

Bilaga, Göteborgs Stads remissvar till betänkandet ”En annan möjlighet till särskilt stöd, Reglering av kommunala resursskolor”

Göteborgs Stad ställer sig bakom de flesta av de förslag och bedömningar som finns i betänkandet. Remissvar följer ordningen i betänkandet. Varje förslag eller bedömning är återgett i sin helhet, därefter följer Göteborgs Stads inställning till förslaget och sedan de argument eller kommentarer som staden vill bidra med i remissförfarandet.

4.1 Bedömning angående bestämmelserna om särskild undervisningsgrupp

Utredningens bedömning: Dagens regler om placering av elever särskild undervisningsgrupp bör behållas oförändrade.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget med ett tillägg

Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning om att det saknas anledning att ändra eller begränsa i de regler som finns idag med ett undantag. Det resonemang som finns i betänkandet om resursskolor och medgivande från vårdnadshavare är enligt Göteborgs Stad applicerbart när en skola erbjuder det särskilda stödet i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Göteborgs Stads erfarenhet är att detta görs i de flesta fall idag, då ett nära samarbete med vårdnadshavare är en förutsättning för att det särskilda stödet ska vara lyckosamt för eleven. Göteborgs Stads har även erfarit att Skolinspektionen och statens överklagandenämnd har olika uppfattning i styrkan i ett medgivande i relation till skolan bedömning av hur det särskilda stödet ska erbjudas. Ett förtydligande att det förutsätts ett medgivande från vårdnadshavare när en elev kommer att få del eller hela sin grundskoleutbildning i andra lokaler än den ordinarie skolan är bra. Det bör enligt Göteborgs Stad även kompletteras med en möjlighet att gå emot vårdnadshavarnas ställningstagande likt det som gäller för beslut om skolformstillhörighet.

4.2 Förslag om reglering av kommunala resursskolor

Utredningens förslag: En kommun får vid vissa grundskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan. (s. 113)

Grundskoleförvaltningen avstyrker förslaget i dess nuvarande formulering.

Göteborgs Stad är positiva till regleringen att även en kommun kan ha så kallade resursskolor. Men utredningen redogör för den begreppsförvirring som råder och liknande verksamheter beskrivs både som kommunövergripande särskild undervisningsgrupper och resursskolor. Regelverket för resursskolor behöver enligt Göteborgs Stad vara tydligt och det finns en poäng att det finns en skillnad på de olika organisationsmöjligheter som en kommun har att ge särskilt stöd i andra lokaler än

elevens ordinarie skola. Därav menar Göteborgs Stad att regleringen av resursskolor behöver följa skrivningen i domen från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Där uttrycks att möjligheten att använda skolenheter, resursskolor, med inriktning mot elever gäller för både kommunala och fristående huvudmän. Samtidigt skriver HFD att även principen om det fria skolvalet gäller både kommunala och fristående skolor. Att då använda begreppet medgivande istället för ansökan anser Göteborgs Stad som mindre lämpligt och inte i linje med domen i HFD. Genom att författningarna gör en tydlig skillnad i vad som gäller för en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp och resursskola kan en kommun göra de val kring till exempel ansökan som utredningen redogör för. Det kan vara en poäng att författningarna även beskriver möjligheten för en enskild huvudman som har flera skolenheter i en kommun att kunna använda sig av en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp om huvudmannen bedömer att det är en bra åtgärd utifrån elevernas behov.

Göteborg är positiv till utredningens förslag att det inte ska vara ett krav på kommunen att ha resursskolor, utan att det är kommunen som själv beslutar om detta utifrån de behov som finns lokalt. Att tydliggöra att kommunen har möjlighet att använda sig av resursskolor kommer att undanröja många av de begreppsförvirringar som redovisas i utredningen och som också konstateras är ett resultat av den hållning som Skolinspektionen haft vid sin tillsyn.

Göteborgs Stad vill till skillnad från utredningen se tre tydligt avgränsade former för hur ett särskilt stöd kan erbjudas om det inte sker i elevens ordinarie klass eller grupp. Dessa former ska inte ses som en "åtgärdstrappa" utan olika möjligheter som kommunen har att organisera ett särskilt stöd för elever med extra stora behov och då särskilt av ett mindre sammanhang.

- Enskilt eller i särskild undervisningsgrupp på elevens skola. Utifrån elevens behov behöver stödet ges utanför elevens ordinarie klass eller grupp. Insatsen bedöms som relativt temporär och det finns ett stort värde av samarbete och samordning med undervisningen i elevens klass. Den självklara målsättningen är att eleven ska få all undervisning i sin klass.
- En kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Elevens behov är så stort att det finns behov av en verksamhet där lärare och andra med hög specialistkompetens om elevens behov och problematik är samlade på ett sätt som inte medges på en enskild skolenhet. En förutsättning för att stödet ska ges i en lokalisering som skiljer sig från elevens ordinarie skola är att skolan prövat att ge det särskilda stödet enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp på elevens skola. I samband med placeringen behöver skolan tillsammans med vårdnadshavarna och elev göra en bedömning av under hur lång tid som det finns ett behov av att ge det särskilda stödet i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. I normalfallet ska bara elever där det görs en bedömning att insatsen i den särskilda undervisningsgruppen omfattar samtliga ämnen och sannolikt kommer att vara i minst ett år komma i anspråk för en plats på en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, alternativt att det finns andra särskilda skäl för att erbjuda det särskilda stödet utanför elevens ordinarie skola. Detta då undervisningen kommer att ske någon annanstans än på den

skola eleven valt och blivit antagen till, särskilt i en stor stad som Göteborg, kan innebära en stor förändring för eleven.

- En kommunal resursskola. Möjligheten till en resursskola i enskild regi finns redan i skollagen. I större kommuner och särskilt om det finns fristående skolor i kommunen, kan kommunen välja att samla specialistkompetens för elever med särskilda behov i en utpekad skolenhet, en resursskola. Det kan gälla elever med autism som gör det svårt för eleven att kunna ta del av en undervisning i en miljö som en grundskola normalt utgör eller elever med svår hemmasittarproblematik. Elevens behov är inte tillräckligt manifesterade när vårdnadshavarna gör sitt skolval till förskoleklass utan accentuerats under elevens skolkarriär. Genom att kommunen väljer att ha en resursskola framför en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp möjliggör kommunen för alla sina elever, oavsett huvudman, att kunna söka till skolenheten. En förutsättning för att stödet ska ges i en lokalisering som skiljer sig från elevens ordinarie skola är att skolan prövat att ge det särskilda stödet enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp på elevens skola. I samband med ansökan behöver skolan tillsammans med vårdnadshavarna göra en bedömning av under hur lång tid som det finns ett behov av en plats på en resursskola. I normalfallet ska bara elever där det görs en bedömning att återgången till ett mer vanligt skolsammanhang är möjlig för eleven först i samband med övergången till gymnasiet, eller att en återgång till elevens ursprungliga skola inte är lämpligt ur elevens perspektiv, kan komma i anspråk för en plats på en resursskola. Detta då ett skolbyte, särskilt i en stor stad som Göteborg, kan innebära en stor förändring för eleven.

Varaktighet

Utredningen föreslår att varaktigheten för en placering på en resursskola och en resursskolas förmåga att elever återgår till ordinarie skolsammanhang ska vara en kvalitetsaspekt för kommunala resursskolor. Utredningen föreslår därmed att det kommer att finnas skillnader mellan kommunala och fristående resursskolor. Ståndpunkten som utredningen har om varaktighet är inte 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 grund- eller grundsärskolan. Utredningen beskriver att det finns elever på resursskolor där en återgång till ett vanligt skolsammanhang varken är önskvärt eller realistiskt. Att elever utifrån det kontinuerligt ska prövas mot en skolerfarenhet som visat sig negativ för eleven är inte bra enligt Göteborgs Stad. Det undergräver också förtroendet för kommuner som seriöst vill organisera sina skolor efter elevers behov och lokala och förutsättningar. I övrigt delar Göteborgs Stad utredningens uppfattning om att en resursskola inte blir en enhet som tar emot elever som grundskoleenheter av olika anledningar inte klarar av.

Tillsyn

En viktig konsekvens av att kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper blir resursskolor och därmed skolenheter är att de kommer att bli föremål för tillsyn av Skolinspektionen. Då resursskolorna har många av de elever som har de största behoven av särskilt stöd är det extra viktigt att dessa enheter omfattas av tillsyn. Göteborgs Stad

föreslår att även kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper ska omfattas av Skolinspektionens tillsyn. Det förutsätter att även kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper omfattas av utredningens bedömning under punkt 4.4 att Skolverket bör ta in uppgifter om resursskolor. Flera av dessa undervisningsgrupper omfattas idag inte av en regelbunden tillsyn vilket kan påverka verksamhetens förmåga att följa de författningar som är särskilt viktiga för elevgruppen som får sin undervisning i dessa grupper.

4.2.1 Samma reglering ska gälla för grundsärskolan

Utredningens förslag: En kommun får vid vissa grundsärskoleenheter begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd (resursskola). Kommunen beslutar om placering av en elev vid en resursskola. En sådan placering ska grundas på elevens behov och förutsätter elevens vårdnadshavares medgivande. Placeringen ska regelbundet följas upp och utvärderas. För sådana kommunala resursskolor gäller inte skollagens regler om placering, rätt att gå kvar i en viss skola eller att elever ska ha nära till skolan.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget vad det gäller grundsärskolan. Vad det gäller övriga skolformer, och då särskilt gymnasieskolan, föreslår Göteborgs Stad att frågan utreds vidare.

Göteborgs Stad delar inte utredningens bedömning att det är osannolikt att kommuner kommer att starta resursskolor som riktar sig till elever i grundsärskolan. Göteborgs Stad kan se en mängd olika elevsituationer där det kan vara motiverat att överväga möjligheten att starta en resursskola för elever som tillhör målgruppen för grundsärskola. Inte minst kan det vara aktuellt att ha en resursskola som är öppen för elever i både grund- och grundsärskolan. Det finns exempel på elever som varit aktuella för kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper och det senare blivit aktuellt med en utredning och beslut om skolformstillhörighet. Ett byte av skolformstillhörighet kan då ske utan att eleven behöver byta skola mer än vad som är önskvärt och nödvändigt utifrån elevens perspektiv.

Vad det gäller övriga skolformer, och då särskilt gymnasieskolan, delar Göteborgs Stad utredningens bedömning att det krävs ytterligare utredning. Göteborgs Stad ser att det finns elever, som även om gymnasieskolan har stora möjligheter till variation vad det gäller program och upplägg, inte kan få en skolgång på gymnasiet som är tillräckligt anpassat efter deras behov, och då särskilt av ett litet sammanhang. Den möjlighet som idag finns för fristående resursskolor inom gymnasieskolan ska även omfatta gymnasieskolan enligt Göteborgs Stad. Men frågan behöver likt utredningens bedömning utredas ytterligare, till exempel vad det gäller antagningsregler. Göteborgs Stad menar dock att den omfattande möjlighet till lokal anpassning som utredningen föreslår även ska omfatta gymnasieskolan. Kommunen bör få ett stort handlingsutrymme som gör en anpassning efter elevers behov och lokala förutsättningar möjlig.

4.4 Förslag och bedömning om tillämpning och statistik

Utredningens förslag: Statens skolverk ska, i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges i uppdrag att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget

Hanteringen av kostnader för kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper och relationen till storleken på tilläggsbelopp är både svår att överblicka och hantera. Göteborgs Stad instämmer i behovet av stöd i tillämpningen av tilläggsbeloppen. Göteborgs Stad kan dock konstatera att de förarbeten som ligger till grund för tilläggsbelopp inte harmonierar med de resurserfördelningsmodeller som många kommuner använder sig av idag. Kommunerna har stränga krav att fördela resurserna till skolan likvärdigt mellan kommunala och fristående skolor. Det innebär att det idag inte finns någon skillnad i vilka resurser som står till förfogande för en fristående skola jämfört med en kommunal vad det gäller särskilt stöd. Om kommunen utöver de resurser som de kommunala skolenheterna tilldelas skjuter till extra medel insatser kopplade till elever med särskilt stöd, kommer detta att bli föremål för extra ersättning till de fristående skolorna i kommunen.

Införandet av sökbara kommunala resursskolor förutsätter också att det finns tydliga riktlinjer för hur finansieringen av dessa ska fungera och att det finns tydliga riktlinjer för hur ersättningen till fristående resursskolor i kommunerna ska hanteras. Det behöver enligt Göteborgs Stad även finnas tydliga skrivningar om möjligheten för en kommun att kunna påverka det totala utbudet av resursskolor i den egna kommunen. Idag är det praxis från Skolinspektionen att en större kommun aldrig kan hävda att det finns organisatoriska, ekonomiska eller pedagogiska konsekvenser som är tillräckligt omfattande att det påverkar Skolinspektionens ställningstagande vid en ansökan om att starta en enskild skolenhet. Både resursskolor och kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper har höga kostnader per elev. En etableringsrätt som inte ger möjlighet för den enskilda kommunen att påverka omfattningen av enskilda resursskolor riskerar att skapa ett resursläckage från kommunens grundskolor som utredningen beskriver.

Göteborgs Stad bedömer att förslagen i betänkandet En mer likvärdig skola minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) att ersättning till skolor ska fördelas utifrån det skilda ansvar som en hemkommun har jämfört med en enskild huvudman är bra. Om dessa förslag blir grunden för en proposition och författning bedömer Göteborgs Stad att många av de problem som utredningen redogör för under kapitel 4.3 blir mindre svåra att hantera. Det skulle skapa bättre förutsättningar för hur stödet till de eleverna med störst behov finansieras och fördelas till skolenheter, kommunala och fristående.

Utredningens bedömning: Statens skolverk 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.

Grundskoleförvaltningen delar bedömningen

Idag saknas det en kunskap om vilka skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever med särskilt stöd. En sammanställning över resursskolorna i Sverige är en förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna bedöma om en ansökan från en enskild huvudman att starta en resursskola kan få organisatoriska, pedagogiska eller framför allt ekonomiska konsekvenser för lägeskommunen. Göteborgs Stad menar att sammanställning också behöver omfatta de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna. Det skulle innebära en anmälningsplikt för kommuner och enskilda skolhuvudmän när de beslutar om att inrätta en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Detta för att de ska kunna omfattas av Skolinspektionens regelbundna tillsyn.

5.3 Förslag om förlängning av undantaget från krav på behörighet

Förslag: Den tid som övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, gymnasiesärskolan, särskild utbildning för vuxna och specialskolan bör förlängas till utgången av juni år 2028.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget.

Det finns idag ingen möjlighet att erbjuda vidareutbildning i den omfattning som behövs för att all personal ska kunna omfattas av vidareutbildning inom nuvarande tidsram.

6.1 Förslag om tidpunkt för ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i skollagen och i lagen om införande av skollagen bör träda i kraft den 1 juli 2021.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker förslaget.