hjälp om hur ansökan ska utformas eller information om vilken utredning som ska skickas in tillsammans med ansökan. Arbetet med att sammanställa och skriva ansökningar innebär ofta att varje skola måste avsätta betydande resurser, och ännu mer tid går åt om ansökan måste ske två gånger per år. Ofta hamnar uppgiften på någon i skolans elevhälsoteam, till exempel specialpedagog eller speciallärare. Det innebär att tid som istället borde gått till elever eller handledning av personalen går åt till ansökningar. Det innebär att vi tvingas lägga våra resurser på andra saker än själva kärnverksamheten.

Många kommuner har begränsningar kring när ansökan måste vara inne för att tilläggsbelopp ska kunna beviljas. Det är ibland inte möjligt att ansöka om tilläggsbelopp retroaktivt. I lagstiftningen finns dock inget som uttryckligen förbjuder kommunen att besluta om tilläggsbelopp retroaktivt. Tvärtom finns domar från kammarrätterna som säger att det är möjligt att tilläggsbelopp kan utgå retroaktivt. Flera kommuner begär också in ansökningar om tilläggsbelopp innan eleven börjat på skolan, redan i maj eller juni. Detta problem är inte specifikt för de fristående resursskolorna utan drabbar alla fristående huvudmän. Skolorna får då inte chansen att observera elevens behov i den egna skolmiljön och kan därför riskera att hamna fel i sin bedömning av hur omfattande elevens behov är. När eleverna börjar i skolan så initierar skolan arbetet med att utreda hur elevens svårigheter och behov ser ut i skolmiljön. Även om tidigare skolor genomfört utredningar så behöver våra elevhälsoteam också göra egna bedömningar. Den här processen tar tid, och måste få ta tid, för att skolan ska kunna hamna rätt i bedömningen av vilka stödåtgärder och anpassningar varje elev behöver för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

När det gäller besluten i sig är det ett vanligt förekommande problem att kommunen inte motiverar dem tillräckligt. Det kan vara svårt att veta på vilka grunder som kommunen avslagit ansökan. Vi har ibland elever som gått i våra skolor i flera år, och som vi har beviljats tilläggsbelopp för tidigare, men som vi i år fått avslag för. Från kommunernas håll har den ändrade inställningen motiverats med att de nu följer lagen (som om de inte gjort det tidigare). Som vi beskrivit ovan, så har de här eleverna mycket stora funktionsnedsättningar och en psykisk skörhet. Ofta handlar det om elever som också har insatser via SoL eller LSS. En del elever har varit eller är föremål för tvångsomhändertagande enligt LVU.

När skolan väl hunnit ta fram utredning och beslutat om åtgärdsprogram för nya elever så har vi ofta hamnat så långt fram i processen att beslutet om avslag av tilläggsbelopp överklagats till förvaltningsrätten. Då är vi framme i september eller oktober respektive februari eller mars, beroende på om skolan sökt tilläggsbelopp för läsår eller kalenderår. Vi måste då komplettera bevisningen i domstol med pedagogiska utredningar och åtgärdsprogram. Ett ökat problem är att kommunen då begär att målet ska återförvisas från förvaltningsrätten tillbaka till kommunen för en ny bedömning. Det har hänt i flera fall att förvaltningsrätten återförvisat mål, antingen på grund av att beslutsmotiveringen brustit eller på grund av att kommunen begärt det. Efter att förvaltningsrätten återförvisat målen, kan det dröja flera veckor eller till och med månader innan kommunen fattar nya beslut, som sedan måste överklagas eftersom beslutet återigen innebär avslag, helt eller delvis. Under hösten har vi också sett att flera ärenden inte ens blivit prövade hos kommunerna ännu som gäller läsåret 20/21. Vi är alltså nu framme i slutet av november och vi vet alltså inte i flera fall om vi kommer beviljas tilläggsbelopp från juli, det vill säga det kan ha gått över ett halvår sedan ansökan gjordes.

Ett annat problem är att kommunerna, i brist på ledning eller på grund av ren okunskap om regelverkets innehåll, skapar egna riktlinjer som står i strid med skolförfattningarna. Det är en konsekvens av bland annat en inbyggd otydlighet i skolförfattningarna. Detta kan till exempel gälla att kommuner fastställer maxtak för ersättningen i förväg eller har egna schablonersättningar med olika nivåer i strid med lagstiftning och praxis. Ett annat ofta förekommande problem är att kommunernas riktlinjer och bedömningsstöd i praktiken snävar in vilken problematik eleven måste ha för att över huvud taget komma ifråga för ett tilläggsbelopp. Flera kommuner hävdar att kostnaden för assistenthjälp helt eller delvis ska täckas av grundbeloppet, trots att skolförordningen respektive gymnasieförordningen tydligt pekar ut assistenthjälp som en extraordinär stödåtgärd som det ska utgå tilläggsbelopp för. Vi ser också ibland att kommunerna hänger upp sig på vilken jobbtitel som assistenten har. I grund och botten handlar det om att det krävs extra personalresurser med olika kompetens utöver klasslärare för att möta elevens behov. Ibland ser vi också att kommunen använder hypotetiska resonemang om vilket stödbehov eleven möjligen skulle ha behövt i den kommunala skolan och vilket stöd eleven hypotetiskt skulle ha fått där. Ingen kan gissa sig till vilket stöd eleven skulle behövt eller fått i den kommunala skolan, eftersom eleven inte går där, utan i våra skolor.

Elever som har problematisk skolfrånvaro kostar enligt vissa kommuner inga pengar och inga tilläggsbelopp beviljas för insatser till dessa elever. Elever med problematisk skolfrånvaro kräver ofta en mycket individuellt utformad inskolning med stort stöd för att de ska klara att komma till skolan och genomföra skoldagen. Den första tiden behöver stödet ofta ges i hemmiljön för att bygga upp ett förtroende mellan eleven, vårdnadshavaren och den personal som ska stötta och undervisa eleven. Det tar mycket resurser att planera och genomföra sådana insatser. Tilläggsbelopp är i allra högsta grad en ersättning som ska utgå för stödet. Vi ser att samverkan behöver öka mellan kommuner och fristående resursskolor. Elever med problematisk skolfrånvaro behöver ofta få flera stödinsatser från samhället för att kunna återgå till skolan.

Vissa kommuner har en inställning att tilläggsbelopp inte kan utgå i sin helhet för elever i grundsärskolan med hänvisning till att den fristående huvudmannen ofta redan tar emot ett förhöjt grundbelopp för dessa elever. Reglerna om tilläggsbelopp i de olika skolformerna är dock identiska och gäller således även grundsärskolan.

Vi ser också att flera kommuner och även domstolar börjat ställa krav på att vi ska ta fram ”oberoende utredning”, främst av medicinsk art, som styrker elevens behov i skolan. Våra elever är inte alltid aktuella hos specialiserad sjukvård, som t.ex. BUP eller habilitering. När eleven blivit utredd och fått diagnos, eller när eleven inte längre är aktuell för behandling inom sjukvården, finns ingen möjlighet att begära att sjukvården ska utreda på nytt eller ställa ut intyg. Det är inte sjukvårdens uppdrag. Det skulle belasta sjukvården oproportionerligt mycket. Dessutom har inte sjukvårdens personal kompetens eller uppdraget att göra pedagogiska bedömningar. Detta leder till att den medicinska utredning vi har tillgång till ofta är flera år gammal och att den i princip är en ögonblicksbild av elevens svårigheter vid tidpunkten för utredningens genomförande. I denna del är vi dessutom helt utelämnade till elevens vårdnadshavare, som kan neka våra skolor att få del av relevant medicinsk utredning. Vi ser allvarligt på att några av landets förvaltningsrätter avslagit våra överklaganden på denna grund. Vi menar tvärtom att det är skolans pedagogiska utredning som är den centrala bevisningen i mål om tilläggsbelopp och att annan utredning ska ses som stödbevisning. Denna inställning ligger i linje med vad som framkommer i förarbeten och praxis från Högsta förvaltningsdomstolen som i rättsfallet HFD 2012 ref. 46 fastställde att en elev inte måste ha en diagnos för att tilläggsbelopp ska kunna utgå. Bedömningen ska istället utgå från elevens behov. Den specialpedagogiska skolprofessionens bedömningar har, genom kommunernas och förvaltningsrätternas ställningstaganden i dessa delar, tappat i betydelse. Detta trots att 3 kap. skollagen tydligt pekar ut att det är elevhälsan som ska utreda elevens behov av särskilt stöd.

Det kan ta mellan 6-18 månader, ibland upp till 2 år, att få domen från förvaltningsrätten. Därefter kan domen överklagas till kammarrätt, vilket tar ytterligare tid. Många av oss har tvingats lägga enormt mycket tid på att överklaga avslagen.

De utdragna rättsprocesserna innebär att resursskolorna tvingas ligga ute med stora summor, t.ex. i lönekostnader för elevernas assistenter. För många av oss handlar det om flera miljoner eftersom alla elever i våra skolor har så stora behov att de kräver extraordinära stödåtgärder. De senaste åren, och i synnerhet nu i år, har många kommuner avslagit fler ansökningar än tidigare, eller så har summan som beviljats varit mindre och ibland betydligt mindre än föregående år. I några få kommuner har kommunen infört strukturbidrag men summorna är alldeles för låga. Det saknas rättvisande kriterier för strukturbidrag utifrån hur systemet är tänkt att fungera och det skapar osäkerhet hos både kommuner och skolor. Vi återkommer till frågan om strukturbidrag senare.

De omständigheter som beskrivs ovan har fått katastrofala konsekvenser för oss och om inte något görs snabbt, så kommer vi snart få se resursskolor som snart tvingas lägga ned sin

verksamhet och flera hundra, kanske tusentals elever rycks upp från en trygg skolmiljö. Konsekvenserna kommer att bli oåterkalleliga.

4.3.4 Möjliga lösningar

Utredningen kommenterar en mängd olika förslag på problemet med de fristående resursskolornas finansiering, men presenterar inga lösningar. Vi anser att lösningen på problemet är en kombination av olika åtgärder, både på kort sikt men också på lång sikt. På kort sikt ser vi att det måste till tillfälliga, snabba och kraftfulla lösningar. För elevernas skull behövs en respit under tiden som frågan utreds ytterligare. Vi efterlyser ett ökat statligt ansvarstagande.

Nedan kommenterar vi utredningens förslag. Vi framför också egna förslag.

Förändrat tilläggsbelopp

Sänka kraven för beviljande av tilläggsbelopp

Vi kan konstatera att utredningen tar upp förslaget att göra en sänkning av kraven för att beviljas tilläggsbelopp som en möjlig lösning men anger inte vilka krav som avses.

Som vi beskrivit ovan, har det i några kommuner och förvaltningsrätter förekommit krav på att elevens behov i skolan måste framgå av oberoende medicinsk utredning. Vi menar att det är en felaktig tolkning av förarbetena och av praxis. Det är viktigt att bedömningen om tilläggsbelopp ska beviljas i första hand utgår från skolans egen utredning från elevhälsan. Medicinsk utredning från andra aktörer kan tjäna som stödbevisning. Frågan om vad eleven behöver för stöd i den skolmiljö som eleven går i är en pedagogisk bedömning som skolan ska göra. Som vi ser det behöver inte beviskravet sänkas, men reglerna måste tolkas rätt.

I förarbeten anges att elevens stödbehov ska *klarläggas*. HFD har dock i rättsfallet 2012 ref. 46 istället angivit att utredningen måste *klart visa* att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd för att tilläggsbelopp ska kunna lämnas. Det är skillnad på "klarlägga" och "klart visa" och vi menar att klarlägga är ett lägre beviskrav än klart visat.

I prop. 2008/09:171 s. 42 och i prop. 2015/16:134 s. 12 anges att det endast krävs att elevens stödbehov klarläggs och bedöms, till exempel inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som skolans rektor ansvarar för. Enligt lagstiftaren räcker det alltså med att elevens stödbehov klarläggs i skolans egna utredningar för att tilläggsbelopp ska utgå. Detta innebär dessutom att det är skolans egen utredning som är den primära bevisningen i denna typ av mål och att intyg och utredning från andra professioner, t.ex. läkare eller psykolog inte alltid är nödvändig. Denna inställning ligger även i linje med uppfattningen om att det är elevens behov i sig och inte en eventuell diagnos som ska ligga till grund för bedömningen.

Den senare propositionen och den efterföljande författningsändringen motiverades med att det efter HFD 2012 ref. 46 uppstått en mer restriktiv tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp än den lagstiftaren tänkt sig och att detta i förslaget kan ha lett till att tilläggsbelopp nekats i enskilda fall där lagstiftarens intention varit att tilläggsbelopp skulle lämnas, se prop. 2015/16:134 s. 14. Då det fanns risk att den rådande tillämpningen innebar att barn och elever inte fick tillräckligt stöd för sin utveckling behövde åtgärder vidtas direkt som kunde innebära en mindre restriktiv tillämpning. Förändringarna i skollagen genomfördes därför innan Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66), vari förändringarna föreslogs, var helt färdigställd. Det är mot denna bakgrund som det, angående beviskravet, i propositionen återigen anges att elevens stödbehov ska ”klarläggas”. Lagstiftarens intention tycks alltså vara att ett lägre beviskrav ska tillämpas – något som HFD frångått och lagstiftaren hittills inte uppmärksammat.

Utredningen tar också upp att det kan finnas en risk att elever exkluderas genom att det skapas incitament för att besluta om extraordinära stödåtgärder. Vi ser att den risken är låg. Bevisbördan ligger fortfarande på den fristående huvudmannen, som ska visa att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Ny ersättningsmodell

Utredningen stannar vid att konstatera att några av landets kommuner utreder möjligheten att införa ett så kallat strukturbidrag. Vissa kommuner, främst i Stockholmsområdet, har redan infört ett sådant.

Vi tycker det är bra att utredningen identifierat även mindre skolors svårigheter med att omfördela grundbeloppets ersättning. Samtidigt är det positivt att flertalet av landets kommuner ser att grundbeloppet i sig inte räcker för resursskolorna eftersom de saknar möjlighet att omfördela grundbeloppets ersättning mellan olika elever.

Vi ser dock flera svårigheter med ett strukturbidrag. Strukturbidraget är idag inte reglerat i skolförfattningarna men används trots det av flera kommuner i landet. Ett annat problem med strukturbidrag är att kriterierna för att få bidraget inte är tillräckligt tydliga och skiljer sig åt mellan kommunerna. Även fristående skolor som har en hög andel elever med omfattande behov av särskilt stöd riskerar att missgynnas. Det finns risk att systemet införs ett år och tas bort till nästa alternativt att beloppen sänks, när kommunen behöver spara. Nivån på strukturbidraget är dessutom ofta för lågt beräknad sett till de kostnader som resursskolorna har och det ersätter inte heller bortfallet av tilläggsbeloppen. Det är också ett problem att strukturbidraget bara kan överklagas med kommunalbesvär, vilket innebär att domstolen bara prövar lagligheten i besluten och inte lämpligheten.

Annan grund för beräkning av tilläggsbelopp

Utredningen redovisar att det finns kommuner som vid 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, och att det därför finns skäl att neka tilläggsbelopp helt eller delvis. Det är inte så att den fristående huvudmannen eller resursskolan *föreslår* olika stödåtgärder. Resursskolans rektor har när tilläggsbelopp söks och i linje med gällande rätt ofta redan beslutat om att utge extraordinära stödåtgärder. En ansökan om tilläggsbelopp är inte ett förslag på vilket stöd som skolan ska ge eleven och som hemkommunen har att ta ställning till. Det finns dock situationer där skolan ännu inte tagit emot eleven när ansökan görs eftersom vissa kommuner, t.ex. Stockholms Stad, har som krav att ansökan om tilläggsbelopp för nya elever måste göras senast i juni för att skolan ska kunna ha möjlighet att få tilläggsbelopp redan från den 1 juli. Detta indikerar också att dessa kommuner ser att tilläggsbelopp inte kan beviljas retroaktivt, vilket står i strid med avgöranden från kammarrätterna. Vi återkommer till frågan nedan där vi föreslår förändring av skolförordningen respektive gymnasieförordningen för att komma till rätta med det här problemet.

Utredningens bedömning

Vi ser positivt på att det tillsätts en separat utredning som får i uppdrag att se över frågan om tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansiering generellt. Frågan är dock mycket brådskande och fram till dess man utrett och funnit en långsiktig och hållbar lösning, måste man kunna acceptera tillfälliga lösningar. I den här delen behöver regeringen ta initiativ till att snabbutreda frågan.

Problemen med tilläggsbeloppen har varit kända i många år, trots detta har inte en fungerande lösning kommit på plats. Frågan har tillåtits hänga i luften alltför länge vilket inneburit en stor osäkerhet för både kommuner, resursskolor och enskilda elever samt deras familjer som tvingats leva med olika besked från år till år angående den aktuella skolans överlevnad. Det bör här påpekas att detta handlar om elever som ofta sökt sig till resursskola för att skolgången inte fungerat i den tidigare skolan.

Vi vill också peka på att vissa kommuner ger en hög extra tilldelning till de egna kommunala resursskolorna eller kommungemensamma särskilda undervisningsgrupperna. I till exempel Stockholms stad utges extra verksamhetsstöd motsvarande tilläggsbelopp till de egna centrala särskilda undervisningsgrupperna (enligt schablonnivån C2X i deras egna riktlinjer) så snart en elev placeras i en sådan grupp. För 2020 är resurstillskottet utöver grundbeloppet per elev i lågstadiet 14 433 kr per månad, i mellanstadiet 17 641 kr per månad och i högstadiet 22 910 kr per månad. Utöver detta tillkommer ersättning för de elever som har plats i fritidshem: för lågstadielev 8 477 kr per månad och för mellanstadielev 5 269 kr per månad. Till de egna särskilda undervisningsgrupperna utgår alltså en mycket hög ersättning. För elever med problematisk skolfrånvaro utger Stockholms stad en hög ersättning till de kommunala särskilda undervisningsgrupperna. När vi söker motsvarande ersättning för att kunna sätta in adekvata

stödåtgärder för denna elevgrupp så blir det dock i princip alltid avslag, vilket är svårt att förstå. Vi vill framhålla att nivån på de tilläggsbelopp som vi resursskolor ansöker om för elever från Stockholm ligger i nivå med, eller till och med under, den ersättning som Stockholm ger till de egna centrala särskilda undervisningsgrupperna.

Även om vi ser att ny utredning behöver genomföras, vill vi peka på att det redan finns utredningar som förslagit olika lösningar, bland annat Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66). Förslaget från Skolkostnadsutredningen var att särskilda regler skulle införas för fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas. Det ska i skollagen anges att en fristående skola kan begränsa sin utbildning till sådana elever och det ska framgå av beslutet om godkännande att en skola valt denna inriktning. För en sådan skola ska tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om inte en överenskommelse nås ska skolan inte vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven.

Förändrad hantering av tilläggsbeloppet

Nätverket instämmer i utredningens problembeskrivning med de tillägg som angivits ovan.

Starkare statlig roll

I Skolkostnadsutredningen föreslogs att SPSM skulle ges en starkare roll när det gäller beviljande av tilläggsbelopp. Som vi beskrivit ovan så finns det omfattande brister i tillämpningen av regelverket. För en ökad likvärdighet och ökad andel materiellt korrekta beslut måste i vart fall sådana riktlinjer, eller som vi föreslår, allmänna råd komma till stånd. Vi anser att uppgiften att ta fram sådana bör ligga på SPSM.

Krav på tilläggsbelopp för plats i resursskola

Utredningen tar ingen egen ställning över huvud taget utan ger bara en bild av vad Skolkostnadsutredningen föreslagit och vad remissinstanser sett för risker med förslaget. Vi ser också samma risk som Skolkostnadsutredningen identifierade, det vill säga att kommunerna drar ner på tilläggsbeloppen när systemet med egna kommunala resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper byggs upp.

Utredningens bedömning

Vi delar inte utredningens ståndpunkt att det finns alltför starka skäl emot att införa möjligheten till överenskommelser.

Eftersom läget är akut måste en lösning komma till stånd. När systemet inte fungerar och flera tusen elever riskerar att drabbas måste lösningar som förbättrar situationen övervägas – även om de innebär vissa nackdelar. Vinsterna är större än nackdelarna.

Vi föreslår därför, i likhet med Skolkostnadsutredningen föreslag, att ett system med överenskommelser införs. Möjligheten till överenskommelser bör kompletteras med en regel som innebär att om parterna inte kommer överens, ska kommunen fatta ett beslut om tilläggsbelopp. Det ska finnas möjlighet till överklagande, precis som dagens regelverk innebär.

Vid en överenskommelse ska resursskolan tydligt kunna redogöra för kommunen vad kostnaderna för den enskilda eleven är. Ersättningen ska baseras på skolans faktiska kostnader som bygger på individuella bedömningar. Vissa elever kan tänkas behöva ett dyrare stöd, till exempel av assistent med längre erfarenhet eller fördjupad utbildning.

I förslaget om överenskommelser finns en möjlighet att hemkommunen kan vägra att ingå överenskommelse. I praktiken innebär vårt förslag att den fristående huvudmannen inte måste, men kan välja, att ändå ta emot eleven eller fortsätta erbjuda undervisning.

Vi anser att överenskommelser om ersättningen är den bästa lösningen i ett kortsiktigt perspektiv. Resursskolorna, främst i Stockholmsområdet men även ute i landet på flera håll, har i flera år sett en ökad mängd avslag, och för innevarande år är antalet beviljade ansökningar rekordlåg. Samtidigt har Stockholms Stad och flera andra kommuner beslutat om stora satsningar på de egna verksamheterna som riktar sig till målgruppen. Förklaringarna från de olika kommunerna till den minskade mängden bifall varierar men en tydlig trend är att kommunerna använder sig av förklaringen att man tidigare varit för generösa.

De problem som utredningen ser med ett längre intervall mellan omprövningar av beviljade tilläggsbelopp, bland annat att elever riskerar att bli kvar i resursskolor längre än vad de behöver, anser vi vara ogrundade. Vi anser att överenskommelser bör kunna omfatta en längre tidsperiod, exempelvis så kan man tänka sig att ersättningen regleras för ett stadie i taget eller en treårsperiod. Detta skapar en nödvändig trygghet och förutsebarhet gällande förutsättningarna att dels driva skola men också för eleverna och deras vårdnadshavare.

Vi ser att det skulle kunna finnas andra och bättre lösningar för att säkra en långsiktig finansieringsmodell för resursskolorna, men vi anser att det här är den bästa lösningen utifrån de alternativ som står till buds. Därför skulle man kunna tänka sig att regeln som möjliggör överenskommelser skulle kunna vara tidsbegränsad, exempelvis under en femårsperiod.

Bedömning av skolenheter istället för att elevers stödbehov

Friskolornas riksförbund har framfört att tilläggsbeloppet, istället för att baseras på en individuell bedömning av varje enskild elev, borde bestämmas på skolenhetsnivå. Vi anser att frågan måste utredas mer.

Utvidgad tillståndsprovning och kontroll

Så länge resursskolor ses som en särskilt organiserad form av grundskola ser vi inte behov av utvidgad tillståndsprovning. Elevernas hemkommuner bör dock ta ett större ansvar för uppföljning och dialog med huvudmannen till den fristående resursskolan. Vi ser positivt på att ökad samverkan sker. Utifrån elevernas behov är det viktigt att det finns goda rutiner för när och hur samverkan ska ske. Vi vill ha ett positivt och förtroendefullt samarbete med elevernas hemkommuner, då det gagnar en kontinuitet och långsiktighet för eleverna.

En ökad dialog kring eleverna och deras behov är viktigt ur många aspekter. Nästan alltid har eleverna och deras familjer också ett behov av annat stöd från samhället, till exempel skolskjuts, SoL- eller LSS-insatser. När eleven lämnat resursskolan ska det finnas en beredskap för att tillgodose elevernas behov av stöd och hjälp.

4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

Vi tillstyrker utredningens förslag om förbättrat stöd vid tillämpningen av tilläggsbelopp men med ändringen att vi anser att uppgiften bör ligga på SPSM och att stödmaterialet bör vara i form av allmänna råd.

Däremot ser vi positivt på att SPSM samverkar med Skolverket och Friskolornas riksförbund.

Vi som beskrivit ovan så finns det betydande problem med tillämpningen av regelverket. Vi hänvisar till vad vi anfört i denna del under avsnittet 4.3.2.

Vi tillstyrker förslaget att Skolverket bör ta in uppgift från kommuner och enskilda huvudmän om de har skolenheter som begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

7. Konsekvenser

Vi anser att utredningens analys av konsekvenserna är bristfällig.

7.3.4 Konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshinderperspektiv

Utredningen utgår genomgående från att skolplacering i kommunal resursskola ska vara tillfällig och att elever ska kunna placeras i en ordinarie skola så snart behovet tillåter detta. Av erfarenhet vet vi att elever med exempelvis autism generellt har svårt för förändringar och därför är i behov av struktur, kontinuitet och förutsägbarhet. Att då ge hemkommunen möjlighet att rycka upp eleverna från deras skolsammanhang de vant sig vid riskerar att få stora konsekvenser. Dessa risker tas inte upp och analyseras.

Vi ser vidare risker med att Skolverket tillsammans med SPSM endast ska ta fram stödmaterial att användas vid tillämpningen av tilläggsbelopp. Eftersom sådant stödmaterial inte skulle vara bindande för kommunerna finns risk att kommunerna istället tillämpar de kriterier de själva tagit fram för sina bedömningar. Vi anser i grunden att framtagande av stödmaterial är en del i ett större arbete som också kräver förändringar på lagstiftningsnivå. Stödmaterialen bör utformas som allmänna råd och utfärdas av SPSM.

7.3.6 Konsekvenser för företag

Vi anser att analysen gällande konsekvenser för företag är bristfällig. En effekt av utredningens förslag om att placering i kommunal resursskola ska vara en tillfällig lösning kan komma att innebära en ökad mängd ansökningar till fristående resursskolor. Detta då elevernas vårdnadshavare, enligt vår uppfattning, ser resursskolan som en varaktig lösning för elevens skolgång. Det finns också risk för att vårdnadshavare vars barn ska placeras om från en kommunal resursskola till en vanlig skola inte håller med om beslutet och istället söker sig till en fristående verksamhet.

Nätverket Fristående resursskolors egna förslag på lösningar

Statsbidrag till fristående resursskolor

En komplettering till överenskommelser kan vara att staten inrättar ett riktat statligt stöd till resursskolor som kompenserar för de väsentligt högre kostnader dessa verksamheter har och att möjlighet till tilläggsbelopp kvarstår.

Idag finns möjlighet att ansöka om statsbidrag för likvärdig skola. Syftet är att öka huvudmannens resurser för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet. Vi föreslår i så fall att statsbidraget utökas till att även omfatta grundsärskolan, gymnasiet och gymnasiesärskolan.

Ändringar i skolförordningen respektive gymnasieförordningen

Vidare föreslås att skolförordningen och gymnasieförordningen förtydligas så att det skrivs fram att tilläggsbelopp ska utgå för 12 månader per år. En sådan ordning är sedan flera år fastställd i praxis men det förekommer fortfarande att kommuner beräknar tilläggsbeloppet på antalet elevveckor, det vill säga 40 veckor och inte 52. Det är en felaktig utgångspunkt att skolorna inte har kostnad för till exempel assistenter på lov.

Det bör också skrivas fram att när storleken på ett tilläggsbelopp bestäms ska utgångspunkten vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken (se Högsta förvaltningsdomstolens domar i mål nr 1320-19 respektive 5544-18). På det sättet markeras att det ska ske en individuell bedömning av beloppet och att bedömningen av elevens stödbehov ska göras utifrån den

skolmiljö som eleven går i. I allmänna råd kan sedan närmare ledning ges om hur beloppet i sig kan beräknas.

En annan mycket central fråga är att tilläggsbelopp bör kunna beviljas retroaktivt. Det bör framgå av skolförordningen och gymnasieförordningen att ansökningar om tilläggsbelopp ska vara inne hos kommunen senast den 31 december för innevarande läsår. Om kalenderår används ska ansökan vara inne senast den 30 juni för det år ansökan gäller. Det är orimligt, som vi påpekat ovan, att ansökan för nya elever måste vara inne i maj eller juni, innan våra elevhälsoteam fått möjlighet att göra egna professionella bedömningar av elevens behov i den skolmiljö som de faktiskt ska gå i. Många elever som kommer till oss har dessutom en problematisk skolfrånvaro och det tar tid att bygga upp tillit mellan eleven och skolpersonalen för att kunna få fram den utredning som krävs. Genom den här ändringen skapas förutsättningar för en mer rättssäker hantering av tilläggsbeloppen och det innebär också att domstolsprocesserna kan föras mer effektivt då all bevisning är på plats redan i början av handläggningen av målen.

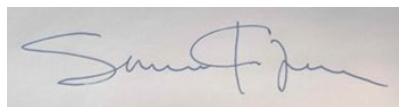
På uppdrag av Nätverket Fristående resursskolor

Göteborg den 27 november 2020

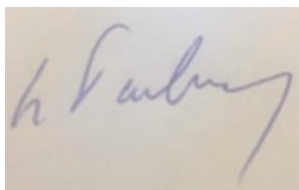


Jennie Elfström, jur.kand

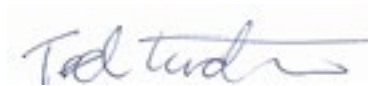
I Nätverket Fristående Resursskolor ingår följande fristående huvudmän, huvudmannarepresentanter och skolor.



Susanne Krog-Jensen
Aprendere Skolor AB



Lars Thunberg
Aprendere Skolor AB



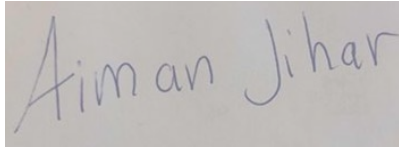
Ted Lindström
DiStans Strateg Sweden AB



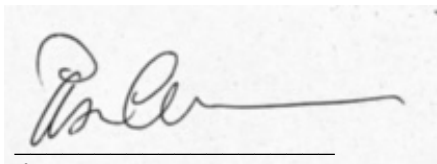
Claes Jutner
DiStans Strateg Sweden AB



Niklas Ahlström
Utvecklingspedagogik Sverige AB



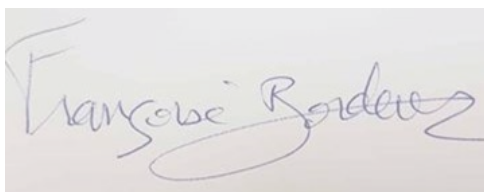
Aiman Jihar
Magelungen Utvecklings AB



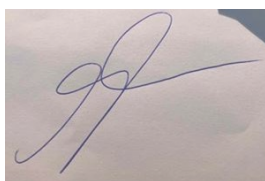
Åsa Enström
Nytida



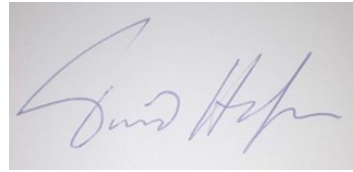
Lotta Curbo
Helleborus



Françoise Bordenave
Sofiaängen AB



Ulf Pettersson
Humana



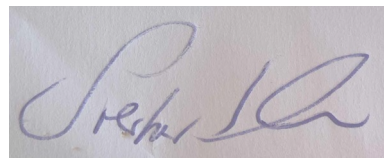
Torvid Hafström
Vintertullsskolan i Stockholm AB



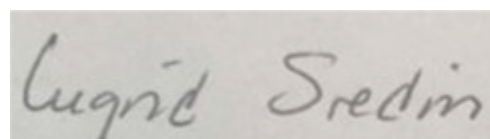
Lage Nilsson
Attendo Samsa AB



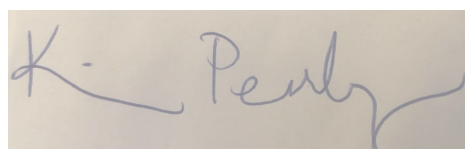
Marcus Jansson
Viljan Friskola AB



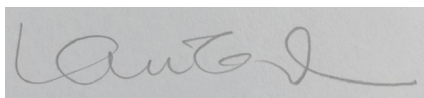
Sverker Karlsson
Impius



Ingrid Svedin
Ingridskolan AB



Kim Perneberg
Stiftelsen Mikaelgården



Laura Talme
Evia Utveckling AB



Josefin Mellberg
Stiftelsen Nya Ängkärrskolan

Ovanstående representerar följande skolor:

Magelungen Utvecklings AB

Magelungens Göteborg Karlaskolan
Magelungens Grundskola Gävle
Magelungens Grundskola Helsingborg
Magelungens Grundskola Solna
Magelungens Grundskola Södermalm
Magelungens Grundskola Älvsjö
Magelungens Grundskola Södertälje
Magelungens Grundskola Uppsala
Magelungens Grundskola Västerås
Magelungens Grundskola Örebro
Magelungens Grundskola Jönköping
Magelungens Grundskola Långbropark

Aprendere skolor AB

Aspdammskolan
Skolgrunden
Magitaskolan
Kajan Friskola
Vårkullen

Utvecklingspedagogik Sverige AB

Svenskolan Bergshamra
Lunaskolan Bromma
Lunaskolan Södra

Vintertullskolan i Stockholm AB

Vintertullsskolan

Nytida

Mellansjö skola Täby
Nytorspskolan Täby

Kalmar Centrumskola
Tasava skola och öppenvård, Kungsholmen
Blichers friskola, Kävlinge
Pusselbitens skola- Dalby

Helleborus

Helleborusskolan Täby
Helleborusskolan Åkersberga

Sofiaängen AB

Sofiaängens skola

Impius

Corpore Byskola
Bäckagårdskolan

DiStra IRS

Distra IRS

Ingridskolan AB

Ingridskolan

Stiftelsen Mikaelgården

Mikaelgården

Humana

Oasen skola
Friskolan Studiero
Lanternan skola
Vassbo skola
Habiliteket

Attendo

Samsaskolan

Viljan Friskola AB

Viljan Friskola

Evia Utveckling AB

Eviaskolan

Stiftelsen Nya Ängkärrskolan

Ängkärrskolan