RIKSFÖRBUNDET Attention

Utbildningsdepartementet
Skolenheten
Fredrik M Ahlén
fredrik.m.ahlen@regeringskansliet.se

Stockholm den 21 januari 2022

Attentions svar på lagrådsremiss Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd

Riksförbundet Attention är en intresseorganisation för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och deras familjer. Vi företräder personer med egna funktionsnedsättningar, anhöriga och personal som möter våra grupper inom till exempel skola, vård, socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa. Bland våra medlemmar finns personer med adhd, ASD/Aspergers syndrom, Tourettes syndrom, språkstörning samt personer med nedsatt förmåga att läsa, skriva och räkna. Attention har omkring 15 500 medlemmar och ett 50-tal lokala föreningar runt om i landet.

Riksförbundet Attention har tagit del av lagrådsremissen som handlar om frågor av mycket stor betydelse för våra medlemsgrupper.

En övergripande synpunkt på regeringens förslag, vilka vi i stort ställer oss bakom, är ändå bristen 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. Dagens brister i skolmiljön utgör bevisligen ett stort hinder för många elever med funktionsnedsättning, och är ett av de främsta skälen till att en elev inte kan vara i skolan.

Sedan hösten 2021 har Sverige en strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderpolitiken under 2021-2031 där utbildning och livslångt lärande är ett prioriterat område. Strategin förpliktigar regeringen att ställa tydligare krav på skolans huvudmän att befintliga skolor och nya skolor utformas och byggs enligt principen om universell utformning, samtidigt som befintliga brister i tillgänglighet undanröjs i enlighet med det funktionshinderpolitiska målet. Vår erfarenhet är att ju mer tillgängliga skolorna blir för alla elever desto mindre blir behovet av olika former av särskilt stöd och andra särskiljande lösningar.

Kommentarer på utredningens förslag

Attention ser förslagen som ett steg i rätt riktning när det gäller att förbättra och tydliggöra villkoren för resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd. Vi vill också framhålla det positiva i att lagrådsremissen belyser komplexiteten och ärendets brådskande natur. Exempel på detta är:

- Remissen poängteras att resursskoleplacering inte är ett led i en åtgärdstrappa. Om en utredning gör gällande att en elev är i behov av en placering på resursskola kan detta

tillgodoses utan att man först prövar andra, mindre ingripande steg. Detta minskar risken för att en elev först måste tvingas att misslyckas innan hen får det stöd hen behöver.

- Förhållandet mellan resursskolorna och regleringen i 3 kap. skollagen förtydligas så att resursskolan i sig utgör ett särskilt stöd.
- I relation till ovan är det också viktigt att förslaget är tydligt med att om en elev fungerar så väl i en resursskola att det särskilda behovet förefaller upphöra, så ska eleven ändå kunna få gå kvar, då resursskolan i sig är ett särskilt stöd.
- Möjligheten för regeringen att återkomma med direktiv rörande tillämpning av tilläggsbelopp, vilket krävs då skillnaderna mellan olika huvudmän är alltför stora.
- Förtydligande om att tilläggsbelopp utgår från en elevs faktiska behov och inte kan ta hänsyn till en budgetram. Redan nu är det tydligt i skollagen att elever har rätt till de anpassningar de behöver, men i praktiken är det förvaltningens budgetramar som har styrt hur mycket tilläggsbelopp som betalas ut.

Vi ser dock ett antal faktorer som behöver klargöras:

- Lagrådet konstaterar att huvudmän redan idag är skyldiga att ge det stöd som en elev har behov av. Därmed ser de inte att lagändringen skulle innebära något stort ekonomiskt hinder eller omställning för kommunen. Vi håller inte med. Som Lagrådet själva konstaterar har tilläggsbeloppsersättningarna använts alltför restriktivt, detta även efter HFD 2020 ref. 8 och de skärpningar av skollagen som gjordes 2016 och 2020.
- Om antalet platser på resursskolan understiger behoven ska en viktning göras så att de med störst behov går först. Detta knyter an till punkten ovan vad gäller kostnader för placeringar. Resursskoleverksamhet är kostnadsintensiv och risken är uppenbar att kommuner inte har kapacitet att tillgodose de faktiska behoven utan kommer att fortsätta styras efter vilken budget som förvaltningen tilldelas. En viktning mellan olika behov, om det är många som konkurrerar om platserna, kan innebära att elever med lika stora behov blir utan plats.
- Fristående resursskolor har haft svårt att bedriva långsiktig verksamhet på grund av osäker finansiering (tilläggsbelopp som betalas ut efter att eleven antas och som omprövas års- eller till och med terminsvis, strukturbidrag som inte täcker faktiska kostnader etc.). Vi frågar oss hur kvalitetssäkringen av fristående resursskolor kommer att se ut framöver. Redan idag ser vi resursskolor med bristande kvalitet, som får fortsätta att bedriva undervisning därför att behoven är så stora.

Mer angående kriterier och antagning

De elever som bedöms tillhöra skolans målgrupp bör tas in efter kötid, så att det blir ett kombinerat behovs- och kötidsförfarande. Det kommer att troligen vara så att det finns fler elever med adekvata och likvärdiga behov än skolan har plats för. Elever måste också enligt vår uppfattning 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. Vi ser ett behov av kriteriegränser och riktlinjer om generella målgruppskriterier som

ringar in gruppen med ett omfattande stödbehov, dvs. elever med psykisk ohälsa, funktionsnedsättning och psykosocial problematik.

Vi undrar också över hur man säkerställer likvärdig bedömning efter varifrån ansökningarna kommer. Och hur jämförs fristående resursskolors ansökningar med andras ansökningar? Finns det risk för att fristående aktörer överdriver behov för att få stora tilläggsbelopp för elever som inte är så krävande och man därmed kan använda deras tilläggsbelopp för andra saker? Hur kvalitetssäkrar man verksamheter där vårdnadshavare inte protesterar därför att de vet att alternativen är ännu sämre?

Risker för kvaliteten i privata resursskolor

Vi vill utveckla resonemanget kring privata resursskolor ovan.

I det ytterst svåra läge som uppstått, t.ex. för elever med autismspektrumtillstånd som ofta far direkt illa i vanliga skolan, har vi sett olika avarter som det nya regelverket behöver stävja.

Den juridiska och ekonomiska osäkerhet som omgett resursskolorna har också gjort det utmanande att driva verksamhet med hög kvalitet. Vi tror att ett tryggare regelverk också kommer att bidra till större öppenhet och en mer fördjupad metoddiskussion som gynnar både kommunala och privata aktörer.

Attention tillstyrker förslaget att det som ska vara avgörande för en placering vid en resursskola 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.

Enligt det föreslagna regelverket kommer eleven inte automatiskt att ha ett åtgärdsprogram om det särskilda stöd som resursskolan i sig utgör är tillräckligt för elevens behov. Inte heller betonas uppföljning på samma sätt som med kommunala resursskolor.

När en elev går i en fristående resursskola ska det anmälas till rektorn om det framkommer att det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots det särskilda stöd som de generella anpassningarna i resursskolans verksamhet innebär för alla elever där, och att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen eller det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Vi välkomnar att det även 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.

Vi välkomnar därför möjligheten för en myndighet som regeringen utser att se över både regler runt finansieringen såväl som urvalskriterier, för att öka likvärdigheten mellan kommuner, mellan kommunala och privata resursskolor, men också mellan olika fristående resursskolor. Kanske ett sätt kan vara att fokusera just på vilket särskilt stöd som skolan i sig utgör, då såväl ett mindre sammanhang men också vissa kunskaper och metoder, är det som gör att skolan kan betraktas som en resursskola. Vidare vill vi understryka det behov av tillsyn som finns av både kommunala och fristående resursskolor så att de verkligen håller den nivå som eleverna behöver.

Avsikten med förslaget att det befintliga bemyndigandet även ska innefatta en möjlighet till delegation, är att möjliggöra klargörande 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. Det har framkommit att kommuner och enskilda huvudmän inte har en samstämmig bild av vad som utgör ”omfattande behov” eller ”extraordinära stödåtgärder”. Redan i dag ges några exempel på extraordinära stödåtgärder i skolförordningen respektive gymnasieförordningen. Även dessa bestämmelser kan 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.

Attention delar bilden av de svårigheter regeringen uppmärksammat i relation till en snävare reglering av målgruppen för resursskola. Det hindrar inte, enligt oss, att krav ställs på resursskolor att tydligt definiera sin målgrupp och vilka behov de avser att möta, så att det går att följa upp respektive enhet utifrån det de utger sig för att erbjuda, kommunal som privat. Som regeringen uppmärksammat så är det relativt tydliga grupper som det handlar om, och som ofta är sinsemellan relativt olika, som t. ex. olika funktionsnedsättningar, psykosocial problematik och psykisk ohälsa.

Attention driver sedan länge frågan om att ta fram nationell statistik över hur det går för elever med funktionsnedsättning.

Det är i sammanhanget bra att det nu beslutats om förbättrad statistik om såväl kommunala som fristående resursskolor. 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. Därigenom ges möjlighet att få överblick över resursskolorna i flera skolformer och följa utvecklingen av resursskolorna i landet. Skolenhetsregistret innebär också att det kommer att finnas bättre förutsättningar för forskning.

En reglering skulle också tydliggöra vilka elever som kan tänkas behöva resursskola rent generellt och vilka elever som den vanliga skolan fortsatt måste arbeta för så att de kan delta i inkluderande undervisning. På basis av en förbättrad statistik måste kommunerna kunna ta fram och redovisa en plan för hur behoven hos deras elever med behov av särskilt stöd skall tillgodoses.

Tillgång och efterfrågan

Skolan som helhet lider av resursbrist och många olika utmaningar och svårigheter, och det finns en skiljelinje mellan vilka elever som behöver resursskola och vilka elever som kan antas få sina behov tillgodosedda inom en inkluderande undervisning. Det kommer också att vara lite flytande vilka som väljer det ena eller det andra. Den ansträngda situationen som råder i dagen skola leder ofta till att elever med större behov än normen, lätt uppfattas som en börda. Hur många elever som kommer att ansöka om plats i resursskolan blir alltså delvis en fråga om vanliga skolans förmåga att möta särskilda behov.

Attention ser också ett behov av att se över finansieringen av skolan i sin helhet särskilt med hänsyn till elever med funktionsnedsättning. De statsbidrag som riktas till skolan idag når i

vissa delar dessa elever, men är otillräckligt i förhållande till behoven. Den utslagning som detta leder till är kostsamt både för samhället och de berörda familjerna.

Ann-Kristin Sandberg