

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-23

Diarienummer N609-0397/24

Handläggare:

Markus Köpman

E-post: markus.kopman@grundskola.goteborg.se

Revidering av Göteborgs Stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola avseende resursskola

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden godkänner tilläggen avseende resursskola i regelverket för skolplaceringar, enligt förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2024-02-23.

Sammanfattning

Med grundskolenämndens beslut om grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation steg 2 (N609-3355/22), fick förvaltningen i uppdrag att inrätta resursskolor med fokus på elever med omfattande och varaktigt stödbehov. Införandet av ett regelverk för skolplacering i resursskolor är en central del i genomförandet av detta uppdrag. Då förändringarna i skollagen avseende resursskolor nyligen trätt i kraft, och förvaltningen befinner sig i en inledande fas av detta arbete, kan det bli nödvändigt att återkomma till nämnden med förslag på justeringar i regelverket längre fram.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I utredningen om grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation avseende resursskolor (N609-3355/22), som antogs av nämnden i december 2022, beskrevs denna dimension ingående.

I diskussionen lyftes bland annat fram att villkorandet av utbildningsplatser och genomförandet av urval till resursskolor innebär krav på noggrann handläggning och hög grad av rättssäkerhet. För att genomföra dessa urval krävs specialistkompetens inom elevhälsa och tillräckligt med tid för dialoger. Att implementera förändringar för att öka rättssäkerhet och likvärdighet kommer sannolikt medföra ökade centrala kostnader och en viss omfördelning av kompetens från kärnverksamheten till administrativa uppgifter.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Även detta perspektiv utforskades noggrant i den ursprungliga utredningen, vilken utgjorde underlaget för nämndens beslut i december 2022 (N609-3355/22) att ge förvaltningen i uppdrag att etablera resursskolor.

I den aktuella utredningen framkommer att implementeringen av resursskolor kan generera ökade förväntningar på organisatoriska sÄrlösningar. Det kan också leda till en förskjutning av inriktningen inom elevhälsan, där fokus riktas mot utredning och åtgärder för enskilda elevers behov och utmaningar snarare än att prioritera förebyggande och främjande åtgärder inom lärmiljön.

Behovet av platser i sÄrlösningar är direkt kopplat till skolornas och elevhälsans insatser för att skapa inkluderande lärmiljöer som kan möta elevernas behov. Desto mer effektiva skolorna blir på att tillgodose elevernas stödbehov, desto mindre behov kommer det att finnas för organisatoriska sÄrlösningar. För att öka skolornas förmåga att möta alla elever bör riktlinjerna för tillgängliga lärmiljöer implementeras brett och följas upp. Samtidigt bör det främjande och förebyggande arbetet inom elevhälsan på skolenheterna intensifieras.

Samverkan

Information har givits på särskild samverkansgrupp för organisation och budget den 4 mars 2024. Samverkan i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 18 mars 2024.

Bilagor

1. Göteborgs stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola (ändringar markerade på sida 5, 6 och 11)

Ärendet

Förvaltningen förbereder för införandet av resursskolor i staden.

Grundskolenämnden har att besluta om förslag till revideringar i stadens regelverk för skolplacering, vilket möjliggör för förvaltningen att etablera och börja placera elever i resursskolor från höstterminen 2024.

Beskrivning av ärendet

I Göteborgs Stads regler för skolplacering i förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola framgår hur stadens skolplaceringsarbete ska gå till.

Ärendet innehåller en redogörelse för de överväganden som ligger till grund för förvaltningens förslag om kompletteringar i regelverket för skolplacering avseende resursskolor.

De kommande åren kommer att utgöra en period av lärande där förvaltningen noga behöver följa utvecklingen. Om förvaltningen ser behov av nya strategier avseende resursskolor eller om det sker förändringar inom rättsområdet, kan förvaltningen ha anledning att återkomma till nämnden med förslag på revideringar i regelverket.

Bakgrund

I juni 2022 beslutades om förändringar i skollagen (SFS 2010:800) avseende resursskolor, som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Lagändringarna trädde i kraft den 2 juli 2022 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023.

I december 2022 (N609-3355/22) beslutade grundskolenämnden om grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation steg 2, som innefattade gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola. Enligt dessa principer ska resursskolor finnas i varje utbildningsområde samlokaliserade med befintliga grundskolor, och samtidigt ska befintliga gemensamma särskilda undervisningsgrupper för staden avvecklas/omvandlas. Förvaltningen fick också i uppdrag att implementera dessa principer i verksamheten.

Om resursskola

En resursskola är en skola som begränsar sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd. Resursskolor är vanligtvis mindre skolenheter som utmärks av anpassade lärmiljöer med små elevgrupper och hög personaltäthet. Elever som inte är i behov av omfattande särskilt stöd får inte gå i en resursskola. Det innebär att samtliga elever ska ha ett beslut om åtgärdsprogram.

De allra flesta elever kan och bör få den vägledning, stimulans och det stöd de behöver för sitt lärande och sin utveckling inom ramen för en ordinarie skola och den elevgrupp de tillhör där. Skolans ansvar är att anpassa lärmiljöerna för att möta olika förutsättningar och behov hos eleverna. Huvudmannen och rektorn har ett betydande ansvar för att vidta åtgärder och tillgodose elevens stödbehov inom den ordinarie placeringen i en kommunal skola. Trots detta kan det för vissa elever vara fördelaktigt att gå i en resursskola där det finns specialiserad kompetens för de specifika behov av särskilt stöd som eleven har.

Skollagen

Enligt skollagen har en kommun möjlighet att begränsa utbildningen vid en viss skolenhet till att endast omfatta elever i behov av särskilt stöd genom att inrätta resursskolor (10 kap. 31 a § och 11 kap. 30 a §). Kommunen har ansvaret för att bedöma om en elev behöver det särskilda stöd som resursskolan erbjuder för att uppnå de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas eller för att undvika svårigheter i skolsituationen.

Beslut om placering vid en resursskola fattas av kommunen efter ansökan från elevens vårdnadshavare. Även elevens rektor kan ansöka om placering om eleven redan är placerad vid en av kommunens skolenheter och vårdnadshavare samtycker. Placering i en resursskola är alltid frivillig.

Vid brist på platser måste det göras ett urval bland sökande, och resursskolor är undantagna från regler som gäller för placering vid andra skolenheter enligt skollagens 10 kap. 30 och 31 §§ samt 11 kap. 29 och 30 §§. Till exempel gäller inte närhetsprincipen för resursskolor. Vid urvalet prioriteras elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder.

Enligt skollagen ska placeringen vid resursskolan regelbundet följas upp och utvärderas. En elev har rätt att fortsätta på resursskolan så länge behovet av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder kvarstår. Om vårdnadshavaren begär det ska placeringen vid resursskolan upphöra och eleven placeras vid en annan skolenhet (10 kap. 31 b § och 11 kap. 30 b §).

Överklagbarhet

Enligt förarbetena kan varken beslut om placering vid en kommunal resursskola eller beslut att neka placering överklagas i sak, med förvaltningsbesvär (prop. 2021/22:156 s. 80f). Dock kan beslut om att en elev inte får behålla sin plats vid en resursskola överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 § i skollagen.

Eftersom förändringarna i skollagen avseende resursskolor är ny finns det begränsad praxis och vägledning inom rättsområdet. Förvaltningen har granskat ett fall där Skolväsendets överklagandenämnd prövade en kommuns beslut att neka skolplacering i förskoleklass på en resursskola (ÖKN dnr 2023:1019, den 9 november 2023). I detta fall tolkade nämnden att 9 kap. 15 § andra stycket, som rör placering vid skolenhet i förskoleklass, är tillämplig på resursskolor och att de är behöriga att pröva beslutet. Dock är förvaltningens bedömning att gällande grundskola och anpassad grundskola är lagstiftningen tydligare, och beslut att neka skolplacering vid en kommunal resursskola inom grundskola och anpassad grundskola kan inte överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (prop. 2021/22:156 s. 80f, 10 kap. 31 a § första stycket och 11 kap. 30 a 1 första stycket).

Förvaltningen kommer att fortsätta bevaka rättsläget och kan komma att återkomma till nämnden om förändringar av detta skulle föranleda revideringar i regelverket.

Åtgärdsprogram

För att vara aktuell för en skolplacering i en resursskola krävs att eleven har ett omfattande och varaktigt stödbehov som är mycket svårt, eller omöjligt, att tillgodose vid en vanlig skolenhet. Elever som inte har ett omfattande behov av särskilt stöd är inte berättigade till en plats i en resursskola. Det innebär att samtliga elever som placeras i resursskolan måste ha ett åtgärdsprogram.

En elev som är aktuell för placering i resursskola kommer att ha genomgått en grundlig utredning av sitt stödbehov vid hemskolan och har ett åtgärdsprogram enligt bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Om det blir aktuellt att placera en elev i resursskola redan i årskurs 1, behöver samma utredning göras redan i förskoleklass som annars skulle ha genomförts i grundskolan.

Trots att en elev har ett åtgärdsprogram på sin nuvarande skola är det kommunen som huvudman som har ansvaret för att bedöma om eleven är i behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Åtgärdsprogrammet på hemskolan är specifikt för den skolans verksamhet. Därmed är det huvudmannens ansvar att genomföra de utredningar som krävs för att avgöra om en elev tillhör resursskolans målgrupp.

När en elev börjar i en resursskola har det därför redan gjorts en utredning som visar att eleven behöver det särskilda stöd som resursskolan erbjuder. Rektorn kan därför använda sig av den utredning som gjordes i samband med placeringen när åtgärdsprogrammet ska upprättas. För vissa elever kan den generella anpassning som resursskolans miljö erbjuder vara tillräcklig som särskilt stöd, medan andra elever kan behöva ytterligare stödåtgärder. Ett åtgärdsprogram ska upprättas för varje elev vid en resursskola, oavsett vilket stödbehov eleven har.

Grundskolan årskurs 1–9

Förvaltningen bedömer att regleringen om kommunala resursskolor inom grundskolan och anpassad grundskola i sig inte utgör något hinder för kommuner att anordna resursskolor redan inom förskoleklassen. Det kan heller inte uteslutas att vårdnadshavare, baserat på erfarenheter från förskolan, kan vilja ansöka om placering vid en resursskola direkt när ett barn ska börja fullgöra skolplikten.

Bedömningen är dock att det för närvarande finns viss osäkerhet, både när det gäller överklagbarheten av placeringsbeslut i förskoleklass på resursskola och hur förvaltningen kan genomföra en rättssäker bedömning av barnets stödbehov redan i förskolan. Behovet av platser i resursskola kan även förändras i takt med elevernas ålder när kraven i grundskolan ökar. Med detta i åtanke bedömer förvaltningen att resursskolor i Göteborgs stad, i nuläget, endast bör omfatta årskurs 1–9 inom grundskolan.

Om förutsättningarna förändras och det kan bli aktuellt att erbjuda platser i resursskola redan i förskoleklassen, eller etablera resursskolor inom den anpassade grundskolan, kan förvaltningen behöva återkomma till nämnden då detta föranleder förslag till revideringar i regelverket.

Särskilda inriktningar

Förvaltningen bedömer att det inte finns någonting i lagstiftningen som hindrar kommunen från att inrätta resursskolor inriktade mot en särskild målgrupp elever i behov av särskilt stöd. Kommunen har stor frihet att själva bestämma hur verksamheten ska organiseras. Det finns inte heller någon skyldighet för kommunen att inrätta resursskolor.

Om kommunen skulle välja att inrätta och organisera resursskolor som är specialiserade mot en eller flera funktionsnedsättningar, så kan detta beaktas vid ett urval till en resursskola. Hur stora behov av anpassningar en elev har på grund av sina funktionsnedsättningar kan vara faktorer som beaktas utifrån resursskolans eventuella specialisering mot till exempel vissa funktionsnedsättningar.

Det finns dock i nuläget ingen beslutad strategi i förvaltningen att inrätta resursskolor som är särskilt inriktade mot en specifik funktionsnedsättning. I de av nämnden beslutade principerna är utgångspunkten elevens omfattande och varaktiga stödbehov. Bedömningen är därför att inriktningen på resursskolor i Göteborgs Stad, i nuläget, bör vara anpassade efter att möta elever som kan ha olika stödbehov men där detta bäst kan tillgodoses på en resursskola.

Om förutsättningarna förändras och det kan bli aktuellt att organisera för resursskolor som är inriktade mot en eller flera funktionsnedsättningar, kan förvaltningen behöva återkomma till nämnden då detta kan föranleda förslag till revideringar i regelverket.

Ansökan och urval

Vårdnadshavare har möjlighet att ansöka om plats för sitt barn på en resursskola. Även elevens rektor kan ansöka om placering om eleven redan är placerad vid en av kommunens skolenheter och elevens vårdnadshavare samtycker. Viktigt att notera är att en placering i en resursskola alltid bygger på frivillighet.

Efter att ansökan har inkommit är det huvudmannens ansvar att bedöma om eleven tillhör resursskolans målgrupp och kan tas emot där.

Bedömningen ska avse om eleven 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. Beslutet om placering i en kommunal resursskola ska alltid grundas på barnets bästa. Barnets inställning bör så långt möjligt klarläggas, och barnets åsikter bör beaktas i relation till barnets ålder och mognad.

Slutligen, beslut om placering vid en resursskola fattas av kommunen. Om det finns fler sökande än platser, måste ett urval göras, där elever med störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras. Det är viktigt att påpeka att närhetsprincipen inte tillämpas vid placering i kommunala resursskolor. Det är också viktigt att notera att placeringsbeslut inte kan överklagas.

För mer detaljerad information om ansökningsprocessen och vilka handlingar som kan vara aktuella för att underlätta kommunens bedömning hänvisas vårdnadshavare till Göteborgs Stads hemsida.

Central antagningsgrupp

För att säkerställa huvudmannaansvaret kommer antagningen till resursskolor att hanteras centralt och inte av resursskolorna själva. En central aspekt av denna process är att placeringen föregås av en grundlig pedagogisk utredning. Det krävs i regel alltid en pedagogisk bedömning för att tydligt styrka elevens behov vid en ansökan.

Åtgärdsprogram och andra relevanta underlag kommer att vara nödvändiga och granskas av den centrala antagningsgruppen.

Arbetet med att organisera den centrala antagningsgruppen pågår. Det förväntas att antagningsgruppen kommer att bestå av olika professioner inom elevhälsan. Dessa kommer att granska dokumentationen för att ta ställning till elevens ansökan om placering i resursskolan.

Det är den centrala antagningsgruppens ansvar att avgöra vilket underlag de anser sig behöva för att kunna bedöma om en elev tillhör målgruppen för en resursskola och för att kunna prioritera mellan sökande. Detta säkerställer en enhetlig och rättvis bedömningsprocess för alla elever som ansöker om plats på resursskolan.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att med föreslagna kompletteringar i regelverket för skolplacering kan förvaltningen etablera och placera elever i resursskolor redan från höstterminen 2024.

Då förändringarna i skollagen avseende resursskolor nyligen trätt i kraft och Göteborgs stad, med detta förslag, för första gången etablerar ett regelverk för skolplacering i resursskola, finns det begränsad vägledning och praxis tillgänglig. De kommande åren utgör en period av lärande där förvaltningen noga behöver följa utvecklingen. Detta kräver att förvaltningens strategi och organisering av resursskolor kontinuerligt utvärderas.

Om förvaltningen rekommenderar nya strategier avseende resursskolor eller om det sker förändringar inom rättsområdet, kan förvaltningen ha anledning att återkomma till nämnden med förslag på revideringar i regelverket.

Protokollsutdrag skickas till

Grundskoleförvaltningens ledningsgrupp

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Styrning och Ledning