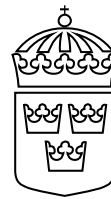


Regeringens proposition

2021/22:156



Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Prop.
2021/22:156

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2022

Magdalena Andersson

Lina Axelsson Kihlblom
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås ändringar i skollagen (2010:800) med syfte att utveckla och tydliggöra förutsättningarna för s.k. resursskolor, dvs. skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Ändringarna innebär att kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen. Det ska anges där att en kommun vid vissa skolenheter får begränsa utbildningen till elever i behov av särskilt stöd. Kommunen ska besluta om placering efter ansökan av elevens vårdnadshavare eller, under vissa förutsättningar, av elevens rektor. Vid behov av urval ska elever som har störst behov prioriteras. Placeringen ska regelbundet utvärderas och en elev ska ha rätt att gå kvar så länge stödbehovet kvarstår. En kommuns beslut om att avsluta placeringen ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Benämningen resursskola föreslås införas i skollagen för ovan nämnda skolor och för skolor med enskild huvudman som begränsar sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan. Det tydliggörs också i skollagen att såväl kommunala som fristående resursskolors verksamhet är en form av särskilt stöd och att huvudmannen ska ansvara för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Därutöver föreslås att bemyndigandet i skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om det tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna till enskild verksamhet för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska fördes med en möjlighet för regeringen att delegera denna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer. Syftet

Prop. 2021/22:156 är att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt och rättvist så att barn och elever får det stöd de behöver.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2022. De nya bestämmelserna om resursskolor föreslås tillämpas för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	6
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Kommunala resursskolor är inte reglerade och för fristående resursskolor finns det finansieringsproblem.....	15
5	Nuvarande reglering.....	18
5.1	En vårdnadshavare kan ansöka om placering av sitt barn i en offentlig eller fristående skola	18
5.2	Elevers utveckling mot målen och deras rätt till stöd	22
5.3	Särskild undervisningsgrupp eller byte till annan skolenhet?.....	25
5.4	Internationella överenskommelser om inkluderande utbildning	26
6	Skollagens reglering om resursskolor ska utvecklas och förtydligas	27
6.1	Kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan ska regleras.....	27
6.1.1	Kommunala resursskolor inom grundskolan ska regleras och bestämmelserna om särskilt stöd ska förtydligas.....	27
6.1.2	Ansökningsförfarandet ska vara likvärdigt och urval ska göras utifrån elevernas behov	51
6.1.3	Placeringen ska följas upp och eleven ska få gå kvar så länge eleven behöver det särskilda stöd som resursskolan erbjuder.....	63
6.1.4	Kommunerna bör beakta elevernas intresse av ändamålsenliga kommunikationer.....	71
6.1.5	Motsvarande reglering ska gälla för grundsärskolan.....	74
6.1.6	En kommuns beslut i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en resursskola ska få överklagas.....	78
6.2	Tydligare regelverk för fristående resursskolor.....	83
7	Stärkt likvärdighet och rättssäkerhet i systemet med tilläggsbelopp för särskilt stöd	91
8	Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte	104
9	Ikraftträdande	111
10	Konsekvenser av förslagen	112
10.1	Konsekvenser för staten	112
10.2	Konsekvenser för kommunerna.....	113

10.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	113
10.2.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	115
10.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän	119
10.4	Konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshindersperspektiv	121
10.5	Konsekvenser för jämställdhet, integration och segregation	124
10.6	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten	125
11	Författningskommentar	125
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) i relevanta delar	137
Bilaga 2	Delbetänkandets lagförslag i relevanta delar	145
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:42)	147
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) i relevanta delar	148
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2016:66)	150
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	151
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	159
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022	160

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:156

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 7 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 §, 28 kap. 12 § och 29 kap. 26 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 31 a och 31 b §§ och 11 kap. 30 a och 30 b §§, och närmast före 10 kap. 31 a § och 11 kap. 30 a § nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:146

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggingsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygs-kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. *Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.*

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för första–tredje styckena att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd.

Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

9 kap.

17 §

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (*resursskola*).

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lägstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

10 kap.Resursskola

31 a §

*En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*). För en resursskola gäller inte 30 och 31 §§.*

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får även göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

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.

31 b §

Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 30 §.

35 §¹

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

11 kap.

Resursskola

30 a §

En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 29 och 30 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får även göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

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.

30 b §

Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 29 §.

34 §

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

15 kap.

33 §²

Varje huvudman för en fristående gymnasieskola ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan. Mottagandet till en viss utbildning får dock begränsas till att avse

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant sär-

skilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

När det gäller programinriktat val som utformas för en enskild elev, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkin introduktion finns särskilda bestämmelser i 17 kap. 29 § om när huvudmannen för en fristående skola är skyldig att ta emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för sådan utbildning.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 16 kap. 54 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan utbildning som avses i första stycket andra meningen.

28 kap.

12 §³

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,

3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket *och rätt att gå kvar vid en resursskola enligt 10 kap. 31 b § andra stycket eller 11 kap. 30 b § andra stycket,*

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

³ Senaste lydelse 2020:605.

- Prop. 2021/22:156
9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,
 10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,
 11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,
 12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller
 13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.
- Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

29 kap.

26 §⁴

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag *i form av grundbelopp samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola* som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2022.
2. De nya bestämmelserna i 10 kap. 31 a och 31 b §§ och 11 kap. 30 a och 30 b §§ och bestämmelserna i 3 kap. 7 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 § och 28 kap. 12 § i den nya lydelsen tillämpas första gången för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 20 juli 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete och lämna förslag i syfte att skapa bättre förutsättningar för alla elever, såväl flickor som pojkar, att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (dir. 2017:88). Utredningen, som antog namnet Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven, fick genom tilläggsdirektiv den 27 juni 2019 i uppdrag att även analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplat till lärmiljö och grupp tillhörighet (dir. 2019:38). Genom ytterligare tilläggsdirektiv den 20 februari 2020 fick utredningen i uppdrag att lämna ett delbetänkande för bl.a. den delen av uppdraget senast den 30 juni 2020 och utredningstiden för återstoden av uppdraget förlängdes till den 28 februari 2021 (dir. 2020:18).

Utredningen lämnade den 25 juni 2020 delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42). En sammanfattning av delbetänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Delbetänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringen.se och en sammanställning av dem finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/03964).

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän (dir. 2014:126). I uppdraget ingick att se över behovet av ändrade bestämmelser om ersättning till huvudmän för fristående skolor som är inriktade mot utbildning för elever i behov av särskilt stöd eller utbildning som är anpassad för vissa elever. Utredningen, som antog namnet Skolkostnadsutredningen, lämnade i september 2016 betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66). En sammanfattning av betänkandet i relevant del finns i *bilaga 4*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/04280).

I denna proposition behandlas förslagen från Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven om en reglering av kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan och om att begreppet resursskola ska införas för sådana kommunala och fristående skolenheter i dessa skolformer där utbildningen begränsas till elever i behov av särskilt stöd. I propositionen behandlas även Skolkostnadsutredningens överväganden om en starkare roll för en statlig myndighet när det gäller tilläggsbelopp för barn och elever i enskild verksamhet som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Under den fortsatta beredningen av förslagen har vissa myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, som i huvudsak överensstämmer med förslagen i denna proposition. Dessa är Integritetsskyddsmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund,

Idéburna skolers riksförbund och Funktionsrätt Sverige. Därutöver har synpunkter inkommit från Autism- och Aspergerförbundet, Riksförbundet Attention, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (FUB), Utvecklingspedagogik Sverige AB och Vinterullsskolan i Stockholm AB. Inkomna synpunkter behandlas i avsnitt 6.1, 6.2, 7 och 10. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2020/03964).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen har några språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Kommunala resursskolor är inte reglerade och för fristående resursskolor finns det finansieringsproblem

Det finns ingen uttrycklig reglering av de kommunala resursskolorna i skollagen

Det finns i dag en möjlighet för såväl kommunala som fristående grundskolor att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd. Skolor där mottagandet har begränsats på ett sådant sätt kallas ofta för resursskolor, även om benämningen inte används i skollagen. 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. Det är fler pojkar än flickor som går i resursskola.

Möjligheten för fristående grundskolor att begränsa sitt mottagande på detta sätt infördes i 2010 års skollag (10 kap. 35 §). I praktiken inriktade sig dock flera fristående skolor mot elever i behov av särskilt stöd även tidigare. Samtidigt infördes motsvarande möjlighet för fristående förskoleklasser och fristående grundsärskolor (9 kap. 17 § och 11 kap. 34 §). För fristående gymnasieskolor infördes en motsvarande möjlighet 2012 (15 kap. 33 §).

I förarbetena uttalades att även fristående skolor bör kunna specialisera sin verksamhet för bl.a. elever i behov av särskilt stöd i linje med regeringens övergripande ambition att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor. Det angavs också att det gjorde det möjligt för fristående skolor att, liksom kommunala skolor, specialisera utbildningen till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter (propositionen Den nya skollagen – för kun-

Prop. 2021/22:156 skap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165] s. 382, 420 och 743 och propositionen Vissa frågor om fristående skolor [prop. 2011/12:49] s. 8).

För kommunala skolor finns det inte någon motsvarande uttrycklig reglering i skollagen. Huvudregeln är i stället att en elev i grundskolan ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå och det regleras i vilka situationer önskemålet kan frångås (10 kap. 30 §). Detsamma gäller kommunala förskoleklasser och grundsärskolor (9 kap. 15 § och 11 kap. 29 §). Inte heller för kommunala gymnasieskolor finns en uttrycklig reglering om resursskolor motsvarande den som finns för fristående gymnasieskolor.

Frågan om kommuner får driva egna resursskolor har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 50). Genom domen har det klargjorts att det inte strider mot skollagen att även kommuner inrättar och driver resursskolor. Enligt domstolen finns det inte några särskilda regler i skollagen som förhindrar att en kommun vid sidan av den ordinarie grundskolan organiserar skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd. Skollagens huvudregel om att en elev ska placeras vid den skola som elevens vårdnadshavare önskar, bör enligt domstolen läsas i ljuset av principen om det fria skolvalet och av bestämmelsen kan därför inte anses följa ett förbud mot att inrätta resursskolor inom grundskolan vid vilka vårdnadshavare ges möjlighet att ansöka om placering av en elev.

Kommuner som i dag har egna resursskolor hanterar dessa på olika sätt. Det gäller bl.a. förutsättningarna för elevers placering, vårdnadshavares roll och vem som är ansvarig rektor för eleven. Det finns vidare en gränsdragningsproblematik mellan kommunala resursskolor och s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper där kommunen samlar elever från olika skolenheter. Det finns därför ett behov av att tydliggöra vad som närmare bör gälla för kommunala resursskolor.

Det finns problem med finansieringen av de fristående resursskolorna och tilläggsbeloppen för elever med omfattande stödbehov

För fristående resursskolor är som angetts ovan möjligheten att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd redan reglerad i skollagen. De otydligheter som finns för kommunala resursskolor finns därför inte på motsvarande sätt för fristående resursskolor. 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.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven lämnade i sitt delbetänkande En annan möjlighet till särskilt stöd – reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) ett förslag om att Statens skolverk, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, skulle ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp i skollagen. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram ett sådant stödmaterial (U2020/06613). I uppdraget ingick att Skolverket skulle inhämta kunskaper och erfarenheter från Specialpedagogiska skolmyndigheten, att tillgängliggöra den rättspraxis som finns avseende tilläggsbelopp och förtydliga vilka krav som bör ställas både på ansökan

och utredning samt återkomma med en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Skolverket redovisade sitt uppdrag den 31 augusti 2021.

I Skolverkets rapport Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp (rapport 2021:9) ges en bild av kommuners hantering och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Det framkommer bl.a. att det verkar saknas en samstämmig bild mellan kommuner och fristående verksamheter av vad tilläggsbelopp är och när det ska utgå. Flera kommuner uppger att de under senare år byggt upp en tydligare organisation för hanteringen av tilläggsbelopp, med skärpta rutiner och bedömningsgrunder. De genomför nu en mer noggrann bedömning av de fristående skolornas ansökningar om tilläggsbelopp. Av rapporten framgår vidare att en relativt stor mängd uppgifter krävs in vid ansökan. Formaliseringen av kommunernas ansökningsförfarande bör i sin tur ha bidragit till en ökad administration för de sökande verksamheterna, särskilt för de fristående resursskolor som ofta ansöker om medel för samtliga av sina elever. Flera kommuner upplever vidare att det är en utmaning att genomföra den individuella bedömning som förutsätts i lagstiftningen. Kommuner framför även att det saknas en tydlig gräns mellan vad som är sådant extraordinärt stöd som tilläggsbelopp ska utgå för i förhållande till det ordinarie stöd som skolan är skyldig att erbjuda eleven. Dessutom uppges att kvaliteten på ansökningar om tilläggsbelopp varierar. Det konstateras även i rapporten att andelen avslag varierar mellan kommuner, liksom det belopp som beviljas per elev. Av Skolverkets rapport framgår slutligen att kommunerna i regel inte gör någon åtskillnad mellan hanteringen av tilläggsbelopp till fristående resursskolor och övriga fristående skolor och att det samma gäller den ersättning som betalas ut. Några kommuner tilldelar dock fristående resursskolor en extra ersättning i form av ett särskilt strukturtillägg utöver ordinarie grundbelopp och tilläggsbelopp.

Att det finns problem med tilläggsbeloppen och resursskolornas situation har även tagits upp i andra utredningar, såsom av Skolkostnadsutredningen i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) och Utredningen om en mer likvärdig skola i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Utredningen om en mer likvärdig skola gör bedömningen att dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas vidare. Utredningen erfar att dagens ordning inte fungerar tillfredsställande vilket kan medföra att elever inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. För att bedömningen av en elevs individuella behov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet kan det enligt utredningen finnas anledning att överväga om en skolmyndighet, t.ex. Specialpedagogiska skolmyndigheten på regional nivå, borde vara den som beslutar om tilläggsbelopp.

Propositionens disposition

I denna proposition lämnas förslag om en ny reglering för kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan i avsnitt 6.1. Förslag som rör regleringen av fristående resursskolor inom förskoleklassen,

5 Nuvarande reglering

5.1 En vårdnadshavare kan ansöka om placering av sitt barn i en offentlig eller fristående skola

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän i skolväsendet

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning, förkortad komvux (1 kap. 1 § skollagen [2010:800]). Förskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux är frivilliga skolformer. De övriga skolformerna är obligatoriska.

Förskoleklassen var tidigare en frivillig skolform, men omfattas sedan höstterminen 2018 av skolplikt. Grundsärskolan, specialskolan och sameskolan kompletterar grundskolan. Grundsärskolan är en skolform som är anpassad för elever med utvecklingsstörning (11 kap. 1 § skollagen). Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller sarskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 1 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 1 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Övriga obligatoriska skolformer kan antingen ha en kommunal eller enskild huvudman. En enskild kan bara vara huvudman om denne efter ansökan har godkänts som sådan (2 kap. 5 § skollagen). Prövningen görs av Statens skolinspektion när det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kommunen prövar ansökningar om godkännande av enskild som huvudman för förskola (2 kap. 7 § skollagen). En vårdnadshavare kan välja om denne vill ansöka om placering för sitt barn i en kommunal eller fristående skola.

Placering i kommunala skolor

Vid placering av elever i kommunala grundskolor är skollagens utgångspunkt att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Önskemålet får dock inte gå ut över en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet (10 kap. 30 § första stycket). Kommunen får annars frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § andra stycket). Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har vidare rätt att gå kvar där, såvida inte placeringen

skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen, eller om en omplacering är nödvändig med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 31 §). Motsvarande bestämmelser gäller för placering i kommunens grundsärskola (11 kap. 29 och 30 §§). Det kan nämnas att även placering i förskoleklass sker efter samma principer som för grundskolan (9 kap. 15 och 15 a §§).

Även om bestämmelserna är utformade utifrån att elevens vårdnadshavare framställer önskemål om placering vid en viss en viss skolenhet, så finns det ingen skyldighet för vårdnadshavare att framställa ett sådant önskemål. Om något önskemål inte har uttryckts har eleven rätt att bli placerad vid en skolenhet nära hemmet. Det finns också situationer när en elev har rätt eller möjlighet att bli mottagen i en annan kommuns grundskola än hemkommunens (se 10 kap. 25–28 och 34 §§). Motsvarande bestämmelser finns för grundsärskolan (11 kap. 25–27 och 33 §§).

Enligt förarbetena till skollagen är den självklara utgångspunkten för elever i behov av särskilt stöd att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. Huvudmannen är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen. I vissa fall kan det emellertid vara nödvändigt att flytta en elev till en annan skola för att erforderligt stöd ska kunna ges. Om det under en elevs skolgång uppmärksammas att eleven har ett så stort stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går i, får eleven flyttas till en skola där stödet lättare kan ges (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165] s. 379).

En kommuns beslut om placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd om motivet är betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller andra elevers trygghet och studiero (28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen). I förarbetena anges att det givetvis kan vara ett mycket ingripande beslut för den enskilde att mot elevens vilja neka en elev placering eller flytta en elev. Rättssäkerhetsskäl talar då för att ett sådant beslut ska vara möjligt att överklaga (prop. 2009/10:165 s. 740). Om kommunen frångår vårdnadshavares önskemål för ett annat barns rätt till skolplacering nära hemmet får beslutet däremot bara överklagas om det kan ske enligt kommunallagen (2017:725) genom s.k. laglighetsprövning (28 kap. 18 § skollagen).

Fristående skolor och mottagande vid sådana skolor

Grundprincipen för en fristående skola är att den ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i respektive skolförhållande. Med fristående skola avses enligt skollagen en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet (1 kap. 3 §). Det finns dock undantag från denna s.k. öppenhetsprincip. När det gäller fristående grundskolor anges i skollagen att utbildningen får begränsas till att avse 1. vissa årskurser, 2. elever som är i behov av särskilt stöd och 3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för (10 kap. 35 §). Med det sista avses enligt förarbetena t.ex. engelskspråkig undervisning (prop. 2009/10:165 s. 382). Som nämnts i avsnitt 4 kallas en skolenhet som bara tar emot elever i behov av särskilt stöd (punkt 2) ofta för en resursskola. Det finns också

Prop. 2021/22:156 bestämmelser om urval vid fristående skolor när det inte finns plats för alla sökande (10 kap. 36 §).

För fristående grundsärskolor gäller motsvarande bestämmelser som anges ovan (11 kap. 34 och 35 §§). Även fristående förskoleklasser och fristående gymnasieskolor får begränsa sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd (9 kap. 17 § och 15 kap. 33 §).

När det gäller fristående skolor finns det en koppling mellan bestämmelserna om mottagande av elever och dessa skolors finansiering. En fristående grundskola behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd om hemkommunen inte lämnar ett särskilt s.k. tilläggsbelopp för eleven (se nedan) därför att det skulle leda till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att göra det (10 kap. 35 och 39 §§). Motsvarande gäller för fristående grundsärskolor (11 kap. 34 och 38 §§) liksom för fristående förskoleklasser (9 kap. 17 och 21 §§). Se även 15 kap. 33 § och 18 kap. 34 § när det gäller fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor.

Finansieringen av fristående skolor och tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd

Fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg finansieras genom bidrag för barnen och eleverna från deras hemkommuner. Bestämmelser om bidrag i form av grundbelopp och tilläggsbelopp finns i skollagens skolformskapitel (8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § skollagen).

Grundbeloppet för en elev i grundskolan ska avse ersättning för undervisning, lärmaterial, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Det ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan (10 kap. 38 § skollagen). På förordningsnivå preciserar de kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet och det anges att ersättning för undervisning bl.a. ska avse kostnader för undervisande personal och stödåtgärder till elever (14 kap. 4 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 3 § gymnasieförordningen [2010:2039]). I förarbetena anges att skyldigheten att ge stöd åt barn och elever i behov av särskilt stöd gör att det i grundbeloppets kostnadsposter för undervisning respektive läromedel och utrustning normalt ingår resurser för sådana stödåtgärder. Möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är därför mycket begränsade. Det senare kan röra sig om stödåtgärder som är av extraordinärt slag, som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning (propositionen Offentliga bidrag på lika villkor [prop. 2008/09:171] s. 35 och 41 f.).

Tilläggsbelopp ska bl.a. lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov (se t.ex. 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen). I förarbetena anges att stödet då väsentligen bör avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla (prop. 2008/09:171 s. 35).

Utöver bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp infördes 2014 en bestämmelse i skollagen om att kommunerna ska fördela resurser

till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (nuvarande 2 kap. 8 b § skollagen). I förarbetena till bestämmelsen anges att paragrafen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän samt att det är förutsättningarna och behoven som ska vara styrande vid resursfördelningen. Det anges vidare att ”Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det ska ske en resursfördelning utifrån dessa grunder” (propositionen Vissa skollagsfrågor [prop. 2013/14:148] s. 53). Med ”dessa grunder” får i sammanhanget förstås barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Regleringen om grundbelopp och tilläggsbelopp omnämns i propositionens bakgrundsavsnitt, men inte i propositionens övervägandeavsnitt (avsnitt 4.3) eller i författningskommentaren (avsnitt 13.1). Det är otydligt hur bestämmelsen i 2 kap. 8 b § förhåller sig till bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp i skolformskapitlen. Som angetts i avsnitt 4 framgår det av Skolverkets rapport om kommuners hantering av tilläggsbelopp till fristående resursskolor (rapport 2021:9) att vissa kommuner tilldelar fristående resursskolor en extra ersättning i form av ett särskilt strukturtillägg utöver ordinarie grundbelopp och tilläggsbelopp. I propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän (prop. 2021/22:161) föreslås ändringar i skollagen som syftar till att tydliggöra hur bestämmelsen i 2 kap. 8 b § och bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp förhåller sig till varandra. Förslaget innebär att grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som avser de kostnadslag som anges i de nuvarande bestämmelserna om grundbelopp, dels en strukturersättning som fördelas efter barns och elevers olika behov och förutsättningar. Basersättningen ska bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag. Från basersättningen föreslås det göras ett avdrag för de merkostnader som elevens hemkommun har för sitt ansvar att se till att utbildning kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i skolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Därefter ska strukturersättningen läggas till. Sistnämnda ersättning ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Strukturersättningens storlek kommer enligt förslaget att bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att fördelningen av denna ersättning ska utgå från, dels på vilka barn och elever som går på varje huvudmans förskoleenhet eller skolenhet. Fördelningen kan enligt propositionen t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller fördelas för elever i resursskolor eller för nyanlända elever. Beroende på elevsammansättningen på olika skolenheter kan det enligt propositionen innebära att strukturersättningen för eleverna på vissa skolenheter kan bli noll kronor. Det föreslås inga förändringar av bestämmelserna om tilläggsbelopp i nämnda proposition.

I skollagen finns det ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag (grundbelopp och tilläggsbelopp) som kommunerna är skyldig att lämna till ovan nämnda enskilda verksamheter (29 kap. 26 § första stycket).

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter där det på förordningsnivå preciseras att tilläggsbelopp avser ersättning för assistenthjälp, anpassning

Prop. 2021/22:156 av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Tilläggsbeloppets storlek ska, till skillnad från grundbeloppet inte bestämmas med utgångspunkt från en förutbestämd budgetram. Utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör, även om tilläggsbelopp enligt skollagen endast gäller i förhållande till fristående verksamheter, kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat (HFD 2020 ref. 8).

Som nämnts är dock hemkommunen inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Om kommunen avser att åberopa sådana betydande svårigheter ska det ske vid den individuella bedömningen (HFD 2020 ref. 8). Om en kommun på grund av betydande svårigheter inte lämnar tilläggsbelopp för en elev behöver inte huvudmannen för den fristående skolan ta emot eller ge fortsatt utbildning åt eleven (se t.ex. 10 kap. 35 § och 39 § tredje stycket skollagen för grundskolan). Elevens hemkommun ansvarar då för att utbildning anordnas för eleven på annat sätt (se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 383 för grundskolan).

5.2 Elevers utveckling mot målen och deras rätt till stöd

Alla elever ska kunna utvecklas så långt som möjligt

Skollagens första kapitel innehåller vissa s.k. portalparagrafer. Där anges bl.a. att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 §).

Utbildningen ska vidare vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas och alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till den. I all utbildning och annan verksamhet som rör barn, dvs. varje människa under 18 år, ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 8, 9 och 10 §§).

I skollagens tredje kapitel om barns och elevers utveckling mot målen anges att alla barn och elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 §). I förarbetena anges att

skolans kompensatoriska uppdrag för elever med funktionsnedsättning innebär att den som har en funktionsnedsättning inte bara ska ges tillräckligt stöd för att nå den lägsta godtagbara kunskapsnivån utan rätten att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål gäller alla elever (propositionen Vissa skollagsfrågor [prop. 2013/14:148] s. 28).

För eleverna ska det finnas en elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § skollagen).

En elev kan behöva extra anpassningar

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt (3 kap. 5 § skollagen).

Med extra anpassningar avses enligt förarbetena som regel anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen. Skolan har ett ansvar för att individanpassa den ordinarie undervisningen och det ska inte fattas något formellt beslut om extra anpassningar. I propositionen Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram (prop. 2013/14:160) anges att stöd i form av extra anpassningar t.ex. är att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier. Det kan t.ex. ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Även hjälp med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller extra färdighetsträning inom ramen för den ordinarie undervisningen, såsom lästräning eller mattestugor, är att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader. Likaså kan särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (samma prop. s. 21).

Om extra anpassningar inte är tillräckligt ska en elev få särskilt stöd

Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra

svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 7 § första och andra stycket skollagen). Med särskilt stöd avses enligt förarbetena insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare inom ramen för den ordinarie undervisningen, t.ex. placering i särskild undervisningsgrupp eller elevassistent (prop. 2013/14:160 s. 21 f.).

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 7 § tredje stycket skollagen). Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning som eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning. Det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 7 § tredje stycket, 8 och 10 §§ skollagen).

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodose framgå (3 kap. 9 § skollagen). Av förarbetena framgår att uppgifter från utredningen om särskilt stöd inte i onödan bör tas in i åtgärdsprogrammet. Uppgifter som kan vara av integritetskänslig karaktär bör inte förekomma i fler dokument än nödvändigt. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att det följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att uppgifter om enskilds personliga förhållanden kan omfattas av sekretess när de förekommer i en utredning om särskilt stöd, men att samma uppgifter är offentliga om de förekommer i ett beslut om åtgärdsprogram. Om en elev som ska få särskilt stöd har en medicinsk diagnos, utgör vidare inte enbart ett angivande av diagnosen en beskrivning av elevens behov av särskilt stöd, utan det som ska beskrivas i åtgärdsprogrammet är de behov av anpassningar i skolsituationen som diagnosen ger upphov till. Uppgifter om medicinska diagnoser eller tillstånd bör därför, som huvudregel, inte dokumenteras i ett åtgärdsprogram (prop. 2013/14:160 s. 28 f. och 38 f.).

Av åtgärdsprogrammet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och dennes vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan bl.a. om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt (3 kap. 9 § skollagen). Ett rektorsbeslut om åtgärdsprogram får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § skollagen).

När kan särskilt stöd ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp?

Som framgår ovan är utgångspunkten att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp eleven tillhör (3 kap. 8 § skollagen). Om det finns särskilda skäl får dock ett beslut om särskilt stöd för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att det särskilda stödet ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till (3 kap. 11 § skollagen). Av förarbetena till skollagen framgår att de särskilda skäl som kan åberopas

för ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp är kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Förutom inlärningsproblematik kan det handla om olika funktionsnedsättningar, språkproblem, beteendestörningar m.m. som kan ligga till grund för bedömningen att elevens behov kan tillgodoses bättre i en annan undervisningsgrupp än i den ordinarie (prop. 2009/10:165 s. 292). Det kan nämnas att det i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får inrättas specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen (9 kap. 8 § gymnasieförordningen).

En rektors beslut om att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp får överklagas hos Skolväsendets överklagandenumnd (28 kap. 16 § skollagen).

5.3 Särskild undervisningsgrupp eller byte till annan skolenhet?

Som nämnts är ett beslut om att en elev ska få hela eller delar av sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp ett rektorsbeslut inom ramen för ett beslut om åtgärdsprogram. Särskild undervisningsgrupp kan enligt förarbetena betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal, men det är inte fråga om särskild undervisningsgrupp när en elev byter skolenhet. I sådana fall ska enligt förarbetena bestämmelserna om placering av elev vid skolenhet tillämpas. Ett beslut om åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § skollagen kan således inte vara så långtgående att det innebär byte av skolenhet (prop. 2009/10:165 s. 292, 666 och 724). Skolväsendets överklagandenumnd har också i sin praxis betonat att beslut om placering i särskild undervisningsgrupp inte kan ersätta beslut om skolplacering enligt bestämmelser i respektive skolformskapitel i skollagen. Beslut om skolplacering ska fattas i ett separat och formenligt beslut. Eftersom målsättningen vid placering i en särskild undervisningsgrupp är att eleven ska återgå till sin ordinarie klass är det av vikt att det är klarlagt vid vilken skolenhet eleven har sin placering (se t.ex. nämndens beslut 2017-02-09, dnr 2016:622). Såväl beslut om placering i särskild undervisningsgrupp som beslut om skolplacering kan överklagas av vårdnadshavarna enligt bestämmelserna i 28 kap. skollagen (28 kap. 12, 16 och 18 §§).

När det gäller s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, där kommunen samlar elever från olika skolenheter, framgår det av utredningen att eleven oftast behåller sin placering i hemskolan, även då all undervisning bedrivs på en annan skolenhet där gruppen är placerad. I vissa kommuner innebär en sådan placering att eleven byter skolenhet och formellt placeras där gruppen finns. När det gäller kommunala resursskolor placeras eleven enligt utredningen oftast formellt på resursskolan, men i vissa kommuner behåller eleven sin plats i hemskolan. I detta sammanhang bör det noteras att i och med att placering i särskild undervisningsgrupp är en form av särskilt stöd ska en sådan åtgärd följas upp och utvärderas och detta kan medföra att en elev som under en viss tid ges

Prop. 2021/22:156 undervisning i en särskild undervisningsgrupp i ett senare skede kan komma att återgå till undervisning i helklass.

Om en elev formellt ska byta till en skolenhet där en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp är förlagd ska alltså de vanliga placeringsreglerna tillämpas (10 kap. 30 och 31 §§). Enligt förarbetena är den självklara utgångspunkten för elever i behov av särskilt stöd att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. För att mot vårdnadshavarens vilja flytta en elev i behov av särskilt stöd till en skolenhet där stödet kan ges krävs därför att det uppstår betydande svårigheter för kommunen (prop. 2009/10:165 s. 379). Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 6). Det är dock inte ovanligt att vårdnadshavare vill att deras barn ska byta skolenhet. Enligt utredningens sammantagna bild överstiger exempelvis efterfrågan på platser i fristående och kommunala resursskolor tillgången och det förekommer köer såväl till resursskolor som till kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

5.4 Internationella överenskommelser om inkluderande utbildning

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). En grundprincip i barnkonventionen är att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). I syfte att förverkliga barnets rätt till utbildning ska grundskoleutbildning göras obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla (artikel 28). Barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv och ska bl.a. få stöd som syftar till att säkerställa att barnet har effektiv tillgång till och får utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling (artikel 23).

Sverige står vidare bakom den s.k. Salamancadeklarationen som antogs 1994 av Unesco. Deklarationen omfattar ett antal rekommendationer om undervisning av barn, ungdomar och vuxna med särskilda utbildningsbehov inom det ordinarie undervisningsväsendet (The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, 1994). Enligt Salamancadeklarationen är utgångspunkten att alla elever ska undervisas i ordinarie sammanhang. Särskilda organisatoriska lösningar rekommenderas bara i sällsynta undantagsfall utifrån barnets behov och välfärd.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ratificerades av Sverige 2008 (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006). Av artikel 24 som riktar sig särskilt mot utbildningsområdet framgår att konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Personer med funktionsnedsättning ska bl.a. ges skälig anpassning utifrån sina personliga behov och det stöd de behöver inom det allmänna utbildningssystemet. Ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som, enligt konventionen, ger största möjliga kunskapsmässiga och sociala

Sverige har också ställt sig bakom de globala målen för Agenda 2030 som antogs av FN:s medlemsländer 2015. Agendan rymmer globala mål för hållbar utveckling, bl.a. god utbildning för alla. Det innebär att säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.

6 Skollagens reglering om resursskolor ska utvecklas och förtydligas

6.1 Kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan ska regleras

6.1.1 Kommunala resursskolor inom grundskolan ska regleras och bestämmelserna om särskilt stöd ska förtydligas

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i skollagen att en kommun får begränsa utbildningen vid en viss grundskoleenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd. Benämningen resursskola ska införas i lagen för skolenheter där utbildningen begränsas på detta sätt. Kommunen ska ansvara för att bedöma 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.

Förhållandet mellan resursskolor och bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska förtydligas enligt nedan.

I stället för bestämmelserna om utredning om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska det där anges att vid resursskolor ska varje elev ges särskilt stöd. Det innebär dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes vid placeringen av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att en placering ska grundas på elevens behov, men inte att det ska förtydligas att kommunen ansvarar för att bedöma om

Prop. 2021/22:156 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. Utredningen har inte heller föreslagit förtydliganden i förhållande till bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen, som gäller när en elev går på en resursskola.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Detta gäller bl.a. *Barnombudsmannen (BO)*, *Kammarrätten i Göteborg*, majoriteten av kommunerna, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund*, *Läraryrket*, *Funktionsrätt Sverige*, *Autism- och Aspergerförbundet*, *Riksförbundet Attention* och *Riksförbundet för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (FUB)*.

BO är positiv till utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor, som syftar till att förtydliga och därmed även stärka kommunernas möjlighet att inrätta resursskolor. *BO* bedömer att förslaget också tillförsäkrar elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering. *BO* anser att det är tydligt att en placering ska utgå från elevens behov och att förslaget är i linje med barnkonventionen. *SKR* välkomnar att det inte kommer att vara en skyldighet att anordna resursskolor, då det är viktigt att varje kommun får avgöra hur särskilt stöd organiseras utifrån lokala behov och förutsättningar. *SKR* delar bedömningen att en placering i resursskola bör vara en extraordinär stödinsats som erbjuds ett mindre antal elever vars stödbehov inte är möjliga att tillgodose inom ramen för ordinarie skolplacering. *Läraryrket* ser positivt på att det förtydligas att kommuner får upprätta resursskolor och att begreppet befästs i skollagen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget men framhåller att det är viktigt att ha barnets bästa i främsta rummet då en ny skolplacering är aktuell. Enligt *SPSM* är det även av stor vikt att placeringen föregås av en gedigen pedagogisk utredning. I en kommun där det inte finns någon resursskola och där skolans utredning visar att resursskola är barnets bästa behöver det enligt *SPSM* leda till en regional samverkan och interkommunala och regionala lösningar behöver utredas. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* delar uppfattningen om behovet av att reglera och möjliggöra användning av resursskolor, men understryker att utökade sÄrlösningar inte främjar utvecklingen mot det övergripande målet i FN:s funktionsrättskonvention om ett inkluderande skolsystem. *Riksförbundet FUB* anser, i likhet med bl.a. *SPSM*, *Socialstyrelsen* och *Riksförbundet Attention*, att det är viktigt att utgå från barnkonventionen och att barnets egen Åsikt vägs in.

När det gäller förslaget att utbildningen ska begränsas till elever i behov av särskilt stöd framför *Skolväsendets överklagandenämnd* att kopplingen till särskilt stöd i 3 kap. skollagen har sina fördelar, men att det kan slå fel i praktiken om eleven till följd av de generella anpassningar som görs i resursskolans verksamhet når upp till de krav som minst ska uppnås och därmed inte längre bedöms vara i behov av särskilt stöd enligt definitionen i 3 kap. skollagen. *Malmö kommun* anser att det kan förtydligas ytterligare hur relationen mellan bestämmelserna om särskilt stöd, Åtgärdsprogram och resursskolor ska se ut. *Autism- och Aspergerförbundet* undrar om det

behöver tydliggöras hur förutsättningarna för en placering i en kommunal resursskola förhåller sig till annat särskilt stöd.

Statens skolinspektion tillstyrker att begreppet resursskola införs och att kommunernas möjlighet att inrätta resursskolor tydliggörs, då det kommer att underlätta tillsynen. Enligt Skolinspektionen kan det dock övervägas att stärka upp regleringen ytterligare i syfte att säkerställa att en placering i resursskola är rätt åtgärd för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd.

Friskolornas riksförbund anser att det är bra att termen resursskola förs in för både fristående och kommunala huvudmän. Förbundet anser dock att målgruppen behöver snävas in till elever i behov av omfattande särskilt stöd. Förbundet anser också att utredningen bygger in för stora skillnader i regleringen mellan fristående och kommunala resursskolor. Framför allt måste vårdnadshavare få välja även kommunal resursskola och eleverna behöver kommunala resursskolor i fler skolformer. *Nätverket Fristående resursskolor* framför liknande synpunkter. Nätverket tillstyrker att begreppet resursskola förs in i den befintliga regleringen för fristående grundskolor med tillägget att det även ska gälla för förskoleklassen, grundsärskolan samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Även *Stockholms kommun* invänder mot att kommunala resursskolor föreslås få en snävare reglering än fristående resursskolor, dit vårdnadshavare kan ansöka och där elever kan tas emot i förskoleklass och genomföra hela sin grundskoleutbildning. Olika regleringar medför olika rättigheter för eleverna, vilket riskerar att leda till otidlighet och missuppfattningar för vårdnadshavare, skolor och huvudmän. En reglering av förskoleklassen bör övervägas och elevperspektivet stärkas. Enligt kommunen bör inte heller begreppet resursskola införas innan det finns en entydig definition som gäller alla resursskolor. *Huddinge kommun* anser att lagstiftningen för placering i såväl särskilda undervisningsgrupper som resursskolor även bör omfatta förskoleklassen.

Statens skolverk avstyrker förslaget då det saknas en mer utförlig konsekvensanalys utifrån ett elevperspektiv. Skolverket instämmer i att kommunala resursskolor behöver regleras och har inget att invända mot att en skolenhet som begränsat mottagandet kallas resursskola. 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. Skolverket instämmer i att en utvidgad reglering skulle behöva belysas närmare, men anser att författningsförslagen rörande grundskolan och grundsärskolan riskerar att tolkas som att en sådan begränsad antagning inte skulle vara tillåten i andra skolformer i avsaknad av tydliga ställningstaganden. Skolverket saknar också tydliggöranden kring förhållandet mellan resursskolor och s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Göteborgs kommun är positiv till att även en kommun kan ha resursskolor men avstyrker förslaget. Kommunen vill se tre tydligt avgränsade former för hur särskilt stöd kan erbjudas utanför elevens ordinarie grupp; på elevens skola, i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp eller i en kommunal resursskola. *Malmö universitet* anser att elever i resursskolor bör behålla sin skolplacering i hemskolan.

Linnéuniversitetet avstyrker och är starkt kritiskt till förslaget med hänvisning till bristande vetenskapligt underlag. Förslag borde i stället riktas in på att utveckla de reguljära skolornas kapacitet att tillgodose alla elevers behov. Enligt universitetet leder förslaget även till mer bristande likvärdighet då kommuner organiserar stöd på olika sätt.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Förslaget i utkastet stämmer överens med förslaget i rutan ovan, med den skillnaden att bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen föreslås förtydligas på ett annat sätt. Utkastets förslag innebär att ett åtgärdsprogram bara behöver upprättas för en elev vid en resursskola om eleven behöver ytterligare särskilt stöd utöver resursskolans generella anpassningar.

Skolverket, *Skolinspektionen* och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på utkastets förslag. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget och välkomnar att lagförslagen har harmoniserats i större utsträckning så att kommunala och fristående resursskolor så långt möjligt får en likartad reglering. *Autism- och Aspergerförbundet* ställer sig bakom att regleringen förtydligas. *SKR* är positiva till att bestämmelserna om särskilt stöd även ska gälla elever som är placerade på en resursskola.

Funktionsrätt Sverige, *Riksförbundet FUB* och *Riksförbundet Attention* ställer sig bakom förslagen i stort, men har den övergripande synpunkten att det finns en brist på ambition och vilja att göra större övergripande förändringar i den ordinarie skolan främst när det gäller arbetet med att skapa en tillgänglig skolmiljö för alla elever. Funktionsrätt Sverige och Riksförbundet FUB anser att det är positivt att förslaget går längre än utredningens förslag om att det är kommunen som ansvarar för att bedöma om en placering på en kommunal resursskola. Förbunden anser dock att om det ska bli likvärdigt behöver även tydliga riktlinjer, helst föreskrifter, tas fram så att förfarandet blir detsamma oavsett var man bor. Funktionsrätt Sverige anser också att det är bra att skrivningarna om särskilt stöd förtydligas.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att det är positivt att begreppet resursskola tydliggörs, oavsett huvudman, samt att det är bra med ökad likriktning mellan kommunala och fristående resursskolor, jämfört med utredningen. Bolaget anser dock att det behövs en djupare analys av behovet av åtgärdsprogram eller inte åtgärdsprogram för elever på resursskola och att införandet av nya begrepp som ”behov av ytterligare särskilt stöd” och ”särskilt stöd utöver (resursskolans) generella anpassningar” etc. riskerar att skapa mer otydlighet än tydlighet när man kommer till finansieringsfrågan.

SPSM anser att det är positivt att det förtydligas att det krävs en bedömning av om en elev är i behov av att gå vid en resursskola men anser att bestämmelserna behöver omformuleras för att säkerställa att det är elevens individuella behov som styr var en elev går i skolan. Enligt SPSM behövs det även vägledning för hur utredningar och bedömningar inför placering ska göras. SPSM avstyrker utkastets förslag om förtydliganden av bestämmelserna om särskilt stöd och framför att det är av stor betydelse att alla elever vid en resursskola fortsatt har ett åtgärdsprogram. SPSM anser vidare att möjligheter till tillfälliga omplaceringar behövs, men att resursskolor inte bör användas för det.

Idéburna skolors riksförbund instämmer i att placering i en resursskola inte bör betraktas som ytterligare ett steg på en stödtrappa men menar att målgruppen är alltför vid för att kunna bli rättssäker.

Skälen för regeringens förslag

Kommunala resursskolor kan antas bli vanligare

Enligt skollagen ska alla barn och elever i skolväsendet ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 § skollagen). Enligt propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165 s. 285) är utgångspunkten, för att alla elever ska få möjlighet att nå målen för utbildningen, att särskilt stöd ges till de elever som av olika anledningar har svårt att nå dessa mål. Som framgår av avsnitt 5 kan det särskilda stödet till elever ibland behöva organiseras utanför det ordinarie sammanhanget. För att skapa bättre förutsättningar för att pedagogiskt tillgodose en elevs stödbehov kan det särskilda stödet exempelvis ges i form av enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp (3 kap. 11 § skollagen). 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).

Det finns en uttrycklig bestämmelse i skollagen som anger att fristående grundskolor får begränsa sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd (10 kap. 35 § första stycket 2). Även om benämningen resursskola inte kommer till uttryck i lagtexten används den ofta om sådana skolor såväl i rättspraxis som i praktiken. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunala resursskolor. I den dom där Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad HFD, slog fast att även kommuner får driva resursskolor (HFD 2017 ref. 50) lyfte domstolen fram att det i förarbetena anges att även fristående skolor, i linje med ambitionen att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor, bör kunna specialisera sin verksamhet för elever i behov av särskilt stöd (prop. 2009/10:165 s. 382). Av domen framgår också att den behovsprövning som sker i samband med placering vid en kommunal skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd är förenlig med skollagen och att placeringen inte står i strid med regelverket om särskilt stöd i 3 kap. skollagen, eftersom de elever som sökt sig till en resursskola måste anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan.

HFD:s avgörande kan leda till att fler kommuner etablerar resursskolor. Utifrån utredningens kartläggning förefaller det dock vara långt ifrån alla kommuner som har egna resursskolor och på många håll i landet saknas resursskolor helt. I vissa kommuner finns det i stället s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, där kommunen samlar elever från olika skolenheter, som i flera avseenden liknar resursskolor (se avsnitt 5.3). Mot denna bakgrund är det viktigt med ett tydligt regelverk och en tydlig gränsdragning mellan kommunala resursskolor och kommunövergripande undervisningsgrupper.

Utredningen anger att det finns behov av mer forskning som visar på långsiktiga effekter av att elever placeras i en särskild undervisningsgrupp eller i en resursskola, något som även bl.a. *Linnéuniversitetet* framhåller. Även *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* anser att mer forskning behövs på området men konstaterar också att det kan vara svårt att genomföra effektutvärderingar då det rör sig om få elever. Regeringen gör bedömningen att det vore önskvärt med mer forskning, men att avsaknaden av forskning inte utgör något hinder för att förtydliga den befintliga regleringen.

Det finns skäl för att nu reglera kommunala resursskolor på grundskolenivå

Det finns ett värde i att även de kommunala resursskolorna synliggörs och regleras i skollagen då det bidrar till tydlighet om vad som gäller. Såväl *BO* som de funktionshindersorganisationer som har yttrat sig tillstyrker en ny reglering. Likaså ställer sig *SKR* och flertalet kommuner bakom utredningens förslag, som innebär att kommunerna ges möjlighet att utifrån sina lokala förutsättningar välja om de vill inrätta resursskolor.

En del i en sådan ökad tydlighet är att införa benämningen resursskola i skollagen för skolenheter där utbildningen är begränsad till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen har föreslagit att begreppet införs för både kommunala och fristående grund- och grundsärskolor som begränsar sin utbildning på detta sätt, vilket majoriteten av remissinstanserna tillstyrker. Med anledning av *Stockholms kommuns* synpunkt att benämningen inte bör införas innan det finns en entydig definition som gäller alla resursskolor, bör det framhållas att vissa skillnader mellan kommunala och fristående resursskolor föreslås bli mindre i denna proposition jämfört med utredningens förslag, såsom i fråga om ansökningsförfarandet och rätten att gå kvar vid resursskolan (se avsnitt 6.1.2 och 6.1.3). Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det bidrar till tydlighet att införa benämningen resursskola enligt utredningens förslag. Därutöver bedömer regeringen att benämningen bör införas även för fristående resursskolor inom förskoleklassen och gymnasieskolan, vilka redan är reglerade i skollagen (se avsnitt 6.2).

Frågan är då om det faktum att utredningen bara har lämnat förslag för grundskolan och grundsärskolan och inte för övriga skolformer som riktar sig mot barn och ungdomar innebär hinder mot att reglera kommunala resursskolor i nämnda skolformer redan nu. Som bl.a. *Stockholms kommun* lyfter har utredningen t.ex. inte lämnat något förslag avseende förskoleklassen, som sedan höstterminen 2018 omfattas av skolplikten.

När det gäller specialskolan och sameskolan, som är statliga skolformer, samt gymnasiesärskolan bedömer utredningen att det inte behövs en reglering om resursskolor. Elevantalet i dessa skolformer är enligt utredningen begränsat och undervisningsgrupperna relativt små, varför det inte bedöms finnas underlag för att skapa särskilda resursskolor. *SPSM* och *Sameskolstyrelsen* har inte invänt mot denna bedömning. Det finns i dag inte heller någon reglering av fristående resursskolor inom gymnasiesärskolan. Mot denna bakgrund föreslås ingen utvidgad reglering till dessa skolformer.

När det gäller skolformerna förskoleklass och gymnasieskola bedömer utredningen att en reglering av kommunala resursskolor skulle behöva

utredas närmare, vilket flera remissinstanser instämmer i. Enligt utredningen kan det också i många fall finnas skäl att avvakta med att placera ett barn i en resursskola till dess eleven har börjat i grundskolan med tanke på elevers olika mognad då de börjar i förskoleklass och då det kan vara svårt att tidigt göra en bedömning av behovet av särskilt stöd. Frågan om kommunala resursskolor inom förskoleklassen bör enligt utredningen kunna hanteras inom ramen för införandet av en tioårig grundskola enligt betänkandet *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan* (SOU 2021:33). När det gäller gymnasieskolan är det enligt utredningen angeläget att alla elever oavsett stödbehov ges möjlighet att välja mellan olika gymnasieprogram, något som skulle vara svårt att tillgodose om elever med behov av omfattande individuellt stöd skulle hänvisas till särskilda skolenheter. Utredningen konstaterar dock samtidigt att fristående skolor enligt gällande skollag får inrätta resursskolor i förskoleklassen och gymnasieskolan.

Regeringen konstaterar att frågan om en utvidgad reglering för resursskolor till fler skolformer skulle behöva utredas närmare och inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende. En reglering av kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan innebär dock inte att offentliga huvudmän inom andra skolformer inte får inrätta sådana skolenheter. Möjligheten till fristående resursskolor finns enligt gällande skollag även för förskoleklassen och gymnasieskolan (9 kap. 17 § och 15 kap. 33 §). När det gäller fristående skolors möjlighet att inrätta resursskolor redan i förskoleklass för elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling, hänvisas i förarbetena till regeringens övergripande ambition att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor (prop. 2009/10:165 s. 725, 743 och 382). Även när det gäller gymnasieskolan framgår det av propositionen *Vissa frågor om fristående skolor* (prop. 2011/12:49 s. 8) att möjligheten till fristående resursskolor infördes för att skapa lika villkor mellan kommunala och fristående skolor och öka möjligheten för elever i behov av särskilt stöd att välja mellan olika anordnare. Det framgår således av skollagens förarbeten att möjligheten till kommunala resursskolor även inom förskoleklassen och gymnasieskolan redan ansågs finnas utan uttrycklig reglering. Som HFD lyfter i sitt avgörande om kommunala resursskolor (HFD 2017 ref. 50) medför den kommunala självstyrelsen att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras.

En reglering av kommunala resursskolor när det gäller skolformerna grundskola och grundsärskola innebär således i sig inte något hinder mot att kommuner inrättar resursskolor även i skolformerna förskoleklass och gymnasieskola. Det ska i detta sammanhang också beaktas att det i betänkandet *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan* (SOU 2021:33) föreslås att förskoleklassen görs om till en ny första årskurs i nämnda skolformer. Om det förslaget genomförs blir frågan om en reglering av resursskolor i förskoleklassen inaktuell. Nämnda betänkande bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det ska också beaktas att grundskolan omfattas av skolplikt medan gymnasieskolan är frivillig. Det är vidare inte ovanligt att olika reformer införs stegvis, en skolform i taget. Mot denna bakgrund finns det sammantaget skäl för att gå före med en reglering av

Prop. 2021/22:156 kommunala resursskolor i de obligatoriska skolformerna grundskolan och grundsärskolan. Resursskolor med grundskola behandlas nedan och förslag om en reglering avseende resursskolor med grundsärskola lämnas i avsnitt 6.1.5.

I sammanhanget kan det nämnas att utredningens bedömning att det behövs förbättrad statistik om såväl kommunala som fristående resursskolor numera är omhändertagen. Enligt förordningen (2020:833) om skolenhetsregister, som trädde i kraft i november 2020, ska Skolverket föra ett allmänt skolenhetsregister som bl.a. ska innehålla uppgifter om skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Det innebär att det blir obligatoriskt för samtliga huvudmän att redovisa till Skolverket om en skolenhet är en resursskola fr.o.m. läsåret 2021/22. På så sätt ges möjlighet att få överblick över resursskolorna i flera skolformer och följa utvecklingen av resursskolorna i landet. Det kan därefter finnas skäl att återkomma till frågan om en utvidgad reglering. Skolenhetsregistret innebär också att det kommer att finnas bättre förutsättningar för forskning.

Bör målgruppen för resursskolor preciseras?

Det framgår av utredningen att de elever som blir aktuella för placering i en kommunal resursskola har stora behov av särskilda stödsatser 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 individuell 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. Elever med autism eller autismliknande tillstånd tillhörde enligt den äldre skollagen (1985:1100) särskolans personkrets. Enligt den nuvarande skollagen (2010:800) tillhör de särskolans målgrupp endast om de också har en utvecklingsstörning eller en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada (29 kap. 8 § skollagen). På Skolverkets webbplats där det sammanställs forskningsresultat anges att en stor andel elever med autism inom grundskolan inte når kunskapsmålen. I elevgruppen finns också elever med allvarlig psykisk ohälsa och omfattande skolfrånvaro. Många av eleverna har enligt utredningen mycket negativa skolerfarenheter och en del har stora kunskapsluckor. Det finns även resursskolor som riktar sig specifikt till elever med t.ex. språkstörning.

Utredningens förslag innebär att en placering vid en kommunal resursskola, där utbildningen är begränsad till elever i behov av särskilt stöd, ska grundas på elevens behov. Utredningen uttalar också att det bara är elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i fråga för att få sin utbildning på en resursskola, eftersom ett åtgärdsprogram är en förutsättning för särskilt stöd. Utredningen uttalar också att det är rimligt att anta att det bara är elever som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp som kommer i fråga för att placeras i en resursskola samt att denna målgrupp är tydligt definierad i förarbetena. Utredningen har vidare övervägt om målgruppen bör göras snävare, mot bakgrund av att det rimligen endast är elever med omfattande stödbehov som kommer i fråga för en så ingripande åtgärd. Utredningen anser dock att en placering

i resursskola inte bör betraktas som ett ytterligare steg på en stödtrappa, där det föregående steget utgörs av särskild undervisningsgrupp. Snarare bör en sådan placering betraktas som ett alternativ till särskild undervisningsgrupp, som kan passa vissa elever. En snävare definition av målgruppen i lagstiftningen riskerar enligt utredningen att innebära att en del elever som skulle ha gynnats av undervisning i kommunens resursskola inte ges möjlighet till det. Den elevgrupp som kan komma i fråga kan vara mycket heterogen och det är därför enligt utredningen viktigt att respektive kommun tillåts avgöra huruvida en viss elev ska erbjudas plats vid en resursskola. Kommunerna kan i viss mån också vara tvungna att ta hänsyn till sådant som grupsammansättning och liknande. Utredningen anser därför att det bör överlämnas till kommunen att, med utgångspunkt i befintliga förarbeten, från fall till fall bedöma vilka elever som är aktuella för en placering i resursskola.

Några remissinstanser anser att målgruppen för resursskolor bör snävas in. *Friskolornas riksförbund* och *Nätverket Fristående resursskolor* anser att målgruppen för såväl kommunala som fristående resursskolor ska begränsas till elever i behov av omfattande särskilt stöd, vilket skulle knyta an till vilka elever i fristående skolor som kan vara berättigade till tilläggsbelopp (se avsnitt 5.1). Enligt *Friskolornas riksförbund* vänder sig resursskolorna till elever som inte klarar den vanliga skolans miljö. Inkludering för de här eleverna kan enligt förbundet handla om plats på en resursskola genom att de får en likvärdig utbildning på deras egna villkor. Enligt *Nätverket Fristående resursskolor* ska resursskolor rikta sig till den grupp av elever som behöver ett mindre sammanhang kontinuerligt och som inte kan fungera i de större sammanhang som den ordinarie grundskolan utgör. Det är enligt nätverket exempelvis fråga om elever med stora stödbehov till följd av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, autism, språkstörning eller svår psykisk ohälsa.

Regeringen gör bedömningen att målgruppen för de kommunala resursskolorna bör harmoniera med målgruppen för de fristående resursskolorna. Målgruppen för fristående resursskolor är i dag elever i behov av särskilt stöd (10 kap. 35 § skollagen). Det kan konstateras att utredningen har övervägt men inte lämnat något förslag om att målgruppen för såväl kommunala som fristående resursskolor ska begränsas till elever med omfattande behov av särskilt stöd. Utredningen har inte heller utrett ett sådant förslags konsekvenser. Som framgår av avsnitt 5.1 ska kommunerna lämna tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd och behöver extraordinära stödinsatser. Då en sådan insnävad målgrupp för både kommunala och fristående resursskolor skulle behöva utredas närmare saknas beredningsunderlag för att gå vidare med det inom ramen för detta lagstiftningsarbete. 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. Detta förstärks av att efterfrågan verkar vara större än tillgången till platser på resursskolorna och att det i avsnitt 6.1.2 föreslås en urvalsregel för kommunala resursskolor som innebär att om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Frågan om problem kopplade till finansieringen av fristående resursskolor behandlas i avsnitt 7.

Även *Skolverket* har synpunkter på målgruppen för resursskolor och anser att det i författningstext tydligt ska framgå vilka elever som är den kommunala resursskolans målgrupp samt att det bör övervägas att göra motsvarande förtydligande för fristående resursskolor. Om avsikten är att placering i en kommunal resursskola endast ska kunna komma i fråga för elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd i form av undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning, eller att det skulle krävas att en elevs behov inte kan tillgodoses på den ordinarie skolenheten, anser *Skolverket* att det ska framgå. *Skolinspektionen* instämmer i och för sig i utredningens bedömning att en snävare definition av målgruppen skulle kunna innebära att de elever som skulle gynnats av undervisning i resursskola inte ges möjlighet till det. Enligt *Skolinspektionen* kan det dock övervägas att stärka upp regleringen genom ytterligare krav, t.ex. att placeringen ska föregås av ytterligare bedömning eller att det ska finnas särskilda skäl att anta att andra stödåtgärder inte skulle vara tillräckliga. Detta då en placering i resursskola mot bakgrund av de funktionshinderspolitiska målen endast bör ske undantagsvis. De som ska komma i fråga för placering vid resursskola bör enligt *Skolinspektionen* endast vara de elever som möter allvarliga hinder och omfattande stödproblematik i sin skolsituation och där inget annat visat sig vara möjligt.

Regeringen delar utredningens och *Skolinspektionens* uppfattning att en snävare definition av målgruppen för kommunala resursskolor kan innebära att elever som skulle gynnats av undervisning i resursskola inte ges möjlighet till det. Vidare bör, som utredningen framhåller, en placering vid en kommunal resursskola inte betraktas som ytterligare ett steg på en stödtrappa utan som ett alternativ till exempelvis särskild undervisningsgrupp som kan passa vissa elever. Som *Riksförbundet Attention* framhåller måste det finnas en individcentrerad syn. Är det väldigt tydligt på ett tidigt stadium att en resursskola är det bästa alternativet bör det, som förbundet framhåller, kunna ske skyndsamt utan att alla insatser prövas i en utdragen process.

Det är också viktigt att komma ihåg att en placering i en särskild undervisningsgrupp, vilket enligt skollagen kräver särskilda skäl (3 kap. 11 §), kan beslutas mot elevens och vårdnadshavares vilja. En placering vid en kommunal resursskola föreslås däremot bygga på frivillighet (se avsnitt 6.1.2). Det finns ett mindre behov av ytterligare krav inför en placering som elevens vårdnadshavare önskar. Som angetts i avsnitt 4 infördes möjligheten till fristående resursskolor i skollagen för att öka valfriheten för eleverna och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor.

När det gäller *Skolverkets* synpunkter bör det också framhållas att det inte kan vara ett krav att elevens stödbehov inte kan tillgodoses inom den ordinarie grundskoleverksamheten eftersom kommunen måste tillgodose stödbehovet där, om elevens vårdnadshavare inte vill att eleven ska gå på en resursskola. Det stöd som en elev behöver för att nå kunskapskraven får, som bl.a. *BO* framhåller, inte villkoras av en placering vid en resursskola. Utifrån utredningens kartläggning verkar problemet inte heller vara att elever placeras alltför lättvindigt på resursskolor utan snarare att resursskolornas platser inte räcker till för att möta efterfrågan.

Med hänsyn till det som anförs ovan gör regeringen sammantaget bedömningen att den målgrupp för de kommunala resursskolorna som bör anges i skollagen bör harmoniera med den i skollagen angivna målgruppen

för de fristående resursskolorna, dvs. elever i behov av särskilt stöd. Det föreslås således att det anges i skollagen att en kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet med grundskola till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Som regeringen återkommer till nedan kan dock olika resursskolor ha särskild kompetens inom olika funktionsnedläggningar.

Förhållandet mellan resursskolornas målgrupp och regleringen i 3 kap. skollagen behöver förtydligas

Bestämmelserna om extra anpassningar och särskilt stöd i 3 kap. skollagen gäller för alla skolenheter, även för resursskolor. Samtidigt kan resursskolors generella verksamhet ses som en form av särskilt stöd då utbildningen i resursskolor är begränsad till elever i behov av särskilt stöd. Resursskolor är ofta små skolenheter med anpassade lokaler och små elevgrupper. De präglas vanligen av hög personaltäthet, specifik kompetens hos personalen och en långtgående anpassning av utbildningen efter elevernas behov (se t.ex. HFD 2020 ref. 22 p. 11 och Skolverkets rapport 2014:409). Som framgår av utredningen kan det mindre sammanhang som resursskolan utgör, motsvara det särskilda stöd som elever kan erbjudas på ordinarie skolor i form av en särskild undervisningsgrupp. Resursskolor är således inte någon egen skolform (jfr 1 kap. 1 § skollagen där skolformerna i skolväsendet anges) utan ett möjligt sätt att organisera särskilt stöd.

Mot bakgrund av synpunkter från *Skolväsendets överklagandenämnd* och flera andra remissinstanser synes det dock vara oklart hur regleringen i målgruppsbestämmelserna för resursskolor ska tolkas i förhållande till regleringen i 3 kap. skollagen. Skolväsendets överklagandenämnd påpekar att kopplingen till särskilt stöd i 3 kap. skollagen har sina fördelar, men att det kan slå fel i praktiken. En resursskola har generella anpassningar av sin verksamhet som kan leda till att en elev, som i sin tidigare skola har bedömts vara i behov av särskilt stöd, till följd av dessa generella anpassningar når upp till de krav som minst ska uppnås och därmed inte längre bedöms vara i behov av särskilt stöd enligt definitionen i 3 kap. skollagen. Vid en sådan situation kommer eleven enligt nämnden inte längre att tillhöra målgruppen för resursskolan och placeringen bör följaktligen upphöra av den anledningen. Med hänsyn till dessa synpunkter gör regeringen bedömningen att det finns behov av att förtydliga kopplingen mellan begreppet särskilt stöd i bestämmelserna om resursskolors målgrupp och begreppet särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

Regeringen anser att utgångspunkten för ett förtydligande av regleringen är att en resursskola enbart tar emot elever i behov av särskilt stöd och att de generella anpassningar som görs i resursskolans verksamhet och som kommer alla skolans elever till del bedöms vara ett särskilt stöd i sig. Enskilda elever kan därutöver ha behov av ytterligare särskilt stöd. Mot denna bakgrund anser regeringen att det behöver göras förtydliganden dels i de nya bestämmelserna om kommunala resursskolor och i de befintliga bestämmelserna om fristående resursskolor (se avsnitt 6.2), dels i 3 kap. skollagen.

Flera remissinstanser har påpekat vikten av att regleringarna avseende kommunala och fristående resursskolor är så lika som möjligt. När det

Prop. 2021/22:156 gäller frågan om målgruppsbestämmelserna för resursskolor utgår därför resonemanget här från de befintliga bestämmelserna om målgruppen för fristående resursskolor. Exempelvis anges i 10 kap. 35 § skollagen att utbildningen i en fristående grundskola får begränsas till att avse bl.a. elever som är i behov av särskilt stöd. Det framgår vidare av rättspraxis (HFD 2020 ref. 22) att det är huvudmannens ansvar att bedöma om eleven tillhör målgruppen för en resursskola. Regeringen föreslår därför att det anges i lagtexten avseende kommunala resursskolor att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som den kommunala resursskolan erbjuder för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation (jfr bestämmelsen om särskilt stöd i 3 kap. 7 § skollagen, i den lydelse som träder i kraft den 1 juli 2022 enligt riksdagens beslut om propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper [prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156], se nedan). Det bör i lagtexten även upplysas om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Motsvarande förslag lämnas för fristående resursskolor i avsnitt 6.2.

När det gäller förtydligandet av bestämmelserna om särskilt stöd kan det inledningsvis konstateras att bestämmelserna om sådant stöd finns i 3 kap. 6–12 §§ skollagen. Av 3 kap. 6 § framgår att bestämmelserna om särskilt stöd gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I 3 kap. 7 § anges att om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (7 § första stycket). Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt (7 § andra stycket). Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt (7 § tredje stycket).

Som framgår ovan ger bestämmelserna i 3 kap. 7 § skollagen intrycket av att elevens behov av särskilt stöd upptäcks under utbildningen. I en resursskola är dock utgångspunkten att eleven redan vid mottagandet har bedömts ha behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Mot denna bakgrund behöver 7 § förtydligas när det gäller resursskolor. Regeringen beaktar härvid de synpunkter som har lämnats på ett utkast till lagrådsremiss med förslag till förtydligande av bestämmelserna i 3 kap. skollagen (se avsnitt 3 och ovan). Förslaget i utkastet innebär att det tydliggörs i 3 kap. att en resursskolas generella anpassningar som kommer alla elever där till del är ett särskilt stöd i sig och att ett åtgärdsprogram bara behöver upprättas för en elev vid en resursskola om eleven är i behov av ytterligare särskilt stöd utöver resursskolans generella anpassningar. Förslaget

tillstyrks eller lämnas utan invändningar av bl.a. av *Skolverket, Skolinspektionen, Skolväsendets överklagandenämnd, SKR, Friskolornas riksförbund* och *Autism- och Aspergerförbundet*. Regeringen delar dock den synpunkt som framförs av *SPSM*, nämligen att det är viktigt att varje elev på en resursskola har ett åtgärdsprogram. Det är av betydelse för eleven, men också för att variabeln åtgärdsprogram i statistiken ska ha samma betydelse för resursskolorna som för andra skolor. Som *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför kan även nya begrepp som ”behov av ytterligare särskilt stöd” och ”särskilt stöd utöver (resursskolans) generella anpassningar” riskera att skapa mer otydlighet än tydlighet när man kommer till finansieringsfrågan (se avsnitt 7 om tilläggsbelopp). Regeringen anser därför att det förslag som lämnats i utkastet bör modifieras något. Regeringen föreslår att det i 3 kap. 7 § i ett nytt fjärde stycke ska anges att vid resursskolor gäller, i stället för första–tredje styckena, att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd. En sådan ändring får till följd dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan enligt 3 kap. 9 § skollagen, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes vid placeringen av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräcklig som särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver. Det följer vidare av 3 kap. 9 § skollagen att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Det ska i detta sammanhang observeras att om en elev som t.ex. har en eller flera funktionsnedsättningar med hjälp av de generella anpassningarna i en resursskolas verksamhet och eventuellt ytterligare särskilt stöd uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, så innebär inte det med automatik att eleven inte längre är i behov av det särskilda stöd som resursskolan ger. Det kan i stället vara så att eleven uppfyller dessa kriterier just därför att eleven får detta särskilda stöd och att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna om eleven inte får detta stöd. Det måste således göras en noggrann utvärdering och analys av om eleven är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis eller inte.

Ovanstående förslag innebär att förhållandet mellan bestämmelserna om resursskolor i skolformskapiteln och bestämmelserna i 3 kap. om särskilt stöd tydliggörs, samtidigt som inga nya begrepp införs i 3 kap. skollagen för det stöd som regleras där. De förtydliganden som föreslås i 3 kap. skollagen ska gälla alla resursskolor oavsett om de är reglerade i skollagen eller inte. Det innebär att förtydligandena även gäller kommunala resursskolor med förskoleklass eller gymnasieskola (jfr HFD 2017 ref. 50).

Närmare om huvudmannens ansvar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder

Det föreslås ovan att det ska anges i skollagen att en kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever i behov av särskilt

Prop. 2021/22:156 stöd (resursskola) samt att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation.

Idéburna skolors riksförbund anser att formuleringen ”för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation”, är alltför vid för att kunna bli rättssäker och att alltför mycket lämnas åt godtyckliga bedömningar. Som framgår ovan anknyter formuleringen till bestämmelsen i 3 kap. 7 § skollagen om särskilt stöd (i dess lydelse enligt propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper [prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156]). Enligt den bestämmelsen ska behovet av särskilt stöd skyndsamt utredas om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppnås trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (3 kap. 7 § första stycket). Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt (3 kap. 7 § tredje stycket). Som nämnts ovan kan dock olika resursskolor ha särskild kompetens inom olika funktionsnedsättningar. En resursskola kan t.ex. ha specialiserat sig på elever med grava språkstörningar. Den ytterligare preciseringen av målgruppen består således av att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av ”sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder” för att kunna uppfylla de kriterier som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation.

Förslaget att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder är i linje med *Skolinspektionens* synpunkt om att stärka upp regleringen genom krav på ytterligare bedömning, då olika resursskolor kan erbjuda olika sorters särskilt stöd. Det är också till viss del i linje med *Skolverkets* önskemål om tydligare målgrupp. En elev som inte är i behov av en viss resursskolas särskilda stöd för att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation tillhör inte målgruppen. Enligt utredningens kartläggning förefaller kommunerna noggranna med att enbart ta emot elever som verkligen är i behov av det omfattande stöd som resursskolor kan ge.

Uttrycket särskilt stöd infördes i lagstiftningen första gången i 1985 års skollag där det framgick att särskilt stöd skulle ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Det finns ingen definition av begreppet ”behov av särskilt stöd” i den nuvarande skollagen och det är enligt förarbetena inte heller möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att stöd ska ges i skolarbetet. När det gäller svårigheter i skolsituationen anges i förarbetena att en elev i vissa fall kan uppvisa svårigheter som inte omedelbart behöver innebära risk för att målen inte kommer att uppnås, men som skolan befarar kan leda till större problem på sikt om inte situationen utreds (prop. 2009/10:165 s. 287). Enligt Skolverkets Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och

åtgärdsprogram kan sådana svårigheter t.ex. handla om en elev med en funktionsnedsättning, psykosocial problematik, psykisk ohälsa, svårigheter i det sociala samspelet, koncentrationssvårigheter samt upprepade eller långvarig frånvaro.

Att placeringen ska grundas på elevens behov av sådant särskilt stöd som en viss resursskola erbjuder innebär att det behovet måste vara utrett. Det framgår redan av skollagens förarbeten till de allmänna bestämmelserna för grundskolan, som gäller för såväl kommunala som fristående skolor, att förbudet mot tester och prov för antagning till en grundskoleenhet inte utgör något hinder mot utredningar som görs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för en utbildning som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd (10 kap. 9 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 731). Det är således förväntat att det krävs sådana utredningar. Av rättspraxis framgår också att huvudmannen för en fristående resursskola ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (HFD 2020 ref. 22). Även när det gäller kommunala resursskolor bör kommunen som huvudman ansvara för att bedöma om en elev tillhör resursskolans målgrupp.

SPSM anser att det är positivt att regeringen förtydligar att det krävs en bedömning av om en elev är i behov av att gå vid en resursskola. *SPSM* menar dock att det behöver anges i bestämmelserna att det är elevens behov som är avgörande vid placeringen. Genom skrivningen att kommunen ska bedöma om eleven är i behov av sådant stöd som resursskolan erbjuder vänder regeringen enligt *SPSM* på perspektivet. I stället för att utgå från vilket stödbehov eleven har blir utgångspunkten resursskolans verksamhet och att bedömning ska ske av om eleven passar in i skolverksamheten, vilket enligt *SPSM* leder till fel grund för placering. *SPSM* föreslår att bestämmelsen om placering ska ges formuleringen ”En sådan placering ska grundas på en utredning av elevens stödbehov samt kommunens bedömning av om elevens behov av särskilt stöd bäst kan tillgodoses vid resursskolan”.

Regeringen delar inte *SPSM*:s uppfattning i denna del. Det är vanligt att resursskolor har specialiserat sig på olika typer av funktionsnedsättningar eller olika kombinationer av funktionsnedsättningar. Elever som är i behov av sådant stöd som en viss resursskola erbjuder kan då sannolikt få sitt behov bäst tillgodosett där. Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.1.2 föreslås det även tydliggöras i skollagen att det fria skolvalet även omfattar resursskolor, dvs. om en elev har behov av ett sådant särskilt stöd som erbjuds vid en viss resursskola ska vårdnadshavarna kunna ansöka om att eleven placeras där och om det finns en tillgänglig plats ska eleven i så fall placeras där.

Funktionsrätt Sverige och *Riksförbundet FUB* är positivt inställda till förslaget. Förbunden anser dock att tydliga riktlinjer, helst föreskrifter, behöver tas fram så att förfarandet vid kommunernas bedömningar blir detsamma oavsett var man bor. Enligt *SPSM* behövs det vägledning för utredning och bedömningar inför placering vid resursskola, i syfte att uppnå kvalitet och likvärdighet. Regeringen delar den uppfattning som framförs av *SPSM*, nämligen att det är lämpligt att Skolverket får i uppdrag att revidera de allmänna råden om extra anpassningar och särskilt stöd så att de även omfattar utredning och bedömning inför placering/mottagande vid en resursskola.

I normalfallet kommer det att vara så, som utredningen anger, att en elev som är aktuell för placering vid en kommunal resursskola har fått sitt behov av särskilt stöd ordentligt utrett vid hemskolan och har ett åtgärdsprogram enligt bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Med hemskolan avses här den ordinarie skola eleven går i vid ansökan till resursskolan. Av utredningens kartläggning verkar det som att kommunala resursskolor oftast riktar sig till elever som har gått några årskurser i en ordinarie skola. Det framgår också av utredningen att det i ytterst få fall blir aktuellt att placera elever i resursskola redan i årskurs 1, men att om så är fallet måste samma utredning då göras under tiden i förskoleklass som annars skulle ha gjorts i grundskolan. Vid en utredning om särskilt stöd ska bl.a. samråd ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 7 § skollagen). *Socialstyrelsen* lyfter att även den medicinska delen av elevhälsan kan bidra med viktigt underlag inför eventuellt beslut om placering i resursskola.

Trots att en elev har ett åtgärdsprogram på en skola bör kommunen som huvudman, som angetts ovan, ansvara för att bedöma om eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Åtgärdsprogrammet på hemskolan är situationsbundet till den skolans verksamhet. Som utredningen anger kan det finnas skäl att komplettera utredningen och särskilt belysa de aspekter som är relevanta för att säkerställa att en placering vid resursskolan är rätt åtgärd för att tillgodose elevens stödbehov. Det är som *SPSM* anger av stor vikt att placeringen föregås av en gedigen pedagogisk utredning. Enligt utredningens kartläggning krävs det i de kommuner som har egna resursskolor alltid en pedagogisk bedömning för att styrka elevens behov vid intresseanmälan eller ansökan. Det krävs nästan alltid också ett åtgärdsprogram och resursskolan tar del av en mängd olika underlag. I en del kommuner finns det mottagningsteam med olika professioner, som rektor, skolsköterska, kurator, specialpedagog och ibland logoped, som granskar dokumentationen för att ta ställning till elevens placering i resursskolan. Enligt *Nätverket Fristående resursskolor* bör rektorn på resursskolan 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. Regeringen anser att det även i fortsättningen bör vara upp till de kommunala huvudmännen att, i likhet med de enskilda huvudmännen, ta ställning till vilket underlag de anser sig behöva för att kunna bedöma om en elev tillhör målgruppen för resursskolan. Det innebär att resursskolan måste ha kompetens för att göra dessa bedömningar med de professioner som behövs och vid utredningar om särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen har elevhälsan en central roll (3 kap. 7 § andra stycket).

Om det tidigare nämnda utredningsförslaget om en tioårig grundskola genomförs (SOU 2021:33) kommer vidare det förslag som lämnas i denna proposition även att omfatta den nuvarande förskoleklassen, om inga begränsningar görs för den nya första årskursen. Som angetts tidigare är det redan reglerat i skollagen att fristående resursskolor kan ta emot elever redan i förskoleklass. Det har också konstaterats att den föreslagna regleringen om kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan

i sig inte innebär något hinder mot att kommuner anordnar resursskolor inom förskoleklassen. Det finns också rättsfall om placering vid en kommunal resursskola med inriktning tal och språk redan i förskoleklass (Skolväsendets överklagandenämnd beslut 2017-08-10, dnr 2017:410).

Det kan alltså inte uteslutas att vårdnadshavare utifrån erfarenheter från förskolan vill ansöka om placering vid en resursskola direkt när ett barn ska börja fullgöra skolplikten. Om förskoleklassen inordnas i grundskolan kommer det i ett sådant fall inte att finnas ett åtgärdsprogram för barnet. Det kommer i så fall att vara upp till resursskolan att göra en bedömning av barnets stödbehov i skolan. Det kan nämnas att det för förskolan finns särskilda bestämmelser om särskilt stöd (8 kap. 9 § skollagen) och att en fristående förskola kan rikta sig till barn som är i behov av särskilt stöd (8 kap. 18 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 717). Målen i förskolan avser dock inte individuella barns prestationer och vilken typ av utredning som behövs för ett barn i förskolan respektive en elev i skolan skiljer sig åt (samma prop. s. 287).

Sammantaget bör det överlämnas åt huvudmannen för en resursskola att från fall till fall, och utifrån eventuell inriktning på resursskolan, bedöma vilka elever i behov av särskilt stöd som kan bli aktuella för att erbjudas plats vid resursskolan.

Det bör understrykas att resursskolor är till för elever som behöver en särskilt anpassad lärmiljö. De allra flesta elever kan och ska kunna få den ledning och stimulans och det stöd de behöver i sitt lärande och i sin utveckling inom det ordinarie sammanhanget. Det är skolans ansvar att anpassa lärmiljöerna för att kunna möta elevernas olika behov och förutsättningar. Som framgår av skollagens förarbeten är utgångspunkten för elever i behov av särskilt stöd att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. Huvudmannen är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen (prop. 2009/10:165 s. 379). Som utredningen och flera remissinstanser framhåller bör kommunala resursskolor vara en organisatorisk sär lösning för ett mindre antal elever med sådana stödbehov som utifrån den rådande situationen är svåra att tillgodose på annat sätt. *Nätverket Fristående resursskolor* framför att resursskolor ska rikta sig till den grupp av elever som behöver ett mindre sammanhang kontinuerligt och som inte kan fungera i de större sammanhang som den ordinarie grundskolan utgör. Inkludering för de här eleverna kan enligt nätverket handla om plats på en resursskola genom att de får en likvärdig utbildning på deras egna villkor. Resursskolor bör alltså, som *Linköpings kommun* framhåller, ses som ett komplement till det särskilda stöd som kan ges på alla skolor.

Linnéuniversitetet framför att förslaget i stället borde riktas in på att utveckla de reguljära skolornas kapacitet. *Funktionsrätt Sverige*, *Riksförbundet FUB* och *Riksförbundet Attention* ställer sig bakom förslagen i stort, men har den övergripande synpunkten att det finns en brist på ambition och vilja att göra större övergripande förändringar i den ordinarie skolan främst när det gäller arbetet med att skapa en tillgänglig skolmiljö för alla elever. Förbunden anför att den svenska strategin för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken 2021–2031 förpliktar regeringen att ställa tydligare krav på skolans huvudmän när det gäller att skolor utformas och byggs enligt principen om universell utformning samtidigt som befintliga hinder i tillgänglighet undanröjs i enlighet med det funktions-

Prop. 2021/22:156 politiska målet. I detta sammanhang kan det nämnas att regeringen i propositionen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (prop. 2021/22:162) bl.a. lämnar förslag till ändringar i skollagen som syftar till att tydliggöra och stärka elevhälsoarbetet. Förslagen baseras på slutbetänkandet Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11) från Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Regeringen har även utifrån slutbetänkandet bl.a. gett Skolverket och SPSM i gemensamt uppdrag att ta fram stödmaterial för utredning av en elevs behov av särskilt stöd (U2021/04941 och U2021/04943).

Funktionsrätt Sverige lyfter vidare att lärare och förskollärare behöver djupare metodologiska specialpedagogiska och specialdidaktiska grundkunskaper för att kunna möta behoven hos mångfalden av elever. Regeringen vill här framhålla att examensmålen för förskollärare, grundlärare och ämneslärare ändrades den 1 januari 2021. För utbildningar som startar höstterminen 2021 gäller att för förskolläraryxamen, grundläraryxamen och ämnesläraryxamen ska studenten visa förmåga att identifiera och i samverkan med andra tillgodose barns/elevers behov av specialpedagogiska insatser, inbegripet specialpedagogiska insatser för barn/elever med neuropsykiatriska svårigheter.

Regeringen delar således uppfattningen att skolor generellt behöver identifiera sina insatser för att se till att alla elever får det stöd som de behöver. Det hindrar inte att det kan vara positivt utifrån en enskild elevs perspektiv att få komma till en mindre skolenhet där det finns särskild kompetens för de behov av särskilt stöd som eleven har. Som regeringen återkommer till nedan ska vidare en placering på en resursskola alltid förutsätta antingen en ansökan från vårdnadshavarna eller ett medgivande från dem.

Då placeringen vid resursskolor grundas på elevens stödbehov ska inte skollagens vanliga placeringsregler gälla

Som angetts i avsnitt 5.1 innebär dagens regelverk att elever har rätt att bli placerade vid en grundskoleenhet nära hemmet. Vårdnadshavares önskemål är utgångspunkten för en placering, men det kan frångås om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 och 31 §§ skollagen). Eftersom de kommunala resursskolorna nu föreslås få egna placeringsbestämmelser bör undantag göras från 10 kap. 30 och 31 §§. Det kommer således inte att vara vårdnadshavarnas önskemål eller närhetsprincipen som ska vara avgörande för en placering vid en kommunal resursskola utan elevernas behov av det särskilda stöd som respektive resursskola erbjuder. Som regeringen har nämnt ovan och återkommer till i avsnitt 6.1.2, bör dock vårdnadshavare ha möjlighet att ansöka om att en elev ska placeras vid en resursskola. Det kommer inte heller att vara möjligt att placera en elev vid en resursskola med hänsyn till andra elevers behov av trygghet och studiero. Däremot kan det finnas situationer där en elev placeras vid en kommunal resursskola enbart utifrån sitt eget stödbehov samtidigt som det i praktiken gagnar andra elevers trygghet och studiero.

Det kan i sammanhanget nämnas att det i skollagens femte kapitel om trygghet och studiero finns bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder. Det finns bland annat möjlighet att besluta, om det är nödvändigt och högst under fyra veckor, att en elev tillfälligt ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet eller tillfälligt ges undervisning vid en annan skolenhet (5 kap. 12 och 13 §§). Utredningen har inte föreslagit några undantag från dessa bestämmelser för resursskolorna. Det innebär att en sådan tillfällig omplacering kan komma att ske även vid en kommunal resursskola. *SPSM* anser att möjligheter till tillfälliga omplaceringar behövs, men att särskilda undervisningsgrupper och resursskolor inte bör användas för det, då många av eleverna där är mycket känsliga för förändringar. Regeringen gör i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) bedömningen att det, när en elev vid upprepade tillfällen allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero, kan vara en indikation på att eleven har särskilda behov som inte är tillgodosedda. Det kan också indikera att eleven har hamnat i en negativ spiral på sin nuvarande skola. En tillfällig placering till en miljö utanför den egna klassen eller skolenheten där eleven får undervisning i ett mindre sammanhang och med god tillgång på specialpedagogisk kompetens kan därför vara en del i att hitta långsiktiga lösningar och åstadkomma en bättre skolsituation för eleven. Det konstateras också att utredningar kan behöva göras under tiden som den tillfälliga placeringen pågår, med syfte att bl.a. identifiera vilket stöd eleven kan behöva på längre sikt. I propositionen föreslås därför att ett beslut om tillfällig omplacering – inom eller utanför den egna skolenheten – får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen och att förutsättningarna enligt 3 kap. skollagen inte behöver vara uppfyllda inför ett sådant beslut. Det föreslås dock också att innan rektorn fattar ett sådant beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen. När det gäller en placering i en särskild undervisningsgrupp anförts att det ska beaktas att de elever som går där redan har bedömts ha behov av särskilt stöd och att det därför är viktigt att deras förutsättningar för lärande inte försämras. Om det är fråga om en tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas dessutom ett sådant beslut alltid gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten (5 kap. 13 § andra stycket). Regeringen påpekar i den nämnda propositionen att undervisning i en särskild undervisningsgrupp inte alltid är lämplig. Detta påverkas bl.a. av den berörda elevens behov, vilken personalkompetens som finns kopplad till gruppen och hur en sådan tillfällig placering bedöms påverka de elever som redan ges undervisning i den särskilda undervisningsgruppen. I vissa fall kan exempelvis enskild undervisning vara ett lämpligare alternativ.

Det kan också nämnas att det i skollagen finns bestämmelser om mottagande av en elev i en annan kommun än hemkommunen (10 kap. 25–28 §§ för grundskolan). Det gäller bl.a. elever som har särskilda skäl att få gå i den andra kommunens skola och elever som vistas i HVB-hem där. I en kommun där det inte finns någon resursskola kan det, som *SPSM* är inne på, ibland finnas skäl att se över möjligheterna till interkommunal samverkan.

Barnets bästa ska komma i främsta rummet och barnets egen åsikt ska vägas in vid beslut om placering vid en kommunal resursskola, i enlighet med vad som framförs av såväl utredningen som av flera remissinstanser såsom *SPSM, Socialstyrelsen* och *Riksförbundet Attention*. Detta bedöms dock redan följa av skollagen. Enligt en av portalparagraferna i skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet som rör barn. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska vidare tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 §).

Enligt skollagens förarbeten tar denna portalparagraf sin utgångspunkt i artikel 3 om barnets bästa i främsta rummet och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals och bli hörd i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Barnets bästa förutsätter att en bedömning görs av vilka konsekvenser ett visst beslut eller en åtgärd får för det enskilda barnet eller för en grupp av barn. Vid en sådan bedömning, eller barnkonsekvensanalys, ska barnets bästa väga tungt i förhållande till andra avvägningar. (prop. 2009/10:165 s. 229 f.). Portalparagrafen ska tillämpas i relation till alla relevanta bestämmelser i skollagen, såsom de föreslagna bestämmelserna om placering vid kommunal resursskola.

I förarbetena till skollagen uttalas att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer utövas bestämmanderätten i deras personliga angelägenheter enligt föräldrabalken av deras vårdnadshavare, men det påpekas att vårdnadshavarna enligt föräldrabalken ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165] s. 226 f.). Den som har fyllt 16 år har enligt 29 kap. 12 § skollagen rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning och överklagande av beslut i fråga om sådan utbildning även om den sökande eller den klagande inte har uppnått 16 års ålder.

Det sagda innebär att när det gäller en placering i en resursskola inom grundskolan ska elevens inställning så långt det är möjligt klarläggas. Eleven ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter och åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. När det gäller elever i grundskolan är det dock fortfarande vårdnadshavaren som t.ex. ansöker om placering av eleven vid en viss skolenhet (se vidare avsnitt 6.1.2).

En elev som får sin utbildning i en kommunal resursskola bör som huvudregel ha sin skoltillhörighet där

Det framgår av utredningen att kommuner som i dag har egna resursskolor hanterar frågan om elevens formella placering på olika sätt. Eleven förefaller oftast få sin formella placering vid resursskolan och rektorn där blir då ansvarig rektor för eleven. I vissa kommuner behåller däremot eleven sin placering i hemskolan, trots att eleven får all sin utbildning vid resurs-

skolan. I så fall är det formellt fråga om en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen (se avsnitt 5.3) och det är rektorn på elevens hemskola som har ansvaret för utbildningen.

Enligt skollagen är det rektorn som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet (2 kap. 9 §). En rektor beslutar om sin enhets inre organisation, ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och fattar i övrigt de beslut som framgår av skollagen och andra författningar (2 kap. 10 §). Beslut om enhetens inre organisation är t.ex. beslut om elevernas fördelning på klasser eller grupper. Som framgår av avsnitt 5.2 är det också rektorn som fattar beslut om åtgärdsprogram för en elev som behöver särskilt stöd. Sådant stöd kan t.ex. ges i en särskild undervisningsgrupp (3 kap. 9 och 11 §§ skollagen).

Utredningen och majoriteten av remissinstanserna anser att en elev som går på en kommunal resursskola bör få sin formella placering vid resursskolan och att den tidigare skolplaceringen bör upphöra. Det innebär att resursskolans rektor blir ansvarig rektor. *Sveriges Skolledarförbund* ser det som den enda rimliga lösningen och *Friskolornas riksförbund* anser att det är självklart att eleven tillhör den resursskola eleven går på och att en elev endast ska ha en ansvarig rektor. Även *SKR* anser att resursskolans rektor bör vara ansvarig för eleven under placeringsperioden, men att det ska vara möjligt för en elev att behålla kontakten med ordinarie skolverksamhet i de fall det gynnar eleven, exempelvis vid kortare placeringar.

Malmö universitet anser däremot att elever som placeras i kommunala resursskolor bör behålla sin skolplacering i hemskolan. Enligt universitetet bör placeringen tidsbegränsas och omprövas kontinuerligt terminsvis. Målet är att eleven ska få utveckla strategier och färdigheter som behövs för att hantera en social kontext både i generella klassrumskontexter och framtida sociala samhällskontexter. För att skapa möjlighet för återgång till hemskolan ska huvudman och rektor enligt universitetet garantera kompetensutveckling för att skapa en inkluderande miljö.

Som angetts ovan är utgångspunkten för en placering vid en kommunal resursskola att resursskolans specifika utformning och lärmiljö bedöms möta elevens stödbehov, vilket ofta kan tala för en mer varaktig placering som eleven och vårdnadshavarna ska kunna känna trygghet i. För mer kortvariga placeringar kan exempelvis en särskild undervisningsgrupp inom den ordinarie grundskolan vara att föredra. En ordning där elever i en kommunal resursskola, som avses få sin utbildning där under längre tid, inte formellt placeras vid resursskolan riskerar att skapa oklarhet kring vilken av skolorna som har ansvaret för eleven, bl.a. i fråga om uppföljningen av elevens åtgärdsprogram. Som *Nätverket Fristående resursskolor* anger kan det också uppstå osäkerhet kring till vem vårdnadshavarna ska vända sig till med frågor eller samverka med. Utsikterna att återgå till en ordinarie grundskola kan också, som utredningen framhåller, ibland vara bättre om det är en annan skola än den tidigare ifall eleven har negativa erfarenheter därifrån. Detta talar för att en elev som får sin utbildning i kommunens resursskola inte bör behålla sin tidigare placering utan få sin formella skolplacering och ansvarig rektor vid resursskolan. Placeringen bör vidare inte tidsbegränsas i förväg utan baseras på den enskilda elevens behov. Däremot finns det skäl att noggrant följa upp placeringen, vilket behandlas nedan i avsnitt 6.1.3. Det kan nämnas att när en elev byter skol-

Prop. 2021/22:156 enhet ska den skolenhet som eleven lämnar överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången till den mottagande skolenheten (3 kap. 12 j § skollagen).

Förslaget innebär, som framgår ovan, att en placering vid en kommunal resursskola ska grundas på elevens stödbehov. I likhet med utredningens förslag lämnas i denna proposition inga förslag till ändringar i bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp. Det innebär att det inte kan utslutas att en kommun väljer att inrätta en kommunal resursskola där elever placeras formellt samtidigt som kommunen väljer att även förlägga en särskild undervisningsgrupp där (se närmare nedan om olika alternativ för placeringar). Som HFD lyfter i sitt avgörande om kommunala resursskolor (HFD 2017 ref. 50) medför den kommunala självstyrelsen att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras. I samma rättsfall uttalar domstolen också att de elever som sökt sig till en resursskola måste anses ha såväl sin ordinarie skolplacering som sin ordinarie undervisningsgrupp i resursskolan. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.1.2 föreslås att elevers vårdnadshavare alltid ska ha möjlighet att ansöka om placering vid en kommunal resursskola. Om det skulle uppstå en situation där vårdnadshavarna är missnöjda med att deras barn formellt är placerade på hemskolan i stället för på resursskolan kommer de alltså att kunna ansöka om en placering vid resursskolan. Det föreslås även att elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och vårdnadshavarna medger det, ska kunna ansöka om en sådan placering. Detta innebär att även rektorn har möjlighet att ansöka om en sådan placering om det uppstår otydligheter eller nackdelar med anledning av elevens fortsatta formella placering på den tidigare hemskolan.

När det gäller placeringar vid resursskolor lyfter några remissinstanser, bl.a. *SPSM* och *Högskolan Kristianstad*, vikten av eller vill se tydliggöranden om att lärare i såväl resursskolor som mindre undervisningsgrupper ska ha behörighet och hög kompetens. Även *Lärarnas Riksförbund* och *Läraryrket* lyfter bl.a. vissa kompetens- och resursfrågor. Det kan konstateras att dessa frågor inte behandlas i delbetänkandet. En kommun som driver en resursskola inriktad mot elever i behov av särskilt stöd ansvarar dock givetvis som huvudman för att eleverna får sina stödbehov tillgodosedda (jfr 2 kap. 8 § skollagen om huvudmannens ansvar). Regeringen föreslår också att det förtydligas i lagtexten att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation. Även om det inte finns några närmare formella krav på en resursskola krävs alltså att resursskolan bedöms erbjuda eleverna sådant särskilt stöd som de behöver. Kommuner ska också fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Huvudregeln är vidare att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen) och regeringen arbetar aktivt för att lösa lärarbristen.

Enligt *Linköpings kommun* bör det finnas en möjlighet att anordna en skolenhet bestående av flera mindre resursskolor, även om grupperingarna ligger på geografiskt avstånd. Vårdnadshavarna skulle då kunna ansöka

till kommunens resursskola och inte till flera små skolenheter. Det kan konstateras att utredningen inte har lämnat några förslag om att frångå definitionen av skolenhet för resursskolor, vilket skulle kräva ytterligare utredning. Begreppet skolenhet definieras i skollagen som en organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad (1 kap. 3 §). För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs enligt förarbetena att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop (prop. 2009/10:165 s. 633). Regeringen gör också bedömningen att det kan vara betydelsefullt för elever och vårdnadshavare att veta hur nära hemmet aktuell resursskola ligger och att kunna söka till just den skolan.

Kommuner ska kunna organisera särskilt stöd utifrån sina förutsättningar

Det framgår av utredningens kartläggning att det i dag finns vissa gränsdragningsproblem mellan kommunala resursskolor och s.k. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, där kommunen samlar elever från flera av sina skolenheter. Enligt utredningen är de elever som blir aktuella för placering i resursskola desamma som de som blir aktuella för placering i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. En del kommuner har också kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper som riktar sig till elever med specifika funktionsnedsättningar som exempelvis hörselnedsättning eller språkstörning. Ibland finns i de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna även elever som är placerade på HVB-hem i kommunen.

En elev som går i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp verkar enligt utredningen oftast behålla sin placering i hemskolan, även då undervisningen bedrivs vid en annan skolenhet där gruppen är placerad. Men det finns också kommuner där eleven formellt placeras vid den skolenhet där gruppen finns. Det kan nämnas att det för utredningen har varit angeläget att inte föreslå lagstiftning som skulle försvåra för andra typer av organisatoriska lösningar, som t.ex. kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Göteborgs kommun vill se tydligt avgränsade och reglerade former för hur särskilt stöd kan ges utanför elevens ordinarie undervisningsgrupp, där bl.a. en kommunövergripande undervisningsgrupp i normalfallet bör omfatta samtliga ämnen och vara i minst ett år. Plats på en kommunal resursskola bör enligt kommunen i normalfallet bara kunna bli aktuellt om en återgång till ett mer vanligt skolsammanhang bedöms vara möjlig först i samband med övergången till gymnasiet.

Regeringen konstaterar att utredningen har gjort bedömningen att dagens reglering om särskild undervisningsgrupp i 3 kap. skollagen varken behöver eller bör förändras. Något förslag till förändringar när det gäller särskilda undervisningsgrupper, däribland kommunövergripande sådana, har således inte lämnats av utredningen. En stor majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning, bl.a. *BO* som anser att dagens regelverk är i överensstämmelse med barnkonventionen. Det finns vidare ett värde i att kommunerna utifrån sina lokala förutsättningar och behov kan utforma och organisera det särskilda stödet till de

Prop. 2021/22:156 elever som behöver det på ett relevant och flexibelt sätt. Situationen i storstadsområden med ett stort elevunderlag ser t.ex. annorlunda ut än på andra håll i landet. Bland annat *Hörselskadades Riksförbund* understryker att ökade möjligheter att inrätta kommunala resursskolor inte får medföra sämre möjligheter för hörselskadade barn att gå i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp anpassad för deras behov. Eftersom eventuella förändringar avseende särskilda undervisningsgrupper skulle behöva utredas noggrant lämnas inga förslag i den delen i denna proposition. När det gäller *Linnéuniversitetets* synpunkt om att kommunala resursskolor leder till mer bristande likvärdighet då kommuner organiserar stöd på olika sätt kan det konstateras att kommuner redan i dag kan organisera det särskilda stödet utifrån sina lokala förutsättningar. Regeringen delar *Autism- och Aspergerförbundets* uppfattning att det är viktigt att skollagen medger flexibilitet i olika lösningar beroende på en kommuns förutsättningar när det gäller elever i behov av särskilt stöd i ett mindre undervisningssammanhang. Regeringens förslag innebär således att en elev kan placeras vid en kommunal resursskola med tillämpning av de föreslagna placeringsreglerna eller få sitt behov av särskilt stöd tillgodosett på andra sätt, t.ex. i en lokal eller kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Som angetts tidigare kan det inte uteslutas att en särskild undervisningsgrupp lokaliseras till en resursskola om det skulle vara till elevernas bästa. Eftersom resursskolorna enligt utredningen ofta är små skolenheter som inte har plats för alla sökande är dock denna möjlighet sannolikt begränsad.

Ett placeringsbeslut fattas alltid av kommunen. Ett beslut enligt 3 kap. skollagen om att en elev ska få hela eller delar av sin undervisning i en särskild undervisningsgrupp är däremot ett rektorsbeslut inom ramen för ett beslut om åtgärdsprogram. Även om särskild undervisningsgrupp enligt förarbetena kan betyda både undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal, så är det inte fråga om ett byte av skolenhet i sådana fall. Ett beslut om åtgärdsprogram kan enligt förarbetena inte innebära byte av skolenhet. När en elev byter skolenhet ska i stället bestämmelserna om placering av elever vid skolenheter tillämpas (prop. 2009/10:165 s. 292, 666 och 724). Detta framgår även av praxis från Skolväsendets överklagandenämnd (se t.ex. nämndens beslut 2017-02-09, dnr 2016:622). När det gäller rektorsbeslut om att en elev ska ges särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp, inom eller utanför skolenheten, är det viktigt att komma ihåg att sådana beslut alltid kräver särskilda skäl, att placeringen regelbundet ska omprövas och att ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 § och prop. 2009/10:165 s. 293).

Om en elev ska byta skolenhet till en ordinarie grundskola där en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp är förlagd ska således de vanliga placeringsreglerna tillämpas (10 kap. 30 och 31 §§). Enligt förarbetena är den självklara utgångspunkten för elever i behov av särskilt stöd att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går. För att mot vårdnadshavares vilja flytta en elev i behov av särskilt stöd till en skolenhet där stödet kan ges krävs därför att det uppstår betydande svårigheter för kommunen (prop. 2009/10:165 s. 379). Även sådana beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 §).

När det gäller de nackdelar i fråga om ansvarig rektor som har nämnts ovan, när en elev under lång tid formellt är placerad på hemskolan samtidigt som eleven genom särskilda undervisningsgrupper deltar i undervisning på andra skolenheter, kan följande nämnas. Vårdnadshavare som är missnöjda med att deras barn är placerade på hemskolan, men deltar i en särskild undervisningsgrupp på en annan skolenhet, har enligt gällande rätt möjlighet att ansöka om placering på den skolenhet där den särskilda undervisningsgruppen är placerad. Ett beslut om avslag på en sådan ansökan kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Som nämnts ovan föreslås vidare i avsnitt 6.1.2 att vårdnadshavarna också alltid ska kunna ansöka om placering på en resursskola, varför vårdnadshavare, om den situationen skulle uppstå att deras barn är placerat på hemskolan men genom en särskild undervisningsgrupp deltar i undervisning på en resursskola, kommer att kunna ansöka om en placering på resursskolan.

Sammantaget bedöms gällande rätt tillsammans med förslagen i denna proposition innebära att det kommer att finnas möjligheter för kommuner att anpassa organisationen och undervisningen efter lokala förhållanden och elevernas individuella behov samtidigt som vårdnadshavarna kommer att ha tillräckliga möjligheter att påverka situationen.

6.1.2 Ansökningsförfarandet ska vara likvärdigt och urval ska göras utifrån elevernas behov

Regeringens förslag: En kommun ska besluta om placering av en elev vid en kommunal resursskola inom grundskolan, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan ska även få göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

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.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att en elevs placering vid en kommunal resursskola ska förutsätta elevens vårdnadshavares medgivande, men utredningen föreslår ingen reglering av vem som har rätt att ansöka om placeringen. Utredningen föreslår inte heller någon reglering om urval.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens förslag. Flera remissinstanser har dock synpunkter om att ansökningsförfarandet bör regleras och vissa anser att det bör förtydligas vad som gäller i fråga om urval.

Barnombudsmannen (BO) ser positivt på att en placering vid en resursskola inte ska kunna ske utan vårdnadshavarnas medgivande, men vill lyfta vikten av att elever vars vårdnadshavare inte medger det fortsatt får stöd i enlighet med skollagens bestämmelser vid den ordinarie skolan. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anför att ett nära samarbete med eleven och vårdnadshavarna är en förutsättning för att placeringen ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt varför ett medgivande är önskvärt. SKR anser vidare att ett ansökningsförfarande där vårdnadshavare är inblandade inte är nödvändigt, då kommunen utifrån en profes-

Prop. 2021/22:156 sionell bedömning erbjuder placering när det anses vara lämpligt. *Mora kommun* stödjer att kommuner själva ska utforma rutiner för ansökan till resursskola då förutsättningarna ser olika ut. *Sveriges Skolledarförbund* ställer sig bakom kravet på vårdnadshavarnas medgivande och anser att det är bra att kommunen fattar beslut om placering och att skolorna inte är sökbara i vanlig mening, då en placering aldrig får bli rutinmässig och då målet även fortsättningsvis måste vara att alla elever, i så stor utsträckning som möjligt, utbildas tillsammans.

Karolinska institutet önskar att utredningen tagit ett tydligare ställningstagande för vikten av att skapa ett enhetligt ansökningssystem och tydligare pekat ut skolan som ansvarig i detta. Detta då en placering enligt utredningen ska föregås av en pedagogisk bedömning av särskilt stöd som sker av rektor. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* ser ett behov av att tydliggöra skrivningen kring vem som ansöker till resursskola då otydlighet på denna punkt riskerar att leda till bristande likvärdighet över landet och svårigheter med uppföljning och nationell utvärdering.

Malmö kommun anser att de olika förhållningssätten gällande vårdnadshavares samtycke till resursskola respektive särskild undervisningsgrupp väcker frågetecken kring hur resursskolor ska förstås gentemot bestämmelserna om särskilt stöd. Enligt kommunen är det visserligen en rimlig utgångspunkt att vårdnadshavare samtycker till en ny skolplacering i resursskola, men att de när som helst kan avbryta en placering skulle kunna leda till negativa konsekvenser om de inte delar bedömningen av en elevs behov av särskilt stöd. *Statens skolverk* undrar bl.a. om en kommun kan kringgå vårdnadshavarens medgivande genom att i stället placera eleven i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp vid resursskolan. Enligt Skolverket är det inte heller belyst hur ett elevintag som grundar sig på att eleverna diagnostiserats med en viss funktionsnedsättning förhåller sig till diskrimineringslagstiftningen.

Läraryrket förbundet anser att en elev ska kunna placeras i en kommunal resursskola utan vårdnadshavarnas medgivande, om rektor begär det. Förbundet anser att en professionell bedömning av var en elev i behov av särskilt stöd erbjuds den bästa lärmiljön, ska gå före en vårdnadshavarens rätt till val av skola.

Autism- och Aspergerförbundet delar utredningens förslag men anser att det kan bli svårt för föräldrar att förstå skillnaden mellan en kommunal och en fristående resursskola och varför man t.ex. kan söka till den ena men inte den andra. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* delar utredningens syn på att det inte bör vara en rättighet för vårdnadshavare att få ett val av resursskola tillgodosett. Men myndigheten anser att eleven och elevens vårdnadshavare alltid bör ha rätt att ansöka om en placering i en resursskola, alternativt initiera en utredning som kan leda till en sådan placering, oavsett vilken kommun de bor i.

Göteborgs kommun anser att begreppet medgivande är mindre lämpligt än ansökan och inte i linje med domen från HFD om kommunala resursskolor, som anger att det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor. Kommunen anser också att utredningens resonemang om resursskolor och medgivande från vårdnadshavare är applicerbart även när en skola erbjuder det särskilda stödet i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Ett förtydligande att det förutsätts ett medgivande när en elev kommer att få delar av eller hela sin grundskoleutbildning i andra

lokaler än den ordinarie skolan vore därför bra, vilket bör kompletteras med en möjlighet att gå emot vårdnadshavarnas ställningstagande likt det som gäller för beslut om skolformstillhörighet.

Friskolornas riksförbund anför att utredningens förslag om att kommunerna får välja om vårdnadshavaren får välja den kommunala resursskolan lägger grunden för en icke likvärdig organisation inte bara mellan kommunal och fristående resursskola utan även mellan kommunala sådana. *Nätverket Fristående resursskolor* anser, mot bakgrund av HFD:s dom och i linje med det fria skolvalet, att det måste vara möjligt för vårdnadshavarna att ansöka om en plats för eleven på en specifik kommunal resursskola. Initiativet kan enligt nätverket också komma från rektorn på elevens skola, men det förutsätter då att vårdnadshavarna ger sitt samtycke.

SPSM saknar ett resonemang om hur resursskolorna ska kunna möta den efterfrågan som finns. Elever som har utretts och konstaterats ha behov av en placering i resursskola ska inte ställas i kö, det främjar inte motivationen. *SPSM* anser att utredningen inte heller adresserar hur det ska lösas på ett rättssäkert sätt om det finns fler elever i behov av resursskola än det finns platser i kommunen. Även *Autism- och Aspergerförbundet* undrar hur man ska hantera en situation där elever som är aktuella för placering i en kommunal resursskola ställs mot varandra och ser en risk att eleverna får strida om platserna. *Riksförbundet Attention* anser att antalet platser måste möta behovet.

Skolväsendets överklagandenämnd anser att det finns anledning att ge vägledning avseende hur urvalsförfarandet ska gå till i de fall en resursskola inte har kapacitet för samtliga sökande som bedöms ha behov av placering vid en sådan skolenhet.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, som överensstämmer i sak med förslagen i rutan ovan. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslagen. *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter.

SKR anser att det är av största vikt att det är en professionell bedömning som ligger till grund för placeringen och välkomnar därför förslaget om att det är kommunen som avgör om ett barn ska placeras i resursskola om vårdnadshavarna önskar detta. *SKR* saknar dock ett resonemang kring lärmiljöns betydelse för hur svårigheter yttrar sig och att det är i mötet mellan individen och omgivningen som svårigheter för eleven skapas. *SPSM* ser positivt på och tillstyrker regeringens förslag om att vårdnadshavare som huvudregel ansöker om placering vid en resursskola, men att elevens rektor i vissa fall ska kunna ansöka. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* tillstyrker att vårdnadshavaren ska ansöka om en plats på en resursskola under förutsättning att alla föräldrar får fullgod information om förutsättningar och annat som är av vikt vid ett byte till en resursskola.

När det gäller förslaget till urvalsregel anför *SPSM* att myndigheten ser utmaningar med hur bedömningen vid urval till resursskolor ska göras av vem som har störst behov, och vem som har kompetens att göra dessa bedömningar. Utifrån hur förslaget om placering i resursskola är utformat ser *SPSM* att det kan finns en risk att elever med ”för stora behov av särskilt stöd”, som kanske inte ”passar in” utifrån det stöd som resursskolan erbjuder hänvisas någon annanstans. *SPSM* lyfter risken för att elever som inte får plats på kommunal resursskola hamnar i limbo. *SPSM*

Prop. 2021/22:156 vidhåller att elever som har utretts och konstaterats ha behov av en placering i resursskola inte ska ställas i kö. *Autism- och Aspergerförbundet* är positiva till förslaget men påpekar att det kan uppkomma problem med att bestämma vilken elev som egentligen har störst behov av plats i en kommunal resursskola, då alla som kan bli aktuella för en placering per definition kommer att ha ett stort behov av särskilt stöd. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* ser en risk för att elever som borde få en plats ändå inte får det på grund av stort söktryck till resursskolorna. Enligt *Riksförbundet Attention* är risken uppenbar att kommuner inte har kapacitet att tillgodose de faktiska behoven utan kommer att fortsätta styras efter vilken budget som förvaltningen tilldelas. Förbundet anser bl.a. också att de elever som bedöms tillhöra skolans målgrupp bör tas in efter kötid, så att det blir ett kombinerat behovs- och kötidsförfarande. Elever måste enligt förbundet också tillåtas gå kvar fast de kanske inte kan betraktas som att de har ”störst” behov längre, eftersom de med skolans hjälp fungerar bättre än många elever som inte ännu har fått plats.

Skolverket anser att det är svårt att bedöma hur urvalsbestämmelsen ska användas i praktiken. *Skolinspektionen* påtalar att förslaget om urval är allmänt hållet vilket kommer påverka Skolinspektionens tillsyn.

Skälen för regeringens förslag

En placering vid en kommunal resursskola bör bygga på frivillighet

Utgångspunkten i skollagens placeringsbestämmelser är vårdnadshavares önskemål om skola. Att byta skola kan få stora konsekvenser för den enskilde eleven, t.ex. i fråga om resväg till skolan och kamratrelationer. En viktig faktor att ta hänsyn till är också att resursskolor inte finns på samma sätt i elevernas närhet som ordinarie grundskolor. Som bl.a. *SKR* framhåller är ett nära samarbete med eleven och vårdnadshavarna en förutsättning för att placeringen ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, i likhet med utredningen och majoriteten av remissinstanserna, att en placering av en elev vid en kommunal resursskola bör bygga på frivillighet. Om en elevs vårdnadshavare inte vill att deras barn ska gå på en resursskola måste kommunen i stället erbjuda eleven det särskilda stödet som behövs på annat sätt. Som *BO* framhåller får det särskilda stöd som en elev behöver inte villkoras av en placering vid en resursskola.

Skolverket undrar om medgivandet kan kringgås genom att en elev placeras i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp på en resursskola. *Göteborgs kommun* anser att det bör krävas medgivande från vårdnadshavare för placering i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Förslagen i denna proposition innebär inga förändringar i fråga om särskilda undervisningsgrupper. Sådana förändringar skulle kräva ytterligare utredning och kan därför inte tas om hand i denna proposition. Oavsett var en särskild undervisningsgrupp är förlagd måste dock placeringen ske på ett rättssäkert sätt och med hänsyn till principen om barnets bästa (prop. 2009/10:165 s. 292 f.). Det krävs alltid särskilda skäl för ett rektorsbeslut om särskild undervisningsgrupp, som ska vara kopplade till möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas innebär enligt

förarbetena att deras syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska vägas in. Skolan måste också noggrant dokumentera vilka beslut som fattats i samband med placering i en särskild undervisningsgrupp samt upplysa om möjligheten att överklaga (28 kap. 12 § skollagen). Slutligen ska uppföljning och utvärdering ske med viss regelbundenhet och i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare (samma prop. s. 293).

Elevens vårdnadshavare bör alltid få ansöka till en resursskola...

Det framgår av utredningens kartläggning att de kommuner som har egna resursskolor hanterar ansökningsförfarandet på olika sätt. I vissa kommuner är det vårdnadshavarna som formellt ansöker om plats i resursskolan, medan det i andra kommuner är hemskolan eller dess rektor som ansöker med godkännande av vårdnadshavarna. Enligt utredningen bör kommunerna på egen hand kunna utforma detaljerna kring sina ansökningsförfaranden, då ansökan ofta sker i dialog mellan vårdnadshavare och elevens ordinarie skola, oavsett vem som ansöker. En ordning där elevens vårdnadshavare måste ansöka om plats skulle enligt utredningen kunna ha nackdelen att det kan få resursskolor att framstå som en rättighet som elever och vårdnadshavare kan ansöka till på samma sätt som till andra skolor. Det skulle kunna skapa en förväntan om att alla kommuner ska inrätta resursskolor.

I linje med vad bl.a. *Friskolornas riksförbund* anför bedömer regeringen att det innebär bristande likvärdighet om kommuner tillåts hantera vårdnadshavares önskemål om placering vid kommunala resursskolor på helt olika sätt. Som angetts tidigare framgår det av förarbetena till skollagen att bestämmelsen om fristående resursskolor syftade till ökad valfrihet för eleverna (prop. 2009/10:165 s. 203 och 382). HFD uttalade också i sitt avgörande om kommunala resursskolor (HFD 2017 ref. 50) att principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor samt att det av bl.a. detta skäl saknas anledning att tolka skollagens bestämmelser om kommunala grundskolor på ett sätt som skulle utesluta en ordning som ger en vårdnadshavare möjlighet att välja en kommunal skola med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd och därmed enbart vara hänvisad till en fristående skola med en sådan inriktning. Enligt domstolen bör bestämmelsen om placering vid kommunal skolenhet (10 kap. 30 § skollagen), som anger att huvudregeln är att eleven ska placeras vid den skola som elevens vårdnadshavare önskar, läsas i ljuset av principen om det fria skolvalet och den syftar därför enligt domstolen främst till att säkerställa vårdnadshavarens frihet vid val av skola för eleven. Av bestämmelsen kunde därför inte anses följa ett förbud mot att inrätta resursskolor inom grundskolan vid vilka vårdnadshavare ges möjlighet att ansöka om placering av en elev.

Det kan således konstateras att det tydligt framgår av såväl förarbetena till gällande lagstiftning som rättspraxis att valfrihet mellan kommunala och fristående grundskolor bör gälla även för elever i resursskolor. Det rimmar inte med att vårdnadshavare i vissa kommuner inte tillåts söka till kommunens egna resursskolor. Det står inte heller klart vilka överprövningsmöjligheter vårdnadshavarna har om bara rektorer tillåts ansöka. Enligt skollagens portalparagrafer ska utbildningen inom skolväsendet

Prop. 2021/22:156 vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas och alla ska, oberoende av bl.a. geografisk hemvist, ha lika tillgång till utbildningen om inte annat följer av särskilda bestämmelser (1 kap. 8 och 9 §§). Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör tydliggöras i lagtexten att elevens vårdnadshavare alltid har möjlighet att ansöka om plats vid en resursskola. Det innebär inte att kommunerna måste starta resursskolor eller att det är vårdnadshavarnas vilja som ska vara styrande. Det innebär inte heller att en placering får bli rutinmässig. Tvärtom innebär regeringens förslag att det förtydligas i lagtexten att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som en viss resursskola erbjuder. Även om vårdnadshavarna tillåts ansöka till resursskolan är det således fortfarande kommunen som avgör om en elev tillhör resursskolans målgrupp och om eleven kan erbjudas plats eller inte.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med regeringens förslag. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* tillstyrker att vårdnadshavaren ska ansöka om plats under förutsättning att alla föräldrar får fullgod information om sådant som är av vikt vid ett byte till en resursskola. Regeringen instämmer i att det är viktigt att alla föräldrar får fullgod information. En kommun ska enligt skollagen informera vårdnadshavare om utbildning i bl.a. grundskolor som erbjuds i eller av kommunen (29 kap. 19 §). Som utredningen anger sker också en ansökan till resursskola ofta i dialog mellan vårdnadshavare och elevens ordinarie skola.

SKR anser att det är av största vikt att det är en professionell bedömning som ligger till grund för placeringen och välkomnar därför förslaget om att det är kommunen som avgör om ett barn ska placeras i resursskola om vårdnadshavarna önskar detta. *SKR* saknar dock ett resonemang kring lärmiljöns betydelse för hur svårigheter yttrar sig och att det är i mötet mellan individen och omgivningen som svårigheter för eleven skapas. Regeringen delar uppfattningen att det är i mötet mellan individen och omgivningen som svårigheter för eleven uppstår. Som anförts i avsnitt 6.1.1 anser *Funktionsrätt Sverige*, *Riksförbundet FUB* och *Riksförbundet Attention* att det behöver göras större övergripande förändringar i den ordinarie skolan främst när det gäller arbetet med att skapa en tillgänglig skolmiljö för alla elever. I propositionen *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (prop. 2021/22:162) lämnas förslag till ändringar i skollagen som syftar till att tydliggöra och stärka elevhälsoarbetet generellt. Regeringen anser att huvudmän generellt behöver intensifiera sina insatser för att se till att alla elever får det stöd som de behöver. Det är kommunen som huvudman som har ansvar för att se till att skolmiljön utformas så att elever med stödbehov i så stor uträkning som möjligt kan delta i det ordinarie sammanhanget. I de fall en elev har behov av ett mindre sammanhang är det kommunen som är ansvarig för att även tillse att ett sådant sammanhang skapas.

Det kan i sammanhanget nämnas att barn under 18 år står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Det finns också situationer när en domstol behöver utse särskilt förordnade vårdnadshavare. Barnets vårdnadshavare ska bl.a. bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § föräldrabalken). När det gäller s.k. ensamkommande

barn som söker uppehållstillstånd ska det utses en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Det kan också nämnas att det finns särskilda bestämmelser i skollagen om mottagande och undervisning av nyanlända och vissa andra elever (3 kap. 12 a–12 i §§).

Som angetts tidigare har en elev i vissa situationer också rätt eller möjlighet att bli mottagen i en annan kommuns grundskola än hemkommunens (10 kap. 25–28 och 34 §§). Det framgår av propositionen Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus (prop. 2014/15:43 s. 21) att dessa regler utgår från att eleven önskar fullgöra skolgången i en annan kommun i en viss skola och att elever som har rätt att bli mottagna i kommunen med anledning av exempelvis en HVB-placering bör placeras under samma förutsättningar som kommunens elever. Om en elevs vårdnadshavare söker sig till en skola i en annan kommun än hemkommunen ska prövningen av om eleven ska tas emot göras av den kommun där barnet önskar fullgöra sin utbildning. Är det fråga om en resursskola måste eleven givetvis också bedömas tillhöra resursskolans målgrupp av den kommunala huvudmannen för resursskolan. Ett beslut om mottagande i en annan kommun får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 4). Det kan nämnas att fristående resursskolor ofta drivs i anslutning till HVB och liknande (se avsnitt 6.2).

...men kan också medge att elevens rektor gör det om eleven går vid en av kommunens skolenheter

I linje med utredningens uppfattning bör det emellertid inte införas ett krav på att elevens vårdnadshavare alltid själv måste ansöka om placering för sitt barn vid en kommunal resursskola. Om elevens vårdnadshavare medger det kan det mycket väl, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter, vara hemskolans rektor som sköter ansökningsförfarandet. Vårdnadshavare kan vara mer eller mindre aktiva och enligt utredningen befinner sig vissa familjer vars barn tas emot i kommunens resursskola i en utsatt situation och behöver olika former av stöd från samhället. Elevens rektor bör därför också kunna ansöka om en placering vid en resursskola, under förutsättning att vårdnadshavarna medger det. Det innebär inte att rektorer måste ansöka om sådana placeringar men möjligheten ska finnas om kommunen har en egen resursskola. En ansökan från elevens rektor måste givetvis ske i nära dialog med elevens vårdnadshavare. Några särskilda regler om ansökningsförfarandet på nationell nivå, t.ex. när och hur en ansökan ska göras, finns inte i dag. Det innebär att det är upp till varje huvudman, kommunal såväl som enskild, att forma sina egna rutiner.

Om en elev vill söka sig till en resursskola med en annan huvudman, fristående eller kommunal, bör dock ansökan göras av elevens vårdnadshavare, även om elevens rektor givetvis kan vara behjälplig.

Det saknas tydliga urvalsregler i dag

Det framgår av utredningen att efterfrågan på platser i såväl fristående som kommunala resursskolor sammantaget överstiger tillgången. Det innebär att det förekommer köer och att urval måste göras mellan sökande elever. Flera remissinstanser önskar tydliggöranden kring urvalet. Enligt SPSM

Prop. 2021/22:156 adresserar inte utredningen hur det ska lösas på ett rättssäkert sätt om det finns fler elever i behov av resursskola än det finns platser i kommunen. *Autism- och Aspergerförbundet* anser att det kan uppkomma problem kring vilken elev som har störst behov. Förbundet tror att det inom en överskådlig framtid kommer att vara större efterfrågan på platser i en kommunal resursskola än antalet platser och att det alltså finns en risk för att elever får strida om platserna. *Riksförbundet Attention* anser bl.a. att antalet platser vid resursskola måste möta behovet bland elever. *Skolväsendets överklagandenämnd* anser att avsaknaden av riktlinjer för hur urvalskriterier för dessa särskilda resursskolenheter får utformas innebär att antagningssystemet blir oförutsebart. Det finns därför enligt nämnden anledning att ge vägledning avseende hur urvalsförfarandet ska gå till i de fall en resursskola inte har kapacitet för samtliga sökande som bedöms ha behov av placering vid en sådan skolenhet.

Det kan konstateras att det i dag saknas närmare urvalsregler för kommunala grundskolor i skollagen, utöver vad som följer av bestämmelserna om när en kommun får frånga en vårdnadshavares önskemål om placering (10 kap. 30 §). Kommunerna har följaktligen ett relativt stort utrymme att själva bestämma vilka principer som ska tillämpas vid urval till sina skolenheter, oavsett om det är fråga om resursskolor eller inte. Ett grundläggande krav som har fastslagits i rättspraxis är emellertid att urvalet ska ske på ett objektivet, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever (HFD 2015 ref. 50).

I sitt vägledande avgörande om kommunala resursskolor bedömde HFD att skollagens nuvarande bestämmelser inte hindrar kommunerna från att göra en behovsprövning i samband med placering vid en skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd (HFD 2017 ref. 50). Det framgår också att resursskolorna i målet vid ansökan gjorde en bedömning av elevens behov av särskilt stöd och att de elever som hade störst behov prioriterades.

Det finns även viss praxis från Skolväsendets överklagandenämnd när det gäller kommuners urvalsförfaranden till dagens inrättade resursskolor. I ett vägledande avgörande har nämnden upphävt en kommuns avslagsbeslut och förordnat om plats för eleven på resursskolan, då det var oklart hur kommunen prioriterade elever utifrån stödbehov (beslut 2020-09-03, dnr 2020:1367). Överklagandenämnden konstaterade att HFD bedömt att skollagen inte hindrar kommunerna från att göra en behovsprövning i samband med placering vid en skola med inriktning mot elever i behov av särskilt stöd (HFD 2017 ref. 50) och att kommunerna har ett relativt stort utrymme att själva bestämma vilka principer som ska tillämpas vid urval till resursskolorna. Enligt nämnden var urvalsgrunden att eleven måste tillhöra en viss målgrupp utifrån ett antal fastställda kriterier godtagbar. Däremot hade kommunen vid prioritering av elever gått tillväga på ett sätt som inte uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet och förutsebarhet. Det framgick inte av den information som varit tillgänglig vid ansökningsförfarandet att ytterligare prioritering gjordes utifrån storleken på elevens behov. Det saknades även uppgifter om vilka aspekter som vägdes in i bedömningen av hur stort elevens behov av resursskola var. Det var därför enligt nämnden inte möjligt att bedöma om urvalet till den aktuella skolan skett på ett objektivet, sakligt och icke-diskriminerande sätt.

Överklagandenämnden har i ett annat avgörande bedömt att antagningskriterierna till en kommunal resursskola med inriktning tal och språk, vilket var kriterierna för diagnosen generell språkstörning, var godtagbara (beslut 2017-08-10, dnr 2017:410). I det avgörandet bedömde nämnden också att när det gäller vilka elever som en kommun placerar på sin resursskola är det, om fler elever i kommunen än som får plats önskar gå där, inte en acceptabel urvalsgrund att eleven bor i den stadsdel där skolan är belägen.

När det gäller *Skolverkets* synpunkt att det inte är belyst hur ett elevintag som grundar sig på att eleverna diagnostiserats med en viss funktionsnedsättning förhåller sig till diskrimineringslagstiftningen, kan konstateras att målgruppen för resursskolor är elever i behov av särskilt stöd. Dessa elever kan ha olika funktionsnedsättningar, men det är inte något krav för att få särskilt stöd. En elev kan vara i behov av särskilt stöd i skolan oavsett om eleven har en medicinsk diagnos eller inte. I förarbetena anges också att om en elev har en medicinsk diagnos utgör inte heller enbart angivandet av diagnosen, t.ex. Aspergers syndrom eller ADHD, en beskrivning av elevens behov av särskilt stöd (se propositionen Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram [prop. 2013/14:160] s. 38). Som nämnts ovan har dock Skolväsendets överklagandenämnd bedömt att det som urvalsprincip vid urval till en resursskola med inriktning tal och språk var godtagbart att eleven skulle uppfylla kriterierna för diagnosen generell språkstörning (beslut 2017-08-10, dnr 2017:410).

Huvudmännen för resursskolor måste givetvis beakta diskrimineringslagstiftningen. De ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen), däribland diskrimineringslagen (2008:567). Skollagen innehåller också en direkt hänvisning till diskrimineringslagen (1 kap. 8 § skollagen). Enligt diskrimineringslagen får den som bedriver verksamhet enligt skollagen inte diskriminera någon elev som deltar i eller söker till verksamheten (2 kap. 5 § diskrimineringslagen). Diskrimineringslagen skyddar personer med en funktionsnedsättning från både direkt och indirekt diskriminering. För att det exempelvis ska vara fråga om direkt diskriminering krävs att någon med en viss funktionsnedsättning missgynnas och behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Med diskriminering avses också bl.a. bristande tillgänglighet, dvs. att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att skäliga åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning (1 kap. 4 § diskrimineringslagen). Det finns även rättsfall där en kommun har dömts för diskriminering i form av bristande tillgänglighet gentemot en elev med en funktionsnedsättning som medfört koncentrations- och inlärningssvårigheter, eftersom eleven inte fick stödåtgärder i sin grundskola i rimlig tid (Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2020-04-29, mål nr FT 3884-19, Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd varför domen stod fast).

Regeringen gör bedömningen att det finns skäl att förtydliga i lagtexten vad som gäller vid urval till kommunala resursskolor, med hänsyn till remissynpunkterna från bl.a. *Skolväsendets överklagandenämnd* och *SPSM*. Som utredningen har konstaterat förekommer det ofta köer till dagens resursskolor. Frågan är då hur kommunen ska prioritera mellan de sökande eleverna. Då placeringarna ska grundas på elevernas stödbehov förslår regeringen att huvudmannen vid urval ska prioritera de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Som angetts ovan framgår det av vissa vägledande avgöranden att kommunala resursskolor prioriterar elever med störst behov. Det innebär inte att dessa bedömningar är enkla då varje elevs skolsituation är unik och resursskolan måste ha kompetens för att göra dessa bedömningar med de professioner som behövs. Vid utredningar om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen har exempelvis elevhälsan en central roll.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med regeringens förslag. *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på förslaget. *Skolverket* anser att det är svårt att bedöma hur urvalsbestämmelsen ska användas i praktiken. *Autism- och Aspergerförbundet* påpekar att det kan uppkomma problem med att bestämma vilken elev som egentligen har störst behov av plats i en kommunal resursskola, då alla som kan bli aktuella för en placering per definition kommer att ha ett stort behov av särskilt stöd, i många fall ett skraddarsytt stöd. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* ser en risk för att elever som borde få en plats ändå inte får det på grund av stort söktryck till resursskolorna. *Riksförbundet Attention* anser bl.a. att de elever som bedöms tillhöra skolans målgrupp bör tas in efter kötid, så att det blir ett kombinerat behovs- och kötidförfarande. *SPSM* anser däremot att elever som har utretts och konstaterats ha behov av en placering i resursskola inte ska ställas i kö. *SPSM* anser vidare, utifrån hur förslaget om placering i resursskola är utformat, att det kan finns en risk att elever med ”för stora behov av särskilt stöd”, som kanske inte ”passar in” utifrån det stöd som resursskolan erbjuder hänvisas någon annanstans och kanske hamnar i limbo.

Regeringen konstaterar att det redan i dag finns fler sökande till resursskolorna än det finns platser, varvid ett urval ibland måste göras. När det gäller fråga om kötid delar regeringen *SPSM*:s uppfattning att elever som har utretts och konstaterats ha behov av en placering i en resursskola inte ska ställas i kö. Regeringen anser i stället att den elev som har störst behov av det stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Att en elev inte får plats på en viss resursskola innebär att kommunen måste ge eleven det stöd eleven behöver på annat sätt. Eftersom resursskolor kan specialisera sig och erbjuda ett visst slag av särskilt stöd utifrån sin målgrupp måste urvalsbestämmelsen bli mer allmän och ge utrymme för huvudmännen att bedöma vilka elever som har störst behov av en viss resursskolas stöd, oavsett när ansökningarna kommit in. Hur prioriteringen bör göras i ett enskilt fall måste vara ett ansvar för huvudmännen. Det finns i detta sammanhang anledning att uppmärksamma att det i propositionen Ett mer

likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) föreslås att urvalsgrunder till skolenheter med kommunal respektive enskild huvudman med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska regleras i skollagen. När det gäller fristående skolor föreslås i nämnda proposition att de där föreslagna urvalsgrunderna, t.ex. syskonförtur, geografiskt baserat urval, verksamhetsmässigt samband och slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), inte ska vara tillämpliga på fristående resursskolor. I stället föreslås att även fristående resursskolor ska tillämpa urvalsgrunden att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Utifrån frågor som i det lagstiftningsärendet har ställts om hur en sådan prioritering kan gå till ges där ett antal exempel på hur en prioritering kan gå till. Det anges t.ex. att om en resursskola har specialiserat sig mot elever med språkstörning och en av två elever, som båda har behov av anpassningar och stödsatser utifrån en sådan funktionsnedsättning, har svårare att kommunicera med sin omgivning än den andra eleven får den första eleven anses ha störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Ett annat exempel rör en annan grupp elever som är aktuella för resursskolor, nämligen elever med långvarig skolfrånvaro. Utredningen Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro har i betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) kartlagt långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig, i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt analyserat orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro. Utredningen lyfter både skolfaktorer och individfaktorer som skäl till långvarig skolfrånvaro. Utredningen anger att många aktörer som arbetar i närvaroteam med uppdrag att hjälpa elever med omfattande frånvaro uppger att det är vanligt att eleverna har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kategoriseras som en individfaktor, men inte alla elever med sådana funktionsnedsättningar utvecklar enligt utredningen frånvaro. Utredningen anför att det är kombinationen av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och t.ex. bristande förståelse, anpassning och stöd som kan leda till frånvaro och inte neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i sig. Många elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och omfattande frånvaro rapporterar bristande anpassning av undervisningen och skolsituationen till den specifika funktionsnedsättningen. Som anges ovan kan bristande tillgänglighet gentemot en elev med en funktionsnedsättning utgöra diskriminering enligt diskrimineringslagen. Regeringen konstaterar att det är hemkommunen som ansvarar för att utbildning i grundskolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i skolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt (se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen). Kommunen ska också som huvudman se till att eleverna i kommunens grundskola fullgör sin skolgång (7 kap. 22 § skollagen). Om brister i skolmiljön är anledningen till en elevs långvariga skolfrånvaro är således kommunen skyldig att se till att anpassningar görs så att eleven kan komma tillbaka till skolan. Om en kommunal resursskola har specialiserat sig mot en viss typ av funktionsnedsättning och flera elever som har en sådan funktionsnedsättning och som har långvarig skolfrånvaro har ansökt till resursskolan bedömer regeringen att t.ex. en elev som är äldre och har en längre skolfrånvaro än en elev som är yngre och har en kortare skol-

Prop. 2021/22:156 frånvaro ska anses ha störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. En elev med långvarig skolfrånvaro som har behov av särskilt stöd för att komma tillbaka till undervisningen i en skola kan vidare generellt anses ha större behov av särskilt stöd än en elev som har behov av särskilt stöd med anledning av t.ex. samma funktionsnedsättning, men som ändå deltar i undervisningen i sin nuvarande skola. Det är dock centralt att få till stånd en fungerande elevgrupp i en resursskola för att lärmiljön ska bli ändamålsenlig. Elever med långvarig skolfrånvaro kan ha behov av att komma in i en grupp med tillgång till klasskamrater. Om enbart elever med långvarig skolfrånvaro antas till en viss resursskola kan det i praktiken bli så att det inte finns någon elevgrupp att ansluta till och då är risken att återgången till skolan inte fungerar. Vid bedömningen av vilken elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder måste således även elevgruppens sammansättning beaktas.

Exempel på faktorer som behöver beaktas vid urval till en resursskola är hur stor del av sin skolgång som en viss elev har missat i praktiken eller hur stora behov av anpassningar som en elev har på grund av sina funktionsnedsättningar eller hur stora svårigheter eleven har i sin skolgång i övrigt. Dessa faktorer får beaktas utifrån resursskolans eventuella specialisering mot t.ex. vissa funktionsnedsättningar. Även om det är svåra avvägningar anser regeringen att det inte finns någon bättre urvalsgrund än att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Som nämnts i avsnitt 6.1.1 finns det skäl för att ta fram vägledningar för hur utredningar och bedömningar inför placering vid resursskola kan göras. Som nämnts ovan ansvarar vidare elevens hemkommun för att utbildning i skolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i skolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt (se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen). Om en elev med långvarig skolfrånvaro inte får plats på en viss resursskola är således kommunen skyldig att tillse att de anpassningar av skolmiljön som eleven behöver för att kunna komma tillbaka till undervisning i skolan vidtas på en annan skolenhet. Om eleven har negativa erfarenheter från sin nuvarande skola kan kommunen i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare behöva överväga om elevens skolgång skulle kunna fungera bättre vid en annan ordinarie skolenhet.

I propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) föreslås också att det i skollagen ska tydliggöras att de urvalsgrunder som där föreslås gälla för kommunala skolenheter, t.ex. syskonförtur, geografiskt baserat urval, skolspår och slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter), inte ska gälla för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola. I stället hänvisas till den urvalsgrund som i denna proposition föreslås gälla för sådana skolor, dvs. att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Det föreslås i nämnda proposition också att motsvarande urvalsgrund även ska införas för kommunala resursskolor med förskoleklass, trots att sådana skolenheter inte regleras i skollagen i övrigt, utöver att de omfattas av de förtydliganden som i avsnitt 6.1.1 i denna proposition föreslås göras i 3 kap. skollagen, se vidare propositionen Ett mer likvärdigt skolval.

Riksförbundet Attention anför att elever måste tillåtas gå kvar fast de kanske inte kan betraktas som att de har ”störst” behov längre, eftersom de

med skolans hjälp fungerar bättre än många elever som inte ännu har fått plats. Regeringen konstaterar att bestämmelsen om urval gäller elever som söker till resursskolan. Regeringen lämnar i avsnitt 6.1.3 ett förslag om att en elev som har antagits till en resursskola ska ha rätt att gå kvar där så länge eleven har behov av det särskilda stöd som ges där. Det blir således inte fråga om en prioritering mellan sökande elever och elever som redan går på skolan.

Skolinspektionen påtalar att förslaget om urval är allmänt hållet vilket kommer påverka tillsynen. Regeringen är medveten om att mer preciserade bestämmelser ger *Skolinspektionen* fler verktyg i tillsynen än mer allmänt hållna bestämmelser. Mot bakgrund av vad som anförs ovan anser dock regeringen att det inte är lämpligt att precisera urvalsbestämmelsen ytterligare.

6.1.3 Placeringen ska följas upp och eleven ska få gå kvar så länge eleven behöver det särskilda stöd som resursskolan erbjuder

Regeringens förslag: En elevs placering vid en kommunal resursskola ska regelbundet följas upp och utvärderas.

En elev ska ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt de vanliga placeringsbestämmelserna för grundskolan.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte någon rätt för en elev att gå kvar vid resursskolan eller någon reglering för placeringens upphörande.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens förslag. Flera remissinstanser är dock kritiska bl.a. till att elevernas rätt att gå kvar vid skolan försvagas.

Barnombudsmannen (BO) betonar vikten av att skolhuvudmännen både på huvudmannan- och enhetsnivå följer upp och utvärderar hur resursskolorna fungerar. Elevernas egna erfarenheter och synpunkter ska vara en självklar del i detta. *Karolinska institutet* anser att det i fråga om uppföljningen skulle kunna göras en tydligare koppling till utvärderingsarbetet med vårdnadshavare och elev. *Högskolan Kristianstad* anser att en placering i såväl resursskola som särskild undervisningsgrupp behöver utvärderas terminsvis för att undvika marginalisering.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anför att placering vid resursskola utgår från elevens behov och placeringstiden varierar. Vissa elever kommer att vara inskrivna under hela sin skolgång och andra endast under en period. Enligt SKR kan det finnas vinster med att placera resursskolan i närheten av en ordinarie skolenhet, då det öppnar upp för samverkan, tillgång till ämneskompetens och underlättar övergångar. SKR föreslår också att Skolverket och SPSM får i uppdrag att ta fram stödmaterial för hur kommuner kan arbeta med uppföljning, utvärdering och samverkan gällande elever placerade i resursskola.

Enligt *Sveriges Skolledarförbund* skulle en alternativ utvecklingsväg, för att underlätta samverkan och övergångar, kanske kunna vara att såväl kommunala som fristående resursskolor endast tillåts om dessa ligger i anslutning till en annan grundskoleenhet.

Riksförbundet Attention anser att det måste finnas krav på att återgången är förankrad, strukturerad, väl planerad och genomförs successivt. En hastig och oplanerad förändring kan starkt försämra elevens mående vilket kommer påverka fortsatt skolgång. När det gäller uppföljning och utvärdering anser förbundet att riktlinjer ska tas fram och att tidsintervall bör tydliggöras. *Funktionsrätt Sverige* och *Autism- och Aspergerförbundet* anser att det ska skrivas in ett motkrav i skollagen om att den tidigare skolan måste ha gjort nödvändiga anpassningar om en elev förväntas återgå dit. *Funktionsrätt Sverige* vill även se ett tillägg om att målet ska vara att eleven ska återföras till sin ordinarie skola och klass. *Autism- och Aspergerförbundet* undrar om det finns en risk att eleven måste återgå trots ett fortsatt stort behov av placeringen, om en annan elev anses ha ännu större behov. Förbundet anser inte att en kommun ska kunna neka en elev plats i en kommunal resursskola på grund av ekonomiska eller organisatoriska svårigheter och är emot den skrivningen i alla delar i skollagen.

Skolväsendets överklagandenämnd pekar på att uppföljningen enligt utredningen ska ske utifrån möjligheten att återgå till ett ordinarie sammanhang. Men då utredningen kopplar målgruppen för resursskolor till elever i behov av särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen kan förslaget enligt nämnden riskera att slå fel i praktiken. En resursskola kommer ha generella anpassningar av sin verksamhet, som kan leda till att en elev som i sin tidigare skola bedömts vara i behov av särskilt stöd inte längre bedöms vara det enligt definitionen i 3 kap. skollagen. Vid en sådan situation kommer eleven inte längre tillhöra målgruppen för resursskolan och placeringen bör följaktligen upphöra av den anledningen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), som lyfter vikten av att placeringen följs upp och omprövas kontinuerligt, anför att det också behövs en plan för hur återgången till ordinarie skola ska gå till. SPSM ser dock en risk för att elever som placeras i en resursskola kan hamna i ett sämre läge än andra elever om skollagens regler om placering och rätt att gå kvar i en viss skola inte ska gälla. *Stockholms kommun* konstaterar att elever i en fristående resursskola har rätt att där genomföra hela sin grundskoleutbildning, men i utredningens förslag skulle elever i en kommunal resursskola inte ges samma rätt. *Statens skolinspektion* påpekar att utredningens övergripande målsättning om att eleverna i resursskola ska återgå till ordinarie skolverksamhet kan vara problematisk och ingripande för elever med så pass stora stödbehov där den ordinarie skolenheten inte lyckas eller förmår att anpassa en tillgänglig lärmiljö. Dessa elever måste enligt Skolinspektionen känna trygghet i en mer varaktig placering. *Göteborgs kommun* anser att utredningens ståndpunkt inte är möjlig att förena med en verksamhet för elever som har ett funktionshinder där ett normalt skolsammanhang kan vara det som hindrar en elev att tillgodogöra sig skolan. Det är därför enligt kommunen inte bra att elever kontinuerligt ska prövas mot en skolerfarenhet i ordinarie skolsammanhang som visat sig negativ för eleven.

Statens skolverk anser att det bör övervägas om det inte i författningstext bör införas en bestämmelse om att en elev ska ha rätt att gå kvar på skol-

enheten, åtminstone under den tid som eleven har behov av en placering på resursskola.

Nätverket Fristående resursskolor avstyrker att placeringen regelbundet ska följas upp och utvärderas då ingen elev ska tvingas återgå till ordinarie skolsammanhang. Enligt nätverket ska elever, vårdnadshavare och den mottagande skolan kunna lita på att elevens skolplacering är varaktig. Om det ändå införs en ordning där en elev kan flyttas från resursskolan utan vårdnadshavares samtycke måste det enligt nätverket till regler som garanterar eleven det stöd som behövs i den mottagande skolan. *Linnéuniversitetet*, som avstyrker förslaget om reglering av kommunala resursskolor, har motsatt inställning och anser att det ur elevernas perspektiv ofta är mycket problematiskt när de placeras i en särskild verksamhet och inte ges förutsättningar att återgå till den ordinarie undervisningen.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer i sak med förslagen i rutan ovan. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslagen. *Skolinspektionen* och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på förslagen.

Funktionsrätt Sverige och *Riksförbundet FUB* tillstyrker förslagen, även om de anser att målet principiellt ska vara att eleven kan återgå till sin ursprungsskola och klass med motkravet att det måste säkerställas att det gjorts adekvata förändringar i skolmiljön. *Autism- och Aspergerförbundet* anser att det bör skrivas in motkrav i skollagen gentemot huvudman/rektor om en elev som fått plats på en kommunal resursskola förväntas återgå till sitt ordinarie sammanhang på tidigare skola. Det bör då ställas som krav att skolan måste ha gjort nödvändiga och adekvata anpassningar i skol- och lärmiljön för att möjliggöra att eleven kan komma tillbaka.

Idéburna skolors riksförbund anser att en förutsättning för förslaget att en elev ska ha rätt att gå kvar i resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder är en tydligare definition av målgruppen och åtminstone exempel på olika typer av svårigheter som kan berättiga till en plats i resursskola. Om det i huvudsak skulle handla om att eleven uppnår kunskapsmål så finns det enligt förbundet en risk att placeringen avbryts så snart resursskolan lyckats med sina insatser och eleven klarar sin skolgång.

SPSM är positiv till en rätt för elever att gå kvar vid en resursskola, men anser att bestämmelsen bör utformas på det sättet att en elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge elevens behov av särskilt stöd bäst kan tillgodoses vid resursskolan. Myndigheten anser att kommunens möjlighet att frångå en vårdnadshavares önskemål om skolplacering utifrån hänsyn till andra elevers trygghet och studiero även bör gälla för resursskolor.

SKR anser att rätten att gå kvar är någonting som kan ge konsekvenser som man behöver ta i beaktande. Det behöver finnas incitament för en lyckad återgång, annars riskerar verksamheten att växa till ett parallellt skolsystem med starka inlåsnings effekter som varken gynnar individen eller samhället. Förslaget om att skollagens vanliga placeringsbestämmelser (10 kap. 30 och 31 §§) inte ska gälla för resursskolorna innebär enligt *SKR* att kommunen inte längre kan avsluta en placering vid resursskolan på den grunden att placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller med hänsyn till övriga

Prop. 2021/22:156 elever trygghet och studiero. SKR anser att samma regler bör gälla i hela skolsystemet.

Skolverket undrar om bestämmelsen om vad som sker om vårdnadshavarna önskar att placeringen vid resursskolan ska upphöra behövs, eftersom det kan antas följa av skolplaceringsbestämmelserna i övrigt. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* undrar om rätten att välja skola fortfarande gäller när vårdnadshavare önskar avsluta sitt barns placering på kommunal resursskola.

Skälen för regeringens förslag

Då placeringen vid en resursskola grundas på elevens stödbehov bör den följas upp och utvärderas

Som framgår av avsnitt 6.1.1 föreslår regeringen förtydliganden i skollagen som utgår från att en resursskola enbart tar emot elever i behov av särskilt stöd och att de generella anpassningar som görs i resursskolans verksamhet och som kommer alla skolans elever till del bedöms vara ett särskilt stöd i sig. Enskilda elever kan därutöver ha behov av ytterligare särskilt stöd. En placering vid en kommunal resursskola föreslås i avsnitt 6.1.1 grundas på elevens behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. I samma avsnitt föreslås att det ska anges i 3 kap. 7 § skollagen att en elev i en resursskola ska ges särskilt stöd. Detta innebär dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan enligt 3 kap. 9 § skollagen, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes inför placeringen av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver. Förslaget innebär vidare att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det ska också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen (3 kap. 9 § skollagen). Som nämnts i avsnitt 6.1.1 ska i detta sammanhang observeras att om en elev, som t.ex. har en eller flera funktionsnedsättningar, med hjälp av de generella anpassningarna i en resursskolans verksamhet och eventuellt ytterligare särskilt stöd uppfyller de betygs-kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, så innebär inte detta med automatik att eleven inte längre är i behov av det särskilda stöd som resursskolan ger. Det kan i stället vara så att eleven uppfyller nämnda kriterier just därför att eleven får detta särskilda stöd och att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna om eleven inte får detta stöd. Det måste således göras en noggrann utvärdering och analys av om eleven är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis eller inte. Därutöver anser regeringen, i likhet med utredningen, att själva placeringen på resursskolan bör följas upp och utvärderas. I detta ligger också att följa upp om möjligheten att återgå till ett ordinarie skolsammanhang har förbättrats genom att åtgärder har vidtagits i det ordinarie skolsammanhanget.

Enligt utredningen framgår det i en del av de intervjuer som genomförts att resursskolan inte för frågan på tal om eleven skulle bedömas kunna gå

i en ordinarie skola, vilket skulle kunna bidra till inläsningseffekter genom att placeringar blir längre än de annars skulle ha varit. Regeringen delar uppfattningen att om det efter en tid skulle bedömas vara till en elevs bästa att återgå till en ordinarie grundskola – hemskolan eller en annan – bör frågan tas upp för att undvika inläsningseffekter. Om huvudmannen och vårdnadshavarna är överens om att en elev kunskapsmässigt och socialt skulle gynnas av att återgå till en ordinarie skola ska eleven återgå till en sådan. Kommunen är huvudman för hela den kommunala grundskoleverksamheten och har därför, till skillnad från huvudmannen för en fristående resursskola, en överblick över det särskilda stöd som kan ges vid kommunens olika skolenheter. För vissa elever med stora stödbehov är dock en återgång varken önskvärd eller realistisk, vilket såväl utredningen som flera remissinstanser framhåller. Som regeringen utvecklar närmare nedan bör vidare en elev vid en resursskola ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge han eller hon är i behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder.

Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att det är angeläget att resursskolan har kontakt med ordinarie skolor för att underlätta återgång till ett ordinarie skolsammanhang för de elever då det kan fungera. Som utredningen och bl.a. SKR framför kan samverkan och återgång underlättas om resursskolan är placerad i närheten av en ordinarie skolenhet.

SPSM tillstyrker förslaget om uppföljning och utvärdering, men menar att det behövs vägledning i någon form om hur detta bör gå till. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör vara upp till varje kommun att bestämma hur de vill organisera denna uppföljning och utvärdering av placeringen. För att inte ge upphov till ytterligare administration bör det kunna hanteras inom ramen för den kontinuerliga uppföljning och utvärdering som redan i dag ska göras avseende en elevs åtgärdsprogram. Som angetts ovan i avsnitt 6.1.1 avser dock regeringen ge Skolverket i uppdrag att ta fram en vägledning för hur utredningar och bedömningar inför placering vid resursskola kan göras. Ett sådant arbete skulle också kunna omfatta hur arbete med uppföljning och utvärdering av placeringarna kan göras.

Eleven ska ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge han eller hon är i behov av resursskolans särskilda stöd

Utredningens lagförslag innebär att skollagens vanliga bestämmelser om placering och rätt att gå kvar vid en kommunal skolenhet (10 kap. 30 och 31 §§) inte ska gälla för en resursskola. Utredningen anför att det inte bör finnas någon rättighet för eleven att behålla en plats vid en kommunal resursskola, eftersom det inte finns någon rättighet för den enskilde eleven att placeras där. Utredningen anger också att om resursskolan vid en uppföljning av åtgärdsprogrammet och placeringen kommer fram till att det inte längre är nödvändigt att eleven har sin placering i en resursskola ska kommunen se till att bereda eleven plats vid en ordinarie skolenhet.

Flera remissinstanser, bl.a. Skolverket och Nätverket *Fristående resursskolor*, är kritiska till att utredningen inte föreslår någon rätt för elever att gå kvar vid en kommunal resursskola. Regeringen gör bedömningen att elevperspektivet behöver stärkas jämfört med utredningens förslag i detta avseende. Som Skolverket anger är det svårt att motivera varför elever på

Prop. 2021/22:156 kommunala resursskolor, som i många avseenden kan tänkas vara i större behov av kontinuitet och förutsebarhet i sin utbildning än andra elever, ska ha minst skydd för sin skolplacering.

Då en placering föreslås grundas på elevens behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder bör också rätten att gå kvar där knyts till samma behov. Det föreslås därför att det i lagtexten införs en bestämmelse om att en elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Med detta förslag och de förtydliganden som i avsnitt 6.1.1 föreslås i målgruppsbestämmelserna för resursskolor och i 3 kap. skollagen åtgärdas också den risk som *Skolväsendets överklagandenämnd* ser med utredningens förslag, nämligen att placeringen upphör om eleven till följd av resursskolans generella anpassningar klarar målen för utbildningen. Det blir i stället tydligt att de generella anpassningar som resursskolans verksamhet innebär för alla elever där är ett särskilt stöd i sig och att en elev inte automatiskt ska anses klara sig utan särskilt stöd bara för att eleven i resursskolan uppfyller de betygsriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Det kan i stället vara så att eleven uppfyller dessa kriterier just därför att eleven får detta särskilda stöd och att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna om eleven inte får detta stöd. Det måste således göras en noggrann utvärdering och analys av om eleven är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis eller inte. En placering vid resursskolan bör visserligen, som *SKR* anför, inte bli mer långvarig än elevens behov. Placeringen bör dock inte heller bli kortare än vad eleven behöver. Som flera remissinstanser, bl.a. *Skolinspektionen*, framhåller behöver vissa elever med stora stödbehov kunna känna trygghet i en varaktig placering. Elever och vårdnadshavare måste kunna känna att en positiv utveckling på resursskolan i sig inte innebär en risk för att placeringen avslutas, vilket skulle kunna påverka elevernas utveckling negativt. Det avgörande bör i stället vara om eleven fortfarande är i behov av det särskilda stöd som resursskolans verksamhet erbjuder.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med regeringens förslag. *Friskornas riksförbund* tillstyrker förslaget. *Skolverket*, *Skolinspektionen* och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på förslaget. *SPSM* anser att bestämmelsen bör utformas så att en elev har rätt att gå kvar så länge elevens behov av särskilt stöd bäst kan tillgodoses vid resursskolan. *SPSM* anser även att möjligheten att frångå en vårdnadshavares önskemål om skolplacering utifrån hänsyn till andra elevers trygghet och studiero bör gälla även för resursskolor. *SKR* anser att skollagens vanliga placeringsbestämmelser även ska gälla även för resursskolor när det gäller kommunens möjligheter att avsluta en placering vid resursskolan på den grunden att den skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Regeringen konstaterar att skollagens vanliga placeringsbestämmelser (10 kap. 30 och 31 §§) bygger på att en elev ska placeras och ha rätt att gå kvar vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. När det gäller rätten att gå kvar får kommunen frångå vårdnadshavares önskemål endast om placeringen skulle medföra

betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (punkten 1) eller om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (punkten 2). I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet anges att om en elev under sin skolgång får så stort stödbehov att det skulle medföra betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för en kommun att ge stödet i den skola som eleven går, får eleven flyttas till en skola där stödet lättare kan ges. Det betonas dock att svårigheterna ska vara av sådan art att de kan anses som betydande för kommunen och inte bara för skolenheten. När det gäller undantaget från rätten att gå kvar med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero anges i propositionen att utgångspunkten måste vara att trygg skolmiljö och studiero kan skapas utan att en elev som misskött sig flyttas från skolan. I vissa fall kan dock den situationen uppstå att en elev som misskött sig och som kan få sitt eventuella stödbehov tillgodosett på skolenheten, måste flyttas för att det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Det anges att bestämmelsen bör tillämpas med stor försiktighet (prop. 2009/10:165 s. 379).

Eftersom skollagens vanliga bestämmelser om rätten att gå kvar vid en skolenhet bygger på att vårdnadshavares önskemål är huvudregeln, måste kommunen i vissa undantagssituationer få frångå önskemålet. När det gäller placering vid en kommunal resursskola är emellertid utgångspunkten enligt de föreslagna nya placeringsbestämmelserna att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder (se avsnitt 6.1.1). Det är således inte vårdnadshavarnas önskemål som är avgörande för placeringen utan kommunens professionella pedagogiska bedömningar. Regeringens förslag innebär vidare att en elev som har placerats på en kommunal resursskola bara ska ha rätt att gå kvar så länge eleven har behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Som anges ovan delar regeringen *Skolverkets* synpunkt att det inte är rimligt att dessa elever, som i många avseenden kan tänkas vara i större behov av kontinuitet och förutsägbarhet än andra elever, ska ha minst skydd för sin skolgång. Samtidigt bör en placering vid en resursskola, som *SKR* anför, inte bli mer långvarig än eleven behöver. Regeringen anser att en rätt för en elev som har placerats på en kommunal resursskola att gå kvar vid resursskolan så länge eleven har behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder är en lämplig avvägning.

Idéburna skolors riksförbund anser att en förutsättning för förslaget att en elev ska ha rätt att gå kvar i resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder är en tydligare definition av målgruppen och åtminstone exempel på olika typer av svårigheter som kan berättiga till en plats i resursskola. Om det i huvudsak skulle handla om att eleven uppnår kunskapsmål så finns det enligt förbundet en risk att placeringen avbryts så snart resursskolan lyckats med sina insatser och eleven klarar sin skolgång. Som regeringen har anført i avsnitt 6.1.1 och ovan är det inte så regeringens förslag ska tolkas. Det faktum att en elev uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, innebär inte med automatik att eleven inte längre är i behov av det särskilda stöd som resursskolan ger. Det kan i stället vara så att eleven uppfyller dessa kriterier just därför att eleven får detta särskilda stöd och att det kan befaras att eleven inte kommer att uppnå kriterierna om eleven inte får detta stöd. Det måste således göras en noggrann utvär-

Prop. 2021/22:156 dering och analys av om eleven är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis eller inte. Precis som vid den inledande placeringen bör kommunen som huvudman ansvara för den pedagogiska bedömningen i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid resursskolan. Av skollagens portalparagraf om barnets bästa framgår att barnets åsikter i frågor som rör honom eller henne ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 § skollagen). Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.1.6 föreslår regeringen att en kommuns beslut i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

När det gäller dagens möjlighet att avsluta en skolplacering med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero bygger också den på att huvudregeln är vårdnadshavares önskemål om placering. Enligt 10 kap. 30 § andra stycket skollagen får kommunen frångå elevens vårdnadshavares önskemål bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Enligt 5 kap. 3 § skollagen ska utbildningen vid alla skolenheter utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. I samma kapitel regleras bl.a. disciplinära åtgärder och tillfälliga omplaceringar inom skolenheten eller till en annan skolenhet. Som framgår av avsnitt 6.1.1 gäller dessa bestämmelser även vid resursskolor. Dagens bestämmelser innebär således att även elever vid resursskolor kan omplaceras tillfälligt enligt 5 kap. 12 och 13 §§ och omplaceras permanent till en annan skolenhet med stöd av 10 kap. 30 § andra stycket. Ett beslut om permanent omplacering kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen.

Utredningens förslag innebär att möjligheten till permanent omplacering på grund av andra elevers trygghet och studiero tas bort. Som framgår ovan motsätter sig både *SPSM* och *SKR* detta förslag. Regeringen konstaterar att en elev, med eller utan funktionsnedsättningar, kan vara utåtagerande och i behov av särskilt stöd. Det kan vara så att en elev blir utåtagerande under vissa förhållanden. Det kan t.ex. bero på att tillräckliga anpassningar av skolmiljön inte har gjorts i förhållande till elevens funktionsnedsättning. Om en elev som har bedömts ha behov av det särskilda stöd som en resursskola erbjuder har placerats där, bedöms hota andra elevers trygghet och studiero bör således resursskolan utvärdera om de stödåtgärder som eleven får är adekvata eller om de bör ändras. Under en kortare period kan, medan andra anpassningar förbereds, enskild undervisning vara ett alternativ, antingen enligt 3 kap. 11 §, om det bedöms vara det lämpligaste ur elevens perspektiv, eller enligt den föreslagna nya lydelsen av 5 kap. 12 § skollagen i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), om det anses nödvändigt av hänsyn till andra elever. Regeringen konstaterar att fristående resursskolor inte har någon möjlighet att omplacera en elev permanent på grund av andra elevers trygghet och studiero. Regeringen anser att en sådan möjlighet inte heller bör finnas för kommunala resursskolor.

Det ovan sagda innebär att skollagens vanliga bestämmelser om placering och rätt att gå kvar vid en kommunal skolenhet med grundskola (10 kap. 30 och 31 §§) inte ska gälla för en kommunal resursskola. I stället ska, som föreslås i avsnitt 6.1.1, kommunen ansvara för att bedöma 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. Regeringen föreslår också att en elev ska ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om en elev fortfarande har behov av stödinsatser, men eleven och vårdnadshavarna är positivt inställda till att eleven ska återgå till en ordinarie grundskola, är det centralt att båda skolorna gör förberedelser för att övergången ska fungera så bra som möjligt. Som bl.a. *Funktionsrätt Sverige*, *Riksförbundet FUB* och *Autism- och Aspergerförbundet* anför, är det i så fall nödvändigt att den mottagande skolenheten genomför de anpassningar som krävs för att kunna ta emot eleven.

Regeringen anser att det bör framgå av skollagen att inte bara den initiala placeringen vid resursskolan utan också den fortsatta placeringen på resursskolan är frivillig samt vad som gäller om vårdnadshavaren inte längre vill att eleven ska vara placerad där. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* har frågat om rätten att välja skola fortfarande gäller om en vårdnadshavare önskar avsluta sitt barns placering på en kommunal resursskola. Svaret på den frågan är ja. I så fall ska huvudregeln i 10 kap. 30 § skollagen tillämpas, dvs. en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola. Kommunen får annars frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Om eleven fortfarande har ett stort stödbehov behövs det givetvis en dialog med eleven och elevens vårdnadshavare om vilka alternativ som kan vara bäst för elevens fortsatta skolgång. Elevens vårdnadshavare kan också ansöka om plats för sitt barn vid en annan resursskola eller vid en fristående skola som inte är en resursskola. Regeringen föreslår således att det av skollagen ska framgå att om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 10 kap. 30 § skollagen.

6.1.4 Kommunerna bör beakta elevernas intresse av ändamålsenliga kommunikationer

Regeringens bedömning: Kommunens skyldighet att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna bör även framöver omfatta de kommunala resursskolorna.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att skollagens bestämmelse om att varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § första stycket) inte ska gälla för kommunala resursskolor.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag, även om få remissinstanser yttrar sig särskilt om frågan.

Statens skolverk anser dock att kommunens skyldighet att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna rör kommunens organisation av sitt skolväsende i stort. Skolverket uppfattar inte att bestämmelsen skulle ställa krav på att varje inrättande av en skolenhet måste innebära att den för varje elev i kommunen ska anses ligga i rimlig närhet till hemmet. Då kommunens grundskola betraktas i sin helhet bör det sammantagna nätverket av grundskolor tillgodose ändamålsenliga kommunikationer för eleverna, vilket inte borde hindra att kommunen vid specifika skolenheter samlar viss kompetens för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd. Behovet av avsteg från denna princip måste enligt Skolverket vägas mot elevernas behov av en ändamålsenlig utformning av resursskolorna ur kommunikationssynpunkt. *Högskolan Kristianstad* anser att närhetsprincipen är central i svensk skollagstiftning och även framgent bör beaktas när elever erbjuds plats i särskild undervisningsgrupp eller resursskola.

Autism- och Aspergerförbundet undrar om det finns en risk att kommunen nekar skolskjuts för en elev på en kommunal resursskola då den enligt närhetsprincipen inte är den närmaste skolan. *SPSM* anser att det behöver säkerställas att begränsningar i rätten till skolskjuts inte innebär att en elev som placerats i en resursskola inte kan utnyttja stödet.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars bedömning överensstämmer med bedömningen i rutan ovan. De flesta, bl.a. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Skolväsendets överklagandenämnd* och *SKR* har inga synpunkter på bedömningen. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* delar bedömningen. *SPSM* delar bedömningen och anser att det är positivt att det förtydligas om rätten till skolskjuts. Enligt *SPSM* bör en elev som placeras vid en kommunal resursskola ha samma rätt till skolskjuts som övriga elever vid kommunens grundskolor. *Autism- och Aspergerförbundet* påpekar att de elever med autism som är i behov av skolskjuts till skolan för att klara sin skolgång behöver få det, även om det inte är den närmaste skolan och även om den ligger i en angränsande kommun. Förbundet anser att kommunen inte ska kunna neka skolskjuts för dessa elever med hänvisning till ekonomiska eller organisatoriska svårigheter.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har föreslagit att skollagens bestämmelse om att varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § första stycket) inte ska gälla för kommunala resursskolor. En kommun kan enligt utredningen av förklarliga skäl inte åläggas att upprätthålla närhetsprincipen för sina resursskolor.

Det kan konstateras att aktuell bestämmelse i den tidigare nämnda domen från HFD om kommunala resursskolor inte ansågs hindra en kommun att inrätta resursskolor inom grundskolan vid vilka vårdnadshavare ges möjlighet att ansöka om placering av en elev (HFD 2017 ref. 50). Enligt förarbetena anger bestämmelsen grundsatsen att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid

måste utgöra en betydelsefull faktor vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen. Självfallet måste då avvägningar många gånger göras, t.ex. mellan olika elever eller mellan vissa elevers intresse av en kort skolväg och vikten av att skolorna får en rationell storlek. Det är enligt förarbetena inte möjligt att ge några detaljerade föreskrifter för hur dessa avvägningar ska göras, men det är kommunernas skyldighet att alltid finna sådana lösningar som ger varje elev en situation som vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som rimlig för eleven (prop. 2009/10:165 s. 738 och prop. 1990/91:115 om vissa skollagsfrågor m.m., s. 73).

Syftet med bestämmelsen är således att eleverna i grundskolan inte ska belastas med längre skolvägar och skolresor än vad som är nödvändigt. Enligt förarbetena finns det utrymme för kommunerna att göra avvägningar. Regeringen delar *Skolverkets* uppfattning att kommunerna även vid inrättandet av resursskolor bör beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna. Utrymmet för avvägningar bör dock bli större för lokaliseringen av resursskolor mot bakgrund av deras karaktär och begränsade målgrupp. Det förhållandet att placeringen bygger på frivillighet hindrar också att en elev placeras vid en skolenhet med längre resväg mot vårdnadshavarnas vilja. Utredningens förslag om att bestämmelsen om kommunens skyldighet att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna ska upphävas för resursskolor bör således inte genomföras.

När det gäller synpunkterna från bl.a. *SPSM* om skolskjuts innebär regeringens förslag inte några inskränkningar i rätten till skolskjuts. Enligt skollagen har elever i grundskola med offentlig huvudman rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns grundskola med stöd av vissa bestämmelser. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska kommunen dock även anordna skolskjuts i dessa fall (10 kap. 32 §).

Enligt utredningen kan det innebära tillkommande kostnader för skolskjuts för en kommun att en elev byter skola till en resursskola, om resursskolan ligger långt från elevens bostad. Regeringens lagförslag innebär att det förtydligas att kommunen ska besluta om placering av en elev vid sin kommunala resursskola om kommunen bedömer att eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det är inte elevens och vårdnadshavarens önskemål som ska vara avgörande för en placering, utan kommunens professionella bedömning. Det behöver inte ens vara vårdnadshavarna som har ansökt om placeringen utan det kan elevens rektor ha gjort (se avsnitt 6.1.2). En elev vid en kommunal resursskola kan då inte anses ha valt att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle placerat eleven. En elev som kommunen har valt att placera vid sin kommunala resursskola har alltså rätt till kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Autism- och Aspergerförbundet anför att elever med autism som är i behov av skolskjuts behöver få det, även om skolan ligger i en angränsande kommun. En elevs hemkommun har enligt skollagen, med ett undantag, inte skyldighet att ordna skolskjuts för elever som går i en annan kommuns skola. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska dock kommunen anordna skolskjuts ändå (10 kap. 33 § skollagen). Den fråga som *Autism- och Aspergerförbundet* tar upp har inte behandlats i utredningen och det saknas beredningsunderlag för att hantera den i denna proposition.

6.1.5 Motsvarande reglering ska gälla för grundsärskolan

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i skollagen att en kommun får begränsa utbildningen vid en viss grundsärskoleenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd. Benämningen resursskola ska införas i lagen för skolenheter där utbildningen begränsas på detta sätt. Kommunen ska ansvara för att bedöma 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.

En kommun ska besluta om placering av en elev vid en kommunal resursskola inom grundsärskolan, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan ska även få göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det. 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.

Förhållandet mellan resursskolor och bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska förtydligas enligt nedan.

I stället för bestämmelserna om utredning om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska det där anges att vid resursskolor ska varje elev ges särskilt stöd. Det innebär dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes vid placeringen av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.

En elevs placering vid en kommunal resursskola ska regelbundet följas upp och utvärderas. En elev ska ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen ska

upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt de vanliga placeringsbestämmelserna för grundsärskolan.

Regeringens bedömning: Kommunens skyldighet att vid utformningen av sin grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna bör även framöver omfatta de kommunala resursskolorna.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att en placering ska grundas på elevens behov och förutsätta elevens vårdnadshavares medgivande samt att placeringen regelbundet ska följas upp och utvärderas. Utredningen har inte föreslagit att det ska förtydligas att kommunen ansvarar för att bedöma 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. Utredningen har inte heller föreslagit förtydliganden i förhållande till bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag.

Autism- och Aspergerförbundet anser att förslaget är bra framför allt ur elevens perspektiv. Enligt förbundet finns det många bra grundsärskolor men långt ifrån alla har kompetens för att möta elever med både autism och en intellektuell funktionsnedsättning. Enligt förbundet är det angeläget att man arbetar mer aktivt med att skapa fungerande skol- och lärmiljöer för eleverna med autism och intellektuell funktionsnedsättning i grundsärskolan. En del elever med autism byter också skolform under sin grundskoletid och det är relativt vanligt att de fristående resursskolorna med inriktning mot autism tar emot både grundskole- och grundsärskoleelever. Förbundet undrar också om det behöver tydliggöras hur förutsättningarna för en placering i en kommunal resursskola förhåller sig till annat särskilt stöd. *Riksförbundet FUB* välkomnar att regleringen föreslås innefatta även grundsärskolan. Förbundet delar utredningens uppfattning att det är viktigt att sträva efter att lagstiftningen i grundsärskolan går i linje med lagstiftningen i grundskolan och ser det som självklart att elever som läser enligt grundsärskolans läroplan kan vara integrerade i resursskolor. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget och kan se en mängd olika elevsituationer där det kan vara motiverat att överväga möjligheten att starta en resursskola för elever som tillhör grundsärskolans målgrupp. Inte minst kan det vara aktuellt att ha en resursskola som är öppen för elever i både grund- och grundsärskolan. Det kan också underlätta för elever som byter skolform. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* delar uppfattningen att det är önskvärt att sträva mot att harmonisera lagstiftningen för grund- respektive grundsärskolan. SKR ser inte att behovet av att starta resursskolor inom grundsärskolan kommer att vara särskilt omfattande, men ställer sig positiva till att kommunerna inte begränsas i hur de väljer att organisera sin verksamhet. *Nätverket Fristående resursskolor* tillstyrker att en kommun får ha resursskolor inom grundsärskolan och anger att det finns fristående resursskolor som tar emot elever med olika neuropsykiatriska diagnoser som samtidigt har en intellektuell funktionsnedsättning.

Stockholms kommun delar utredningens avsikt att införa en likvärdig reglering för grundsärskolan men anser att konsekvenserna för målgruppen bör utredas ytterligare innan en reglering införs.

Statens skolverk instämmer i utredningens uppfattning om att kommunala resursskolor behöver regleras både vad gäller grundskolan och grundsärskolan och ser det som positivt att utredningen föreslår en lagstiftning som harmonierar. Skolverket avstyrker dock utredningens förslag av samma skäl som angetts i fråga om grundskolan, dvs. det saknas en mer utförlig konsekvensanalys utifrån ett elevperspektiv och myndigheten önskar bl.a. att det i författningstext tydligt framgår vilka som är resursskolans målgrupp. Skolverket ser inte heller att det är motiverat att göra undantag från reglerna om utformning av grundsärskolan (11 kap. 28 § första stycket). När det gäller undantag från rätten att gå kvar på skolenheten (11 kap. 30 §) bör det enligt Skolverket övervägas att införa en bestämmelse om att en elev ska ha rätt att gå kvar åtminstone under den tid som eleven har behov av en placering på resursskola.

Enligt *Högskolan Kristianstad* och *Malmö universitet*, som båda är emot förslaget, finns det inte behov av resursskolor inom grundsärskolan då skolformen redan har mindre grupper med hög personaltäthet. Enligt *Malmö universitet* bör rektor för grundsärskolan vid behov organisera specifik kompetensutveckling för lärarna.

Linnéuniversitetet anser att det inte är klarlagt varför det skulle vara motiverat för grundsärskolor att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd. Med hänsyn till argumentet att harmonisera lagstiftningen ställer sig universitetet frågande till utifrån vilken vetenskaplig grund som fristående skolor kan ha fått tillåtelse att inrätta resursskolor för grundsärskolans målgrupp.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Förslaget och bedömningen i utkastet överensstämmer i sak med förslaget och bedömningen i rutan ovan, med den skillnaden att bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen föreslås förtydligas på ett annat sätt. Utkastets förslag innebär att ett åtgärdsprogram bara behöver upprättas för en elev vid en resursskola om eleven behöver ytterligare särskilt stöd utöver resursskolans generella anpassningar.

Skolinspektionen och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på förslagen. *Funktionsrätt Sverige* tillstyrker förslagen. *SKR* bedömer inte att behovet av att starta resursskolor för elever som hör till grundsärskolans målgrupp kommer att vara särskilt omfattande, men ställer sig positiva till att kommunerna inte begränsas i hur de väljer att organisera sin verksamhet. *SKR* delar uppfattningen att det är önskvärt att sträva mot att harmonisera lagstiftningen för grund- respektive grundsärskolan och ställer sig därför även positiva till att dessa elever ska omfattas av bestämmelserna om särskilt stöd. *Riksförbundet FUB* delar uppfattningen att regleringen också ska gälla grundsärskolan. Förbundet anser att elever i grundsärskolan ska ha rätt till extra anpassningar och särskilt stöd, också i form av en kommunal resursskola. Förbundet delar uppfattningen att lagstiftningen bör medge flexibla lösningar för att kunna möta elevernas behov på bästa sätt och att det är viktigt att sträva efter att lagstiftningen i grundsärskolan går i linje med lagstiftningen i grundskolan.

SPSM delar uppfattningen att motsvarande regler bör gälla för grundsärskolan som för grundskolan. SPSM har samma synpunkter på förslagen gällande grundsärskolan som framförts gällande grundskolan. Det är enligt SPSM särskilt viktigt att elever i grundsärskolan som går i en resursskola har åtgärdsprogram på grund av att elevgruppen är mycket heterogen.

Skolverket anser att det är svårt att bedöma hur urvalsbestämmelsen ska användas i praktiken (se närmare ovan i avsnitt 6.1.2). Skolverket undrar också om bestämmelsen om vad som sker om vårdnadshavarna önskar att placeringen vid resursskolan ska upphöra är behövlig (se närmare ovan i avsnitt 6.1.3).

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Grundsärskolan ska enligt skollagen ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning (11 kap. 2 §). Paragrafen är enligt propositionen En gymnasiesärskola med hög kvalitet (prop. 2011/12:50 s. 110) anpassad till att helt motsvara grundskolans syfte. Enligt förarbetena till skollagen ska bestämmelserna om placering av en elev på en skolenhet vara lika för grundsärskolan och grundskolan. Det ansågs också angeläget att utbildningen i grundsärskolan skulle bli mera flexibel och att målet skulle vara att utveckla samverkan mellan grundsärskolan och grundskolan (prop. 2009/10:165 s. 385 och 393). Enligt 3 kap. 6 § skollagen gäller bestämmelserna om särskilt stöd bl.a. grundsärskolorna och för fristående grundskolor finns det redan i dag en bestämmelse i skollagen om att de, i likhet med fristående grundskolor, får begränsa utbildningen till elever i behov av särskilt stöd (11 kap. 34 §). Då även den bestämmelsen infördes för att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor talar det för att kommunala resursskolor inom grundsärskolan redan ansågs tillåtna utan uttrycklig reglering (samma prop. s. 382, 744 och 758). Som HFD lyfter i sitt avgörande om kommunala resursskolor inom grundskolan (HFD 2017 ref. 50) medför den kommunala självstyrelsen att en kommun har en betydande frihet att själv bestämma hur den kommunala verksamheten ska organiseras och administreras.

Personaltätheten i grundsärskolan är hög och undervisningsgrupperna ofta små, vilket innebär att möjligheterna att individanpassa undervisningen och i stor utsträckning arbeta med extra anpassningar är goda (jfr motsvarande resonemang för gymnasiesärskolor i propositionen. En gymnasieutbildning för alla [prop. 2017/18:183] s. 41). Det innebär dock inte att eleverna där inte kan behöva särskilt stöd. Som nämnts ovan gäller bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen för såväl grundskolan som grundsärskolan liksom för flera skolformer. En del elever i grundsärskolan har också åtgärdsprogram om särskilt stöd.

Grundsärskolans målgrupp utgörs av en heterogen grupp elever. Det är därför viktigt att lagstiftningen medger flexibla lösningar för att kunna möta elevernas behov på bästa sätt. Det finns t.ex. en möjlighet för elever i grundskolan att få sin utbildning inom grundsärskolan och omvänt, som s.k. integrerade elever, om de huvudmän som berörs är överens om detta och vårdnadshavarna medger det (7 kap. 9 § skollagen). Som *Autism- och Aspergerförbundet* framhåller behöver exempelvis elever med både autism och en intellektuell funktionsnedsättning en fungerande lärmiljö.

Även om utredningen och remissinstanserna inte ser ett omfattande behov av resursskolor inom den kommunala grundsärskolan framkommer att det kan finnas situationer där det kan vara en fördel att regleringen har-

Prop. 2021/22:156 monierar med grundskolan. Det blir framför allt tydligt att en kommun även inom sin grundsärskola kan ha en resursskola för vissa elever i behov av särskilt stöd, där exempelvis även elever som tillhör grundskolans målgrupp kan gå integrerat. Regeringen anser mot denna bakgrund att lagstiftningen för grundskolan och grundsärskolan bör harmoniera.

Regeringen delar SPSM:s uppfattning att det är viktigt att alla elever vid resursskolor har ett åtgärdsprogram om särskilt stöd och har därför justerat förslagen i detta avseende i förhållande till utkastet när det gäller grundskolan (se avsnitt 6.1.1). Justeringen bör givetvis gälla även grundsärskolan. SPSM:s synpunkter på förslagen i övrigt är desamma som myndigheten har lämnat gällande grundskolan. Regeringen har behandlat dessa synpunkter i avsnitt 6.1.1–6.1.3. *Skolverkets* synpunkter på bestämmelserna om urval och om vad som sker om vårdnadshavarna önskar att placeringen vid resursskolan ska upphöra är desamma som för grundskolan. Regeringen har behandlat dessa synpunkter i avsnitt 6.1.2 och 6.1.3.

Detta innebär sammantaget att motsvarande reglering som föreslås för kommunala resursskolor inom grundskolan i 10 kap. skollagen föreslås införas för kommunala resursskolor med grundsärskola i 11 kap. skollagen. Det innebär vissa ändringar i förhållande till utredningens förslag. Det föreslås bl.a. att det förtydligas i lagtexten att kommunen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Kommunens skyldighet att vid utformningen av sin grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna bör även framöver omfatta resursskolor. Vidare bör ansöknings- och urvalsförfaranden regleras på motsvarande sätt som för grundskolan. Därutöver bör en elev ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Med dessa förtydliganden och ändringar och de förtydliganden i 3 kap. skollagen som föreslås i avsnitt 6.1.1 stärks elevperspektivet för det fall en kommun inrättar en kommunal resursskola inom grundsärskolan.

6.1.6 En kommuns beslut i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en resursskola ska få överklagas

Regeringens förslag: En kommuns beslut i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola inom grundskolan och grundsärskolan ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Andra beslut i fråga om placeringen ska få överklagas bara om överklagande får ske enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att beslut om placering vid en kommunal resursskola inte ska kunna överklagas. Utredningens lagförslag innebär dock ingen begränsning i möjligheten till laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Barnombudsmannen*, samtliga kommuner som yttrat sig, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Sveriges Skolledarförbund*.

Sveriges Skolledarförbund står bakom förslaget att beslut gällande placering i sig inte ska vara överklagningsbara. *Kammarrätten i Göteborg* har utifrån de aspekter som domstolen har att beakta inget att invända mot de förslag och överväganden som lämnas i delbetänkandet. *Friskolornas riksförbund* anser att det är mer rimligt att det inte går att överklaga en placering i resursskola, om det utgick från ett ansökningsförfarande på samma sätt som för fristående resursskolor.

Förvaltningsrätten i Malmö noterar att det i betänkandet anges att en kommuns beslut angående placering av en elev i en resursskola inte bör vara överklagbart. Det saknas enligt förvaltningsrätten motsvarande överväganden angående möjligheten att överklaga en kommuns beslut att vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd. Av skollagen skulle visserligen följa att dessa två typer av beslut inte kan överklagas genom så kallat förvaltningsbesvär (28 kap. 18 §). Eftersom det är kommunen som föreslås kunna fatta beslut i dessa frågor skulle det dock enligt nuvarande ordning vara möjligt att överklaga besluten till allmän förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Om avsikten är att sådana beslut överhuvudtaget inte ska kunna överklagas, krävs enligt förvaltningsrätten att ett överklagandeförbud införs och den frågan bör i sådant fall utredas närmare.

Skolväsendets överklagandenämnd motsätter sig däremot förslaget att beslut om placering i kommunal resursskola inte ska kunna överklagas. Det kan enligt nämnden exempelvis uppstå situationer där vårdnadshavarna önskar och medger placering, men där kommunen gör en annan bedömning av elevens behov av särskilt stöd och nekar elevens plats. Det kan även uppstå situationer där ett urval av sökande som bedöms ha behov av placering vid resursskola måste göras. Även om vårdnadshavarnas önskemål inte ska vara avgörande har de enligt nämnden ett befogat intresse av att kunna få till stånd en överprövning i dessa fall. Enligt nämnden bör vidare möjligheten till laglighetsprövning belysas.

Nätverket Fristående resursskolor anser att en nekad plats i kommunal resursskola ska kunna överklagas av vårdnadshavarna, då denna ordning finns i dag. Allmänna förvaltningsrättsliga principer anger att negativa beslut efter ansökan som huvudregel ska kunna överklagas och det finns ingen anledning att frångå denna ordning enligt nätverket. Nätverket anser även att om det ska vara möjligt att flytta en elev från den kommunala resursskolan utan vårdnadshavarens samtycke, måste vårdnadshavarna ges möjlighet att överklaga ett sådant beslut.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan ovan. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget. *Skolverket* och *Skolinspektionen* har inga synpunkter på förslaget. Skolinspektionen påtalar endast att författningsförslaget om urval är allmänt hållet vilket kommer påverka Skolinspektionens tillsyn. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* tillstyrker förslaget. *SPSM* tillstyrker förslaget som enligt SPSM är positivt både utifrån ett barnrättsperspektiv och av rättssäkerhetsskäl. SPSM delar bedömningen att Skolväsendets överklagandenämnd är den instans som bör pröva överklaganden.

Prop. 2021/22:156 *Skolväsendets överklagandenämnd* hänvisar till de synpunkter som lämnades i remissyttrandet och framhåller vikten av att placering i resursskola ska kunna överklagas.

SKR anser att eleven har rätt till en professionell bedömning, där olika aspekter vägs in när det gäller beslut om återgång till ett ordinarie sammanhang. Ett förfarande där beslut kan överklagas riskerar enligt SKR att skapa rättigheter som grundas på andra incitament än elevernas behov.

Skälen för regeringens förslag

Ett beslut i fråga om en ny placering vid en kommunal resursskola bör få överklagas bara genom laglighetsprövning

Utredningen har föreslagit att en kommuns beslut om placering av en elev vid en kommunal resursskola inte ska kunna överklagas. Då ett sådant beslut enligt utredningens förslag förutsätter vårdnadshavares medgivande bedömer utredningen att beslutet inte behöver kunna överklagas.

Regeringen föreslår i denna proposition att en placering vid en kommunal resursskola ska byggas på frivillighet. Placeringen förutsätter att elevens vårdnadshavare ansökt om placeringen eller medgett att elevens rektor gör det (avsnitt 6.1.2). Om elevens vårdnadshavare inte längre vill att eleven ska gå vid resursskolan ska vidare kommunen erbjuda eleven plats vid en av sina ordinarie skolenheter (avsnitt 6.1.3). Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens uppfattning om att ett positivt placeringsbeslut, dvs. att en elev får en plats vid resursskolan, inte behöver kunna överklagas.

Inte heller ett motsatt beslut, dvs. att en elev inte ska placeras vid en kommunal resursskola, ska enligt utredningen vara överklagbart. Ordningen är enligt utredningen en konsekvens av att det inte finns någon skyldighet för en kommun att inrätta resursskolor, liksom det inte heller finns någon skyldighet för en skolenhet att hålla sig med särskilda undervisningsgrupper om elevernas behov av särskilt stöd kan tillgodoses på annat sätt. Därigenom finns det enligt utredningen inte heller någon rättighet för den enskilde eleven att bli placerad vid en resursskola. *Skolväsendets överklagandenämnd* motsätter sig dock utredningens förslag och anser att vårdnadshavarna har ett befogat intresse av att kunna få till stånd en överprövning av kommunens beslut. Även *Nätverket Fristående resursskolor* anser att en nekad plats i kommunal resursskola ska kunna överklagas.

Rättsläget i dag är sådant att en kommuns beslut om placering av en elev vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i vissa situationer, bl.a. om kommunen frångår önskemålet därför att det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen (se t.ex. 10 kap. 30 § andra stycket och 28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen, se närmare avsnitt 5.1). Inom ramen för denna prövning har nämnden i flera ärenden bl.a. tagit ställning till om en kommuns urval vid fördelningen av platser vid en skolenhet har gått till på ett godtagbart sätt (se avsnitt 6.1.2 om urval). När det gäller urval kan det nämnas att i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos bl.a. en kommun tillämpas inte bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen (2017:900) om partsinsyn i fråga om uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (29 kap. 10 §

skollagen). En kommuns beslut om att neka en önskad skolplacering på den grunden att den skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, får däremot inte överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Ett sådant beslut får bara överklagas om det kan ske genom s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (se t.ex. 10 kap. 30 § första stycket och 28 kap. 18 § skollagen). Det innebär att kommunmedlemmar, exempelvis vårdnadshavare, har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (13 kap. 1 § kommunallagen). I ett rättsfall ansåg exempelvis HFD vid laglighetsprövning att en kommuns tillämpning av den nämnda s.k. närhetsprincipen inte var förenlig med skollagen (HFD 2015 ref. 50, se även HFD 2011 ref. 7). Domstolen kan vid laglighetsprövning inte ändra ett beslut utan endast avslå överklagandet eller upphäva beslutet.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det inte bör vara en rättighet för en elev att placeras vid en kommunal resursskola. Ingen remissinstans invänder mot utredningens uppfattning i denna del. Många kommuner har inte några egna resursskolor. De kommunala resursskolor som finns riktar sig vidare, i likhet med fristående resursskolor, till vissa målgrupper. Det innebär att resursskolan vanligen har kriterier för vilka elever i behov av särskilt stöd som man riktar sig till. Dessa kriterier bestäms av huvudmannen för resursskolan och är inte något som regleras i författning. Som angetts tidigare är det huvudmannen för en resursskola som ansvarar för att självständigt bedöma om en elev tillhör resursskolans målgrupp (avsnitt 6.1.1). En resursskola som erbjuder ett mindre skolsammanhang har vidare inte plats för ett obegränsat antal elever. I denna proposition föreslås att det lagregleras att kommunen ska ansvara för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som en resursskola erbjuder och att de elever som har störst stödbehov ska prioriteras vid urval (se avsnitt 6.1.1 och 6.1.2). Som angetts tidigare förekommer ofta köer till resursskolor. För att kunna bedöma vilka sökande elever som har störst stödbehov och därmed ska prioriteras måste kommunen kunna väga elevernas stödbehov mot varandra. Någon sådan helhetsbild har inte en enskild sökande som nekats plats. De bedömningar som måste göras är också beroende av vilket särskilt stöd eleven kan få vid sin nuvarande skola. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens uppfattning om att nekade placeringar vid kommunala resursskolor inte bör kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär.

Regeringen anser dock att skollagens generella möjlighet till s.k. laglighetsprövning bör finnas i fråga om aktuella placeringsbeslut. Det är också vad utredningens lagförslag innebär, då det inte föreslås några ändringar i 28 kap. 18 § skollagen. Det är viktigt att en kommun som väljer att inrätta en resursskola följer skollagen och annan lagstiftning och exempelvis beslutar om placering utifrån elevernas stödbehov på ett icke-diskriminerande sätt. Som *Förvaltningsrätten i Malmö* påpekar finns det även en möjlighet att få en kommuns beslut att vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd prövad genom laglighetsprövning. Inte heller denna möjlighet bör tas bort.

Det bör också framhållas att även om det inte är en rättighet att placeras vid en resursskola är det en rättighet för en elev att få sitt behov av särskilt stöd i skolan tillgodosett. En elev som exempelvis anser att den nuvarande

Prop. 2021/22:156 skolan inte ger tillräckligt stöd kan därför överklaga beslut i fråga om åtgärdsprogram till Skolväsendets överklagandenämnd (se avsnitt 5.2). Nämnden kan då ge uttryck för en uppfattning om huruvida eleven borde ges stöd i en annan omfattning eller i annan form (prop. 2009/10:165 s. 586).

Det kan nämnas att en nekad plats på en fristående skola inte kan överklagas i dag, vare sig det är en resursskola eller inte. Däremot finns det för fristående grundskolor och grundsärskolor vissa bestämmelser om urval i skollagen (10 kap. 36 § och 11 kap. 35 §). Som nämns i avsnitt 6.1.2 föreslås dessa bestämmelser ändras i propositionen Ett mer likvärdigt skolval. Det är också reglerat under vilka förutsättningar en fristående skola inte behöver ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev.

I sammanhanget är det också viktigt att komma ihåg att Statens skolinspektion utövar tillsyn över såväl kommunala som fristående skolor (26 kap. skollagen). Den vars verksamhet står under tillsyn är skyldig att på Skolinspektionens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (26 kap. 7 §). Skolinspektionen kan t.ex. vitesförelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten (26 kap. 10 och 27 §§). Ett sådant vitesföreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 § skollagen). *Skolinspektionen* påtalar att författningsförslaget om urval till kommunala resursskolor är allmänt hållet vilket kommer påverka tillsynen. Som regeringen angett i avsnitt 6.1.2 finns det skäl för att urvalsbestämmelsen är mer allmän och ger utrymme för huvudmännen att bedöma vilka elever som har störst behov av en viss resursskolas stöd. Bestämmelsen ger dock en tydlig ram för urvalsförfarandet och utesluter andra urvalsgrunder än elevernas stödbehov.

En avslutad placering vid en kommunal resursskola ska däremot få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd

Enligt utredningen ska en kommuns beslut om att en elev inte längre ska vara placerad vid en kommunal resursskola inte heller kunna överklagas, då det inte finns någon rättighet för den enskilde eleven att bli placerad vid en resursskola. Som flera remissinstanser framhåller är det dock viktigt att även eleverna vid en kommunal resursskola känner trygghet i sin skolplacering och att en eventuell återgång till en ordinarie grundskola bygger på elevens behov och bästa i varje enskilt fall. *Statens skolverk* instämmer exempelvis i utredningens uppfattning att det inte bör finnas någon rättighet att placeras vid en resursskola, men ser inte varför detta skulle behöva innebära att elever som placerats där ska ha ett sämre skydd vad gäller rätten att gå kvar än andra elever. Regeringen föreslår bl.a. mot denna bakgrund i avsnitt 6.1.3 för grundskolan och 6.1.5 för grundsärskolan att det ska införas en uttrycklig rätt för en elev att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Ett beslut om att avsluta en skolplacering vid en resursskola mot vårdnadshavarnas vilja är ett mycket ingripande beslut. Det innebär ett påtvingat skolbyte och ett uppbrott från en invand skolmiljö. Elever har i dag, som bl.a. *Skolverket* framhåller, ett väldigt starkt skydd i fråga om rätten att gå kvar vid en skolenhet (se 10 kap. 31 § för grundskolan). Ett skolbyte

mot vårdnadshavarnas vilja får endast ske i vissa undantagsfall, bl.a. om den nuvarande placeringen medför betydande svårigheter för kommunen, och sådana beslut får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Regeringen anser att starka rättssäkerhetsskäl talar för att om en kommun beslutar att en elevs placering vid resursskolan ska avslutas och vårdnadshavarna anser att eleven fortfarande har behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder, så ska de ha möjlighet att överklaga beslutet till Skolväsendets överklagandenämnd som har särskild kompetens på skolområdet.

SKR, som har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens förslag, anser att eleven har rätt till en professionell bedömning, där olika aspekter vägs in när det gäller beslut om återgång till ett ordinarie sammanhang. Ett förfarande där beslut kan överklagas riskerar enligt SKR att skapa rättigheter som grundas på andra incitament än elevernas behov. Regeringen anser att det är viktigt att grunden för att avsluta en placering bygger på att eleven inte längre bedöms vara i behov av resursskolans särskilda stöd. Av rättssäkerhetsskäl bör vårdnadshavarna ha möjlighet att låta Skolväsendets överklagandenämnd pröva denna fråga.

6.2 Tydligare regelverk för fristående resursskolor

Regeringens förslag: Benämningen resursskola ska införas i skollagen för fristående förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor och gymnasieskolor som begränsar sin utbildning till att avse elever som är i behov av särskilt stöd.

Det ska förtydligas i skollagen att huvudmannen för en fristående resursskola inom förskoleklassen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation.

Det ska förtydligas i skollagen att huvudmannen för en fristående resursskola inom grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan ansvarar för att bedöma 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.

Förhållandet mellan resursskolor och bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska förtydligas enligt nedan.

I stället för bestämmelserna om utredning om särskilt stöd i 3 kap. skollagen ska det där anges att vid resursskolor ska varje elev ges särskilt stöd. Det innebär dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes vid mottagandet av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan

individuella stödåtgärder behövas därutöver. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.

Utredningens förslag överensstämmer till viss del med regeringens förslag. Utredningen föreslår att begreppet resursskola införs för fristående grundskolor och grundsärskolor som begränsar sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen har inte föreslagit att det ska förtydligas att huvudmannen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Utredningen har inte heller föreslagit förtydliganden i förhållande till bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag i denna del.

Friskolornas riksförbund anser att det är bra att termen resursskola förs in i skollagen för både fristående och kommunala huvudmän. Förbundet anför dock att målgruppen för såväl fristående som kommunala resursskolor behöver snävas in till elever i behov av omfattande särskilt stöd. Förbundet anser också att utredningen bygger in för stora skillnader i regleringen mellan fristående och kommunala resursskolor. Framför allt måste vårdnadshavare få välja även kommunal resursskola och eleverna behöver kommunala resursskolor i fler skolformer. *Nätverket Fristående resursskolor* framför liknande synpunkter.

Stockholms kommun anser inte att begreppet resursskola bör införas innan det finns en entydig definition som gäller alla resursskolor. Kommunen invänder mot att kommunala resursskolor föreslås få en snävare reglering än fristående resursskolor. Olika regleringar medför olika rättigheter för eleverna, vilket riskerar att leda till otydlighet och missuppfattningar för vårdnadshavare, skolor och huvudmän.

Statens skolverk anser att det i författningstext tydligt ska framgå vilka elever som är den kommunala resursskolans målgrupp samt att det bör övervägas att göra motsvarande förtydligande för fristående resursskolor. Om avsikten är att placering i resursskola endast ska komma i fråga för elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd i form av undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning, eller att det skulle krävas att en elevs behov inte kan tillgodoses på den ordinarie skolenheten, anser Skolverket att det ska framgå.

Österåkers kommun anser att regleringen för kommunala resursskolor även bör gälla fristående verksamhet.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Förslaget i utkastet överensstämmer med förslaget i rutan ovan, med den skillnaden att bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen föreslås förtydligas på ett annat sätt. Utkastets förslag innebär att ett åtgärdsprogram bara behöver upprättas för en elev vid en resursskola om eleven behöver ytterligare särskilt stöd utöver resursskolans generella anpassningar.

Skolverket, Skolinspektionen och Skolväsendets överklagandenämnd har inga synpunkter på utkastets förslag. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker

förslaget och välkomnar att kommunala och fristående resursskolor så långt möjligt får en likartad reglering. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* tillstyrker förslaget. *Vintertullsskolan i Stockholm AB* tillstyrker att benämningen resursskola införs för skolor med såväl kommunal som enskild huvudman som begränsar sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd. Bolaget tillstyrker även att det förtydligas att en resursskolas verksamhet med generella anpassningar för alla elever där i sig utgör en form av särskilt stöd. *Riksförbundet Attention* tillstyrker att det som ska vara avgörande för en placering är elevernas behov av det särskilda stöd som respektive resursskola erbjuder och att det är huvudmännen som bedömer om en elev passar för det som skolan erbjuder. Förbundet välkomnar att det ska anges i skollagen att om en utredning visar att en elev är i behov av ytterligare särskilt stöd vid en resursskola, ska han eller hon ges sådant stöd och ett åtgärdsprogram ska utarbetas.

SPSM välkomnar att skyldigheten för huvudmannen att bedöma elevens behov av resursskola förtydligas. *SPSM* har dock motsvarande invändningar mot förslagen avseende fristående resursskolor som de som angetts angående kommunala resursskolor. När det gäller förslaget att det inte ska ställas krav på åtgärdsprogram för alla elever i behov av särskilt stöd vid resursskolor ser *SPSM* att det kan bli en ännu större påverkan för eleverna vid fristående resursskolor. Detta eftersom det enligt förslaget inte heller finns någon bestämmelse om att placeringen vid en fristående resursskola ska följas upp och utvärderas.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att det är positivt att begreppet resursskola tydliggörs, oavsett huvudman, samt att det är bra med ökad likriktning mellan kommunala och fristående resursskolor, jämfört med utredningen. Bolaget anser dock att det behövs en djupare analys av behovet av åtgärdsprogram eller inte åtgärdsprogram för elever på resursskola och att införandet av nya begrepp som ”behov av ytterligare särskilt stöd” och ”särskilt stöd utöver (resursskolans) generella anpassningar” etc. riskerar att skapa mer otydlighet än tydlighet när man kommer till finansieringsfrågan. *Utvecklingspedagogik Sverige AB* ifrågasätter skillnaden mellan kommunala och fristående resursskolor när det gäller den föreslagna urvalsbestämmelsen för kommunala resursskolor. Bolaget anser att det inte framgår att en fristående resursskola kan tillämpa den urvalsgrund som föreslås för kommunala resursskolor med grundskola eller grundsärskola och att skillnaden kan förstärka en kommuns syn på att elever på en kommunal resursskola har större stödbehov än vad elever på en fristående resursskola har. Bolaget undrar också om formuleringen om huvudmannens ansvar kommer att påverka den fristående resursskolans möjlighet att ha en tydliggörande beskrivning om vilken elevgrupp man riktar sig till utifrån begränsningen i mottagandet, exempelvis elever med stora stödbehov till följd av NPF-diagnos, vilket de flesta resursskolor har i dag.

Idéburna skolors riksförbund anser att utkastets förslag innebär en skillnad i likvärdighet vid antagningen av elever till en kommunal respektive fristående skola. Finansieringen får antas vara klar för den kommunala resursskolans del medan en fristående resursskola själv ska bedöma en elevs behov och därefter ta emot eleven och hoppas på att hemkommunen är beredd att betala för placeringen, vilket inte är rättssäkert och likvärdigt. *Idéburna skolors riksförbund* menar att det borde vara ett samordnat förfarande. Förbundet anser också att det skulle behövas en större tydlighet i

Prop. 2021/22:156 vilka elever som är målgrupp för resursskolor då skrivningen är alltför vid för att kunna bli rättssäker och alltför mycket lämnas åt godtyckliga bedömningar.

SKR är positivt till förslaget som innebär att bestämmelserna om särskilt stöd även ska gälla elever som är placerade på en fristående resursskola. SKR anser dock att förslaget som förtydligar huvudmannens ansvar att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder, innebär att kommunerna får svårt att ta ansvar för effekterna av att elever placeras i fristående resursskolor. Det är enligt SKR inte rimligt att en kommun ska vara ansvarig för såväl kvaliteten, organisationen som ekonomin för skolan som helhet om avvägningar inom dessa områden inte längre kan avgöras av kommunen självt.

Skälen för regeringens förslag

Fristående resursskolor för elever i behov av särskilt stöd är reglerade i skollagen

Som angetts i avsnitt 4 infördes möjligheten för fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd i 2010 års skollag (9 kap. 17 §, 10 kap. 35 § och 11 kap. 34 §). I praktiken inriktade sig dock många fristående skolor mot dessa elever även tidigare. För fristående gymnasieskolor infördes en motsvarande möjlighet 2012 (15 kap. 33 §). I linje med den dåvarande regeringens övergripande ambition att öka valfriheten och skapa lika villkor för fristående och kommunala skolor skulle även fristående skolor kunna specialisera sin verksamhet för bl.a. elever i behov av särskilt stöd.

I förarbetena anges att möjligheten att begränsa utbildningen till elever i behov av särskilt stöd gör det möjligt för fristående skolor att specialisera utbildningen till elever med exempelvis dyslexi, inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter. Det kan enligt förarbetena också vara fråga om elever i behov av sådant särskilt stöd att utbildning i behandlingshem eller skoldaghem är aktuell (se prop. 2009/10:165 s. 743). Skolverket har i en redovisning 2014 angett att med behandlingshem avses Hem för vård eller boende (HVB) där barn och unga kan placeras genom socialtjänstens försorg. Med skoldaghem avses den skolverksamhet och fritidsverksamhet som kan bedrivas på ett HVB eller i en fristående skola med inriktning mot särskilt stöd för elever som enbart vistas där dagtid (Skolverket, Redovisning av uppdrag om fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd eller anpassad utbildning, 2014, dnr 2013:00023).

Utredningen nämner vidare Skolverkets kartläggning *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd* – en kartläggning (rapport 2014:409). För första gången kartlade då Skolverket de fristående grund- och gymnasieskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Av kartläggningen framgår bl.a. följande: Skolorna riktar sig ofta till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men många skolor riktar sig även till elever med andra svårigheter. Ungefär hälften av skolorna drevs i anslutning till ett hem för vård eller boende (HVB) eller t.ex. LSS-boende, korttidsboende, internat och dagbehandling. Utöver grundskolor som begränsade sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd fanns det också grundskolor som inriktade sig mot dessa elever, men

utan att begränsa sitt mottagande. 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. Det var en övervägande positiv bild som skolpersonal, föräldrar och elever förmedlade av skolor som begränsat sitt mottagande. När det handlar om behörighet till skolan gjordes enligt Skolverkets kartläggning en bedömning av om eleven tillhör skolans målgrupp. Det verkade framför allt handla om att skolan bedömer sig kunna tillgodose elevens behov av särskilt stöd. När det gäller det förhållandet att eleverna tenderade att stanna kvar på sin skola var förklaringen bl.a. elevernas behov av stöd, kontinuitet och trygghet i sin skolgång.

Benämningen resursskola bör införas även för fristående skolor

I samband med att de kommunala resursskolorna föreslås regleras inom grundskolan och grundsärskolan föreslår utredningen att begreppet resursskola även förs in i den befintliga regleringen för fristående skolor inom dessa skolformer. Några övriga ändringar föreslås inte för de fristående resursskolorna av utredningen då möjligheten för enskilda huvudmän att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd redan är reglerad. De otydligheter som utredningens förslag till reglering syftar till att lösa när det gäller kommunala resursskolor finns därför enligt utredningen inte på motsvarande sätt för fristående resursskolor.

Som redogjorts för i avsnitt 6.1.1 föreslås i denna proposition att målgruppen för kommunala resursskolor bör vara elever som är i behov av särskilt stöd. Det har också tydliggjorts i det avsnittet att den föreslagna regleringen för kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan i sig inte innebär något hinder mot kommunala resursskolor inom andra skolformer. Därutöver föreslås att en elevs vårdnadshavare alltid ska ha möjlighet att ansöka om placering vid en kommunal resursskola (avsnitt 6.1.2) och att det införs en uttrycklig rätt för en elev att gå kvar vid en kommunal resursskola så länge stödbehovet kvarstår (avsnitt 6.1.3). Med dessa förtydliganden och ändringar i förhållande till utredningens förslag kan skillnaderna mellan de kommunala och de fristående resursskolorna anses bli något mindre.

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. Däremot gäller givetvis skyldigheten att följa upp elevernas utveckling, såsom med utvecklingssamtal, systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning av åtgärdsprogram, även för fristående resurs-

Prop. 2021/22:156 skolor. Om en fristående resursskola efter en tid skulle anse att det vore till en elevs bästa att återgå till ett ordinarie skolsammanhang bör givetvis också detta tas upp med eleven och elevens vårdnadshavare då utgångspunkten för all utbildning enligt skollagen ska vara barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen).

Sammantaget gör regeringen bedömningen att de skillnader som finns inte hindrar att benämningen resursskola införs för såväl kommunala som fristående skolenheter som begränsar sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd. Tvärtom bidrar det till tydlighet att använda den benämning som ofta används i praktiken, vilket majoriteten av remissinstanserna instämmer i.

Utredningen har föreslagit att benämningen resursskola införs för fristående grundskolor och grundsärskolor i samband med att denna benämning och en ny reglering införs för kommunala resursskolor i dessa skolformer. Frågan är då om det finns skäl att nu införa benämningen resursskola även för fristående förskoleklasser och fristående gymnasieskolor, som redan är reglerade i skollagen. Begreppet skola innefattar förskoleklassen, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Lagtext som är avsedd att ha samma innebörd bör så långt möjligt ha samma utformning. Mot denna bakgrund föreslås att benämningen resursskola även införs i den befintliga regleringen för fristående förskoleklasser vars mottagarkrets begränsas till elever i behov av särskilt stöd (9 kap. 17 § skollagen) och för fristående gymnasieskolor som har motsvarande mottagarkrets (15 kap. 33 § skollagen).

Vissa förtydliganden bör göras i lagstiftningen även för fristående resursskolor

Österåkers kommun anser att regleringen för kommunala resursskolor även bör gälla fristående verksamheter. Regeringen delar denna uppfattning när det gäller de förtydliganden som i avsnitt 6.1.1. och 6.1.5 föreslås i fråga om målgruppen för kommunala resursskolor med grundskola och grundsärskola i förhållande till bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Det föreslås därför att det ska förtydligas i skollagen att huvudmannen för en fristående resursskola med grundskola eller grundsärskola ska ansvara för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Det bör också i lagtexten upplysas om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

Det framgår av skollagens förarbeten till de allmänna bestämmelserna för grundskolan, som gäller för såväl kommunala som fristående skolor, att förbudet mot tester och prov för antagning till en skolenhet inte utgör något hinder mot utredningar som görs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för en utbildning som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd (10 kap. 9 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 731). Det är således förväntat att det krävs sådana utredningar. Av rättspraxis framgår det också att huvudmannen för en fristående resursskola ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (HFD 2020 ref. 22). Det föreslagna förtydligandet om huvudmannens ansvar för att

bedöma om en elev är i behov av ”sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder” påverkar inte en fristående resursskolas möjligheter att rikta sig till en viss elevgrupp. Snarare tydliggörs att resursskolor kan erbjuda olika slag av särskilt stöd utifrån sin målgrupp.

Bestämmelserna om särskilt stöd för att kunna nå kunskapskraven eller undvika skolsvårigheter gäller även för förskoleklassen (3 kap. 6 § skollagen). Eftersom det i förskoleklassen inte finns några kriterier för bedömning av de kunskaper som minst ska uppfyllas föreslås att bedömningen av om en elev har behov av det särskilda stöd som en fristående resursskola med förskoleklass erbjuder ska göras utifrån de kriterier som kommer att gälla i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att undvika svårigheter i sin skolsituation. Formuleringen ”kriterier för bedömning av kunskaper” anknyter, som anges i avsnitt 6.1.1, till bestämmelsen i 3 kap. 7 § skollagen om särskilt stöd (i dess lydelse enligt propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper [prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156]). De flesta elever börjar efter förskoleklassen i grundskolan. För vissa elever kan det dock redan inför förskoleklassen stå klart att de exempelvis tillhör grundsärskolans målgrupp. Även den garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet som infördes 2019 förhåller sig till de kunskapskrav som kommer efter förskoleklassen (3 kap. 4–4 b §§ skollagen).

Som anges i avsnitt 6.1.1 föreslås även bestämmelserna i 3 kap. skollagen tydliggöras i förhållande till resursskolor. Dessa tydliggöranden bör avse såväl kommunala som fristående resursskolor. Som anges i nämnda avsnitt har regeringen härvid beaktat de synpunkter som har lämnats på ett utkast till lagrådsremiss med förslag till förtydligande av bestämmelserna i nämnda kapitel i skollagen. Förslaget i utkastet innebär att det tydliggörs i 3 kap. att en resursskolas generella anpassningar som kommer alla elever där till del är ett särskilt stöd i sig och att ett åtgärdsprogram bara behöver upprättas för en elev vid en resursskola om eleven är i behov av ytterligare särskilt stöd utöver resursskolans generella anpassningar. Regeringen delar dock den synpunkt som framförs av *SPSM*, nämligen att det är viktigt att varje elev på en resursskola har ett åtgärdsprogram. Det är av betydelse för eleven, men också för att variabeln åtgärdsprogram i statistiken ska ha samma betydelse för resursskolorna som för andra skolor. Som *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför kan även nya begrepp som ”behov av ytterligare särskilt stöd” och ”särskilt stöd utöver (resursskolans) generella anpassningar” riskera att skapa mer otydlighet än tydlighet när man kommer till finansieringsfrågan (se avsnitt 7 om tilläggsbelopp). Som framgår av avsnitt 6.1.1 förslår regeringen därför att det i 3 kap. skollagen ska anges att för resursskolor ska, i stället för bestämmelserna om utredning om särskilt stöd i 3 kap. 7 § första stycket, gälla att varje elev vid en resursskola ska ges särskilt stöd. Det innebär dels att ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid resursskolan enligt 3 kap. 9 § skollagen, dels att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd på nytt utan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som gjordes inför placeringen eller mottagandet av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräckligt särskilt stöd. För andra elever kan individuella stödåtgärder behövas därutöver. Det följer av

3 kap. 9 § skollagen att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Det ska i detta sammanhang observeras att om en elev t.ex. har en eller flera funktionsnedsättningar och med hjälp av de generella anpassningarna i en resursskolas verksamhet och eventuellt ytterligare särskilt stöd uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, så innebär inte det med automatik att eleven inte längre är i behov av det särskilda stöd som resursskolan ger. Det kan i stället vara så att eleven uppfyller dessa kriterier just därför att eleven får detta särskilda stöd och att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla kriterierna om eleven inte får detta stöd.

SKR anför att det förslag som förtydligar huvudmannens ansvar att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder innebär att kommunerna får svårt att ta ansvar för effekterna av att elever placeras i fristående resursskolor. Det är enligt SKR inte rimligt att en kommun ska vara ansvarig för såväl kvaliteten, organisationen som ekonomin för skolan som helhet om avvägningar inom dessa områden inte längre kan avgöras av kommunen självt. Regeringen konstaterar att en fristående skola enligt skollagen får begränsa sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 35 § för grundskolan). Detta innebär enligt förarbetena att de kan specialisera utbildningen till elever med exempelvis inlärningsproblem eller koncentrationssvårigheter (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165] s. 382, 420 och 743). Av rättspraxis framgår det också att huvudmannen för en fristående resursskola ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (HFD 2020 ref. 22). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förslaget enbart utgör en kodifiering av gällande rätt.

Idéburna skolors riksförbund anser att en ordning där en fristående resursskola själv ska bedöma en elevs behov och därefter ta emot eleven och hoppas på att hemkommunen är beredd att betala för placeringen inte är rättssäkert och likvärdigt i förhållande till det regelverk som föreslås för den kommunala resursskolan. Förbundet har svårt att se hur detta ska bli en förändring för fristående resursskolor mot i dag, då en viktig svårighet för dessa är den tid det tar att utreda och skriva en ansökan om tilläggsbelopp plus kommunens handläggningstid för bedömning. Som framgår ovan är förslaget en kodifiering av gällande rätt. Regeringen bedömer dock att förslaget i avsnitt 7, som innebär att det bemyndigande som finns för regeringen i 29 kap. 26 § skollagen att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbeloppet ska förses med en möjlighet för regeringen att subdelegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer, kan underlätta situationen för enskild verksamhet som har barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd. Ett förtydligt regelverk innebär att det blir mer förutsägbart när tilläggsbelopp ska lämnas av hemkommunerna.

Utvecklingspedagogik Sverige AB ifrågasätter skillnaden mellan kommunala och fristående resursskolor när det gäller den föreslagna urvalsbestämmelsen för kommunala resursskolor. Som framgår av avsnitt 6.1.2 föreslås i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) att

urvalsgrunder till skolenheter med kommunal respektive enskild huvudman med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska regleras i skollagen. Enskilda huvudmän föreslås få tillämpa bl.a. syskonförtur, geografiskt baserat urval, verksamhetsmässigt samband, förtur för elever som är i behov av särskilt stöd eller annars har särskilda skäl samt slumpmässigt urval till en viss andel av platserna bland elever som inte omfattas av någon annan urvalsgrund (lika möjligheter). När det gäller fristående resursskolor föreslås i nämnda proposition att dessa urvalsgrunder inte ska vara tillämpliga. I stället föreslås att fristående resursskolor, på motsvarande sätt som i denna proposition föreslås gälla för kommunala resursskolor, ska tillämpa urvalsgrunden att elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras, se vidare propositionen Ett mer likvärdigt skolval.

7 Stärkt likvärdighet och rättssäkerhet i systemet med tilläggsbelopp för särskilt stöd

Regeringens förslag: 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.

Regeringens bedömning: En tydligare reglering bör främja en mer likvärdig och rättvis tillämpning när det gäller tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att Statens skolverk i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av skollagens bestämmelser om tilläggsbelopp.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag om myndighetsuppdrag, bl.a. *Barnombudsmannen (BO)*, *Statens skolinspektion*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Autism- och Aspergerförbundet*.

BO välkomnar förslaget om myndighetsuppdrag som syftar till att bidra till ökad rättssäkerhet och likvärdig bedömning.

SKR har identifierat ett stödbehov när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Enligt *SKR* är det dock viktigt att det stöd som utformas handlar om just stöd för kommunernas egna beslut och inte uppfattas som tvingande riktlinjer.

Göteborgs kommun tillstyrker ett myndighetsuppdrag men konstaterar att de förarbeten som ligger till grund för tilläggsbelopp inte harmonierar med de resursfördelningsmodeller som många kommuner använder sig av. *Riksförbundet Attention* tillstyrker förslaget men ser gärna att SPSM, som

Prop. 2021/22:156 har spetskompetensen kring specialpedagogik, har huvudansvaret för att tillsammans med Skolverket ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Nätverket Fristående resursskolor anser att uppgiften att ta fram riktlinjer för tilläggsbeloppet bör ligga på SPSM i samråd med Skolverket, men att dessa bör skrivas som allmänna råd för att säkra en likvärdig tillämpning. Nätverket ser också risker med endast ett stödmaterial eftersom det inte skulle vara bindande för kommunerna.

Statens skolverk har inte något att erinra mot förslaget om myndighetsuppdrag men påtalar de begränsningar ett sådant stöd har för att komma tillrätta med de likvärdighetsproblem som utredningen ser. Ett sådant stöd kan aldrig utgöra något annat än rekommendationer kring hur huvudmännen kan handla och Skolverket anser att det bör övervägas om det inte är lämpligare att införa ytterligare reglering av förfarandet kring tilläggsbelopp om det är en mer likformig tillämpning som eftersträvas. *SPSM* ser positivt på ett samverkansuppdrag med Skolverket kring stöd för tillämpningen och delar utredningens erfarenhet att kommuner gör väldigt olika bedömningar av vilka skolor som ska få tilläggsbelopp för elever i behov av omfattande stöd. För att öka likvärdigheten nationellt finns det enligt *SPSM* behov av att förtydliga och definiera bestämmelserna samt se över reglerna om tilläggsbelopp.

Autism- och Aspergerförbundet och *Riksförbundet FUB* tillstyrker förslaget men lyfter problematiken med att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp om betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter uppstår, vilket innebär en begränsning för elever med mer omfattande funktionsnedsättning att kunna välja skola.

Karolinska institutet anser att det är problematiskt att beslut om tilläggsbelopp enbart tas av respektive kommun. Det betyder i praktiken att det blir en ekonomisk fråga och att stödet styrs av kommunens budget för tilläggsbelopp, medan utredningen poängterar att det måste vara elevens behov som styr. Enligt institutet har det under de senaste åren visat sig att många elever med tydliga behov av extra stöd nekas tilläggsbelopp och därför borde beslutsfattandet inte enbart lokaliseras på kommunnivå.

Några remissinstanser, bl.a. *Friskolornas riksförbund* och *Nätverket Fristående resursskolor* framhåller att problemen med finansieringen av de fristående resursskolorna är av akut karaktär och kräver en skyndsam lösning. Eftersom utredningen inte lämnat några skarpa förslag i frågan förordar de det lagförslag som tidigare har lagts fram av Skolkostnadsutredningen i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66), som innebär att den fristående resursskolan och hemkommunen ska komma överens om ersättningen för mottagandet av en elev. Om det förslaget inte genomförs anser *Friskolornas riksförbund* att ett stödmaterial för tillämpningen av tilläggsbelopp ska tas fram av SPSM tillsammans med Skolverket, SKR och *Friskolornas riksförbund*. *Nätverket Fristående resursskolor* föreslår även ytterligare utredning samt att tillfälliga lösningar i form av bl.a. statsbidrag och förändringar i skol- och gymnasieförordningen snabbtreds och kommer på plats under tiden.

Stockholms kommun är positiv till förslaget om myndighetsuppdrag, men betonar att det finns behov av ytterligare utredning för att få fram en tydlig, likvärdig och långsiktigt hållbar finansieringsmodell. Det finns

enligt kommunen ett fortsatt behov av att utreda frågan om fristående skolors finansiering och se över bedömningsgrunderna för tilläggsbelopp.

Idéburna skolors riksförbund konstaterar att många idéburna skolor runt om i landet upplever att hanteringen av tilläggsbelopp för elever med behov av omfattande stödinsatser inte längre fungerar. Frågan kräver enligt förbundet en skyndsam lösning och sannolikt krävs även en tydligare lagstiftning. *Riksförbundet Attention* understryker att det är väldigt viktigt att hitta fungerande lösningar kring frågan om tilläggsbeloppet. Enligt *Autism- och Aspergerförbundet* är det oerhört viktigt att omgående få till stånd ett fungerande och likvärdigt system och frågan om likvärdigt stöd för alla elever i behov av särskilt stöd får inte dras i långbänk.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Förslaget och bedömningen i utkastet stämmer överens med förslaget och bedömningen i rutan ovan. *Skolinspektionen* och *Skolväsendets överklagandenämnd* har inga synpunkter på förslaget i utkastet. *Skolverket* anser att förtydligandet inte endast bör ske i myndighetsföreskrifter utan att det kan finnas skäl att se över och i förekommande fall tydliggöra regleringen på förordningsnivå, i syfte att stärka likvärdigheten och rättssäkerheten i systemet. Även *Riksförbundet Attention* framför detta. Förbundet menar att det i praktiken är förvaltningens budgetramar som har styrt hur mycket tilläggsbelopp som betalas ut. *SPSM* tillstyrker förslaget och anser att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram föreskrifter och att *SPSM* ska få möjlighet att yttra sig vid framtagandet av föreskrifterna. *SPSM* anser att kvalitetskriterier behöver införas som villkor för tilläggsbelopp. *SKR* vill särskilt poängtera vikten av att en föreskrift endast förtydligar vad som redan anges i lagtext så att föreskrifterna inte går utöver lagens ramar. Enligt *SKR* kan det stödmaterial och den analys som Skolverket har tagit fram vara till hjälp i det fortsatta arbetet och det är av stor vikt att samverkan sker med *SKR* vid ett eventuellt framtagande av ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp. *Autism- och Aspergerförbundet* är positiva till förslaget och påminner om att det är angeläget och brådskande att få till en mer likvärdig och rättvis tillämpning när det gäller tilläggsbeloppet. *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet FUB* tillstyrker förslaget och ser gärna att regeringen särskilt betonar i sitt kommande uppdrag till den myndighet som utses, att det måste finnas garantier att tilläggsbeloppet når eleven som behöver stödet. De båda organisationerna påpekar att det inte alltid är fallet i dag, utan att det är ganska vanligt att tilläggsbeloppen läggs i en gemensam pott för stöd och fördelas jämnt över kommunens skolor. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker delvis förslaget i utkastet. Enligt förbundet är det av största vikt att det också tydliggörs att bemyndigandet ska kombineras med en tydlig uppdragsbeskrivning till myndigheten utifrån lagrådsremissens innehåll. Vidare måste uppdraget enligt förbundet följas av ett krav på att uppföljning och utvärdering sker inom förslagsvis två år, för att kunna fastställa att syftet, som angetts i lagrådsremissen, verkligen uppnåtts. Förbundet anser att den lösning som också nämns i lagrådsremissen, ett strukturbelopp för resursskolorna, också måste beaktas jämsides med de förtydligande bestämmelserna kring tilläggsbelopp.

Idéburna skolors riksförbund är positiva till mer bindande riktlinjer gällande tilläggsbelopp. Förbundet anser att regeringen i den fortsatta hanteringen bör gå tillbaka till vad Skolkostnadsutredningen föreslog och

Prop. 2021/22:156 även den alternativa modell som utredningen övervägde med en starkare styrning från staten genom SPSM och Skolverket för att skapa förutsättningar för större likvärdighet i bedömning av tilläggsbelopp. Förbundet anser att det är viktigt att regelverket fungerar för alla skolor och att även elever som går i friskolor som är öppna för alla elever ska få sitt stödbehov finansierat på ett rättssäkert sätt.

Vintertullsskolan i Stockholm AB är positiva till förslaget i utkastet men tillägger att fristående skolor inriktade på elever med omfattande behov av särskilt stöd inte ska vara skyldiga att ta emot eller ge fortsatt utbildning till elever som hemkommunen inte anser ha ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att finansieringsfrågan inte får den tydliga lösning som är nödvändig. Bolaget anser att praxis/kommuntillämpningen är starkt styrd bl.a. av att ”särskilt stöd” finansieras enbart av grundbeloppet, utan att exempelvis ta hänsyn till omfattningen av särskilt stöd. Bemyndigandet behöver förstärkas och förtydligas i själva uppdragsbeskrivningen till den delegerade myndigheten. Bolaget efterfrågar införandet av en strukturersättning, eller ett ”förhöjt grundbelopp”, riktat till resursskolor samtidigt som begreppet resursskola införs, för att tydliggöra och täcka den högre nivå på kostnader som den mer resurstäta verksamheten behöver.

Skälen för regeringens förslag

Syftet med tilläggsbeloppen är att säkerställa att barn och elever ska kunna få det särskilda stöd som de har rätt till

Som redogörs för i avsnitt 5.1 så ansvarar kommunerna för att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet, såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän, efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). Fristående skolor, liksom fristående förskolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg, finansieras genom bidrag från elevernas hemkommuner. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska enligt skollagen bl.a. lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov (se t.ex. 10 kap. 39 § för grundskolan).

Skollagen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt vissa bestämmelser i skollagen (29 kap. 26 §). Bemyndigandet omfattar förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Enligt förarbetena möjliggör bemyndigandet föreskrifter på förordningsnivå som preciserar vilka kostnader som bidrag ska lämnas för inom ramen för de poster som ingår i grundbelopp och tilläggsbelopp enligt skollagen (prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor, s. 31 f.). På förordningsnivå preciseras att tilläggsbelopp avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlär-

ningssvårigheter (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Syftet med införandet av tilläggsbeloppen var att säkerställa att barn och elever i verksamheter med enskild huvudman ska kunna få det särskilda stöd som de har rätt till, även stödåtgärder av extraordinärt slag som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Den nuvarande regleringen är från 2016 då det i enlighet med vad som presenterades i propositionen Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever (prop. 2015/16:134) gjordes vissa förtydliganden. I skollagen förtydligades att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. På förordningsnivå förtydligades att tilläggsbelopp även kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som exempelvis ett barn eller en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen. Mot bakgrund av den rättspraxis som hade utvecklats behövde det klargöras att tilläggsbelopp kan lämnas för stödåtgärder som är förknippade med undervisningssituationen. Syftet med förtydligandena 2016 var att få en mindre restriktiv tillämpning och säkerställa att enskilda huvudmän för förskolor och skolor får de resurser som behövs för att tillgodose varje barns och elevs behov av särskilt stöd.

Skolverkets stödmaterial för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp kan lösa vissa problem

Skolverket har den 31 augusti 2021 redovisat ett uppdrag från regeringen som, i enlighet med utredningens förslag, avsåg att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp (U2020/06613). Enligt uppdraget skulle Skolverket ta fram stödmaterial för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp i skollagen för att åstadkomma en mer likvärdig tillämpning hos barnens och elevernas hemkommuner och hos enskilda huvudmän i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, i syfte att barn och elever ska få det stöd de har rätt till. Skolverket skulle inhämta kunskaper och erfarenheter från SPSM som också kan bidra till att stödmaterialen når relevanta aktörer och kan implementeras på rätt sätt. I uppdraget ingick att tillgängliggöra den rättspraxis som finns avseende tilläggsbelopp och förtydliga vilka krav som bör ställas både på ansökan och utredning om rätten till tilläggsbelopp. För att stärka likvärdigheten och skapa ökad trygghet för elever med behov av extraordinära stödinsatser skulle Skolverket också återkomma med en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor.

Som nämnts i avsnitt 4 har Skolverket redovisat sitt uppdrag och stödmaterialen publicerades i september 2021 på Skolverkets webbplats. Av Skolverkets analys över utvecklingen kring tilläggsbelopp till fristående resursskolor framgår bl.a. att flera kommuner under senare år har byggt upp en tydligare organisation för hanteringen, med skärpta rutiner och bedömningsgrunder (rapport 2021:9). Ett led i denna utveckling är att kommunala skolor inte längre ansöker om tilläggsbelopp, utan endast fristående skolor. De formella kraven på dokumentationen i de ansökningar som skolorna skickar in har ökat. Det framgår också att kommunerna i regel inte gör någon åtskillnad mellan hanteringen av tilläggsbelopp till

Prop. 2021/22:156 fristående resursskolor och övriga fristående skolor men att vissa kommuner tilldelar fristående resursskolor en extra ersättning i form av ett särskilt strukturtillägg.

Det framgår även att kommuner och fristående verksamheter inte har en gemensam bild av vad tilläggsbelopp är och när det ska utgå. Företrädare för kommunerna påtalar att fristående skolor fortfarande söker medel för stöd som kommunen bedömer som extra anpassningar eller särskilt stöd som inte kan anses som omfattande, dvs. sådant stöd som skolan förväntas erbjuda eleven inom ramen för grundbeloppet. Enligt Skolverket indikerar också antalet ansökningar som avslås samt det relativt höga antalet beslut som överklagas att det saknas en samstämmig bild. Rapporten visar vidare att det belopp som beviljas per barn eller elev varierar mellan kommunerna. En tänkbar förklaring till variationen skulle kunna vara att tilläggsbeloppets storlek till viss del är avhängigt storleken på det grundbelopp som kommunerna fördelar.

Det framgår också att flera kommuner anser att det är en utmaning att genomföra de individuella bedömningarna så som det förutsätts i lagstiftningen. Det framförs t.ex. att det inte finns en tydlig gräns mellan vad som är extraordinärt stöd i förhållande till det ordinarie stöd som skolan är skyldig att erbjuda eleven. Även utmaningar relaterat till att tidsätta och beräkna en ersättning för elevens behov av stöd tas upp.

Sammantaget kan det konstateras att Skolverkets redovisning till stor del bekräftar den problembild i fråga om tilläggsbeloppen som Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven presenterat i sitt delbetänkande (SOU 2020:42). 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 förfaringssätt 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.

Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att Skolverkets framtagna stödmaterial kan vara till hjälp för en mer likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp och det är av vikt att det når relevanta aktörer, men det bedöms inte vara tillräckligt.

Ytterligare åtgärder krävs

Flera remissinstanser ger uttryck för att ett stödmaterial för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp i skollagen är bra men inte tillräckligt. Utredningen överväger olika möjligheter till lösningar men lämnar inga förslag till ändringar då frågan om tilläggsbeloppets utformning enligt utredningen berör hela skolans finansieringssystem och kräver ytterligare

utredning. Enligt utredningen skulle en omfattande utredning krävas för att förändra tilläggsbeloppet och man bör då se över frågan generellt och inte bara gällande fristående resursskolor.

Av delbetänkandet och remissinstansernas kritik framgår att det brister i förutsägbarhet och likvärdighet när det gäller tillämpningen av reglerna om tilläggsbelopp för särskilt stöd. Enligt *Friskolornas riksförbund* tolkar kommuner och domstolar bestämmelserna om tilläggsbelopp i allmänhet och till resursskolor i synnerhet mycket snävt, trots lagändringen 2016. *Nätverket Fristående resursskolor* framhåller att de tyvärr ser mycket stora problem i landets kommuner när det gäller hur hanteringen av ansökningarna om tilläggsbelopp går till rent formellt, men också att reglerna inte tolkas på rätt sätt. Ett problem är enligt nätverket att kommunerna skapar egna riktlinjer som står i strid med skolförfattningarna, vilket bl.a. är en konsekvens av en inbyggd otydlighet i författningarna. Enligt nätverket är det bl.a. för vissa elever inte tillräckligt att ha sina lektioner i ett mindre sammanhang utan hela skolsituationen behöver vara anpassad och förutsägbar. Nätverket nämner också att vissa kommuner har infört ett s.k. strukturbidrag till fristående resursskolor. Enligt nätverket är det positivt men det finns flera svårigheter med strukturbidraget då det inte är reglerat i skolförfattningarna och då kriterierna för att få bidraget inte är tillräckligt tydliga. Nivån på strukturbidraget är dessutom ofta för lågt beräknad sett till de kostnader som resursskolorna har och det ersätter inte heller bortfallet av tilläggsbeloppen. *Stockholms kommun* bekräftar att kommuner och enskilda huvudmän gör olika tolkningar och bedömningar gällande vad som bör täckas av grundbeloppet och när tilläggsbelopp ska beviljas, dvs. när det bedöms finnas ett omfattande behov. Det finns därför enligt kommunen ett behov av att se över bedömningsgrunderna för tilläggsbelopp så att såväl kommunala som enskilda huvudmän får likvärdiga förutsättningar att bidra till elevers utveckling och målpuppfyllelse för sin utbildning. Enligt *Idéburna skolors riksförbund* hänvisar kommuner till olika domar som tolkas i olika riktningar och otydligheten verkar leda till att allt fler kommuner väljer att dra ner tilläggsbelopp till ett absolut minimum.

Mot bakgrund av den problembild som framkommit av såväl delbetänkandet, remissinstansernas synpunkter och Skolverkets redovisning gör regeringen bedömningen att det finns behov av ytterligare åtgärder utöver det av Skolverket framtagna stödmaterialet. Det finns skäl att föreslå ändringar på området som kan genomföras relativt snabbt i syfte att komma till rätta med de svåraste problemen. Som bl.a. *Skolverket* påtalar har ett stödmaterial sina begränsningar och det behöver därför, i linje med myndighetens synpunkter, göras ändringar i regelverket för att uppnå en mer likformig tillämpning. För att öka likvärdigheten nationellt finns det, som *SPSM* framhåller, ett behov av att förtydliga och definiera bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Även om problematiken kring tilläggsbelopp är större för de fristående resursskolorna jämfört med andra fristående skolor framgår det av delbetänkandet att problematiken finns även för andra fristående skolor. Systemet kring tilläggsbelopp för några av de mest sårbara eleverna i vårt skolsystem bör vara likvärdigt och rättssäkert i all verksamhet. Som *Nätverket Fristående resursskolor* och *Idéburna skolors riksförbund* framhåller finns det många mindre fristående skolor som inte är resursskolor

Prop. 2021/22:156 men som har en hög andel elever i omfattande behov av särskilt stöd och det är viktigt att regelverket fungerar för alla skolor. Även elever som går i fristående skolor som är öppna för alla elever ska få sitt stödbehov finansierat på ett rättssäkert sätt.

Frågan om en starkare roll för en skolmyndighet i fråga om tilläggsbeloppen har varit uppe i flera utredningar

Såväl utredningen som några remissinstanser resonerar kring olika möjliga åtgärder för att komma till rätta med dagens problem kring tilläggsbeloppen och finansieringen av fristående resursskolor. Bland annat lyfts Skolkostnadsutredningens tidigare förslag i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) fram. *Friskolornas riksförbund* och *Nätverket Fristående resursskolor* anser att Skolkostnadsutredningens förslag om särskilda regler för fristående resursskolor bör genomföras för att säkra skolornas överlevnad. Enligt *Friskolornas riksförbund* är det möjligt att det på längre sikt finns bättre lösningar, men i det korta perspektivet är det ett nödvändigt förslag med anledning av den allt snävare bedömningen av vilka elever som har rätt tilläggsbelopp samt beloppets storlek. Skolkostnadsutredningens förslag innebar att resursskolor inriktas på en snävare grupp elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att de är berättigade till tilläggsbelopp och att resursskolan inte är skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning till en elev om en överenskommelse med hemkommunen om tilläggsbeloppet inte nås. Skolkostnadsutredningen hade under sitt arbete erfårit att skolor som valt att vara resursskolor oftast är små enheter där alla, eller de allra flesta, elever har rätt till tilläggsbelopp. Då Skolkostnadsutredningens förslag remitterades fanns en varierande syn bland remissinstanserna. En del tillstyrkte förslaget, men många invändningar togs också upp. Det kan nämnas att *Friskolornas riksförbund* tillstyrkte förslaget men ansåg att det gav kommunerna stor makt och behövde kompletteras för att öka möjligheterna att komma överens (se remissammanställningen, U2016/04280).

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven gör i sitt delbetänkande (SOU 2020:42) bedömningen att det finns alltför starka skäl emot att gå vidare med Skolkostnadsutredningens förslag om överenskommelser. Bland annat minskas elevernas valfrihet och risken för att man inte kommer överens är svår att motverka. Däremot anser utredningen att det finns skäl att gå vidare med Skolkostnadsutredningens övervägande att ge SPSM i uppdrag att ta fram riktlinjer för tillämpningen av tilläggsbeloppet och föreslår därför det ovan nämnda myndighetsuppdraget. Som nämnts ovan gör regeringen dock bedömningen att myndighetsuppdraget inte är tillräckligt.

Skolkostnadsutredningen övervägde även en modell där staten, genom t.ex. SPSM, skulle ges en starkare roll när det gäller beviljande av tilläggsbelopp, och på så sätt skapa förutsättningar för en större enhetlighet och likvärdighet. Olika alternativ skulle enligt Skolkostnadsutredningen kunna vara att myndigheten tar över uppdraget att besluta om tilläggsbelopp i enskilda fall eller att myndigheten ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas. Skolkostnadsutredningen ansåg dock att modellen skulle innebära en avsevärt ökad statlig detaljstyrning på bekostnad av den kommunala självstyrelsen, och vara ett principiellt

avsteg från grunderna i nuvarande bidragssystem. Ifall tilläggsbelopp närmare skulle regleras i generella föreskrifter skulle det enligt utredningen även kunna leda till svårigheter med att fastställa tilläggsbelopp som fullt ut grundas på barnets eller elevens individuella behov. Skolkostnadsutredningen ansåg inte heller att de brister som framkommit i dagens system var så omfattande eller allvarliga att det var motiverat att göra en så stor förändring av dagens system som en sådan modell skulle innebära.

Några remissinstanser kommenterade särskilt Skolkostnadsutredningens överväganden om starkare roll för en statlig myndighet när det gällde tilläggsbeloppen generellt och var positiva till det, bl.a. *Friskolornas riksförbund* och *Svenskt Näringsliv*. Friskolornas riksförbund ansåg att SPSM ska hantera och besluta i ärenden om tilläggsbelopp för barn och elever. Svenskt Näringsliv föreslog i första hand att SPSM ska ta över uppdraget att besluta om tilläggsbelopp och i andra hand att myndigheten får i uppdrag att utfärda föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas. *SPSM* förordade modellen där myndigheten utfärdar föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas, i syfte att skapa större enhetlighet och likvärdighet, men där kommunen fortsatt fattar besluten (U2016/04280).

Som angetts i avsnitt 4 bedömer även Utredningen om en mer likvärdig skola i sitt betänkande En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) att dagens bestämmelser och ordning för tilläggsbeloppen inte fungerar tillfredsställande, vilket kan medföra att elever inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola hade Skolkostnadsutredningen, som lämnade sitt betänkande i september 2016, endast begränsade eller inga möjligheter att ta hänsyn till de förändringar som skett i fråga om tilläggsbeloppen och resursskolornas situation de senaste fem åren. Det gäller dels ändringarna i bestämmelserna om tilläggsbelopp för särskilt stöd som trädde i kraft i juli 2016, dels avgörandet från HFD 2017 om att kommunala huvudmän också har möjlighet att driva resursskolor. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola verkar det finnas stora skillnader när det gäller hur kommuner hanterar frågor om tilläggsbelopp. De skolor som samlar elever från olika kommuner uppfattar att ansökningarna om tilläggsbelopp bedöms olika i olika kommuner vilket är besvärande ur ett likvärdighetsperspektiv. Utredningen befarar också att tilläggsbeloppen påverkas av kommunens allmänna ekonomiska läge. Enligt utredningen är det vidare utifrån resurssystemets grundläggande tanke lätt att förstå att resursskolor inte självfallet passar in i den nuvarande ersättningsmodellen då samtliga elever vid skolan har ett omfattande resursbehov. Även om situationen är en annan för de elever som är i behov av omfattande särskilt stöd och som går i en vanlig skola finns det enligt utredningen också för dessa vissa problem med resurstilldelningen. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslår därför att frågan om tilläggsbelopp ska utredas vidare men vill också skicka med till det kommande utredningsarbetet att utvecklingen av fler resursskolor inte är odelat positiv, då det riskerar att segregera elever med särskilda behov. För att bedömningen av en elevs individuella behov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet kan det enligt utredningen finnas anledning att överväga om en skolmyndighet, t.ex. SPSM på regional nivå, bör vara den som beslutar om tilläggsbelopp.

Vid remitteringen av nämnda betänkande (SOU 2020:28) framförde flera remissinstanser att frågan om tilläggsbeloppen måste utredas skynd-

Prop. 2021/22:156 samt (remissvaren finns tillgängliga på webbplatsen regeringen.se). Enligt *Friskolornas riksförbund* är det i allra högsta grad en likvärdighetsfråga och därför mycket beklagligt att utredningen inte gått vidare med hanteringen av tilläggsbelopp så att adekvata resurser ges för stöd till elever som behöver extraordinära stödåtgärder. Enligt förbundet drabbas fristående skolor som är inriktade på elever i behov av särskilt stöd extra hårt och systemet måste därför ses över. Bland annat *Idéburna skolors riksförbund*, *Autism- och Aspergerförbundet* och *Nätverket Fristående resursskolor* framhåller att det krävs en skyndsam lösning. *SKR* delar uppfattningen att frågan behöver utredas vidare och anger att det den senaste tiden har kommit flera avgöranden från HFD som riskerar medföra att fristående skolor juridiskt sett har större rätt än kommunala skolor till extra resurser för elever i omfattande behov av särskilt stöd. När det gäller utredningens tanke att SPSM ska besluta om tilläggsbeloppen anser *Malmö kommun* att det skulle kunna påverka vad som kvarstår till grundersättningen negativt.

Myndighetsföreskrifter kan öka likvärdigheten när det gäller tilläggsbelopp för särskilt stöd

Mot bakgrund av vad som framkommit ovan görs bedömningen att det finns så allvarliga problem med dagens situation att det är motiverat med åtgärder som kan stärka likvärdigheten och rättssäkerheten i systemet med tilläggsbelopp. Det finns starka skäl för att förtydliga regelverket i syfte att de elever som är i omfattande behov av särskilt stöd också ska kunna få det. Det kan konstateras att myndigheters stödmaterial inte är bindande föreskrifter. Bindande föreskrifter kan på ett helt annat sätt få effekt för likvärdigheten då de måste följas.

Som nämnts ovan innehåller skollagen ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt vissa bestämmelser i skollagen, bl.a. bestämmelserna om tilläggsbelopp (29 kap. 26 §). Det saknas dock en möjlighet för regeringen att delegera denna uppgift till den myndighet som regeringen bestämmer. När det gäller det tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd som en hemkommun ska betala till en enskild huvudman som använder distansundervisning för en hel utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskolan är däremot motsvarande bemyndigande i skollagen utformat på det sättet att såväl regeringen som den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter därom (22 kap. 20 och 21 §§). Det föreslås därför att bemyndigandet i 29 kap. 26 § skollagen justeras så att inte bara regeringen, utan även den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Regeringen kan då bemyndiga lämplig skolmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Det stödmaterial som Skolverket har tagit fram och den analys som Skolverket har gjort kan vara till hjälp i det fortsatta arbetet. Det kan exempelvis bli en uppgift för Skolverket att ta fram sådana föreskrifter med en skyldighet att låta SPSM yttra sig vid framtagandet. Syftet med att införa en möjlighet för regeringen att subdelegera föreskriftsrätten är att möjliggöra klagande och exemplifierande myndighetsföreskrifter som kan bidra till att bedömningen av ett barns eller en

elevs individuella stödbehov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet. Majoriteten av de som har yttrat sig över ett utkast till lagrådsremiss med ett förslag som motsvarar detta förslag är positiva till förslaget. Som *Skolverket* framför kan dock även bestämmelserna på förordningsnivå behöva ses över i förtydligande syfte. 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.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anför att praxis/kommuntillämpningen är starkt styrd bl.a. av att ”särskilt stöd” finansieras enbart av grundbeloppet, utan att exempelvis ta hänsyn till omfattningen av särskilt stöd. Bolaget anser att regeringens förslag inte innebär att finansieringsfrågan får den tydliga lösning som är nödvändig. Bolaget efterfrågar införandet av en strukturersättning, eller ett ”förhöjt grundbelopp”, riktat till resursskolor för att tydliggöra och täcka den högre nivån på kostnader som den mer resurstäta verksamheten behöver. *Friskolornas riksförbund* anser att ett strukturbelopp för resursskolorna måste beaktas jämsides med de förtydligande bestämmelserna kring tilläggsbelopp.

I de ursprungliga förarbetena till lagregleringen om tilläggsbelopp i 1985 års skollag angavs att kostnaderna för att utreda elevers eventuella behov av stöd och att upprätta åtgärdsprogram samt för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen bör ingå i kostnadsposten för undervisning i grundbeloppet (prop. 2008/09:171 s. 42). Något motsvarande uttalande gjordes inte när lagstiftningen förtydligades, så att det numera klart framgår att tilläggsbelopp kan lämnas också utifrån elevers behov av stöd i undervisningssituationen (propositionen Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever [prop. 2015/16:134] s. 15 f.). Det kan vidare nämnas att lagregleringen om särskilt stöd infördes först genom den nuvarande 2010 års skollag och att regleringen tidigare fanns på förordningsnivå (se prop. 2009/10:165 s. 663 f.). I propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän (prop. 2021/22:161) föreslås en ändring i regleringen av grundbeloppet. Ändringarna syftar till att förtydliga hur bestämmelsen i 2 kap. 8 b § skollagen, som anger att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, förhåller sig till bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp. Det föreslås i den propositionen att grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar de kostnadsslag som anges i de nuvarande bestämmelserna om grundbelopp, 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. Basersättningen föreslås, precis som dagens grundbelopp, bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten och kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform. Strukturersättningen föreslås fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b § skollagen. Strukturersättningens storlek kommer enligt propositionen, till skillnad mot basersättningen, att variera i storlek och bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att

fördelningen av strukturersättningen ska utgå från, dels på vilka elever som går på varje huvudmans skolenhet. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller fördelas för elever i resursskolor eller för nyanlända elever. Det föreslås vidare att innan strukturersättningen adderas till basersättningen ska, i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan, ett avdrag göras från basersättningen för de merkostnader som kommunen har utifrån sitt lagstadgade ansvar att se till att utbildning i skolan kommer till stånd för alla som enligt skollagen har rätt att gå i skolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. På grund av att strukturersättningen föreslås ingå i grundbeloppet kommer grundbeloppet att bli individuellt bestämt per huvudman. Beroende på elevsammansättningen på olika skolenheter kan det innebära att strukturersättningen för eleverna på vissa skolenheter kan bli noll kronor. Det görs i propositionen bedömningen att grundbeloppet kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. När det gäller strukturersättningens förhållande till basersättningen anges i propositionen att en viktig utgångspunkt för förslaget är att huvuddelen av resurserna även framöver ska ligga inom den del som avser basersättningen och att strukturersättningen är ett komplement till basersättningen. Det anges vidare att huvudmannen för en fristående skola således 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 ingår i grundbeloppet, utom i de fall eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. När det gäller frågan om att fördela strukturersättning för elever i resursskolor anför regeringen i nämnda proposition att det är av yttersta vikt att möjligheten att fördela extra medel inom strukturersättningen för elever som går i s.k. resursskolor kvarstår. Det konstateras vidare att det följer av 2 kap. 8 b § skollagen att en kommun är skyldig att se till att kommunens resurser fördelas utifrån elevers behov och förutsättningar och att det ska beaktas att resursskolor har begränsat utbildningen till enbart elever i behov av särskilt stöd. Det anges även att utgångspunkten att ersättning för särskilt stöd ingår i basersättningen och endast i undantagsfall ersätts i form av tilläggsbelopp leder till att i en skola där endast en mindre andel elever har behov av särskilt stöd finns det mer pengar till särskilt stöd per elev med sådana behov utifrån basersättningen än det finns i en skola där alla elever har behov av särskilt stöd. Därutöver får eventuella tilläggsbelopp beaktas. Regeringen anför att det vid bestämmande av strukturersättningen ankommer på kommuner att göra en bedömning i enskilda fall utifrån sin allmänna skyldighet enligt 2 kap. 8 b § skollagen.

När det gäller att bedöma om tilläggsbelopp ska lämnas för en enskild elev framgår det av lagtexten att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och att tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Självfallet ska, som *SKR* framhåller, förtydligande föreskrifter hålla sig inom denna ram. 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). *Vintertullsskolan i Stockholm AB* är positiva till förslaget i utkastet till lagrådsremiss

men föreslår att fristående skolor inriktade på elever med omfattande behov av särskilt stöd inte ska vara skyldiga att ta emot eller ge fortsatt utbildning till elever som hemkommunen inte anser ha ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas. Regeringen konstaterar att frågan har behandlats i praxis (HFD 2020 ref. 22) och att det saknas beredningsunderlag för att omhänderta den synpunkten i denna proposition.

Som redogjorts för i avsnitt 6 kan resursskolors verksamhet i sig anses utgöra en form av särskilt stöd. HFD anger i ett avgörande att resursskolor är en benämning som används för skolor som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, där elevgrupperna är små och personaltätheten hög, samt att fristående skolor som har valt att vara resursskolor ofta är små enheter där alla eller de allra flesta elever har rätt till tilläggsbelopp (HFD 2020 ref. 22 p. 11). Som framgår ovan bekräftar denna bild av såväl Skolkostnadsutredningen som Utredningen om en mer likvärdig skola. Det är dock viktigt att påpeka att det för alla elever utifrån gällande lagstiftning ska göras en individuell bedömning av deras stödbehov oavsett vilken skola de går i. *Idéburna skolors riksförbund* anser att det är viktigt att regelverket fungerar för alla skolor och att även elever som går i friskolor som är öppna för alla elever ska få sitt stödbehov finansierat på ett rättssäkert sätt. Regeringen konstaterar att bestämmelserna om tilläggsbelopp gäller alla elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, oavsett i vilken skola eleven går.

Riksförbundet Attention anför att fristående skolor har haft svårt att bedriva långsiktig verksamhet på grund av osäker finansiering. Förbundet undrar hur kvalitetssäkringen av fristående skolor kommer att se ut framöver och anför att förbundet redan i dag ser resursskolor med bristande kvalitet som får fortsätta att bedriva utbildning därför att behoven är så stora. *SPSM* anser att kvalitetskriterier behöver införas som villkor för tilläggsbelopp. Regeringen konstaterar att skollagen inte lämnar något utrymme för att ställa andra villkor för utbetalning av tilläggsbelopp än att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. Med ett tydligare och mer förutsägbart regelverk på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter skapas dock förutsättningar för en stabilare finansiering och därmed för högre kvalitet i utbildningen.

Förslaget att bemyndigandet i skollagen ska förses med en möjlighet för regeringen att subdelegera föreskrifträtten avseende tilläggsbelopp till den myndighet som regeringen bestämmer omfattar samma verksamheter som omfattas av det befintliga bemyndigandet, dvs. förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och pedagogisk omsorg. Det kan dock finnas skäl att anpassa de myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet till de olika skolformerna och verksamheterna eftersom barns och elevers behov av extraordinära stödinsatser kan skilja sig åt beroende på verksamhet.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att tydligare föreskrifter om tilläggsbelopp kan bidra till mindre resurskrävande administration för såväl fristående skolor som kommunerna. Då beslut om tilläggsbelopp får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § 2 skollagen) torde ett tydligare regelverk bidra till ett minskat antal överklaganden. Vidare kan nya myndighetsföreskrifter kompletteras med uppdaterade allmänna

Prop. 2021/22:156 råd och stödmaterial. Som helhet bedöms förslaget kunna leda till en mer likvärdig och rättvis tillämpning när det gäller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Regeringen avser att följa utvecklingen i fråga om tilläggsbeloppen noga. Regeringen delar *Friskolornas riksförbunds* uppfattning att en myndighet inom viss tid bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen utifrån dess syfte. Regeringen bedömer att det är lämpligt att ge ett sådant uppdrag tre år efter att föreskrifterna har trätt i kraft för att kunna överblicka systematiska effekter.

8 Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte

Regeringens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, offentlighets- och sekretesslagen och skollagens bestämmelser om behandling av personuppgifter och tystnadsplikt utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos kommuner, enskilda skolhuvudmän och Skolväsendets överklagandenämnd med anledning av förslagen i denna proposition. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering för denna behandling.

Utredningens bedömning: Utredningen innehåller inte någon motsvarande bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans lämnar synpunkter i frågan. Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars bedömning överensstämmer med bedömningen i rutan ovan. *Integritetsskyddsmyndigheten* har angett att de inte har några synpunkter på bedömningen. Ingen annan har heller några synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Dataskyddsförordningen är till för att skydda grundläggande rättigheter och friheter, särskilt enskildas rätt till skydd av sina personuppgifter. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i sektorsspecifika lagar och för-

ordningar och som avviker från dataskyddslagen har företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen). Prop. 2021/22:156

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218). Där gjordes bedömningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bl.a. offentliga huvudmän ägnar sig åt. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bl.a. så kallade känsliga personuppgifter. Sådana bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen.

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är samtycke (artikel 6.1 a), avtal (artikel 6.1 b), rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d), uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (artikel 6.1 e) samt intresseavvägning (artikel 6.1 f). Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

Utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat (skäl 43 till dataskyddsförordningen). Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska vidare fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3). Den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den (skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen *Ny dataskyddslag* framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse (prop. 2017/18:105 s. 56 f.). Att den rättsliga grunden ska vara fastställd innebär att uppgiften av allmänt intresse måste ha stöd i rättsordningen. En uppgift av allmänt intresse är fastställd i enlighet med svensk rätt bl.a. om den följer av lag eller annan författning. De åtgärder som myndigheter vidtar för att utföra uppdrag som framgår av författningar har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler.

Vidare ska unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (dataskyddsförordningen artikel 6.3). I nämnda proposition konstateras att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstifaren i en rättsstat. Utgångspunkten bör därför vara att dataskyddsförordningens krav är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av

Prop. 2021/22:156 allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt (prop. 2017/18:105 s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen krävs också att behandlingen är nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse (artikel 6.3). Detta ska inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105 s. 60).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Närmare om de rättsliga grunderna myndighetsutövning och rättslig förpliktelse

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e och artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Även myndighetsutövning som rättslig grund måste ha stöd i rättsordningen på det sätt som angetts ovan i fråga om uppgift av allmänt intresse.

I propositionen Ny dataskyddslag anges att utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige (prop. 2017/18:105 s. 62 f.). I 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen tydliggörs att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

En behandling av personuppgifter är även tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c dataskyddsförordningen). Även denna grund måste ha stöd i rättsordningen på det sätt som angetts ovan. Detta ligger till grund för 2 kap. 1 § dataskyddslagen. När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). Detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår (prop. 2017/18:105 s. 54).

Det gäller särskilda krav för behandling av känsliga personuppgifter

I dataskyddsförordningen finns det ett principiellt förbud mot att behandla särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9.1). Det är fråga om

uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt uppgifter om hälsa eller om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Användningen av termen ras innebär inte att unionen godtar teorier som söker fastställa förekomsten av skilda människoraser (skäl 51). Det är också förbjudet att behandla genetiska uppgifter och biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person.

Uppgifterna får dock behandlas bl.a. om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordningen benämns i dataskyddslagen känsliga personuppgifter (3 kap. 1 § dataskyddslagen). Känsliga personuppgifter får enligt dataskyddslagen behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det är vid sådan behandling förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § dataskyddslagen).

När det gäller enskild verksamhet enligt skollagen finns det särskilda bestämmelser i 26 a kap. skollagen som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Kapitlet innehåller också en upplysning om att det för myndigheter och vissa andra organ finns bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar i dataskyddslagen (26 a kap. 4 § skollagen). I kapitlet anges att känsliga personuppgifter får behandlas hos en enskild huvudman om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Det är vid sådan behandling förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Regeringen får dock meddela föreskrifter om undantag från vissa sökbegränsningar för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Det gäller bl.a. i fråga om personuppgifter om hälsa i verksamhet som har begränsats till att avse elever som är i behov av särskilt stöd, då det inte kan uteslutas att det t.ex. inom ramen för verksamheternas administrativa åtgärder finns skäl att utföra sökningar som syftar till att få fram ett urval av personer (se 26 a kap. 5 § första stycket 7 skollagen och prop. 2017/18:218 s. 155). Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i förordningen (2018:1366) om sökbegränsningar vid behandling av personuppgifter i vissa utbildningsformer och i viss verksamhet hos kommuner. Vid en sådan sökning får dock endast klassbeteckning och skolenhet användas som sökbegrepp enligt förordningen.

Regeringen har i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* uttalat att anordnande och bedrivande av utbildning både är en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1. e i dataskyddsförordningen och ett sådant viktigt allmänt intresse som krävs för behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 g i förordningen (prop. 2017/18:218 s. 52). Vidare uttalas att de åtgärder som huvudmännen vidtar i syfte att utföra uppdragen eller uppfylla åligganden enligt skollagen och anslutande föreskrifter har en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler som står i proportion till de mål som eftersträvas. Uppgiften av allmänt intresse, dvs. att tillhandahålla, anordna och bedriva utbildning, är således fastställd genom skollagen med anslutande föreskrifter (prop. 2017/18:218 s. 61).

I denna proposition föreslås att kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan får en tydlig reglering i skollagen där utgångspunkten är elevernas behov av särskilt stöd. Vidare regleras vissa underliggande frågor, såsom i fråga om ansöknings- och urvalsförfaranden. Det föreslås också vissa förtydliganden för både kommunala och fristående resursskolor när det gäller kopplingen till särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Liksom när det gäller annan verksamhet enligt skollagen är det därmed fråga om i svensk rätt fastställda uppgifter av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att anordna och driva resursskolor kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i dataskyddsförordningen.

En liten del av verksamheten i kommunala skolor utgör vidare ärendehanläggning som innebär myndighetsutövning mot enskild. Det kan handla om ärenden som rör mottagande av elever eller särskilt stöd. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för myndighetsutövningen kan i dessa fall göras med stöd av den rättsliga grunden myndighetsutövning. Även den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse är dock tillämplig för nämnda moment, eftersom dessa ingår i uppgiften att anordna utbildning. På motsvarande sätt ingår det i uppgiften att anordna utbildning moment som även följer av rättsliga förpliktelser. Som anges i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* innehåller skollagen många rättsliga förpliktelser för de huvudmän som bedriver skolverksamhet (prop. 2017/18:218 s. 70).

Eftersom anordnande och bedrivande av utbildning även utgör ett viktigt allmänt intresse får, som angetts ovan, också känsliga personuppgifter behandlas i verksamheten, förutsatt att behandlingen är nödvändig. I nämnda proposition anger regeringen att en uppgift om att en elev går i en resursskola som begränsat sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd vanligen är en känslig personuppgift på motsvarande sätt som när det gäller en uppgift om att en elev går i t.ex. en grundsärskola. Anledningen är att skolorna endast mottar elever som är i behov av det slag av särskilt stöd som huvudmannen bestämt och enbart uppgiften om att eleven går vid den skolan innebär därför att man får reda på en uppgift om elevens hälsa. Det anges att skolor med begränsat mottagande ofta riktar sig till elever med funktionsnedsättningar som adhd och autismspektrumtillstånd. Många skolor riktar sig även till elever med annan

problematik, bl.a. elever med social problematik eller elever med tidigare skolmisslyckanden. Även övriga uppgifter om elever som behandlas inom en sådan verksamhet kan många gånger, beroende på i vilket sammanhang de förekommer, kopplas till en elevs hälsa och behöver därför i sådana fall betraktas som känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:218 s. 145).

När det gäller resursskolor, såväl kommunala som fristående, behöver känsliga personuppgifter kunna behandlas även i samband med olika utredningar för att kunna ta emot elever. I sådana utredningar ingår ofta känsliga personuppgifter om t.ex. funktionsnedsättningar och diagnoser. Detsamma gäller underlag från en elevs tidigare skola som tagits fram inom elevhälsan och i arbetet med särskilt stöd. Behandlingen av sådana känsliga personuppgifter omfattas således av dataskyddslagen när det gäller kommunala skolor (3 kap. 3 § första stycket 3) och av skollagen när det gäller fristående skolor (26 a kap. 4 §).

Den dataskyddsreglering som finns är tillräcklig

Sammanfattningsvis har såväl kommunala som fristående resursskolor rättslig grund för nödvändig behandling av även känsliga personuppgifter. Behandlingen innebär inte ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet och uppfyller dataskyddsförordningens krav på proportionalitet. Det bör framhållas att fristående resursskolor redan är reglerade i skollagen och att kommunala resursskolor, som i denna proposition föreslås få en tydlig reglering, är redan existerande verksamheter som är förenliga med gällande skollag. Förslagen i denna proposition medför således inte någon ny form av personuppgiftsbehandling. Det är vidare relativt få elever som kommer i fråga för placering vid kommunala resursskolor och det föreslås förtydligas i lagtexten att placeringen alltid ska grundas på elevens stödbehov och bygga på frivillighet. Syftet med regleringen är att eleverna ska kunna få särskilt stöd vid kommunala resursskolor på ett rättssäkert sätt. Placeringar vid såväl kommunala som fristående resursskolor bygger således på att elevens vårdnadshavare önskar en sådan placering för sitt barn.

Av principerna för behandling av personuppgifter i dataskyddsförordningen framgår att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1 a). Uppgifterna ska också behandlas på ett sätt som bl.a. säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna (artikel 5.1 f). Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för och ska kunna visa att principerna efterlevs (prop. 2017/18:218 s. 50). Att personuppgifter som rör barn anses särskilt skyddsvärda framgår också av flera av dataskyddsförordningens bestämmelser och betonas i skälen (se skäl 38 och exempelvis artikel 12.1).

Den behandling av känsliga personuppgifter som sker med anledning av elevens placeringar vid resursskolor bedöms vidare vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. Dataskyddsförordningens krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen är uppfyllt genom den nuvarande regleringen om dataskydd i dataskyddslagen och 26 a kap. skollagen, som innefattar bestämmelser om sökbegränsningar. Det finns som angetts ovan vissa specifika undantag från dessa sökbegränsningar på förordningsnivå. Det finns även bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretess-

Prop. 2021/22:156 lagen (OSL) för kommunal skolverksamhet och bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen för fristående skolor. Det finns bl.a. sekretessbestämmelser för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden inom elevhälsan och i särskild elevstödande verksamhet (23 kap. 2 § OSL och 29 kap. 14 § andra stycket skollagen). I sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I särskild elevstödande verksamhet i övrigt gäller sekretess bl.a. för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Sammantaget bedöms det inte behövas något ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter med anledning av regeringens förslag i denna proposition.

Skolväsendets överklagandenämnd får hantera även känsliga personuppgifter

Lagförslaget innebär att en kommuns beslut om att avsluta en placering vid en kommunal resursskola får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, som redan i dag prövar om elever har rätt att gå kvar vid en skolenhet. I nämndens verksamhet kan nödvändig behandling av personuppgifter i sådana ärenden ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. I propositionen Ny dataskyddslag görs bedömningen att den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse är tillämplig på den verksamhet som myndigheterna bedriver inom ramen för sin befogenhet. Det konstateras också att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse, liksom att myndigheterna kan sköta sitt uppdrag på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 57 och 83).

Skolväsendets överklagandenämnd ska enligt 27 kap. skollagen pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. De kommunala beslut som får överklagas dit anges i 28 kap. 12 § skollagen. Lagförslaget innebär att den paragrafen formuleras så att nämnden även får i uppgift att pröva överklaganden i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola enligt de nya bestämmelserna därom. Därigenom får uppgiften anses fastställd i den nationella rätten. Då det i ett sådant ärende blir nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter kan sådan behandling ske med stöd av 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Någon ytterligare dataskyddsreglering behöver därför inte införas. Det kan nämnas att det också finns en bestämmelse om sekretess som gäller i sådana ärenden. Enligt 23 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte nämndens beslut.

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 2 juli 2022. De nya bestämmelserna i fråga om resursskolor ska tillämpas första gången för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslog att lagändringarna i fråga om resursskolor skulle träda i kraft den 1 juli 2021. Utredningen lämnade inga förslag i fråga om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrade sig särskilt om ikraftträdandet var ingen negativ till utredningens förslag. Bland annat *Sveriges Kommuner och Regioner* tillstyrkte förslaget. *Statens skolverk* hade inget att invända och *Specialpedagogiska skolmyndigheten* ansåg att det är positivt med en skyndsam implementering. Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan ovan. Ingen har några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med den föreslagna regleringen av kommunala resursskolor är att stärka och förbättra arbetet med såväl befintliga som framtida kommunala resursskolor samt tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering. Detta talar för ett ikraftträdande så tidigt som möjligt. Samtidigt brukar nya bestämmelser på skolområdet som påverkar huvudmännens, rektorers, lärares och annan personals planering och barns och elevers skolgång inte börja tillämpas mitt under ett läsår utan inför ett nytt läsår. Arbetet med placeringsförfarandet inför ett nytt läsår påbörjas dock tidigt. Mot denna bakgrund föreslås ändringarna i skollagen träda i kraft den 2 juli 2022 och tillämpas för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023. Datumet för ikraftträdandet är anpassat till lagförslagen i propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper som ska träda i kraft den 1 juli 2022 (prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156). Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

Den föreslagna ändringen i bemyndigandet i skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (29 kap. 26 §), som möjliggör för regeringen att delegera sin föreskriftsrätt till den myndighet som regeringen bestämmer (se avsnitt 7), syftar till ett mer likvärdigt system för barn och elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Den bör därför träda i kraft så snart som möjligt och lämpligen samma datum som övriga föreslagna ändringar i skollagen, dvs. den 2 juli 2022.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Konsekvenser för staten

Förslagen i denna proposition avser kommunala och enskilda huvudmäns resursskolor, där utbildningen begränsas till elever i behov av särskilt stöd. Förslagen innebär att de kommunala resursskolorna inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen och att benämningen resursskola införs för dessa skolor. Benämningen resursskola föreslås även införas i den befintliga regleringen för fristående skolor som begränsar sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan. Vidare föreslås vissa förtydliganden i fråga om huvudmännens ansvar och hur såväl kommunala som fristående resursskolor förhåller sig till bestämmelserna i 3 kap. skollagen. Det föreslås också att vårdnadshavare ska ha möjlighet att ansöka om en plats för sitt barn även vid en kommunal resursskola. Möjligheten att överklaga kommuners beslut om avslutade placeringar vid kommunala resursskolor till Skolväsendets överklagandenämnd behålls.

De statliga skolmyndigheterna, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens skolinspektion kan behöva omarbeta vissa styrande och stödjande dokument utifrån den nya regleringen. Detta bedöms dock rymmas inom ramen för avsatta medel. Förslagen bedöms inte heller medföra sådana kostnader för Skolväsendets överklagandenämnd som inte ryms inom ramen för avsatta medel. Jämfört med i dag kommer nämnden endast att pröva överklaganden i fråga om avslutade placeringar vid kommunala resursskolor. En kommuns beslut om att en elev inte får en placering vid en resursskola får enligt regeringens förslag, som överensstämmer med utredningens förslag, bara överklagas om det kan ske genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725). Det innebär att lagligheten av beslutet kan prövas genom ett överklagande till förvaltningsrätten. Regeringen bedömer inte att det leder till några merkostnader som inte ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslagsramar. Det bör framhållas att det rör sig om ett relativt begränsat antal elever som kommer i fråga för placeringar vid kommunala resursskolor och ett ännu mindre antal vars placeringar vid resursskolan avslutas mot vårdnadshavarnas vilja. Sammantaget bedöms förslagen i fråga om resursskolor inte medföra några ekonomiska konsekvenser för staten.

Den i avsnitt 7 föreslagna justeringen i det befintliga bemyndigandet i skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (29 kap. 26 §), möjliggör för regeringen att delegera denna föreskriftsrätt till den myndighet som regeringen bestämmer. Denna justering bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för berörd statlig myndighet, som inte ryms inom ramen för avsatta medel. Förtydligande föreskrifter om tilläggsbeloppen skulle kunna bidra till färre överklaganden till allmän förvaltningsdomstol, men detta är svårt att bedöma varför förslaget sammantaget inte bedöms medföra några ekonomiska konsekvenser för staten.

10.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen om kommunala resursskolor

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen).

Förslagen om kommunala resursskolor innebär i princip en kodifiering av rättspraxis när det gäller kommunernas möjligheter att ha egna resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Efter HFD:s avgörande om kommunala resursskolor inom grundskolan står det klart att kommuner redan i dag kan inrätta sådana skolor (HFD 2017 ref. 50). Förslaget innebär att detta skrivs in i skollagen för grundskolan och grundsärskolan. Många remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, välkomnar att det tydliggörs att kommunerna själva får besluta om eventuella resursskolor utifrån sina lokala förutsättningar.

Förslaget innebär också att det tydliggörs vad som gäller i fråga om placeringar vid kommunala resursskolor. Även om mycket överläts till kommunerna själva innebär förslaget en viss begränsning av den kommunala självstyrelsen då vissa underliggande frågor tydliggörs. Det gäller bl.a. vårdnadshavarnas roll, urval, uppföljningen av placeringen och förhållandet till skollagens bestämmelser om särskilt stöd. Till stor del överensstämmer regleringen med vad som redan gäller i praktiken, såsom att elevernas behov av särskilt stöd vid resursskolan är utgångspunkten för en placering. När det gäller vårdnadshavares möjligheter att ansöka om placering framgår det av skollagens förarbeten och gällande rättspraxis att principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor och att även elever som behöver gå i en resursskola ska ha valfrihet. Vårdnadshavare har vidare redan i dag möjlighet enligt skollagen att överklaga kommunala beslut som rör avslutade placeringar på en skolenhet. Förtydligandena i lagtexten syftar till att göra förfarandet mer likvärdigt och rättssäkert för elever och vårdnadshavare. Även möjligheten för elevens rektor att ansöka om placering, om elevens vårdnadshavare medger det, syftar till att värna elevernas bästa och göra förfarandet mer likvärdigt.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, som huvudsakligen överensstämmer med förslagen i denna proposition. Förslaget till förtydligande i 3 kap. skollagen om särskilt stöd har dock justerats med hänsyn till att bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* framhållit att det är av stor betydelse att alla elever vid en resursskola fortsatt har ett åtgärdsprogram. Det föreslås också förtydligas att rektorn vid resursskolan vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som redan har gjorts inför elevens placering vid resursskolan (se avsnitt 6.1.1). Det bedöms inte kunna medföra annat än marginella konsekvenser att det förtydligas att alla elever vid resursskolor ska ha ett åtgärdsprogram. Ett utarbetat åtgärdsprogram tydliggör resursskolans särskilda stöd och bedöms kunna underlätta vid uppföljningen och utvärderingen av elevs placering vid en kommunal resursskola.

SKR bedömer att det med all säkerhet kommer att bli ett ökat tryck på kommunerna att inrätta kommunala resursskolor trots att förslaget inte innebär en skyldighet för kommunerna att anordna sådana verksamheter. SKR befarar att elever kan komma att placeras i tidig ålder, med risk för att inte alla möjligheter är uttömda när det gäller anpassningar och stöd i den ordinarie verksamheten. Eleverna riskerar också att bli kvar längre än vad de behöver på resursskolan, vilket innebär att verksamheten ständigt kan komma att expandera. SKR menar att det påverkar den kommunala självstyrelsen och ansvaret för en professionell syn på hur kommunen utnyttjar resurserna på bästa sätt. Kommunernas behov ser olika ut och förändras över tid, det är därför enligt SKR viktigt att varje enskild kommun har möjlighet att utifrån en professionell bedömning avgöra hur särskilt stöd organiseras utifrån de behov och förutsättningar som finns lokalt. Vidare anser SKR att förslaget i utkastet till lagrådsremiss, som innebär att en placering vid en resursskola inte ska kunna bedömas utifrån graden av svårigheter för kommunens organisation eller ekonomi utgör ett alltför betydande ingrepp i det kommunala självstyret och inte bör genomföras. Om det ändå görs en sådan förändring måste enligt SKR finansieringsprincipen aktualiseras.

Regeringen anser, som angetts ovan, att lagförslaget om en reglering av kommunala resursskolor tydliggör att kommunerna själva får besluta om eventuella resursskolor utifrån sina lokala förutsättningar. Det tydliggörs också att såväl inledande som fortsatta placeringar vid resursskolor ska grundas på kommunens professionella pedagogiska bedömningar och att placeringarna bygger på frivillighet. Det är upp till varje kommun att organisera och finansiera särskilt stöd i sin skolverksamhet på ett sådant sätt att alla elevers rätt till erforderligt stöd tillgodoses på bästa sätt. Det torde bli ett mindre tryck på att inrätta resursskolor om elever och vårdnadshavare upplever att elevernas stödbehov tillgodoses på ett bra sätt inom det ordinarie sammanhanget. Vidare föreslås att det införs en skyldighet att regelbundet utvärdera en placering vid en resursskola bl.a. för att se om möjligheten att återgå till ett ordinarie skolsammanhang har förbättrats. Som SKR framför har en elev i dag rätt att gå kvar vid en skolenhet så länge det inte medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen i stort, vilket som bl.a. *Skolverket* lyfter fram innebär en väldigt stark rätt. Regeringen anser inte att den föreslagna rätten för elever att gå kvar vid resursskolor, som bygger på pedagogiska bedömningar, är starkare än den nuvarande rätten att gå kvar vid sin skola. Syftet är att även elever vid resursskolor ska ha ett rimligt skydd och kunna känna trygghet i sin skolplacering.

Sammanfattningsvis innebär regleringen att kommunernas handlingsutrymme blir något mindre när vissa frågor tydliggörs, men inskränkningen bedöms vara motiverad och proportionerlig i förhållande till syftet. När det gäller *Statens skolverks* synpunkt om att författningsförslagen rörande resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan riskerar att tolkas som att en sådan begränsad antagning inte skulle vara tillåten i andra skolformer, har det i denna proposition tydliggjorts att den föreslagna regleringen inte innebär att kommunala resursskolor skulle vara otillåtna inom andra skolformer (se avsnitt 6.1.1).

Förslaget om tilläggsbelopp för särskilt stöd

Förslaget om en justering i det befintliga bemyndigandet i skollagen för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (29 kap. 26 §), så att regeringen kan delegera sin föreskriftsrätt till den myndighet som regeringen bestämmer, innebär ingen ändring i vad föreskrifterna kan reglera. Bemyndigandet kommer således även fortsättningsvis att omfatta ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och pedagogisk omsorg.

Syftet med förslaget är att regelverket kring tilläggsbeloppen ska kunna förtydligas genom myndighetsföreskrifter och att tillämpningen ska bli mer likvärdig. Ytterst är syftet att säkerställa att barn och elever i verksamheter med enskild huvudman ska kunna få det särskilda stöd de har rätt till. Det är redan reglerat i skollagen att kommunerna är skyldiga att lämna tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. På förordningsnivå ges i dag vissa exempel på extraordinära stödåtgärder som tilläggsbelopp ska lämnas för. Det råder dock ingen samstämmig bild mellan kommuner och enskilda huvudmän om hur regelverket ska tillämpas, dvs. vad tilläggsbelopp ska lämnas för och vad det inte ska lämnas för. Ytterligare preciseringar av denna skyldighet bedöms inte medföra någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utöver de möjligheter som regeringen har att själv meddela föreskrifter med stöd av det befintliga bemyndigandet.

10.2.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslagen om kommunala resursskolor

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för en kommun åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Förslaget om en reglering av kommunala resursskolor på grundskolenivå innebär dock ingen skyldighet för kommunerna att inrätta sådana skolor.

Enligt SKR medför det regelverk som utredningen föreslår i sig inte nödvändigtvis ökade kostnader. Ett syfte med utredningen var dock att det skulle bli lättare för elever att få undervisning i mindre undervisningsgrupper och resursskolor och om syftet ska uppnås innebär det ökade kostnader för kommunerna. Det är enligt SKR en brist att det inte finns någon beräkning på hur stora dessa kostnader kan bli. När fler elever undervisas i mindre sammanhang får det konsekvenser för kommunernas möjlighet att erbjuda stöd inom den ordinarie undervisningen, vilket kan befaras skapa en ond spiral som leder till ett ökat behov av särskiljande lösningar. Mot denna bakgrund ser SKR en risk för att huvudmännens kostnader kommer att öka utan att detta finansieras genom reformen. Även bl.a. *Statens skolverk* och *SPSM* lyfter risken för att resurser kopplade till särskilt stöd förskjuts från det ordinarie sammanhanget till resursskolor. Enligt *Mora kommun* skulle en reglering av kommunala resursskolor

Prop. 2021/22:156 kunna uppfattas som en tydligare legitimering av resursskolor i allmänhet, vilket skulle kunna öka efterfrågan.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, som huvudsakligen överensstämmer med förslagen i denna proposition. *SKR* anger att man redan i remissvaret var kritiska till att det saknades kostnadsberäkningar. Lagrådsremissen innehåller ändringar jämfört med utredningen, som enligt *SKR*:s bedömning medför ytterligare kostnadsökningar. Om det införs nya regler som medför ökade kostnader ska dessa enligt *SKR* ersättas enligt finansieringsprincipen. Regeringen anser att det är viktigt att komma ihåg att kommunala resursskolor tillåts redan i dag och är en befintlig organisatorisk lösning för vissa elever i behov av särskilt stöd. Lagförslaget om en reglering av kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan innebär inga förändringar i fråga om elevers ovillkorliga rätt till särskilt stöd inom ramen för den ordinarie skolverksamheten. Förslaget är inte heller utformat som att fler elever ska gå i resursskolor. Kommunerna har stor frihet när det gäller att organisera sitt arbete med att ge särskilt stöd. Förslaget innebär vidare att det förtydligas att en placering vid en resursskola bygger på frivillighet och att det är kommunen som ansvarar för att bedöma om en elev har behov av det särskilda stöd som den kommunala resursskolan erbjuder.

Om förslaget bidrar till att fler kommuner väljer att inrätta resursskolor kan det innebära kostnader eftersom resursskolor ofta är kostsamma verksamheter med anpassade lokaler och hög personaltäthet. Att en elev byter skolenhet till en resursskola kan också, som utredningen anger, innebära tillkommande kostnader för skolskjuts om resursskolan ligger långt från elevens bostad. Hur man organisatoriskt och kompetensmässigt utformar lösningar som ger elever i behov av särskilt stöd bäst förutsättningar för lärande och utveckling måste avgöras på varje skolenhet och i varje kommun. Förslaget syftar inte till att förändra hur kommunerna fördelar sina resurser i detta avseende.

Inte heller den närmare utformningen av regleringen bedöms leda till merkostnader för kommunerna. Att kommunala resursskolor får ett tydligt regelverk kan förenkla för kommuner som driver eller vill inrätta egna resursskolor. Förslaget tydliggör också hur bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen förhåller sig till resursskolor. Det klargörs att elever vid en resursskola ska ges särskilt stöd, vilket är själva grunden för placeringen, och därmed ha ett åtgärdsprogram om särskilt stöd. *SPSM* har framhållit att det är av stor betydelse att alla elever vid en resursskola fortsatt har ett åtgärdsprogram. Det klargörs också att rektorn vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som redan har gjorts inför placeringen, varför förslaget inte bedöms kunna medföra annat än marginella kostnader. Att varje elev vid resursskolan har ett åtgärdsprogram bedöms också kunna underlätta vid uppföljningen och utvärderingen av placeringen. Att det förtydligas att vårdnadshavare har rätt att ansöka om en plats för sitt barn på en resursskola kan visserligen innebära viss administration för de kommuner som i dag bara tillåter ansökningar från rektorer. Det framgår dock tydligt av skollagens förarbeten och gällande rättspraxis att principen om det fria skolvalet gäller såväl kommunala som fristående skolor och att även elever som behöver gå i en resursskola ska ha valfrihet. Det kan vidare innebära en viss administration

för vissa kommuner, som i dag bara tillåter ansökningar från vårdnadshavare, att tillåta ansökningar även från rektorer. Enligt utredningen framstår det dock som att ansökan till en kommunal resursskola ofta sker i dialog mellan vårdnadshavare och elevens ordinarie skola, oavsett vem som ansöker, varför dessa konsekvenser torde bli marginella. När det gäller den föreslagna rätten för en elev att få gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av resursskolans särskilda stöd bygger den rätten på kommunens professionella pedagogiska bedömningar och hänsyn till vad som bedöms vara barnets bästa. Den rätten måste, som utvecklats ovan, ses i ljuset av gällande rätt och det starka skydd som elever har i dag när det gäller rätten att få gå kvar på sin skola. Regeringen bedömer därför inte att förslaget leder till ökade kostnader för kommunerna.

När det gäller möjligheten att överklaga kommunernas beslut föreslås i denna proposition att rätten till s.k. förvaltningsbesvär hos Skolväsendets överklagandenämnd bara ska gälla i fråga om beslut att avsluta placeringar vid resursskolor. Kommunernas beslut om exempelvis nekade nya placeringar vid resursskolor föreslås framöver bara kunna överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Detta kan innebära färre överklagandehandlingar och mindre administration för kommunerna.

Mot denna bakgrund bedöms förslagen om kommunala resursskolor sammantaget inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Om fler kommuner väljer att inrätta resursskolor kan bl.a. behovet av lärare öka

Lagförslaget skulle kunna bidra till att fler kommuner väljer att inrätta resursskolor. En sådan utveckling kan också ske mot bakgrund av det nämnda avgörandet i HFD som klargör att kommuner redan i dag får driva resursskolor i likhet med enskilda huvudmän. Det gäller särskilt kommuner som redan har organisatoriska lösningar för elever i behov av särskilt stöd utanför hemskolorna, exempelvis i form av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Varje kommun måste då analysera konsekvenserna av ett införande av resursskolor, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

Inrättandet av resursskolor kan innebära att resurser, såväl ekonomiska som kompetensmässiga, behöver föras över från ordinarie skolor till resursskolorna. Kommunerna måste dock alltså säkerställa att alla elever som är i behov av särskilt stöd i de ordinarie skolorna får det stöd de behöver och har laglig rätt till. Som *SKR* framhåller är det av stor vikt att det finns tillgång till personal med särskild kompetens i den ordinarie skolverksamheten, annars riskerar behovet av särskiljande lösningar att växa. En elevs rätt till särskilt stöd i skolan får, som *Barnombudsmannen* framhåller, inte villkoras med placering i resursskola.

I kommuner med små skolenheter kan en koncentration av viss kompetens till en skolenhet innebära effektiviseringsvinster eftersom elever med liknande behov kan samlas på ett ställe. Om resursskolan dessutom är placerad i anslutning till andra skolor kan samverkan sannolikt underlättas. För vissa kommuner kan en organisering av det särskilda stödet vid en resursskola dock leda till minskad flexibilitet i användning av personalresurser, jämfört med t.ex. särskilda undervisningsgrupper. Det

Prop. 2021/22:156 kan bli svårt att säkerställa att alla elever, både de som är placerade vid en resursskola och vid en ordinarie skola, får tillgång till behöriga och legitimerade lärare i samma utsträckning. Det kan också behöva anställas ytterligare personal, såsom lärare med specialpedagogisk kompetens, elevhälsopersonal och personal som kan ge assistenthjälp. Ett inrättande av resursskolor kan även försvåra kunskapsutbyte och samverkan mellan lärare i ordinarie klasser och lärare med särskilt ansvar för elever i behov av särskilt stöd. Vilka organisatoriska effekter inrättande av resursskolor får beror dock på kommunens storlek och organisation, samt hur kommunen arbetar för att underlätta samverkan mellan skolenheterna.

Förslaget om tilläggsbelopp för särskilt stöd

Som framgått ovan ska hemkommunerna lämna bidrag i form av tilläggsbelopp till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det förslag som möjliggör för regeringen att delegera den rätt att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp som regeringen har enligt bemyndigandet i 29 kap. 26 § skollagen till den myndighet som regeringen bestämmer, innebär att de oklarheter som finns i gränsdragningen mellan vad som ska ingå i grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet kan minska. Ytterligare preciseringar av vilka kostnader som ska ersättas med tilläggsbelopp inom ramen för gällande lagstiftning kan bidra till en mer likvärdig tillämpning. För att tilläggsbelopp ska lämnas krävs att åtgärderna går utöver det som ingår i grundbeloppet. Det grundläggande kravet i skollagen för att tilläggsbelopp ska lämnas – att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd – är högt ställt. Möjligheterna att begära extra resurser för barn eller elever i behov av särskilt stöd är generellt sett begränsade. Det handlar om situationer där extra resurser skulle krävas även om barnet eller eleven skulle välja att gå i hemkommunens verksamheter. Förslaget innebär ingen ändring i vad föreskrifterna kan reglera. Eventuella föreskrifter som kommer att meddelas kommer således att meddelas inom ramen för ett befintligt åtagande för kommunerna.

Det kan i sammanhanget nämnas att en förvaltningsmyndighet under regeringen inte får besluta föreskrifter som vid tillämpningen kan få inte oväsentliga effekter på kostnader för kommuner utan att inhämta regeringens medgivande (förordningen [2014:570] om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter). Den s.k. finansieringsprincipen gäller även myndigheters bindande beslut (se t.ex. En tydligare beredning av Myndighetsföreskrifter [Ds 2014:10]). Vidare ska en förvaltningsmyndighet innan den beslutar föreskrifter bl.a. genomföra konsekvensutredningar och ge dem som berörs tillfälle att yttra sig. Kan föreskrifter få effekter för kommuner ska konsekvensutredningen även innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

Tydligare bestämmelser om tilläggsbeloppen kan vidare medföra en enklare handläggning hos kommunerna vid hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp, även om vissa kommuner kan behöva uppdatera sina rutiner.

Utvecklingspedagogik Sverige AB, som har yttrat sig över ett utkast till lagrådsremiss som innehåller ett förslag som motsvarar regeringens förslag om subdelegering av regeringens föreskriftsrätt avseende tilläggsbeloppet (se avsnitt 3 och 7), ställer sig frågande till att förslagen inte bedöms medföra några betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna, då en sådan formulering riskerar att hindra att nödvändiga ekonomiska förutsättningar möjliggörs. Enligt bolaget är det viktigt att utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp ska fastställas ska vara att barnets behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Regeringen konstaterar att kommuner gör olika bedömningar när det gäller tilläggsbelopp. Förslaget att regeringen ska få en möjlighet att subdelegera föreskriftsrätten avseende tilläggsbelopp syftar till att tillämpningen ska bli mer likvärdig. Det kan innebära att vissa kommuner även fortsättningsvis kommer att ha samma kostnader som i dag, medan andra kommuner kanske får högre eller lägre kostnader utan att det för den skull handlar om ett ökat kommunalt åtagande.

10.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslagen om fristående resursskolor

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska gälla så långt som möjligt oavsett huvudman.

De förslag som rör fristående resursskolor (avsnitt 6.2) innebär att den befintliga regleringen i skollagen kompletteras och tydliggörs. Det anges redan i skollagen att fristående skolor får begränsa sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan. Förslaget innebär att benämningen resursskola införs för fristående resursskolor inom alla dessa skolformer samtidigt som benämningen införs för kommunala resursskolor på grundskolenivå som får en ny reglering. Det innebär att såväl de fristående som de kommunala resursskolorna synliggörs i skollagen.

Det förtydligas också att huvudmännen för de fristående resursskolorna ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som en resursskola erbjuder, i likhet med vad som föreslås för de kommunala resursskolorna. Detta är ett förtydligande av lagtexten med anledning av HFD:s praxis (HFD 2020 ref. 22). Det förtydligas även hur bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen förhåller sig till såväl fristående som kommunala resursskolor. Genom dessa förtydliganden framgår det att en resursskolas verksamhet med generella anpassningar för alla elever där i sig utgör en form av särskilt stöd. Det klargörs att elever vid en resursskola ska ges särskilt stöd, vilket också är grunden för placeringen, och därmed ha ett åtgärdsprogram om särskilt stöd. *SPSM* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*, som har yttrat sig över ett utkast till lagrådsremiss (se avsnitt 3), framhåller vikten av att alla elever vid en resursskola fortsatt har ett åtgärdsprogram och att elevernas stödbehov och resursskolans insatser är dokumenterade. Det klargörs också att rektorn vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan utgå från den utredning som redan har gjorts

Prop. 2021/22:156 inför mottagandet, varför förslaget inte bedöms kunna medföra annat än marginella kostnader. Det är huvudmannen som bestämmer inriktningen på det särskilda stöd som erbjuds på resursskolan och om en sökande elev bedöms ha behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Det bedöms vara positivt för de enskilda huvudmännen med ett tydligare regelverk på området.

Eventuella konsekvenser för fristående resursskolor av de förslag som avser kommunala resursskolor

Förslaget till ny reglering för kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan har ingen direkt påverkan på fristående skolor. Om fler kommuner i förlängningen väljer att inrätta egna resursskolor skulle det kunna ha en påverkan på de fristående resursskolorna. Om elever och vårdnadshavare väljer kommunala i stället för fristående resursskolor kan det leda till en minskad efterfrågan på fristående resursskolor. Efterfrågan kan dock även bero på hur kvaliteten i de olika resursskolorna upplevs. Regleringen av kommunala resursskolor skulle också kunna uppfattas som en tydligare legitimering av resursskolor i allmänhet, vilket kan öka efterfrågan på platser vid resursskolor hos såväl kommunala som enskilda huvudmän.

Nätverket Fristående resursskolor anser att utredningens analys av konsekvenserna för företag är bristfällig. Om en placering i en kommunal resursskola ska vara en tillfällig lösning kan det enligt nätverket innebära en ökad mängd ansökningar till fristående resursskolor då elevens vårdnadshavare ser resursskolan som en varaktig lösning. Det finns enligt nätverket också en risk för att vårdnadshavare vars barns ska placeras om från en kommunal resursskola till en reguljär grundskola inte söker sig till en fristående skola. *Stockholms kommun* anser att utredningen inte tillräckligt har utrett och belyst konsekvenserna av att det blir olika regleringar för kommunala och fristående resursskolor, vilket kan leda till otydlighet och missuppfattningar för vårdnadshavare, skolor och huvudmän.

Som framgår av utredningen är det svårt att bedöma om förslaget i förlängningen kan påverka fristående resursskolor på det sättet att efterfrågan minskar eller ökar. Det finns dock inget som hindrar kommuner från att inrätta resursskolor redan i dag och flera kommuner har redan egna resursskolor. Den sammantagna bilden är enligt utredningen att efterfrågan på resursskolor överstiger tillgången. Förslaget för de kommunala resursskolornas del innebär bl.a. att en placering ska grundas på elevens behov av särskilt stöd vid resursskolan och följas upp. Till skillnad från utredningens förslag föreslås i denna proposition att det tydliggörs i skollagen att även en vårdnadshavare har rätt att ansöka om plats vid en kommunal resursskola. Det föreslås vidare att en elev ska ha rätt att gå kvar vid den kommunala resursskolan så länge stödbehovet kvarstår och att vårdnadshavaren ska ha rätt att överklaga ett beslut om att placeringen ska avslutas. Även i övrigt föreslås regleringen av kommunala och fristående skolor harmonieras så långt möjligt. Förslaget bedöms mot denna bakgrund inte leda till att kommuner börjar genomföra kortsiktiga placeringar som avbryts i förtid, vilket skulle leda till en ökad efterfrågan på fristående resursskolor.

Förslaget att regeringen ska få subdelegera sin föreskriftsrätt om tilläggsbelopp till den myndighet som regeringen bestämmer, möjliggör tydligare föreskrifter som skapar bättre förutsättningar för en mer likvärdig tillämpning. Detta kan underlätta situationen för enskild verksamhet som har barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd. Ett förtydligat regelverk och en mer likvärdig tillämpning innebär att det blir mer förutsägbart när tilläggsbelopp ska lämnas av hemkommunerna. Sammantaget kan det underlätta för de enskilda huvudmännen som också kan effektivisera sin handläggning med ansökningar om tilläggsbelopp. Som framgår av avsnitt 7 delar regeringen *Friskolornas riksförbunds* uppfattning att en myndighet inom viss tid bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen utifrån dess syfte. Regeringen bedömer att det är lämpligt att ge ett sådant uppdrag tre år efter att föreskrifterna har trätt i kraft för att kunna överblicka systematiska effekter.

10.4 Konsekvenser ur ett barnrätts- och funktionshindersperspektiv

Förslagen om resursskolor innebär en tydligare reglering med utgångspunkt i elevernas stödbehov

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020, och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artiklarna 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). Detta slås också fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 7). När det gäller elever med funktionsnedsättning innebär dessa konventioner och den s.k. Salamancadeklarationen (se avsnitt 5.4) sammantaget att de ska ges ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder i utbildningen, goda möjligheter till individuell utveckling och delaktighet i samhället.

Utgångspunkten i de internationella överenskommelserna är att alla elever ska undervisas tillsammans oavsett inbördes skillnader och förutsättningar, men att det kan finnas vissa situationer då elever kan behöva få stöd i en annan lärmiljö. Sådana beslut måste ha vad som bedöms vara barnets bästa som utgångspunkt och det måste stå klart att det behövs för att möta barnets individuella behov i varje enskilt fall.

När det gäller förslaget till reglering av kommunala resursskolor saknar *Statens skolverk* en mer utförlig konsekvensanalys utifrån ett elevperspektiv och avstyrker därför utredningens lagförslag. Skolverket anser att alltför stor vikt läggs vid kommunens behov av handlingsfrihet i förhållande till överväganden om vad som är elevens bästa och hur elevernas rättssäkerhet kan tillgodoses. Skolverket befarar också att förslaget kan komma att medföra att resursskolor inrättas i större utsträckning och att målgrup-

pen i dag i praktiken tycks vara mer begränsad, varför en eventuell utvidgning av den kommunala resursskolans målgrupp behöver belysas framförallt ur ett jämställdhets-, barnrätts- och funktionshinderperspektiv. Skolverket saknar vidare ett resonemang om riskerna med att andra incitament än elevens bästa kan ligga bakom inrättandet av resursskolor. Några remissinstanser pekar på de olika regleringarna för kommunala och fristående resursskolor och *Stockholms kommun* anser att olikheterna riskerar att leda till otydlighet för bl.a. vårdnadshavare samt att elevperspektivet behöver stärkas. *Nätverket Fristående resursskolor* ser risker med att kommunen får möjlighet att rycka upp eleverna från deras skolsammanhang i resursskolan, då elever med t.ex. autism generellt har svårt för förändringar och är i behov av struktur, kontinuitet och förutsägbarhet.

Skolverket har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss (se avsnitt 3) och anger att eftersom rätten att gå kvar vid resursskolan är ett nytt förslag skulle Skolverket önska en mer utförlig konsekvensanalys av förslaget ur ett elevperspektiv. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, som också har beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss, anger bl.a. att den föreslagna regleringen av kommunala resursskolor riskerar att leda till en utveckling som går emot principen om ett sammanhållet och inkluderande skolsystem och intentionerna i funktionsrättskonventionen. Enligt SPSM finns det dock situationer när en särlösning kan utgöra det bästa alternativet för att en elev ska uppnå målen i skolan och det är elevens individuella behov som ska vara styrande för en eventuell placering i en resursskola (se närmare avsnitt 6.1.1).

Syftet med den föreslagna regleringen av kommunala resursskolor är att tydliggöra regelverket. Kommunala resursskolor finns redan i dag och det är klarlagt i rättspraxis att kommuner får inrätta resursskolor för elever i behov av särskilt stöd i likhet med fristående skolor. Flera av de elever som går på resursskolor har olika funktionsnedsättningar, såsom språkstörning eller autismspektrumtillstånd. För vissa elever kan en placering vid en resursskola, som vanligen präglas av en anpassad lärmiljö med små elevgrupper och hög personaltäthet, ge dem möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

I denna proposition föreslås att det tydliggörs i lagtexten dels att det avgörande för en placering vid en kommunal resursskola är elevens behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder, dels kommunens ansvar för denna bedömning. En sådan placering ska således inte ske utifrån t.ex. omgivningens önskemål om att av andra skäl placera elever i ett annat sammanhang. Det föreslås också en lagreglerad urvalsregel som inte har funnits tidigare där det anges att de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras. Det innebär att antagningssystemet till kommunala resursskolor blir mer förutsägbart och att tillåtna urvalsgrunder inte längre behöver klargöras genom rättspraxis. Däremot får lagligheten av en kommuns placeringsbeslut överklagas i enlighet med bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen. Kommunerna måste vid placering också ta hänsyn till barnets bästa enligt 1 kap. 10 § skollagen. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Vidare klargörs i lagtexten att en placering

vid en resursskola bygger på frivillighet och förutsätter medverkan av elevens vårdnadshavare. Antingen genom att vårdnadshavarna själva ansöker om placeringen eller att de medger att elevens rektor gör det. Till skillnad från utredningens förslag innebär regeringens förslag också att det tydliggörs att vårdnadshavarna alltid har rätt att ansöka om en sådan placering, oavsett vilken kommun de bor i.

Vidare innebär regeringens förslag, till skillnad från utredningens, att kommunerna även framöver i fråga om sina resursskolor måste beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna.

När en elev har fått plats på en kommunal resursskola ska placeringen enligt förslaget följas upp och utvärderas. Det innebär att det ska säkerställas att placeringen fortgår i enlighet med elevens behov och bästa och att inläsningseffekter kan undvikas. För vissa elever kan det vara till gagn för deras utveckling att efter en tid på resursskolan återgå till en ordinarie skola. För andra elever är det till gagn för deras utveckling att få fortsätta på resursskolan. Till skillnad från utredningens förslag innebär regeringens förslag att det i skollagen anges att en elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven har behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder samt att en kommuns beslut om avslutad placering ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. På så sätt säkerställs individuella bedömningar och att placeringar inte avslutas godtyckligt. Elever med stora stödbehov ska känna trygghet i en varaktig placering.

Med dessa förtydliganden och ändringar i förhållande till utredningens lagförslag stärks elevperspektivet och rättssäkerheten. Regleringen innebär en ökad likvärdighet över landet oavsett var eleven bor. Ändringarna innebär även att skillnaderna mellan kommunala och fristående resursskolor blir mindre, t.ex. när det gäller vårdnadshavarnas möjligheter att ansöka om plats och deras trygghet i fråga om placeringen. Som angetts ovan innebär inte heller förslaget till reglering inom grundskolan och grundsärskolan att kommunerna inte får driva resursskolor inom andra skolformer. Det är också viktigt att framhålla att förslaget inte innebär någon förändring av elevers ovillkorliga rätt till särskilt stöd i de ordinarie skolorna. Rätten till särskilt stöd får inte villkoras av en placering i en resursskola. Mot denna bakgrund bedöms förslaget om kommunala resursskolor sammantaget vara positivt för de elever som berörs.

De förslag som avser fristående resursskolor (avsnitt 6.2) innebär framför allt förtydliganden i den befintliga regleringen, såsom att den enskilde huvudmannen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder och hur resursskolans verksamhet förhåller sig till regelverket om särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Förslaget bedöms inte innebära några förändringar för eleverna även om det kan underlätta att regelverket är tydligt.

Förslaget om tilläggsbelopp bedöms kunna medföra positiva konsekvenser för barn och elever

Förslaget om en justering i det befintliga bemyndigandet i skollagen för regeringens att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (29 kap. 26 §), så att regeringens kan delegera sin föreskriftsrätt till den myndighet som regeringen bestämmer, kan bidra till ett mer likvärdigt och rättssäkert

Prop. 2021/22:156 system över landet, som utgår från barnens och elevernas behov. Bland denna grupp elever ryms även många elever med funktionsnedsättningar. Mot denna bakgrund bedöms förslaget kunna medföra positiva konsekvenser ur såväl ett barnrätts- som funktionshindersperspektiv.

10.5 Konsekvenser för jämställdhet, integration och segregation

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Ett delmål är jämställd utbildning som innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. De förslag som avser kommunala resursskolor innebär inte någon förändring när det gäller kommunernas möjligheter eller skyldigheter att inrätta kommunala resursskolor och kan därför inte förväntas ha några direkta effekter för jämställdheten.

Om förslaget i förlängningen bidrar till fler kommunala resursskolor på grundskolenivå är det möjligt att fler pojkar än flickor kommer att erbjudas plats i sådana skolor då fler pojkar än flickor får särskilt stöd i skolan. Läsåret 2020/21 omfattades 5,8 procent av eleverna i grundskolan av ett åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram var vanligare bland pojkar än bland flickor, 7,4 procent jämfört med 4,1 procent. Pojkar är i dag enligt utredningen överrepresenterade i resursskolor. Detta kan påverka både de flickor och pojkar som går där. En övervägande andel pojkar kan innebära risker för att genusmässiga normer befästs. Om inte huvudmannen arbetar aktivt för att motverka negativa konsekvenser kan det prägla utbildningen och få konsekvenser för elevernas kunskapsresultat. Om en resursskola ger eleverna en bättre skolgång än vad de annars hade haft kan det samtidigt innebära att fler pojkar än flickor gynnas av det.

Förslaget om tilläggsbelopp kan medföra en ökad likvärdighet vid tillämpningen när det gäller vilka elever som har sådana stödbehov som berättigar till tilläggsbelopp. Då fler pojkar än flickor får särskilt stöd i skolan och går på resursskolor kan det innebära att fler pojkar än flickor gynnas av en tydligare reglering.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integration. Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Lagförslagen i denna proposition syftar till att förbättra likvärdigheten och rättssäkerheten för alla barn och elever som berörs, oavsett bakgrund. Som framgår av avsnitt 6.1.1 är eleverna i resursskolor ofta elever med stora stödbehov till följd av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, autism, språkstörning eller svår psykisk ohälsa. Sådana stödbehov kan förekomma hos elever oavsett socioekonomisk bakgrund, om eleven är utrikes född eller har utländsk bakgrund. Förslagen bedöms därför vara positiva för eleverna, men inte ha något omedelbart samband med det integrationspolitiska målet eller regeringens mål för att minska och motverka segregationen.

Förslagen om resursskolor innebär att regelverket i EU:s dataskyddsförordning aktualiseras. Förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av EU-rätten, se en närmare analys i avsnitt 8.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. Barns och elevers utveckling mot målen

7 § Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygsriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för första–tredje styckena att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd.

Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Paragrafen reglerar i vilka situationer en elevs behov av särskilt stöd ska anmälas till rektorn och utredas samt när och hur särskilt stöd ska ges.

I tredje stycket flyttas den andra meningen, som innebär att det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet om det inte är uppenbart obehövt, till ett nytt femte stycke med en språklig justering.

I fjärde stycket, som är nytt, anges vad som gäller i fråga om särskilt stöd vid kommunala eller fristående skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor). Med resursskolor avses inte bara sådana resursskolor som uttryckligen nämns i skollagen (se 9 kap. 17 §, 10 kap. 31 a och 35 §§, 11 kap. 30 a och 34 §§ och 15 kap. 33 §) utan även resursskolor som en kommun eventuellt inrättar i skolformerna förskoleklass, gymnasieskola och gymnasiesärskola (jfr 6 § om tillämpningsområdet för bestämmelserna om särskilt stöd och HFD 2017 ref. 50). En resursskola är således helt inriktad mot elever i behov av särskilt stöd och präglas vanligen av en anpassad lärmiljö, med

Prop. 2021/22:156 små elevgrupper och hög personaltäthet, som utgör ett särskilt stöd för eleverna vid resursskolan. En elev kan därutöver behöva ytterligare särskilt stöd som är individuellt utformat för eleven. I de bestämmelser om placering vid kommunala resursskolor med grundskola eller grundsärskola och mottagande vid fristående resursskolor med förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller gymnasieskola som finns i lagens kapitel om respektive skolform (se t.ex. 10 kap. 31 a och 35 §§ för kommunala och fristående resursskolor med grundskola) framgår att huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder, se kommentaren till de bestämmelserna. Kommunen eller den enskilda huvudmannen ansvarar således för de utredningar som behövs för att avgöra om en elev hör till resursskolans målgrupp. Förbudet mot tester och prov för antagning till en grundskoleenhet (10 kap. 9 §) utgör inte något hinder mot utredningar som görs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för en utbildning som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd (se prop. 2009/10:165 s. 731). När en elev börjar vid en resursskola har det således redan utretts att eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Till följd av detta förtydligas i fjärde stycket att i stället för bestämmelserna i första–tredje styckena om bland annat utredning, gäller att varje elev vid en resursskola ska ges särskilt stöd. Det innebär att rektorn inte behöver utreda elevens behov av särskilt stöd utan vid upprättande av det åtgärdsprogram, som enligt 9 § ska upprättas för en elev som ska ges särskilt stöd, kan utgå från den utredning som gjordes vid placeringen eller mottagandet av eleven vid resursskolan. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö innebär vara tillräcklig. För andra elever kan stödåtgärder därutöver behövas. Av 9 § första stycket framgår att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Att det är rektorn som beslutar åtgärdsprogrammet framgår av 9 § andra stycket första meningen. Att det finns begränsningar i rektorns allmänna befogenhet enligt 2 kap. 10 § andra stycket att överlåta sin beslutanderätt när det gäller åtgärdsprogram framgår av 9 § andra stycket andra meningen.

Femte stycket motsvarar det nuvarande tredje styckets andra mening med en språklig justering. Det framgår här att det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt. Detta gäller även elever vid resursskolor.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 (kommunala resursskolor inom grundskolan), avsnitt 6.1.5 (kommunala resursskolor inom grundsärskolan) och avsnitt 6.2 (fristående resursskolor).

9 kap. Förskoleklassen

17 § Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (*resursskola*).

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska

behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående förskoleklass.

I första stycket införs benämningen resursskola för en fristående förskoleklass där utbildningen begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

I andra stycket, som är nytt, förtydligas i första meningen att huvudmannen för en sådan resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska enligt andra meningen behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Huvudmannen ansvarar således för de utredningar som behövs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för en utbildning som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd (jfr HFD 2020 ref. 22). Huvudmannen måste i sin bedömning förhålla sig till de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i det efterföljande lågstadiet. En elev kan efter förskoleklassen fortsätta till grundskolan (10 kap.), grundsärskolan (11 kap.), specialskolan (12 kap.) eller sameskolan (13 kap.). Samtliga dessa skolformer har kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet, även om kriterierna i grundsärskolan och till viss del i specialskolan är annorlunda utformade än i grundskolan.

I andra stycket tredje meningen upplyses om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. Av 7 § fjärde stycket i det kapitlet framgår att vid resursskolor gäller, i stället för bestämmelserna i den paragrafens första-tredje stycken om bland annat utredning, att varje elev vid en resursskola ska ges särskilt stöd. Det innebär att när en elev har mottagits vid en resursskola behöver rektorn inte utreda elevens behov av särskilt stöd utan kan utgå från den utredning som ligger till grund för huvudmannens bedömning enligt förevarande paragrafs andra styckes första och andra mening, se kommentaren till 3 kap. 7 § fjärde stycket. Att det ska upprättas ett åtgärdsprogram för varje elev vid en resursskola följer av 3 kap. 9 §. Där anges också att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas, att det är rektorn som beslutar programmet och att det av programmet ska framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Elevens behov av särskilt stöd och hur det bäst kan tillgodoses inom resursskolan ska således regelbundet utvärderas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Resursskola

31 a § *En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 30 och 31 §§.*

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får även göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kommunala resursskolor med grundskola.

I första stycket förtydligas att en kommun vid vissa skolenheter får begränsa utbildningen till att avse elever som är i behov av särskilt stöd samt att en sådan skolenhet benämns resursskola. Det anges vidare att de vanliga placeringsreglerna i 30 och 31 §§ inte gäller för en kommunal resursskola. I stället gäller förevarande paragraf och 31 b §.

I andra stycket första meningen förtydligas att kommunen ansvarar för att bedöma 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 (jfr 3 kap. 7 §). En resursskola kan ha specialiserat sig mot t.ex. en eller flera funktionsnedsättningar. Med ”sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder” avses i ett sådant fall det särskilda stöd som ges vid skolan inriktat på den funktionsnedsättningen eller de funktionsnedsättningarna. Av bestämmelsen följer att kommunen ansvarar för de utredningar som behövs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för utbildningen vid resursskolan (jfr HFD 2020 ref. 22). Förbudet mot tester och prov för antagning till en grundskoleenhet (9 §) utgör inte något hinder mot utredningar som görs för att fastställa om en elev tillhör målgruppen för en utbildning som riktar sig till elever i behov av särskilt stöd (se prop. 2009/10:165 s. 731). Många gånger har en elev som blir aktuell för placering vid en kommunal resursskola ett åtgärdsprogram om särskilt stöd enligt 3 kap. 9 § på sin tidigare skola. Det är dock kommunen som huvudman för resursskolan som ansvarar för att bedöma om en elev behöver det särskilda stöd som resursskolan erbjuder och vilket underlag som behövs för denna bedömning (jfr kommentaren till 35 § för fristående resursskolor). Av portalparagrafen i 1 kap. 10 § följer att utgångspunkten i all utbildning som rör barn, dvs. varje människa under 18 år, ska vara barnets bästa och att barnets åsikter i frågor som rör honom eller henne ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Denna portalparagraf ska beaktas när det gäller placering vid en kommunal resursskola.

I andra stycket *andra meningen* upplyses om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. Av 7 § fjärde stycket i det kapitlet framgår att vid resursskolor gäller, i stället för bestämmelserna i den paragrafens första–tredje stycken om bland annat utredning, att varje elev vid en resursskola ska ges särskilt stöd. Det innebär att när kommunen har placerat en elev vid en resursskola behöver rektorn inte utreda elevens behov av särskilt stöd utan kan utgå från den utredning som ligger till grund för kommunens bedömning enligt förevarande paragrafs andra styckes första mening, se kommentaren till 3 kap. 7 § fjärde stycket. Att det ska upprättas ett åtgärdsprogram för varje elev vid en resursskola följer av 3 kap. 9 §. Där anges också att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas, att det är rektorn som beslutar programmet och att det av programmet ska framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Elevens behov av särskilt stöd och hur det bäst kan tillgodoses inom resursskolan ska således regelbundet utvärderas. Av 31 b § första stycket framgår att elevens placering vid resursskolan också regelbundet ska följas upp och utvärderas. Av samma paragrafs andra stycke framgår att eleven har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. En elev som på resursskolan uppnår de betygsriterier som minst ska uppfyllas ska fortfarande bedömas ha behov av resursskolans särskilda stöd om det görs bedömningen att det kan befaras att eleven inte skulle uppnå dessa kriterier utan detta stöd, se vidare kommentaren till 31 b §.

I tredje stycket första meningen anges att kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Vårdnadshavare har således alltid möjlighet att ansöka om en sådan skolplacering. Det framgår av *andra meningen* att ansökan även får göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det. En placering vid kommunal resursskola förutsätter alltså ansökan eller medgivande från elevens vårdnadshavare och bygger på frivillighet. Det framgår av 31 b § tredje stycket att om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 30 §.

Av fjärde stycket framgår hur urval ska göras vid resursskolor, om det inte finns plats för alla sökande som tillhör målgruppen. Att resursskolan bara riktar sig till elever i behov av särskilt stöd följer av första stycket och av andra stycket framgår att det ska göras en bedömning av om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som en viss resursskola erbjuder. Bestämmelsen om urval i fjärde stycket innebär att om det inte finns plats för alla sökande ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. Detta innebär att elevernas behov av just det särskilda stöd som en viss resursskola erbjuder blir avgörande. Urval ska exempelvis inte ske utifrån närhetsprincipen (jfr 30 § som enligt förevarande paragrafs första stycke inte är tillämplig vid placering vid resursskolor).

Ett exempel på en urvalssituation är att en resursskola har specialiserat sig mot elever med språkstörning. Om två elever har behov av anpassningar och stödinsatser utifrån en sådan funktionsnedsättning, men den ena eleven har svårare att kommunicera med sin omgivning än den andra

Prop. 2021/22:156 eleven får den första eleven anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Ett annat exempel är att en viss resursskola har specialiserat sig mot en viss typ av funktionsnedsättning och flera elever som både har en sådan funktionsnedsättning och en långvarig skolfrånvaro har ansökt till resursskolan. Då får en elev som är äldre och har en längre skolfrånvaro anses ha större behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder än en elev som är yngre och har en kortare skolfrånvaro. En elev med långvarig skolfrånvaro som har behov av särskilt stöd för att kunna komma tillbaka till undervisningen i en skola kan vidare generellt anses ha större behov av särskilt stöd än en elev som har behov av särskilt stöd med anledning av t.ex. samma funktionsnedsättning, men som ändå deltar i undervisningen i sin nuvarande skola. Det är dock centralt att få till stånd en fungerande elevgrupp i en resursskola för att lärmiljön ska bli ändamålsenlig. Elever med långvarig skolfrånvaro kan ha behov av att komma in i en grupp med tillgång till klasskamrater. Om enbart elever med långvarig skolfrånvaro antas till en viss resursskola kan det i praktiken bli så att det inte finns någon elevgrupp att ansluta till och då är risken att återgången till skolan inte fungerar. Vid bedömningen av vilken elev som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder för att kunna uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skol-situation måste således även elevgruppens sammansättning beaktas. Om en elev med långvarig skolfrånvaro inte får plats på en viss resursskola är kommunen skyldig att tillse att de anpassningar av skolmiljön som eleven behöver för att kunna komma tillbaka till skolan vidtas på en annan skolenhet (jfr 24 § och 7 kap. 22 §). Exempel på faktorer som behöver beaktas vid urval till en resursskola är hur stor del av sin skolgång som en viss elev har missat i praktiken eller hur stora behov av anpassningar som en elev har på grund av sina funktionsnedsättningar eller hur stora svårigheter eleven har i sin skolgång i övrigt. Dessa faktorer får beaktas utifrån resursskolans eventuella specialisering mot t.ex. vissa funktionsnedsättningar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2.

31 b § *Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.*

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 30 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller när en elev har placerats vid en kommunal resursskola inom grundskolan.

Av *första stycket* framgår att placeringen vid resursskolan regelbundet ska följas upp och utvärderas. Det är kommunen som huvudman som ansvarar för att detta görs (jfr 2 kap. 8 § om huvudmannens ansvar). Sådan uppföljning kan t.ex. hanteras inom ramen för den kontinuerliga uppföljning och utvärdering som redan ska göras avseende en elevs åtgärdsprogram (se 3 kap. 9 §). Det är viktigt att placeringen vid resursskolan möter elevens stödbehov på ett bra sätt. Om det efter en viss tid bedöms vara till elevens bästa att återgå till en ordinarie grundskola bör frågan tas upp med elevens vårdnadshavare för att undvika inlåsningseffekter (se kommentaren till 31 a §).

I *andra stycket* införs en rätt för en elev att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Bestämmelsen innebär att eleven har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven har behov av detta stöd 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. Exempelvis ska en elev som på resursskolan uppnår de betygskriterier som minst ska uppfyllas fortfarande bedömas ha behov av resursskolans särskilda stöd om det kan befaras att eleven inte skulle uppnå dessa kriterier utan detta stöd. Vid bedömningen av elevens behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ingår att beakta elevens behov av kontinuitet och trygghet i sin skolgång. Det framgår av skollagens portalparagraf om barnets bästa att barnets åsikter i frågor som rör honom eller henne ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 §). En kommuns beslut om att en elev inte får behålla sin plats vid resursskolan får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (se kommentaren till 28 kap. 12 §).

I *tredje stycket* regleras den situationen att elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra. Eftersom placeringen bygger på frivillighet ska kommunen i ett sådant fall bereda eleven plats vid en av sina ordinarie skolenheter enligt den vanliga placeringsregeln i 30 §, dvs. som huvudregel i enlighet med vårdnadshavares önskemål. En elevs vårdnadshavare kan givetvis också välja att söka sig till en fristående skola.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående grundskola.

I *första stycket punkten 2* läggs ordet resursskola till som benämning för fristående grundskolor som begränsar sin utbildning till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (jfr 31 a § för kommunala resursskolor med grundskola). I punktuppställningen anges avvikelser från kravet i första meningen på att utbildningen ska vara öppen för alla (se prop. 2009/10:165 s. 743). Punkten 3, som inte ändras, avser enligt förarbetena t.ex. engelskspråkig undervisning (se prop. 2009/10:165 s. 382).

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas att huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygs-

Prop. 2021/22:156 kriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelsen motsvarar 31 a § andra stycket för kommunala resursskolor med grundskola, se kommentaren till den bestämmelsen.

I andra stycket *andra meningen* upplyses om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. Av 7 § fjärde stycket i det kapitlet framgår att vid resursskolor gäller, i stället för bestämmelserna i den paragrafens första–tredje stycken om bland annat utredning, att varje elev vid en resursskola ska ges särskilt stöd. Det innebär att när en elev har mottagits vid en resursskola behöver rektorn inte utreda elevens behov av särskilt stöd utan kan utgå från den utredning som ligger till grund för huvudmannens bedömning enligt förevarande paragrafs andra styckes första mening, se kommentaren till 3 kap. 7 § fjärde stycket. Att det ska upprättas ett åtgärdsprogram för varje elev vid en resursskola följer av 3 kap. 9 §. Där anges också att eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas, att det är rektorn som beslutar programmet och att det av programmet ska framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Elevens behov av särskilt stöd och hur det bäst kan tillgodoses inom resursskolan ska således regelbundet utvärderas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

11 kap. Grundsärskolan

Resursskola

30 a § *En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 29 och 30 §§.*

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får även göras av elevens rektor, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kommunala resursskolor med grundsärskola.

Dessa bestämmelser motsvarar bestämmelserna i 10 kap. 31 a § om kommunala resursskolor med grundskola, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5.

30 b § *Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.*

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare begär att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 29 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller när en elev har placerats vid en kommunal resursskola med grundsärskola.

Dessa bestämmelser motsvarar bestämmelserna i 10 kap. 31 b § om kommunala resursskolor med grundskola, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5.

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående grundsärskola.

I *första stycket punkten 2* läggs ordet resursskola till som benämning för fristående grundsärskolor som begränsar sin utbildning till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (jfr 30 a § för kommunala grundsärskolor).

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas att huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Det upplyses också om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. Bestämmelserna i andra stycket motsvarar bestämmelserna i 10 kap. 35 § andra stycket om fristående resursskolor med grundskola, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan

33 § Varje huvudman för en fristående gymnasieskola ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan. Mottagandet till en viss utbildning får dock begränsas till att avse

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

När det gäller programinriktat val som utformas för en enskild elev, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion finns särskilda bestämmelser i 17 kap. 29 § om när huvudmannen för en fristående skola är skyldig att ta emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för sådan utbildning.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 16 kap. 54 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan utbildning som avses i första stycket andra meningen.

Paragrafen reglerar mottagande i en fristående gymnasieskola.

I *första stycket punkten 1* läggs ordet resursskola till som benämning för fristående gymnasieskolor som begränsar sin utbildning till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (jfr 9 kap. 17 § för förskoleklassen, 10 kap. 35 § för grundskolan och 11 kap. 34 § för grundsärskolan).

I *andra stycket*, som är nytt, förtydligas att huvudmannen för en sådan resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Det upplyses också om att det finns bestämmelser om särskilt stöd i 3 kap. Bestämmelserna i andra stycket motsvarar bestämmelserna i 10 kap. 35 § andra stycket om fristående resursskolor med grundskola, se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

28 kap. Överklagande

12 § Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,

3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket *och rätt att gå kvar vid en resursskola enligt 10 kap. 31 b § andra stycket eller 11 kap. 30 b § andra stycket*,

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

Paragrafen reglerar vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

I *första stycket punkten 6* görs ett tillägg som innebär att en kommuns beslut i fråga om en elevs rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola med grundskola eller grundsärskola kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Ändringen är en följd av de nya bestämmelser som ger en elev rätt att gå kvar vid en kommunal resursskola så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder (10 kap. 31 b § andra stycket för grundskolan och 11 kap. 30 b § för grundsärskolan). Ändringen innebär således att en kommuns beslut att avsluta en elevs placering vid resursskolan kan överklagas. Närmare bestämmelser om hur ett överklagande ska gå till finns i förvaltningslagen (2017:900), som ska tillämpas i enlighet med 29 kap. 11 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.6.

29 kap. Övriga bestämmelser

26 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag *i form av grundbelopp samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola* som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter som rör kommunernas bidrag till enskild verksamhet.

Paragrafens nuvarande första stycke delas upp i två stycken. I *första stycket* behålls det nuvarande bemyndigandet för enbart regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om dels bidrag i form av grundbelopp (se t.ex. 10 kap. 37 § för grundskolan), dels bidrag i form av tilläggsbelopp för annat än särskilt stöd, dvs. för modersmålsundervisning och lovskola (se t.ex. 10 kap. 39 § första stycket 2 och 3 för grundskolan). Uppdelningen innebär inte någon ändring i sak när det gäller första stycket.

Prop. 2021/22:156 Det nuvarande bemyndigandet i första stycket för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 39 § första stycket 1 för grundskolan) flyttas till ett nytt *andra stycke*. Det införs också en möjlighet för regeringen att i sin tur delegera till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) i relevanta delar

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

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

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

Skolor behöver utveckla inkluderande lärmiljöer

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

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

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

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

Skollagen ger tillräckligt utrymme för flexibla lösningar

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

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

Regleringen om särskild undervisningsgrupp bör inte förändras

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

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

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

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

Elevers behov är utgångspunkten vid placering

Utredningen ska enligt direktiven även kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmän använder särskild undervisnings-

grupp som stödåtgärd och vilka överväganden de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp.

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

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

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

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

Det finns gränsdragningsproblem

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

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

Ofta innebär ett mottagande vid en kommunal resursskola att eleven formellt placeras på en annan skolenhet, men i vissa kommuner har eleven kvar sin placering på sin ursprungliga skolenhet. När eleven placeras i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp innebär det oftast att eleven behåller sin placering i hemskolan men det finns också kommuner där placeringen innebär att eleven byter skolenhet. En konsekvens är att

det varierar vem som är ansvarig rektor för eleven beroende på hur kommunen väljer att hantera frågan om placering.

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

Inte entydigt om resursskolor möter behoven

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

Befintliga resursskolor har en ojämn geografisk spridning, men eftersom vi inte känner till de lokala behoven kan vi inte dra några slutsatser utifrån detta. Elevers behov av särskilt stöd kan också tillgodoses på annat sätt, exempelvis i en särskild undervisningsgrupp. Det förekommer köer till både fristående och kommunala resursskolor, men köerna är inte något enkelt mått på behov. Däremot signalerar köer önskemål om en förbättrad skolsituation för dessa elever.

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

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

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

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

Kommunala resursskolor ska regleras i skollagen

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

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

Öppen och allmän reglering

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

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

Placering baseras på utredning av behov

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

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

Placering i en resursskola bör förutsätta vårdnadshavarnas medgivande. Elevens önskemål måste vara centrala i den utredning som görs inför övervägande om placering. En placering i resursskola ska inte användas som

en disciplinär åtgärd eller utifrån omgivningens önskemål att flytta på eleven, utan ska utgå från en pedagogisk bedömning.

Regelbunden uppföljning och utvärdering av placeringen

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

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

Kommunen avgör ansökningssystem

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

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

Begreppet resursskola införs i skollagen

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

Regleringen bör omfatta grundskolan och grundsärskolan. Vi bedömer emellertid att det med största sannolikhet inte kommer att bli aktuellt att inrätta resursskolor inom grundsärskolan, men för att säkerställa att inte enskilda elever som går integrerade i resursskola ska påverkas negativt om

skolformernas reglering skiljer sig åt väljer vi att utforma en likalydande formulering för grundskolan. Det är också angeläget att harmonisera den lagstiftning som omfattar grundskolan och grundskolan.

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

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

Finansieringen av fristående resursskolor är problematisk

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

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

Utredningen har därför övervägt olika möjliga lösningar på de beskrivna problemen. Vi har undersökt hur själva tilläggsbeloppets utformning och hanteringen av detsamma skulle kunna förändras. Vi har också sett över möjligheten att fokusera mer på en bedömning eller kontroll av de aktuella skolenheterna vid provning av tilläggsbelopp eller annan ekonomisk ersättning, som alternativ till eller komplement till den provning som görs i dag av de enskilda elevernas stödbehov. Mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor samt den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande för sitt delbetänkande lämnas dock inte några förslag till mer omfattande förändringar på området. Utredningen föreslår två mer begränsade åtgärder i syfte att dels komma till rätta med den bristande likvärdigheten, dels skapa bättre förutsättningar för att ta fram ytterligare förslag på området.

Myndigheterna ska stödja tillämpning av tilläggsbelopp

Det är tydligt i de kontakter som utredningen haft med företrädare för såväl kommuner som enskilda huvudmän att både tillämpningen av bestämmelserna och hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp skiljer sig betydligt mellan kommuner. Utredningen föreslår därför att Skolverket i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag

att ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Förslaget bör leda till en mer likvärdig tillämpning över landet och i viss utsträckning minska den administrativa bördan för inblandade parter i och med att de krav som ställs på utredningarna kan bli mer lika över landet.

Statistik om resursskolor bör samlas in

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

Förstärkt stöd- och elevhälsoarbete i slutbetänkandet

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

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

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 31 a § och 11 kap. 30 a §, samt att det närmast efter 10 kap. 31 §⁵ och 11 kap. 30 §⁶ ska införas två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Resursskola

10 kap.

31 a §

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

*Kommunen beslutar om pla-
cering av en elev vid en resurs-
skola. En sådan placering ska
grundas på elevens behov och för-
utsätter elevens vårdnadshavares
medgivande. Placeringen ska
regelbundet följas upp och utvär-
deras.*

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

35 §⁷

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 2015:246.

⁶ Senaste lydelse 2015:246.

⁷ Senaste lydelse 2019:801.

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

Resursskola

11 kap.

30 a §

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

*Kommunen beslutar om pla-
cering av en elev vid en resurs-
skola. En sådan placering ska
grundas på elevens behov och för-
utsätter elevens vårdnadshavares
medgivande. Placeringen ska
regelbundet följas upp och utvär-
deras.*

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

34 §⁸

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:42)

Prop. 2021/22:156
Bilaga 3

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över delbetänkandet: Askersunds kommun, Autism- och Aspergerförbundet, Barnombudsmannen, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Malmö, Föräldraalliansen, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Högskolan Kristianstad, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Göteborg, Karolinska institutet, Linköpings kommun, Linnéuniversitetet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Malmö universitet, Marks kommun, Mora kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nätverket unga för tillgänglighet (NUFT), Riksförbundet Attention, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Sameskolestyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse (SiS), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges skolledarförbund och Österåkers kommun.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Hörselskadades Riksförbund (HRF), Nätverket Fristående resursskolor, Skolpsykologer i Vänersborg, Två nationella forskarskolor i specialpedagogik samt undervisande lärare inom de specialpedagogiska programmen vid Malmö universitet och en privatperson.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Ale kommun, Alvesta kommun, Bjurholms kommun, Bris – Barnens rätt i samhället, Diskrimineringsombudsmannen, Falkenbergs kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Höganäs kommun, Katrineholms kommun, Kinda kommun, Lekebergs kommun, Ljungby kommun, Malå kommun, Mullsjö kommun, Myndigheten för delaktighet, Mälardalens högskola, Mölndals kommun, Nordanstigs kommun, Oxelösunds kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Rädda Barnen, Skolforskningsinstitutet, Storumans kommun, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd – SVEA och Torsby kommun.

Sammanfattning av betänkandet *Det stämmer!* *Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)* i relevanta delar

Nedan sammanfattas relevanta delar av utredningens överväganden om olika modeller för förändringar av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Rättspraxis och nya regler

Under utredningens arbete har framkommit att det hos olika aktörer finns skilda uppfattningar om hur reglerna om tilläggsbelopp för särskilt stöd fungerar. På en mer övergripande nivå framhålls från kommunalt håll att regelverket i allt väsentligt fungerar väl och det betonas att eventuella justeringar som görs i regelverket bör vara så begränsade som möjligt. Enskilda huvudmän ger både uttryck för att regelverket fungerar väl, men även att det kan vara svårt för enskilda huvudmän att få det tilläggsbelopp som behövs för att bedriva en bra verksamhet. Det framhålls även att kommuner tillämpar reglerna om tilläggsbelopp på vitt skilda sätt och att detta främst drabbar skolor med elever från många olika kommuner.

Fristående skolor har enligt skollagen möjlighet att rikta in sin verksamhet på elever i behov av särskilt stöd och enligt vad utredningen erfar har den absoluta merparten av skolor som valt sådan inriktning (så kallade resursskolor) också till den allra största delen elever som kan vara berättigade till tilläggsbelopp. För dessa skolor erfar utredningen att den restriktiva rättspraxisen, samt de stora variationerna i kommunernas tillämpning av regelverket innebär mer tydliga och omfattande problem, särskilt då dessa skolor ofta är relativt små och har elever från ett flertal olika kommuner. /.../

Olika modeller som har övervägts

Även om de nyligen beslutade förändringarna om tilläggsbelopp har förutsättningar att lösa delar av de problem som i dag finns på området så har utredningen övervägt att föreslå ytterligare förändringar i syfte att förbättra transparens och likabehandling i beslutsunderlag och beslutsprocess. Utredningen har här analyserat två olika modeller som sett ur ett styrningsperspektiv i mycket är varandras motsatser, men som båda syftar till att lösa de problem som framför allt enskilda huvudmän upplever med dagens system.

Den första modellen innebär att staten, t.ex. genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges en starkare roll när det handlar om beviljande av tilläggsbelopp. Olika alternativ skulle kunna vara att myndigheten tar över uppdraget att besluta om tilläggsbelopp i enskilda fall eller att myndigheten ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas. En sådan modell skulle kunna skapa förutsättningar för en större enhetlighet i bedömningarna och därmed också en större likvärdighet avseende beslut om tilläggsbelopp. Modellen skulle dock innebära en avsevärt ökad statlig detaljstyrning på bekostnad av den kommunala självstyrelsen, och vara ett principiellt avsteg från grunderna i nuvarande bidragssystem. Ifall tilläggsbelopp närmare skulle regleras i generella

föreskrifter kan det även leda till svårigheter med att fastställa tilläggsbelopp som fullt ut grundas på barnets eller elevens individuella behov. Utredningen anser inte heller att de brister som framkommit i dagens system är så omfattande eller allvarliga att det är motiverat att göra en så stor förändring av dagens system som en sådan modell skulle innebära.

Den andra modellen som utredningen övervägt innebär att en kommuns skyldighet att betala tilläggsbelopp generellt skulle grunda sig på att hemkommunen och den enskilda huvudmannen kommit överens om beloppet i ett enskilt fall. En sådan lösning skulle kunna åtgärda den situation en enskild huvudman kan ställas inför i dag, när man måste ta beslut om antagning av en elev utan att vara garanterade tilläggsbelopp. Ett sådant system skulle dock innebära en principiell inskränkning i många elevers rätt att välja skola och i praktiken innebära att elever med stora behov av särskilt stöd fråntas delar av den valfrihet som finns i dag. Även avseende denna modell anser utredningen att det finns nackdelar som, med beaktande av att problemen i dagens system inte kan betraktas som principiellt alltför omfattande eller allvarliga, medför att det inte är motiverat att göra så pass ingripande generella förändringar i dagens system som en sådan modell skulle innebära.

Utredningen lämnar därför inga generella förslag om förändring av reglerna om tilläggsbelopp. Utredningen återkommer dock till modellen med avtalslösning nedan avseende fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2016:66)

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten), Bokföringsnämnden (BFN), Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Högskolan i Halmstad, Mittuniversitetet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Gislaveds kommun, Grums kommun, Göteborgs kommun, Järfälla kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nykvarns kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Svalövs kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Vännäs kommun, Kalmarsunds gymnasieförbund, Academedia AB, Friskolornas riksförbund, FSO Fria förskolor, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden (HSO), Idéburna skolors riksförbund, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, numera Sveriges Kommuner och Regioner) och Statistiska centralbyrån.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Täby kommun, Autism- och Aspergerförbundet, Synskadades Riksförbund, Helsingborgs kommun, Kommunalekonomernas förening, Göteborgsregionens kommunalförbund, Advokatfirman Fylgia, Linköpings kommun, Vintertullsskolan, Utvecklingspedagogik Sverige AB och Riksförbundet FUB.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Linköpings universitet, Borgholms kommun, Eda kommun, Hallsbergs kommun, Hammarö kommun, Karlskoga kommun, Kungsörs kommun, Ljusdals kommun, Motala kommun, Munkfors kommun, Sorsele kommun, Sölvesborgs kommun, Tibro kommun, Torsås kommun, Tranås kommun, Vansbro kommun, Åre kommun, Ängelholms kommun, Övertorneå kommun, Region Jönköpings län, Almega Utbildningsföretagen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Fristående förskolor (SEFIF), Föreningen Grävande journalister, Företagarna, Kunskapsskolan i Sverige AB, Lika Unika, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksförbundet Attention, Riksförbundet BRIS, Rådet för kommunal redovisning (RKR), Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd (SVEA), Sveriges skolledarförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Transparency International Sverige (TI Sverige), Vittra AB och Waldorfskolefederationen.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 3 kap. 7 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 §, 28 kap. 12 § och 29 kap. 26 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 31 a och 31 b §§ och 11 kap. 30 a och 30 b §§, och närmast före 10 kap. 31 a § och 11 kap. 30 a § nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:36

Föreslagen lydelse

3 kap.7 §⁹

Om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd. *Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.*

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd.

Vid skolenheter där utbildningen är begränsad till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskolor) gäller i stället för första–tredje styckena att varje elev vid resursskolan ska ges särskilt stöd.

Det särskilda stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

⁹ Senaste lydelse 2022:000.

Bestämmelserna i första–tredje styckena och i 9–12 §§ ska inte tillämpas, om en elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses genom en åtgärd till stöd för nyanlända och andra elever vars kunskaper har bedömts enligt 12 c §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

17 §

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling (*resursskola*).

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Det särskilda stödet ska behövas för att eleven ska utvecklas i riktning mot de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas i lågstadiet i den eller de skolformer som det kan bli aktuellt för eleven att gå i eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

10 kap.

Resursskola

31 a §

En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 30 och 31 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

31 b §

Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare önskar att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 30 §.

35 §¹⁰

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

¹⁰ Senaste lydelse 2019:801.

der 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

11 kap.

Resursskola

30 a §

En kommun får begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola). För en resursskola gäller inte 29 och 30 §§.

Kommunen ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola, efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Ansökan får göras av elevens rektor i stället för av vårdnadshavare, om eleven är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare medger det.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska ett urval göras, där de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder ska prioriteras.

30 b §

Placeringen vid resursskolan ska regelbundet följas upp och utvärderas.

En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.

Om elevens vårdnadshavare önskar att placeringen vid resursskolan ska upphöra ska eleven placeras vid en annan av kommunens skolenheter enligt 29 §.

34 §

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

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

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma 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. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

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

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

15 kap.

33 §¹¹

Varje huvudman för en fristående gymnasieskola ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan. Mottagandet till en viss utbildning får dock begränsas till att avse

1. elever som är i behov av särskilt stöd, *och*
1. elever som är i behov av särskilt stöd (*resursskola*), *eller*

¹¹ Senaste lydelse 2018:749.

2. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen för en resursskola ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder för att eleven ska kunna uppfylla de betygskriterier som minst ska uppfyllas eller för att eleven ska undvika svårigheter i sin skolsituation. Bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap.

När det gäller programriktat val som utformas för en enskild elev, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion finns särskilda bestämmelser i 17 kap. 29 § om när huvudmannen för en fristående skola är skyldig att ta emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för sådan utbildning.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 16 kap. 54 § andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan utbildning som avses i första stycket andra meningen.

28 kap.

12 §¹²

Beslut av en kommun eller en region får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,

2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,

3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,

5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,

6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket *eller rätt att gå kvar vid en resursskola enligt 10 kap. 31 b § andra stycket eller 11 kap. 30 b § andra stycket,*

7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 §, mottagande i första

hand enligt 19 kap. 29 § första stycket eller mottagande enligt 22 kap. 14 §,

8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 eller 33 §,

10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,

11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

29 kap.

26 §¹³

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag *i form av grundbelopp samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och lovskola* som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och

¹³ Senaste lydelse 2019:947.

*21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§,
11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap.
15 och 17 §§, 16 kap. 52 och
54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och
25 kap. 11 och 13 §§.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats.

-
1. Denna lag träder i kraft den 2 juli 2022.
 2. De nya bestämmelserna i 10 kap. 31 a och 31 b §§ och 11 kap. 30 a och 30 b §§ och bestämmelserna i 3 kap. 7 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 § och 28 kap. 12 § i den nya lydelsen tillämpas första gången för utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-03-02

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström, f.d. hovrättspresidenten Lennart Svensäter och justitierådet Kristina Svahn Starrsjö

Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Enligt en lagrådsremiss den 17 februari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Annika Stålnacke, biträdd av departementssekreteraren Fredrik Ahlén.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Axelsson Kihlblom

Regeringen beslutar proposition Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd