

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd (SOU 2020:42)

Dnr U2020/03964/S

I delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd (SOU 2020:42) lämnas förslag rörande reglering av kommunala resursskolor, stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp samt undantag från krav på behörighet inom särskolan. Skolverkets yttrande omfattar de delar av delbetänkandet där myndigheten har synpunkter.

Sammanfattning

Skolverket instämmer i eller har inget att invända mot flera av delbetänkandets bedömningar och förslag. Vad gäller förslaget om reglering av kommunala resursskolor saknar dock myndigheten en mer utförlig konsekvensanalys utifrån ett elevperspektiv och avstyrker därför förslaget i dess föreslagna lydelse.

Punktlistan nedan redogör för Skolverkets synpunkter på de bedömningar och förslag som myndigheten har sett som de mest centrala i delbetänkandet.

- Skolverket instämmer i utredningens bedömning att bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade (4.1)
- Skolverket avstyrker utredningens förslag avseende reglering av kommunala resursskolor (4.2)
- Skolverket invänder inte mot utredningens förslag att den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundskolan, gymnasieskolan, särskild utbildning för vuxna och specialskolan bör förlängas till utgången av juni år 2028 (5.3)

Skolverkets synpunkter

Avsnitt 4.1 Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp

Skolverket instämmer i bedömningen att dagens regler om placering av elever i särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade. Skolverket delar utredningens uppfattning att det snarare är andra faktorer som försvårar inrättandet av särskilda undervisningsgrupper än dagens regler, till exempel brist på ändamålsenliga lokaler eller att de ekonomiska förutsättningarna är begränsade. Att särskild undervisningsgrupp ska tillämpas restriktivt är dessutom en viktig princip. Arbetet med att organisera stödet inom elevens ordinarie undervisningsgrupp måste prioriteras och det är angeläget att huvudmän fortsätter att utveckla sina lärmiljöer för att bättre kunna möta elevers olika behov och förutsättningar. Skolverket ser fram emot att få ta del av utredningens slutbetänkande där ett förbättrat stödarbete och ett välfungerande elevhälsoarbete kommer behandlas ytterligare.

Avsnitt 4.2 Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Skolverket avstyrker utredningens förslag avseende reglering av kommunala resursskolor i dess föreslagna lydelse. Anledningen till att Skolverket avstyrker utredningens förslag är att myndigheten inte ser att det är motiverat att göra undantag från 10 kap. 29 § första stycket och 31 § respektive 11 kap. 28 § första stycket och 30 § skollagen. Vidare anser Skolverket att det finns centrala frågeställningar gällande den föreslagna regleringen av kommunala resursskolor som behöver belysas ytterligare för att det ska vara möjligt för myndigheten att kunna ta ställning till lämpligheten i utformningen av de föreslagna bestämmelserna. Nedan utvecklas Skolverkets inställning.

Kommunala resursskolor behöver regleras

Skolverket 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 för grundskolan och grundsärskolan. Skolverket ifrågasätter emellertid att utredningen endast valt att utforma de föreslagna bestämmelserna om resursskolor som placeringsbestämmelser om målet med regleringen har varit att stärka och förbättra arbetet med såväl befintliga som framtida kommunala resursskolor samt tillförsäkra elever och vårdnadshavare en rättssäker hantering. Skolverket anser att utredningen hade gynnats av att belysa aspekter som skulle kunna stödja arbetet med resursskolor i skolväsendet i stort. Eftersom utredningen beskriver en resursskola endast som ett sätt att organisera särskilt stöd efterlyser Skolverket förslag som skulle kunna tjäna till syfte att förbättra arbetet med och inom såväl kommunala som fristående resursskolor.

Utredningens utgångspunkt har varit att den lagstiftning som föreslås bör hållas så öppen och allmän som möjligt för att inte riskera att hindra eller i onödan försvåra för befintlig och inarbetad verksamhet. Skolverket anser att dessa ansatser är goda men att allt för stor vikt läggs vid kommunernas behov av handlingsfrihet i förhållande till överväganden om vad som är elevens bästa och hur elevernas rättssäkerhet kan tillgodoses.

Skolverket ser en risk att skolhuvudmän kan komma att omfördela resurser för särskilt stöd mot resursskolor på ett sådant sätt att en elevs vårdnadshavare kan komma att känna press att godta en placering vid resursskola för att deras barn ska få ändamålsenligt stöd. Risken att andra incitament än elevens bästa kan komma att ligga bakom inrättandet av resursskolor nämns i delbetänkandet. Skolverket saknar dock ett resonemang kring riskerna med den nuvarande situationen kring resursskolor och hur den föreslagna regleringen kan påverka dessa risker.

Skolverket saknar även ett resonemang kring ett eventuellt behov av bestämmelser som reglerar förutsättningarna för resursskolor. Myndigheten ser inte att en reglering av resursskolan som organisationsform nödvändigtvis behöver begränsa möjligheterna för lokala lösningar, varken för kommunala eller enskilda huvudmän.

Begreppet resursskola

Skolverket har inget att invända mot att en skolenhet som begränsat mottagandet till elever i behov av särskilt stöd ska kallas resursskola. Skolverket delar vidare utredningens uppfattning om att det inte finns behov av att göra resursskolor till en egen skolform.

Resursskolans målgrupp

Av författningsförslaget framgår att "[k]ommunen får vid en viss skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola)". Skolverket uppfattar emellertid att utredningen i delbetänkandet ger uttryck för att målgruppen för de kommunala resursskolorna skulle vara mer snäv än vad som framgår av författningsförslaget och att resursskolorna snarast är avsedda för elever som uppfyller kraven för undervisning i särskilda undervisningsgrupper eller enskild undervisning. I delbetänkandet anges till exempel att en placering i en resursskola bör betraktas som ett alternativ till särskild undervisningsgrupp. Vidare skriver utredningen att: "Utgångspunkten ska alltid vara att elevens behov ska kunna tillgodoses på den ordinarie skolan och att det endast är då detta inte fungerar som en placering i resursskola kan bli aktuell". I delbetänkandet anför även att: "Det är viktigt att framhålla att de föreslagna reglerna inte är avsedda att öppna upp för några andra organisatoriska lösningar utöver resursskolor för de elever i behov av särskilt stöd *som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp.*" (Skolverkets kursivering). 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 av författningstexten.

För det fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag önskar Skolverket att det i författningstext tydligt framgår vilka elever som är den kommunala resursskolans målgrupp. Detta för att öka tydligheten i regleringen. Skolverket anser även att det bör övervägas att göra motsvarande förtydligande gällande fristående resursskolor.

Skolverket befarar att den föreslagna regleringen i sig kan komma att medföra att resursskolor inrättas i större utsträckning än vad som görs idag, då målgruppen för kommunala resursskolor idag i praktiken tycks vara mer begränsad än den som föreslås av utredningen (jfr. vad som på s. 70 anges om målgrupperna för de kommunala resursskolor som finns idag). Det är en aspekt som inte beaktas i konsekvensutredningen och Skolverket anser att en eventuell utvidgning av den kommunala resursskolans målgrupp behöver belysas ur flera aspekter, framförallt ur jämställdhets-, barnrätts- och funktionshinderperspektiv.

Av delbetänkandet framgår även att det förekommer att resursskolor har begränsat sitt mottagande till elever med specifika funktionsnedsättningar. Den föreslagna regleringen avser inte ändra på det. Skolverket kan konstatera att det inte är belyst hur ett elevintag som grundar sig på att eleverna diagnostiserats med en viss funktionsnedsättning förhåller sig till diskrimineringslagstiftningen.

Undantag från reglerna om utformning av grundskola och grundsärskola

Utredningen föreslår att regleringen om att kommunerna är skyldiga att vid utformningen av sin grundskola och grundsärskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna inte ska gälla när kommunerna inrättar resursskolor. Som skäl anger utredningen att en kommun ”av förklarliga skäl inte [kan] åläggas att upprätthålla närhetsprincipen för sina resursskolor”.

Skolverket kan härvid konstatera att reglerna om utformningen av grundskolan och grundsärskolan är centrala bestämmelser i skollagen som rör kommunens organisation av sitt skolväsende i stort. Skolverket ser inte att kommunerna skulle vara förhindrade att beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna vid inrättandet av resursskolor inom sin grundskola och grundsärskola. Skolverket uppfattar inte att bestämmelserna i 10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen 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 och grundsärskola betraktas i sin helhet bör det sammantagna nätverket av grundskolor tillgodoses

ändamålsenliga kommunikationer för eleverna. Detta borde inte hindra att kommunen vid specifika skolenheter samlar viss kompetens för att tillgodose elevers behov av särskilt stöd.

Vidare anser Skolverket att behovet av att göra eventuella avsteg från denna princip i enlighet med vad utredningen föreslår måste vägas mot elevernas behov av en ändamålsenlig utformning av resursskolorna ur kommunikationssynpunkt. Utan ett mer ingående resonemang kring varför kommunerna inte skulle kunna efterkomma dessa krav vid inrättade av resursskolor anser inte Skolverket att det är motiverat att frångå de samma.

Undantag från rätt att gå kvar vid skolenheten

Skolverket konstaterar att den föreslagna bestämmelsen innebär att elever som placerats vid kommunala resursskolor inte ska ha rätt att gå kvar vid skolenheten, oavsett om de har behov av det eller inte. Anledningen uppges vara att "[e]ftersom det inte är någon rättighet att placeras i en resursskola kan det inte heller finnas en rättighet att behålla en sådan plats". Skolverket instämmer 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 vid skolenheten än vad som gäller för andra elever.

Skolverket efterlyser ett resonemang kring konsekvenser, ur elevens perspektiv, avseende den föreslagna regleringen i denna del. Skolverket ser inte att det är motiverat att elever i de kommunala resursskolorna, 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. Som jämförelse kan nämnas att även elever som har tagits emot i grundskolan eller grundsärskolan i en annan kommun än sin hemkommun har rätt att som minst få gå kvar det påbörjade läsåret vid den skolenhet eleven tagits emot vid.

Skolverket anser att det dock kan finnas skäl för kommunen, utifrån ekonomiska aspekter, att inte fortsatt placera elever som inte längre anses vara i behov av det stöd som kan ges på en resursskola. Det bör därför, enligt myndighetens mening, övervägas om det inte i författningstext bör införas en bestämmelse om att en elev ska ha rätt att gå kvar på skolenheten, åtminstone under den tid som eleven har behov av en placering på resursskola. Detta skulle kunna minska utrymmet för godtycke och ge en viss mån av förutsebarhet för placerade elever.

Är det möjligt att förlägga kommunövergripande särskild undervisningsgrupp vid resursskola?

Skolverket ställer sig frågande till hur den föreslagna regleringen om placering vid en resursskola är tänkt att förhålla sig till den möjlighet som kommunerna redan idag har att inrätta kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper (Skolverket avser här det begrepp som utredningen använder i delbetänkandet).

Så som Skolverket uppfattar det liknar en placering i en kommunal resursskola på många sätt en placering i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, särskilt ur elevens perspektiv. I delbetänkandet anges att det i samband med kartläggningen av de kommunala resursskolorna framkommer en otydlighet om vad en kommunal resursskola egentligen är i förhållande till en särskild undervisningsgrupp.

Skolverket saknar ett tydliggörande kring detta och också en problematisering kring vad de olika alternativen riskerar att få för konsekvenser, framförallt för eleven. Som exempel kan nämnas att en placering vid en kommunal resursskola föreslås kräva vårdnadshavarens medgivande. Ett sådant medgivande krävs inte för det fall eleven i stället ges särskilt stöd i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp vid resursskolan. Kan kommunen kringgå vårdnadshavarens medgivande genom att i stället placera eleven i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp som i praktiken innebär att stödet ges på resursskolan?

I sammanhanget noterar Skolverket att utredningen på s. 116 felaktigt redogör för att det inte skulle vara möjligt att förlägga en särskild undervisningsgrupp till en annan skolenhet än den som den berörda eleven tillhör. Detta stämmer, enligt Skolverkets uppfattning, inte överens med praxis på området. Av författningskommentaren till bestämmelsen om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning i skollagen (prop. 2009/10:165 s. 666) framgår att det är möjligt att ge stöd i andra lokaler än den egna skolenhetens och med annan personal och att det då inte är fråga om ett byte av skolenhet. Av delbetänkandet framgår dessutom att flera kommuner redan idag använder sig av den möjligheten.

Regleringen ska inte omfatta alla skolformer

Skolverket noterar att utredningen inte lämnar några förslag avseende kommunala resursskolor för skolformerna förskoleklassen, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Skolverket delar utredningens bedömning att frågan avseende reglering av kommunala resursskolor inom dessa skolformer behöver belysas närmare.

Rättsläget får, enligt Skolverkets mening, emellertid anses som oklart när det gäller offentliga huvudmäns möjlighet att inrätta skolenheter med begränsad antagning i dessa fall. Skolverket anser inte att det är tydligt huruvida Högsta

förvaltningsdomstolens avgörande beträffande kommunala resursskolor även har bäring på andra skolformer än grundskolan. Då lagstiftningen gällande fristående huvudmän är likartad skulle det kunna vara fallet.

I avsaknad av tydliga ställningstaganden från utredningen riskerar dock de tydliga författningsförslagen rörande grundskolan och grundsärskolan att tolkas som att en sådan begränsad antagning inte skulle vara tillåten.

Avsnitt 4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

Skolverket har inte något att erinra mot att myndigheten ges i uppdrag att tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Skolverket vill dock påtala 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. 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.

Utredningen gör bedömningen att Skolverket bör ta in uppgift från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande. Enligt den nya förordningen (2020:833) om skolenhetsregister som trädde i kraft den 6 november 2020 ska Skolverket föra ett allmänt skolenhetsregister som bland annat ska innehålla uppgifter om skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Detta innebär att uppgiften om en skolenhet är en resursskola blir obligatorisk för samtliga huvudmän att lämna. Uppgiften kommer att börja samlas in av Skolverket för läsåret 2021/22.

Avsnitt 5.3 Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet

Skolverket invänder inte mot att reglerna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska förlängas för den grupp som anställdes före den 1 juli 2011, detta mot bakgrund av att läraryrket i dessa skolformer är omfattande. Förslaget om ett undantag som skulle gälla till december 2013 men som förlängdes till 2018 och därefter till 2021, föreslås nu förlängas till utgången av juni 2028. Skolverket noterar emellertid att det i praktiken innebär att en reglering som var tänkt som ett undantag i princip har blivit permanent och kan få konsekvenser för likabehandlingsprincipen samt för rörligheten på arbetsmarknaden för aktuella tjänster.

Förslaget på en förlängning av undantaget från krav på behörighet och legitimation för att få bedriva undervisning innebär att en yrkeskategori som saknar önskvärd utbildning gynnas genom att undantas från den reglering som ställer krav på en viss kompetens för motsvarande tjänster. Det innebär motsatsvis ett missgynnande av en kategori lärare som har bidragit med tid, energi och gjort ekonomiska uppoffringar för att genomgå den utbildning som krävs för att bli behörig och för att erhålla legitimation för att kunna undervisa i aktuella skolformer. Det är inte i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen som innebär att alla lärare ska uppfylla samma krav vid konkurrens om samma tjänster.

Det förlängda undantaget innebär också ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden för aktuella tjänster. För lärare som omfattas av undantaget från kravet på behörighet och legitimation och som har anställts före den första juli 2011 försvinner incitamentet att söka en ny anställning. Det innebär att angivna tjänster inte är tillgängliga för lärare som uppfyller kraven på behörighetsgivande examen och på legitimation. Den yrkesgrupp som undantas från krav på legitimation och behörighet kan inte heller meddelas en varning eller få sin legitimation återkallad om den varit oskicklig i sin yrkesutövning eller på annat sätt visat sig olämplig att bedriva undervisning.

Avsnitt 6.1 Förslag om tidpunkt för ikraftträdande

För det fall regeringen väljer att gå vidare med de föreslagna författningsförändringarna i nuvarande form har Skolverket inget att erinra mot datum för ikraftträdande.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Pia Kangas
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Eva Westberg, avdelningschefen Kjell Hedwall, enhetschefen Helena Car, undervisningsrådet Åsa Sjöwall och juristen Nisse Rosenlund Hedman deltagit.