



Till

Skolpolitiska talespersoner och ledamöter i riksdagens utbildningsutskott, m.fl.

25 mars 2022

Medskick inför utskottsbehandling; våra synpunkter på propositioner, särskilt ur ett resursskolperspektiv och utifrån elevgruppen för resursskola (prop *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156*)

Inför kommande utskottsbehandling och framläggande av lagförslag vill vi skicka med våra synpunkter, inklusive behovet av nödvändiga justeringar och tillägg, som huvudsak rör propositionen

- ***Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156***

De förslag som endast rör kommunal verksamhet kommenteras inte om de inte bedömts påverka situationen i jämförelse med fristående resursskolor och generellt för eleverna. På ett övergripande plan uppfattar vi det dock som positivt att regleringen för kommunala resursskolor kodifieras och menar att regelverket bör utformas så likartat som möjligt för fristående och kommunala huvudmän.

Vi skickar även med ett fåtal synpunkter och förslag, framför allt ur ett resursskolperspektiv, kopplat till propositionerna

- *Ett mer likvärdigt skolval, 2021/22:158, samt*
- *Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161*

Dessa två propositioner anser vi inte leder till ökad trygghet/ökad rätt till stöd för de elever som har de största stödbehoven och inte heller stärker resursskolans förutsättningar. Det finns dock enstaka delar som vi ändå väljer att kommentera och i vissa fall komma med förslag på.

Upplägget för skrivelsen och "läsinstruktion"

- Sid 2 till 5: Sammanfattning av våra synpunkter och medskick till kommande beredning i utskottet
- Sid 5 till 13: Fördjupande beskrivning av våra synpunkter och medskick, samt några ytterligare perspektiv som vi vill lyfta
- Sid 14 till 17: Bilaga 1 - *Generellt om elevgruppen och resursskolan*, samt Bilaga 2 - *Konkreta förtydliganden som en uppdragsbeskrivning, samt efterföljande riktlinjer/styrdokument, behöver omhändertata kopplat till tilläggsbelopp*

Det mest centrala...

Det absolut mest centrala utifrån ett elevperspektiv, för ett möjliggörande av elevgruppens rätt till stöd i praktiken, och för fristående och kommunala resursskolverksamheters långsiktiga överlevnad är att finansieringsfrågan löses. Det finns ingen möjlighet att finansiera en verksamhet riktad endast till de elever som har de största stödbehoven med de resurser som utges i form av ett grundbelopp. I de framlagda lagförslagen ges kommunerna ett antal verktyg som de kan använda för att hantera bland annat detta (förslag om strukturbidrag och uppdrag om förtydligade regler om tilläggsbeloppsberäkning).

Det finns dock i de lagda förslagen ingenting som kopplar dessa verktyg till elevgruppen på resursskolan eller som tvingar kommunerna att använda dessa verktyg. Vi kan inte utläsa vilken huvudsaklig finansieringsgrund som avses för resursskolan. Som huvudman ställs man fortfarande inför kommunernas godtycke i frågan. Det blir inte den långsiktiga lösning som behövs, det löser inte den finansieringsproblematik som råder idag och resursskolorna ges därmed inte de nödvändiga förutsättningar som krävs. Möjliggörande av elevgruppens rätt till stöd i praktiken kommer inte förbättras. Det kan även riskera leda till att elevgruppens möjlighet och rätt till att fritt välja resursskola begränsas.

Om inga tvingande regler för ekonomisk extraersättning till (fristående) resursskolor införs, blir det avgörande att de genomförda förslagen utvärderas inom några år, så att man ser att de förhoppningar man haft inför införandet, faktiskt infrias. Vi tolkar att så är fallet och förordar i så fall att en utvärdering ska ske om två år (jämfört med förslaget tre år).

Sammanfattande synpunkter/medskick

Propositionen *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* kan bli ett avgörande steg i rätt riktning för elevgruppen (i stort behov av särskilt stöd) och för fristående resursskolors möjlighet att verka, under vissa förutsättningar/tillägg. Några redovisas sammanfattande här. Mer utförliga beskrivningar, samt några tillägg, följer i dokumentet.

- Det är positivt att elevgruppen i behov av extra stöd och behovet av anpassningar i form av anpassade skolmiljöer får ett tydligare erkännande. Särskilt omnämns nu även elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.
- Det är i huvudsak välbeskrivet och positivt vad gäller elevgruppsbeskrivning (för resursskolan), särskilt stöd och om resursskolans "uppdrag". Det är i huvudsak bra att det är huvudmannen som ansvarar för bedömning "om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygsriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation". I syfte att undvika risker för olikheter i bedömning (och därmed osäkerhet och/eller avsaknad av likvärdighet kring ersättningar), mellan en kommun och den fristående resursskolan, kan en vägledning vara någon form av kriteriebeskrivning från myndighetshåll avseende vilka stödbehov som bör ligga till grund för att en elev ska anses "tillhöra" resursskolans elevgrupp.
- Givet vikten av likvärdighet/likabehandling mellan kommunala och fristående resursskolor bör regelverket för dem vara så lika som möjligt. AV den anledningen behöver skrivningen om undantaget i urvalskriterier (där resursskolan ska "...tillämpa

urvalsgrunden att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras”) bli lika beskrivet för fristående resursskolor även i propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156. För närvarande ligger förslaget om undantag i urvalsgrunder för fristående resursskolor i propositionen Ett mer likvärdigt skolval, 2021/22:158. Urvalsgrunden bör flyttas till 2021/22:156.

- Propositionen kräver dock tillägg av förtydligande karaktär för att även tillförsäkra nödvändig och förutsägbar resurstilldelning/finansiering för elevgruppen på resursskola. I nuvarande proposition(er) saknas nödvändiga och tydliga skrivelser om finansiering kopplat till förslaget om resursskola. Varken förslaget om översyn av tilläggsbelopp (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156*) eller förslaget om strukturbidrag (*Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161*) nämner hur finansieringen, i praktiken, ska lösas för resursskolor. Vilken huvudsaklig finansieringsgrund avser regeringen ska finansiera elevernas stödbehov på resursskolan – är det grundbeloppet, är det strukturbeloppet eller är det tilläggsbeloppet? Vi kan inte utläsa vilken huvudsaklig finansieringsgrund som avses för resursskolan.
- Det är positivt med framtagandet av ett mer styrande tolkningsstöd för tilläggsbelopp men sannolikt otillräckligt för att lösa fristående resursskolors finansieringsproblem. Tolkningsstödet kan dock förhoppningsvis leda till en ökad likhet i hur olika kommuner tillämpar bestämmelserna. Vår erfarenhet är dock att de tolknings- och bedömningsutrymmen som lagstiftaren ger åt kommunen som beslutande och betalande myndighet, riskerar att användas av kommuner för att inte betala ut ersättning. Det är av vikt att storleken på tilläggsbelopp fastställs så att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken (sid 102: *”Av rättspraxis framgår att utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets eller elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken... (se t.ex. HFD 2020 ref. 8)”*). Vi skickar med ett antal viktiga punkter som behöver ingå i ett delegerande uppdrag (i [bilaga 2](#)) inför framtagandet av tolkningsstödet. Vi anser även att det är av vikt att även fristående resursskolor bereds möjlighet att delta i framtagandet av tolkningsstöd.
- Vi har svårt att se hur förslagen i *Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161* kommer att leda till ökad trygghet/ökad rätt till stöd för de elever som har de största stödbehoven, och vill därför skicka med följande med anledning av förslaget om strukturbidrag; att möjligheten till strukturstöd som utarbetats i praxis kodifieras är i grunden positivt och kan förväntas bidra till ökad likvärdighet i förutsättningar för huvudmän runt om i landet. Däremot införs ju, så vitt vi kunnat uttolka, ingenting som tvingar en kommun att använda sig av strukturstöd för att exempelvis bidra till att täcka resursskolors högre generella kostnadsnivå. Tvingande bestämmelser kring tydliga kriterier (exempelvis av SPSM eller Skolverket årligen framräknade belopp, eventuellt motsvarande riksprislista) skulle i betydligt större utsträckning hjälpa till att lösa resursskolornas finansieringsproblem samt sannolikt även öka likvärdigheten över landet.

- Vi avstyrker förslaget i *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* om att kommunala resursskolor återkommande ska ompröva en elevs placering på resursskoleenheten. Förslaget innebär i praktiken att den kommunala resursskolan blir ytterligare en typ av särskild undervisningsgrupp – något som det redan finns uttrycklig lagreglering och etablerad praxis kring. Regeln riskerar att urholka resursskolan som trygg och långsiktig stödinsats för de elevgrupper som verkligen behöver detta – och kan dessutom befaras spilla över i hur kommunerna hanterar bidragsbeslut och bedömningar även gällande elever i fristående resursskolor, vilka formellt inte omfattas av denna föreslagna reglering.
- Ett förslag som vi skickar med, kopplat till elevgrupp, stödbehov och förutsägbarhet om ersättning: Om en fristående huvudman för en resursskola gjort bedömningen att en elev ska tas emot i deras verksamhet, kontaktar de hemkommunen med begäran om ersättning (och därmed samsyn kring elevens behov av/möjlighet till "mottagande" på en resursskola). Kommer resursskolan och hemkommunen i detta läge inte överens om ersättningsnivån, måste den fristående resursskolan inte stå öppen för att ta emot eleven. Om en hemkommun å andra sidan gjort bedömningen att en elev ska beredas plats i den egna resursskolan, ska eleven också vara fri att söka till en fristående verksamhet med tillhörande extraersättning (struktur tillägg eller tilläggsbelopp).
- Ett annat mer framtida förslag skulle handla om att exempelvis SPSM får en roll i bedömning av elevs stödbehov kopplat till möjligheten till resursskola, i kombination med en delad finansiering mellan kommun och staten (exempelvis genom användandet av Skolverkets Likvärdighetsbidrag).

Propositionen kan bli ett steg i rätt riktning, under förutsättning att...

Vi anser att propositionen *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* skulle kunna bli ett nödvändigt och välkommet steg i rätt riktning för att skapa bättre förutsättningar för de elever som är i behov av anpassade lärmiljöer. Dock, för att ändringarna i lagstiftningen ska leda till en *verklig* förändring, så att resursskolan i *praktiken* ska kunna säkerställa den nödvändiga och anpassade skolmiljö som eleverna har rätt till, anser vi att det krävs ett antal viktiga förtydliganden och justeringar till de lagda förslagen.

Det gäller särskilt förtydliganden om kommunernas ansvar för att även säkerställa en förutsägbar och hållbar finansiering kopplat till resursskola och utifrån elevernas stödbehov. De nuvarande förslagets utformning saknar såväl tydligheten om att en kommun ska möjliggöra mer resurstäta verksamheter (för elevgruppen) liksom en avsaknad av tydlighet om att säkerställa nödvändig finansiering för de elever som ska ha rätt och möjlighet till den nu föreslagna resursskolan. Varken skrivningarna om översynen av tilläggsbeloppen (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156*) liksom skrivningarna om strukturbelopp (*Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161*) innebär ett tillräckligt (tydligt) säkerställande av nödvändig extra finansiering som krävs för den föreslagna resursskolan som en extra resurstät och anpassad skolmiljö.

I såväl utredningar som i lagrådsremisserna finns kloka beskrivningar om behovet av anpassade lärmiljöer, och för vilka elever dessa miljöer behövs, liksom en bra och relevant beskrivning av den rådande problematiken avseende resursskolans finansiering.

Med propositionen tas ett steg för att tydligare i lagstiftningen lyfta fram elevernas rätt till stöd samt formerna för detta. Utfallet av lagförslaget får dock inte bli av enbart av symbolisk karaktär med ett införande av begreppet resursskola och en kodifiering av HFD:s rättspraxis avseende kommuners möjlighet att bedriva sådana skolor. Utan förstärkta nödvändiga skrivningar om såväl det kommunala ansvaret att tillse att resurstät verksamhet ska erbjudas elevgruppen och att nödvändig finansiering för elevgruppen och resursskolan ska säkerställas, liksom ett säkerställande av en likvärdig hantering av kommunala och fristående resursskolors finansiering, finns, enligt vår bedömning, en stor risk att införandet av begreppet enbart blir en symbolisk handling. Det vore mycket olyckligt om den problematik som nu råder, och som utredningar har problematiserat väl kring, kommer att återkomma även efter den nu föreslagna ändringen i lagstiftningen. Det kommer inte gynna de elever som avses i propositionen.

Våra synpunkter/vårt medskick – mer utförligt beskrivet

Införandet av begreppet resursskola

Det är positivt att begreppet resursskola tydliggörs samt att det kommer in i författningen, oavsett huvudman samt att regleringarna i huvudsak är lika mellan fristående och kommunala resursskolor (vi har några synpunkter på detta).

Det är även positivt med tydliggörandet av att det är huvudmannen som ansvarar för bedömning *”om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation”* (exv *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* sid 83).

Vi är som vi tidigare framfört försiktigt positivt inställda till detta men vill ändå flagga för att vi kan se risker, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, med att låta varje resursskolas huvudman självständigt stå för bedömningen om en sökande elev tillhör är i behov av sådant stöd som resursskolan erbjuder – och att koppling fortfarande, trots återkommande påtalanden om bristerna i det existerande bidragssystemet för resursskolors del – saknas mellan mottagandet i resursskola och rätten till extra ersättning från hemkommunen (vilket vi återkommer till senare).

I syfte att undvika risker för olikheter i bedömning (och därmed osäkerhet och/eller avsaknad av likvärdighet kring ersättningar), mellan en kommun och den fristående resursskolan, kan en vägledning vara någon form av kriteriebeskrivning från myndighetshåll avseende vilka stödbehov som bör ligga till grund för att en elev ska anses *”tillhöra”* resursskolans elevgrupp. Något liknande har även Skolverket framfört i sitt remissvar för att även stärka elevens bästa och rättssäkerhet (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* sid 29): *”Enligt Skolverket läggs dock alltför stor vikt vid kommunens behov av handlingsfrihet i förhållande till*

överbäganden om elevens bästa och rättssäkerhet. Skolverket önskar bl.a. att det i författningstext tydligt framgår vilka som är den kommunala resursskolans målgrupp och att motsvarande förtydligande bör överbägas för fristående resursskolor”.

Dessa tveksamheter kan även åtgärdas genom det förslag om att ”komma överens” som vi skickar med i denna skrivelse.

Vikten av likhet i beskrivning av och villkor för kommunala och fristående resursskolor

Det är viktigt med en så stor likriktning i beskrivning av och villkor för kommunala och fristående resursskolor som möjligt. Med skillnader i regleringar följer risken för olika rättigheter för eleverna, liksom otydlighet för vårdnadshavare, skolor och huvudmän. Eventuella skillnader kommer även riskera leda till att fokus skiftas från likvärdighet i bedömningar om såväl elevgrupp som stödåtgärder i skolorna (och därmed ersättningar) till att en kommun ges utrymme att hitta argument för att inte ge ut nödvändig ersättning till elevgruppen med stora stödbehov som kommer till eller går på en fristående resursskola. Detta är även vår erfarenhet idag.

I huvudsak hanteras likheten väl i propositionen. Det finns några undantag som vi vill lyfta.

- Urvalskriterierna skiljer sig åt men går att åtgärda. I *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* framgår följande för kommunala resursskolor:

”Om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras. Vid urval ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. (10kap m.fl., 31 a §).”

Detta ”undantag” från urvalskriterierna föreslås även för fristående resursskolor, vilket är bra, men då i en annan proposition, *Ett mer likvärdigt skolval, 2021/22:158* (9, 10, 11 kap, om urval, se även kap 7.3 sid 78, 79). För att bättre stärka det likvärdiga perspektivet mellan kommunala och fristående resursskolor bör ”undantaget” från gängse (oavsett vilka) urvalsgrunder, för den fristående resursskolan, läggas till i *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156*. Detta behöver ändras även utifrån ett scenario där inte *Ett mer likvärdigt skolval, 2021/22:158* vinner majoritet i riksdagen, vilket i så fall skulle skapa en olycklig skillnad mellan kommunala och fristående resursskolor.

- Det finns även skillnader beskrivet på sid 87 (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156*), angående eventuell återgång till ordinarie grundskola (från kommunal resursskola):

”Det finns dock vissa skillnader, bl.a. föreslås det i avsnitt 6.1.3, i enlighet med utredningens förslag, att det ska ske en uppföljning och utvärdering av själva placeringen vid kommunala resursskolor. En eventuell återgång från en kommunal resursskola till en ordinarie grundskola ska ske utifrån barnets bästa och den mottagande skolan måste kunna möta elevens eventuella

stödbehov på ett bra sätt (se avsnitt 6.1.3). En kommun har ansvar för hela den kommunala grundskoleverksamheten och en annan överblick än en enskild huvudman för en fristående resursskola över möjliga ordinarie grundskolor för en elev. Mot bakgrund av kommunernas och de enskilda huvudmännens olika förutsättningar finns det alltså skäl för denna skillnad”.

Denna skillnad behöver inte vara ett bekymmer så länge en kommun inte använder detta för att argumentera för att uppdraget för en kommunal resursskola skiljer sig åt jämfört med uppdraget hos en fristående resursskola och utifrån det inte skulle tillämpa likvärdighet utifrån resurstilldelning/finansiering.

Elevgruppen, särskilt stöd och resursskola -> vikten av nödvändig och förutsägbar finansiering har blivit än viktigare

Det är positivt att elevgruppen i behov av extra stöd och behovet av anpassningar i form av anpassade skolmiljöer får ett tydligare erkännande. Särskilt omnämns nu även elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Detsamma gäller tydliggörandet att det många gånger är stödbehov som är av kontinuerlig karaktär vilket ska påverka synen och förutsättningarna för stödinsatsen.

Vi vill passa på att lyfta fram ett antal av de formuleringar som beskriver elevgruppen och resursskolan och som vi anser blir särskilt viktiga kopplat till våra synpunkter om behovet, i lagtexten, av ett tydligare säkerställande av nödvändig resurstilldelning/finansiering för elever på resursskolan:

- Sid 15: *”En resursskola är i sin helhet inriktad på elever i behov av särskilt stöd. Målgruppen är generellt sett elever som behöver ett mindre skolsammanhang och en i hög grad anpassad lärmiljö. Det kan exempelvis vara elever med språkstörning eller elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, såsom elever med autismspektrumtillstånd. Det kan också vara elever med uttalad psykosocial problematik och psykisk ohälsa”.*
- Sid 31: *”Vidare finns det i dag såväl fristående som kommunala s.k. resursskolor, dvs. skolenheter som helt inriktar sig mot elever i behov av särskilt stöd. Utbildningen vid resursskolor är ofta utformad för elever som behöver ett mindre sammanhang och en anpassad lärmiljö. Resursskolor präglas vanligen av små elevgrupper och hög personaltäthet (se t.ex. HFD 2020 ref. 22 p. 11)”.*
- Sid 34: *”Det framgår av utredningen att de elever som blir aktuella för placering i en kommunal resursskola har stora behov av särskilda stödinsatser och att den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att dessa elever ska ha en god utveckling kunskapsmässigt och socialt. Det är fråga om elever som behöver omfattande individuellt stöd och undervisning i ett mindre sammanhang alternativt enskild undervisning. Det är ofta elever med autismspektrumtillstånd, som inte sällan har flera diagnoser, men som inte har en intellektuell funktionsnedsättning”.*

- Sid 35: *”Det kan dock inte uteslutas att det i praktiken kan vara så att det på en viss resursskola, oavsett om den är kommunal eller fristående, enbart går elever med omfattande behov av särskilt stöd”.*
- Sid 87 (med hänvisning till Skolverkets tidigare kartläggning av friskolor som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd): *”Det man såg i kartläggningen var att skolorna erbjöd elevgruppen ett litet sammanhang, hög personaltäthet, specifik kompetens hos personalen samt långtgående anpassning av utbildningen efter elevernas behov. Det handlar dels om generella anpassningar efter elevgruppen, dels om stora individuella anpassningar efter den enskilde eleven. Det framkom att elever ofta sökt till dessa skolor för att det inte fungerat i den tidigare skolan”.*

Dessutom konstateras angående dagens problematik avseende resursskolans finansiering:

- Exempelvis på sid 16 och framåt: *”Däremot har det under lång tid på olika sätt framförts att det finns problem främst med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Det har framför allt framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd”.*

Elevgruppsbeskrivningen och resursskolans ”uppdrag”/syfte så som den är väl beskriven i propositionen, i kombination med konstaterandet av dagens brister med finansiering (förutsägbarhet, bedömningar och nivåer), ställer krav på betydligt ökad tydlighet om kommuners ansvar för riktad och extra resurstilldelning till elevgruppen på resursskolan. Förslag om detta finns nu inte med, eller är alltför vagt beskrivna.

Resursskolors ekonomiska förutsättningar och dagens problematik

De fristående resursskolornas grundläggande problem är att skollagens finansieringssystem är uppbyggt utan att hänsyn tagits till dessa verksamheters grundläggande förutsättningar. En resursskola har, genom att ha ett mottagande begränsat till stödbehövande elever och en verksamhet som utformats enbart för dessa elever med avseende på exempelvis lokalers utformning, personaltäthet och specialkompetens, definitionsmässigt högre omkostnader än en skola anpassad för ett genomsnittligt elevunderlag. Samtidigt finns inga garantier inbyggda i regelverket för att de elevbidrag skolan får för att driva sin verksamhet överstiger det s.k. grundbelopp som beräknats utifrån en genomsnittlig elevs kostnader.

Denna problemställning belystes redan i den parlamentariska Skollagskommitténs betänkande (SOU 2002:121) vilken i stora delar (dock inte just denna) utgjort grunden till vår nuvarande skollag (2010:800). Även Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) belyste frågan om resursskolors finansiering och båda utredningarna kom med liknande förslag på lösning – ett krav på att resursskolan och elevens hemkommun skulle vara överens om den ekonomiska ersättningen, för att resursskolan skulle vara tvungen att bereda eleven plats. (Jämför med vad som redan idag gäller för vissa av gymnasieskolans introduktionsprogram).

De ovan beskrivna propositionerna presenterar förvisso en uppsättning verktyg för att hjälpa de bidragslämnande kommunerna att lösa dessa problem. Bland de lagda förslagen finns dock inga tvingande regler som verkar för en på förhand given förutsättning både för fristående och kommunala resursskolor för att kunna verka långsiktigt, eller särskilt riktat till/för de elever som har de största stödbehoven. Även efter att regeländringarna tagits av riksdagen, kvarstår alltså skyldigheten för en fristående resursskola att ta emot en stödbehövande elev i verksamheten, trots att lagen inte garanterar att några tilläggsresurser utgår från hemkommunen, utöver grund-/basbeloppet.

Vi befarar, baserat på tidigare erfarenheter, att olikheter mellan kommunala och fristående resursskolor (bedömningsutrymmesmässigt eller författningsmässigt) som finns i lagförslagen, kan komma att tas till intäkt från vissa kommuners sida, att lämna en lägre ersättningsnivå till fristående resursverksamheter än till de egna.

Det finns i propositionen några exempel som kan bidra till fortsatt risk för olik hantering mellan fristående respektive kommunala resursskolor, alternativt att nödvändig resurstilldelning eller finansiering uteblir för en stödbehövande elev.

”För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver” (sid 68).

En sådan skrivning riskerar att leda till, eller förstärka, argumentet att de elever som går på resursskola, men inte är bedömda ha ett omfattande behov av särskilt stöd, inte får del av extra resurstilldelning/finansiering utöver grundbeloppet.

Vi saknar en tydlig hänvisning till finansieringsgrunden för eleverna på en resursskola. Det blir inte tydligt om det är (enbart) via tilläggsbelopp, eller via strukturbidrag, eller en kombination av dessa. Eller om regeringen anser att det är dagens grundbelopp som ska fortsatt ligga till grund för elevgruppens finansiering på resursskola.

Särskilt om tilläggsbeloppen

I [bilaga 2](#) har vi skickat med ett antal områden som en översyn eller tydliggörande av tilläggsbeloppsreglerna (via delegering till myndighet) behöver omhänderta. Detta för att bland annat lösa problematiken och vägledande rättspraxis enligt nedan:

På sid 96 sammanfattas problembeskrivningen kopplat till finansiering via tilläggsbeloppet för resursskolor.

”Enligt den bild utredningen har fått är de huvudsakliga problemen följande. Konstruktionen med grundbelopp och tilläggsbelopp fungerar inte för resursskolor som är beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever. En resursskola är i grunden anpassad för en viss elevgrupp och det är därför svårt att precisera kostnader för stödåtgärder för varje elev. Processen där eleven först antas och ansökan om tilläggsbelopp görs därefter leder till en

brist på förutsebarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna. Tillämpningen har blivit alltmer restriktiv enligt företrädare för fristående skolor. Tillämpningen varierar också mellan kommunerna då det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser som tilläggsbelopp ska beviljas. Bidragsansökningarna är mycket administrationskrävande och kommunernas förfaringsätt och krav på underlag skiljer sig åt. Den kontinuerliga omprövningen leder till stor administration och ekonomisk osäkerhet för skolan samt kan innebära en oro för eleven”.

Som framgår av HFD dom (HFD 2020 ref. 8), sid 102 i propositionen, gäller

”Av rättspraxis framgår att utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets eller elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska bestämmas individuellt och inte exempelvis utifrån en förutbestämd budgetram (se t.ex. HFD 2020 ref. 8)”.

Propositionen föreslår en delegeringsmöjlighet för bemyndigandet om föreskrifter avseende tilläggsbeloppet (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156, sid 91*):

”Det befintliga bemyndigandet i skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det tilläggsbelopp som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska förses med en möjlighet för regeringen att delegera denna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer”.

Det är positivt med framtagandet av ett mer styrande tolkningsstöd för tilläggsbelopp men sannolikt otillräckligt för att lösa fristående resursskolors finansieringsproblem. Tolkningsstödet kan dock förhoppningsvis leda till en ökad likhet i hur olika kommuner tillämpar bestämmelserna. Vår erfarenhet är dock att de tolknings- och bedömningsutrymmen som lagstiftaren ger åt kommunen som beslutande och betalande myndighet, riskerar att användas av kommuner för att inte betala ut ersättning. Tidigare ändringar av lagen på detta område har inte resulterat i de förändringar av praxis som lagstiftaren eftersträvat och det är på intet sätt klarlagt hur de nu föreslagna förändringarna kommer tillrätta med detta grundläggande problem. Av den anledningen skickar vi med ett antal viktiga punkter som behöver ingå i ett delegerande uppdrag (i [bilaga 2](#)). Vi anser även att det är av vikt att även fristående resursskolor bereds möjlighet att delta i framtagandet av tolkningsstöd.

Även bevisvärderingen när bidragsmål, särskilt avseende tilläggsbelopp, prövas rättsligt får sägas visa att beviskraven i många fall ligger tyngre på fristående huvudmän än på kommunerna, vilka av domstolarna förutsätts agera just sakligt och objektivt. För resursskolors del, där en påtaglig del av de samlade kostnaderna täcks av kommunal ersättning i form av tilläggsbelopp (fram till nyligen), blir dessa aspekter extra kännbara. Dessa beslut är nämligen individuella på elevnivå och innefattar en omfattande detaljgranskning och rikligt med skäl för en kommun att neka. Sannolikheten att vinna en rättsprocess mot en kommun i ett bidragsmål är mycket liten.

I propositionen sid 101 refereras till Skolverkets yttrande inför ett delegerande om att meddela föreskrifter om tilläggsbelopp - "Det skulle exempelvis kunna behövas förtydliganden som utgår från att vissa elever har behov av en helt anpassad lärmiljö med väldigt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens" – vilket skulle kunna uppfattas som ett möjligt tydligare uppdrag riktat just till införandet av resursskola. Det är dock osäkert om det kommer rymmas inom ramen för ett delegerande om tilläggsbeloppet?

Den föreslagna strukturersättningen verkar heller inte vara avsedd som huvudsaklig finansieringskälla för resursskolor

I propositionen *Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161*, framförs förslag om tydligare införande av ett strukturbidrag. Som vi tidigare har nämnt så anser vi inte att denna proposition leder till, utifrån sitt huvudsakliga innehåll, någon ökad trygghet eller ökad rätt till stöd för de elever som har de största stödbehoven, och inte heller stärker resursskolans förutsättningar. Vi vill ändå kommentera den del som delvis berör, eller skulle kunna beröra ersättning till elevgruppen på resursskola.

"Skollagen ska ändras så att det står klart hur bestämmelsen om att kommuner ska fördela resurser till skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov förhåller sig till bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän i form av grundbelopp och tilläggsbelopp. Ändringen avser dels skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola och grundsärskola och fritidshemmet, dels skolformerna gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i de fall det är hemkommunen som beslutar om grundbeloppet.

Grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar de kostnadslag som anges i nuvarande bestämmelser om grundbeloppet, dels en strukturersättning som ska fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov med undantag för sådana resurser som fördelas enligt bestämmelserna om tilläggsbelopp".

Att den möjlighet till strukturstöd som utarbetats i praxis kodifieras är i grunden positivt och kan förväntas bidra till ökad likvärdighet i förutsättningar för huvudmän runt om i landet. Däremot införs ju, så vitt vi kunnat uttolka, ingenting som tvingar en kommun att använda sig av strukturstöd för att exempelvis bidra till att täcka resursskolors högre generella kostnadsnivå.

I samma proposition, på sid 32 framgår

"Som framgår av tidigare förarbetsuttalanden ska huvudmannen för en fristående skola i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för det grundbelopp som lämnas för skolans alla elever ... Detta kommer att gälla även fortsättningsvis, men kommer framöver att innebära att huvudmannen för en fristående skola som huvudregel ska kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för den basersättning som lämnas för skolans alla elever, utom i de fall eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. I dessa fall ska tilläggsbelopp utgå ... I de fall en skola har begränsat sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k.

resursskolor, följer det av 2 kap. 8 b § att kommunen ska göra en bedömning av om det därutöver även bör utgå en strukturersättning för elever vid skolan.”

...

”Utifrån principen om lika villkor ska strukturersättningen komma enskilda huvudmän för fristående verksamheter till del i den mån som kommunens principer för resursfördelning efter barnens och elevernas behov är uppfyllda.”

Dessvärre anser vi att dessa skrivningar inte är ägnade att skapa den nödvändiga nivå och förutsägbarheten om extra resurstilldelning till resursskola. Kommuners egna ageranden kommer fortfarande påverka möjligheten till rätt och nödvändigt stöd för eleverna med de störta stödbehoven. Skrivningen indikerar tydligt att *”särskilt stöd”* ska ges inom föreslagna basersättningen, vilket leder till tolkningen att elevgruppen på resursskola (som beskrivs som en form av särskilt stöd) starkt riskerar en fortsatt underfinansiering och skolan får inte förutsägbarhet om nödvändig finansiering. Dessutom används orden *”om det därutöver bör utgå en strukturersättning”* för elev på en resursskola, vilket skapar en fortsatt mycket stor osäkerhet om ersättningen.

Begreppet resursskola, och den tydliga beskrivningen av elevgruppen tänkt för resursskolan, får därmed inte en nödvändig stöttning i lagstiftningen, inte heller via förslaget om strukturbidrag. Finansieringsfrågan lämnas olöst. Det skapar fortsatt osäkerhet för eleverna, det lägger fortsatt grund för stora skillnader i hantering mellan kommuner och det riskerar en fortsatt grund för bedömningskillnad mellan kommunala och fristående skolor.

Ur en fristående resursskolas perspektiv måste vi konstatera att de frivilliga möjligheter för kommunerna att betala ut strukturersättning som nu kodifieras, inte kan förväntas vara tillräckliga för att lösa de finansieringsproblem som tidigare gjorda statliga utredningar konstaterat finns inbyggt i skolans bidragssystem. Tvingande bestämmelser kring tydliga kriterier (fastställda exempelvis av SPSM eller Skolverket genom årligen framräknade belopp, eventuellt motsvarande riksprislista) skulle i betydligt större utsträckning hjälpa till att lösa resursskolornas finansieringsproblem samt sannolikt även öka likvärdigheten över landet.

Medskick – möjlig lösning (kopplat till urvalsgrunder, elevgrupp, uppdrag och finansiering resursskola)

Om en fristående huvudman för en resursskola gjort bedömningen att en elev ska tas emot i deras verksamhet, kontaktar de hemkommunen med begäran om ersättning (och därmed samsyn kring elevens behov av/möjlighet till *”mottagande”* på en resursskola). Kommer resursskolan och hemkommunen i detta läge inte överens om ersättningsnivån, måste den fristående resursskolan inte stå öppen för att ta emot eleven. Om en hemkommun å andra sidan gjort bedömningen att en elev ska beredas plats i den egna resursskolan, ska eleven också vara fri att söka till en fristående verksamhet med tillhörande extraersättning (struktur tillägg eller tilläggsbelopp).

Övrigt - Angående rättssäkerheten i bidragssystemet

På ett ännu mer övergripande plan kan man konstatera att lagstiftaren, när det gäller hur bidragssystemet har utformats, satt höga förhoppningar till svenska kommuners förmåga att agera i dubbla roller. Dels som verksamhet som direkt ska verka för samma elevgrupp som de fristående huvudmännen. Dels som den myndighet som på ett sakligt och opartiskt sätt har att följa gällande författningskrav och använda det tolknings- och bedömningsutrymme som regelverket ger, på ett sätt som utgår från likabehandlingsprincipen, att elever ska ges samma ekonomiska förutsättningar oavsett om de väljer en kommunal eller fristående huvudmans verksamhet. Erfarenheterna av systemet så här långt visar att långt ifrån alla kommuner klarar att upprätthålla denna balans, särskilt för elever i stort behov av särskilt stöd.

Vi vill även här påminna om Skolverkets medskick i syfte att stärka elevens bästa och rättssäkerhet (*Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, 2021/22:156* sid 29): *”Enligt Skolverket läggs dock alltför stor vikt vid kommunens behov av handlingsfrihet i förhållande till överväganden om elevens bästa och rättssäkerhet. Skolverket önskar bl.a. att det i författningstext tydligt framgår vilka som är den kommunala resursskolans målgrupp och att motsvarande förtydligande bör övervägas för fristående resursskolor”.*

Övrigt – angående överklagan till allmän förvaltningsdomstol

I propositionen *Ökad likvärdighet för huvudmän, 2021/22:161*, sid 50

”Hemkommunens beslut om bidrag till enskild huvudman bör även fortsättningsvis få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.”

Det är centralt för rättssäkerheten att detta genomförs. I prejudicerande domar har HFD bedömt att de beslut med vilka kommunen meddelar en fristående huvudman om vilket grundbelopp de kommer att få, sällan (eller aldrig) uppfyller kraven för att en prövning med förvaltningsbesvär (vilket är vad skollagen anger) ska kunna ske. Konsekvensen har blivit att det i många domsagor sedan några år tillbaks är omöjligt för en fristående skolhuvudman som är missnöjd med ett beslut, att få tillstånd en rättslig prövning. (Detta då reglerna för s.k. kommunalbesvär sätter upp starka begränsningar dels för vem som får överklaga med stöd av dessa regler, dels medger en prövning i betydligt mindre omfattning, då endast själva lagligheten i det av kommunen fattade beslutet blir föremål för rättens prövning.)

Med vänlig hälsning

Utvecklingspedagogik Sverige AB, genom

Niklas Ahlström, styrelseordförande

Kerstin Jakobsson Hallén, vd

BILAGA 1

Generellt om elevgruppen och resursskolan

Vi vill skicka med följande som bakgrund till våra synpunkter på förslaget.

För de allra flesta elever, även elever i behov av särskilt stöd, är en resursskola INTE ett förstahandsval när vårdnadshavare/elev ska välja skola. Till en resursskola söker man sig till när elevens hemskola/nuvarande skola har gjort sitt yttersta för att ge eleven stöd (inom ramen för grundbeloppet). Trots det konstateras att eleven fortfarande mår dåligt i och/eller inte klarar av sin befintliga skolmiljö. Då behövs någonting annat. Här fyller resursskolan en mycket viktig funktion.

Olika resursskolor kan ha olika profil på sin specialisering utifrån sin begränsning i mottagandet (*"elever i behov av särskilt stöd"*). Det kan exempelvis handla om elever i stort behov av särskilt stöd utifrån diagnos inom NPF, språkstörning, elever med omfattande psykiska utmaningar och beteendeproblematik etc. Elever med olika funktionsnedsättningar har olika förutsättningar och för att skapa de mest anpassade och lämpligaste lärandemiljöerna behövs möjligheten till det begränsade mottagandet som just resursskolan står för.

Det är utifrån en specifik specialisering som resursskolan tar emot elever och med samlad och specialiserad kompetens och resurser, nödvändiga och ofta flexibla lokalanpassningar, beprövade metoder och arbetssätt samt ett i övrigt anpassat organiserande ge resursskolans elevgrupp, på individ- och gruppnivå, de nödvändiga möjligheterna för att få en god kunskapsmässig och social utveckling. En utgångspunkt är vikten av att elever lär av varandra och det gör eleven främst om han/hon kan vara i ett gruppsammanhang anpassat utifrån sina förutsättningar. Därav vikten av olika inriktningar för olika resursskolor och vikten av resursskolans bedömningar för att skapa grupper.

För de elever som har de största behoven av stöd i sin skolgång är lösningen "en liten grupp" oftast inte den enskilt enda, om ens lämpligaste, åtgärden som skapar den bäst anpassade skolmiljön för eleven. Samtidigt som resursskolan verkar för att göra bedömningar och anpassningar utifrån varje elevs stödbehov är det mycket centralt att resursskolan även skapar gruppsammanhang som möjliggör utveckling för individ och grupp.

För att skapa den anpassade skolmiljön, för såväl den enskilde eleven som för det gruppsammanhang som eleven ska finnas i, vill vi skicka med följande som karaktäriserar en resursskola som riktar sig till elev i stora behov av stöd utifrån en NPF-diagnos (ofta elever som även har en problematisk skolfrånvaro):

- I elevernas skoldag får inget lämnas åt slumpen. All tid av en skoldag behöver vara planerad. Det gäller undervisning som fria stunder. Eleven får stöd till att befinna sig i positiv aktivitet under hela skoldagen. Skolan försöker fånga eleven i sina intressen så långt det är möjligt, både i undervisningen och under fria stunder.

- Eleverna får möjlighet att arbeta enskilt med lärare/assistent/elevhälsopersonal, möjlighet att arbeta i anpassade grupper som främjar just dem, träning i att använda hjälpmedel som passar dem, individuellt utformade scheman och lektionsupplägg, möjlighet till individuellt anpassade pauser, hjälp i sociala situationer, hjälp i förflyttningar, hjälp att komma i gång i olika moment och liknande anpassningar.
- Lärare, elevhälsopersonal och elevassistenter arbetar nära tillsammans vilket möjliggör att skolan kan vara flexibla i arbetssätt och snabbt justera elevens upplägg, vilket är en förutsättning för att fånga eleven utifrån behov och dagsform.
- Relationer är oerhört viktigt i skolans arbete. Det är av vikt att lära känna eleven väl för att hitta dennes unika styrkor och därefter forma en undervisning som fungerar. Utöver relationer är flexibilitet, strukturer, överlämningar och förutsägbarhet viktig för elevgruppen. Skolan behöver vara lyhörda på eleven och anpassa sig efter dennes dagsform. Om en elev inte trivs eller känner sig otrygg är eleven heller inte mottaglig för inläring. Hela elevens skoldag behöver vara väl strukturerad och att eleven är förberedd. Goda överlämningar mellan skola och hem eller mellan pedagoger under dagen är mycket viktiga för att lyckas möta eleven på bästa sätt.
- Skolan arbetar med mindre undervisningsgrupper, klasser i storleksordningen sex till tio elever. Tillsammans med eleverna arbetar lärare, elevassistenter, elevhälsopersonal och skolläda. Hög personaltäthet samt kontinuerlig utbildning av alla medarbetare kring exempelvis olika funktionsnedsättningar och lågaffektivt bemötande för att på bästa sätt kunna möta eleverna. Alla medarbetare vid skolan arbetar nära eleverna, både under lektioner och fria stunder, och alla har god kännedom om elevernas behov i olika situationer.
- Lokalerna i skolan är anpassade för att främja lärande och för att stressreducera för eleven. I verksamheten är det viktigt att hushålla med elevernas energi. Av den anledningen är miljön kring eleverna mycket viktig. Det handlar exempelvis om färg, form, viloplatser samt intryckreducering.

Den beskrivna elevgruppen och elevernas stödbehov är av varaktig karaktär. Även detta är ett mycket viktigt perspektiv som ställer krav på förutsägbara förutsättningar för resursskolan. Alternativa specialinriktade skolverksamheter kan vara sådana som i vissa sammanhang/kommuner benämns "skolakuter", vilket är mer en skolmiljö som är till för mer kortvariga skolstödsinsatser.



BILAGA 2

Konkreta förtydliganden som en uppdragsbeskrivning, samt efterföljande riktlinjer/styrdokument, behöver omhänderta kopplat till tilläggsbelopp

Oavsett om strukturbidrag införs eller inte behöver en uppdragsbeskrivning om tilläggsbelopp, särskilt riktat till resursskolor, omhänderta följande:

- *”Processen där eleven först antas och ansökan om tilläggsbelopp görs därefter leder till en brist på förutsebarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna.”*
 - *”Tillämpningen varierar också mellan kommunerna då det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser som tilläggsbelopp ska beviljas.”*
 - *”Bidragsansökningarna är mycket administrationskrävande och kommunernas förfaringsätt och krav på underlag skiljer sig åt. Det är stora skillnader när det gäller hur kommuner hanterar frågor om tilläggsbelopp.”*
 - *”Den kontinuerliga omprövningen leder till stor administration och ekonomisk osäkerhet för skolan samt kan innebära en oro för eleven.”*
 - *Bedömningsgrunderna behöver ses över ”för tilläggsbelopp så att såväl kommunala som enskilda huvudmän får likvärdiga förutsättningar att bidra till elevers utveckling och måluppfyllelse för sin utbildning.”*
 - *Ett tydliggörande i syfte att komma bort från att ”tilläggsbeloppen påverkas av kommunens allmänna ekonomiska läge.”*
 - *”Utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets behov av stöd kan tillgodoses i praktiken.”*
- Uppdraget behöver tydliggöra och definiera såväl stödbehov som stödåtgärder, till art och omfattning, kopplade till grundbelopp respektive tilläggsbelopp. Vad och i vilken omfattning ska stödåtgärder ”tillhöra” grundbelopp respektive tilläggsbelopp.
 - Uppdraget behöver tydliggöra att tyngdpunkten i bedömning (vad gäller stödbehov och stödåtgärder) om tilläggsbelopp ska baseras på innehållet i en ansökan där den samlade skolprofessionens bedömningar (i åtgärdsprogram och specialpedagogiska bedömningar och andra bedömningar från elevhälsan) ligger till grund för, och har störst inverkan på, tilläggsbeloppetsbedömningen. Idag tillskrivs inte skolprofessionens bedömningar tillräckligt ”bevisvärde” med följderna att det för en resursskola blivit nästan helt omöjligt att bevisa att eleverna har ett omfattande behov, och att de åtgärder som resursskolan söker tilläggsbelopp för är extraordinära stödåtgärder. Kommuner kräver idag att exv. ett behov av elevassistent behöver brytas ner till timmar och minuter, vilket i praktiken blir omöjligt. Dessutom ställs idag krav på att sjukvården ska utfärda intyg om exakt hur mycket stöd eleven behöver i skolan varje given stund på dagen.
 - Uppdraget behöver leda till att en kommuns handläggning av tilläggsbelopp (och eventuellt infört strukturbelopp eller liknande) blir transparent och förutsägbar t.ex. i fråga om ansökningsperioder, retroaktivitet m.m. Idag finns exv. en stor osäkerhetsfaktor från vilken dag ett tilläggsbelopp ska beviljas. Det måste finnas

utrymme för resursskolorna att hinna med att göra korrekta bedömningar om vilka stödåtgärder vi behöver ge eleven innan ansökan måste lämnas in (gäller framförallt nya elever), särskilt om ett framtida upplägg enbart kommer inrymma enbart grundbelopp och tilläggsbelopp för resursskolor. Beslutsperioder (om tilläggsbelopp) bör fattas i enlighet med Skolverkets stödmaterial (stadier).

- Uppdraget behöver, likt det som såväl utredningen som förslaget till lagrådsremiss skriver, tydliggöra att elever i behov av särskilt stöd utifrån även en NPF diagnos, tillhör den elevgrupp som har rätt till såväl resursskola som tilläggsbelopp (och eventuellt infört strukturbidrag).
- Uppdraget behöver säkerställa att alla berörda parter ska bättre kunna förstå på vilka grunder, utifrån såväl stödbehov som stödåtgärder (inklusive tydlig vägledning inom ”till art och omfattning”), som beslut om respektive avslag på en tilläggsbeloppsansökan fattas och fattats. Idag saknas en tydlig koppling mellan stödbehov, stödåtgärder, faktiska kostnader och avslag eller beviljat tilläggsbelopp.

