



Ulrika Lassborn Arntell
Förvaltningsjurist
ulrika.lassborn-arntell@trelleborg.se
0410-73 42 69

Bildningsnämnden

Kompletterande utredning efter återremittering av ”Utredning om organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper”

Sammanfattning

Bildningsnämnden beslutade den 13 februari 2019, § 26 att ge förvaltningschefen i uppdrag att utreda organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper samt att återrapportera till bildningsnämnden, med förslag till beslut, hösten 2019.

Bildningsförvaltningen lämnade den 17 januari 2020 tre olika förslag för bildningsnämnden att utgå ifrån när man tar ställning till framtida organisering av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna (se *Utredning av organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper*, 2020-01-17, BIN 2020/36:2). Förslagen var i korthet följande 1) att behålla nuvarande organisation av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna, 2) att placera de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna på ett urval av befintliga grundskolor samt 3) att enbart ha särskilda undervisningsgrupper på respektive grundskola (dvs. inga kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper). Utredningen återremitterades den 22 januari 2020 av bildningsnämndens presidium i syfte att komplettera utredningen med hänvisning till inlämnade synpunkter och frågeställningar av Mathias Andersson (SD). Bildningsnämndens presidium har därefter avgränsat utredningsuppdraget till att avse utredning av förutsättningarna att starta en kommunal resursskola.

Bildningsnämnden beslutade den 19 december 2019 att förvaltningen skulle utreda SD:s initiativärende *Utredning av joursskola* och återkomma till nämnden. Denna utredning görs inom ramen för aktuell utredning av förutsättningarna för att starta kommunal resursskola (grundskola).

I aktuell utredning redogörs för förutsättningarna för att starta en resursskola (grundskola) i Trelleborgs kommun dels utifrån gällande reglering, dels utifrån lagändring som föreslås i delbetänkande *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor* (SOU 2020:42). Aktuell utredning utmynnar i ytterligare två förslag; *Organisationsförslag 4: Resursskola med dagens reglering*

Bildningsförvaltningen

E-post bildningsforvaltningen@trelleborg.se

Webb www.trelleborg.se

Besöksadress Henry Dunkers
gata 1

Postadress Box 79, 231 21
Trelleborg

Telefon 0410-73 30 00

Fakturaadress

Box 173, 231 23 Trelleborg

Org.nr 212000-1199

och *Organisationsförslag 5: Resursskola med eventuell kommande lagändring*. Dessa förslag kompletterar tidigare tre förslag.

I den del som avser utredning av joursskola föreslår bildningsförvaltningen bildningsnämnden att inte vidta ytterligare åtgärder med anledning av förslaget.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse – Kompletterande utredning om organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper (2020-10-22)

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

Protokollsutdrag bildningsnämndens presidium BIN 2020-01-22, § 6 - *Utredning om organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper* (återremittering)

Utredning av organisation av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, 2020-01-17, BIN 2020/36:2

Protokollsutdrag BIN 2019-12-19, § 228 – *Förslag från Mathias Andersson (SD) om utredning av joursskola*

Protokollsutdrag BIN 2019-02-13, § 26 - *Åtterrapporering utifrån en uppföljning av särskilt stöd i enlighet med bildningsnämnden interna kontrollplan för 2018*.

Åtterrapporering utifrån en uppföljning av särskilt stöd i enlighet med bildningsnämndens interna kontrollplan för 2018, 2019-01-10, BIN 2018/3904:2

Bildningsförvaltningens förslag till beslut

Bildningsnämnden föreslås besluta

att godkänna *Utredning av förutsättningarna att starta kommunal resursskola (grundskola) alternativt joursskola i Trelleborgs kommun*

att godkänna *Utredning av organisation av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper*, 2020-01-17, BIN 2020/36:2

att besluta om organisationsförslag 1 (behålla nuvarande organisation av kommunövergripande särskild undervisningsgrupper)

att bildningsförvaltningen förbereder organisationen för start av resursskola enligt organisationsförslag 5 för det fall lagförslaget går igenom

att inte vidta någon ytterligare utredning eller annan åtgärd vad avser Mathias Anderssons (SD) förslag om joursskola.

Beslutet skickas till

-

Utredning av förutsättningarna för att starta kommunal resursskola (grundskola) alternativt joursskola i Trelleborgs kommun

1. Inledning

Bildningsnämnden beslutade den 13 februari 2019, § 26 att ge förvaltningschefen i uppdrag att utreda organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper samt att återrapportera till bildningsnämnden, med förslag till beslut, hösten 2019.¹

Bildningsförvaltningen har i utredning, ”*Utredning av organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper*”², från den 17 januari 2020 lämnat tre förslag för bildningsnämnden att utgå ifrån när man tar ställning till framtida organisering av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna. Förslagen var i korthet följande 1) att behålla nuvarande organisation av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna, 2) att placera de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna på ett urval av befintliga grundskolor samt 3) att enbart ha särskilda undervisningsgrupper på respektive grundskola (dvs. inga kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper).

Bildningsnämndens presidium beslutade den 22 januari 2020 att återremittera utredningen om organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper till förvaltningschefen, med hänvisning till inlämnade synpunkter och frågeställningar av Mathias Andersson (SD).³

Bildningsnämnden beslutade den 19 december 2019 att uppdra åt bildningsförvaltningen att, i enlighet med initiativärende från Mathias Andersson (SD) utreda förutsättningarna att starta en joursskola samt att förvaltningen skulle återkomma till nämnden före sommaren.⁴

Vid möte med bildningsnämndens presidium den 18 maj 2020, bestämdes att ovan två utredningar ska behandlas inom ramen för samma ärende, att inlämnade synpunkter och frågeställningar av Mathias Andersson (SD) avseende ”*Utredning av organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper*” får anses besvarade i utredningen från den 17 januari 2020 samt att den återremitterade utredningen ska kompletteras utifrån förutsättningarna för att starta kommunal resursskola (grundskola).

2. Rättslig reglering m.m.

2.1. Gällande skolplacering m.m.

¹ Protokollsutdrag BIN 2019-02-13, § 26 - Återrapportering utifrån en uppföljning av särskilt stöd i enlighet med bildningsnämndens interna kontrollplan för 2018.

² ”*Utredning av organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper*”, 2020-01-17, BIN 2020/36:2.

³ Protokollsutdrag bildningsnämndens presidium BIN 2020-01-22, § 6 - *Utredning om organisationen av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper* (återremittering).

⁴ Protokollsutdrag BIN 2019-12-19, § 228 – *Förslag från Mathias Andersson (SD) om utredning av joursskola*.

Resursskola

Av 10 kap. 35 § skollagen framgår att det är möjligt för fristående grundskolor att begränsa sitt mottagande av elever i behov av särskilt stöd. Någon motsvarande reglering för kommunala grundskolor finns inte.

Högsta förvaltningsdomstolen (HDF) har dock fastställt att det inte finns några särskilda regler som hindrar en kommun att vid sidan om den ordinarie grundskolan organiserar skolenheter i form av resursskolor med inriktning mot elever som är i behov av särskilt stöd, förutsatt att skollagens regler om skolplacering iakttas.⁵

Skolplacering och urvalskriterier

Av 10 kap. 30 § skollagen framgår att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle leda till att en annan elevs rätt till en placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin grundskola. Kommunen får i andra fall frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om 1) den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, *eller* 2) det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Första punkten möjliggör för en kommun att frånga vårdnadshavarnas önskemål t.ex. när det finns fler sökande än platser till en skolenhet. För att göra ett urval av vilka elever som har rätt till en plats behöver kommunen då fastställa vilka kriterier som ska gälla vid sådant urval. Ett urval måste ske på ett objektiva, sakligt och icke-diskriminerande sätt och urvalskriterier ska vara förutsägbara i övrigt uppfylla kraven på rättssäkerhet. Som tidigare redovisats har HDF fastställt att kommunala huvudmän, på samma sätt som fristående, får begränsa sitt mottagande till att avse elever i behov av särskilt stöd (dvs. tillämpa ”elever i behov av särskilt stöd” som en urvalsgrund).

Andra punkten avser situationer då det finns behov av att flytta en elev på grund av att elevens eget beteende påverkar andra elevers trygghet och studiero i sådan omfattning att eleven inte kan gå kvar på skolenheten. En förutsättning för att tillämpa denna bestämmelse är att alla andra möjligheter att åstadkomma en lösning på problemet är uttömda.⁶ Det betyder att insatser kring t.ex. särskilt stöd och disciplinära åtgärder ska ha vidtagits utan önskvärt resultat (se mer under avsnitt 2.2.).

Rätt att gå kvar

Av 10 kap. 31 § skollagen framgår att en elev som har placerats på viss skolenhet, enligt huvudregeln, har rätt att gå kvar där.

2.2. Gällande omplacering inom ramen för disciplinära åtgärder

Tillfällig omplacering på befintlig skolenhet

⁵ Jfr. HDF dom mål nr 3086-16, 2017-06-28.

⁶ Prop. 2009/10:165 s. 740.

Av 5 kap. 9 § skollagen framgår att om en elev vid upprepade tillfällen stört ordningen, uppträtt olämpligt eller om en elev gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse ska rektorn se till att saken utreds och utifrån detta vidta åtgärder. Om dessa åtgärder (t.ex. kvarsittning, varning) inte är tillräckliga eller om det är annars är nödvändigt med tanke på de andra elevernas trygghet och studiero får rektorn, enligt 5 kap. 12 § skollagen, besluta att eleven ska omplaceras till en annan undervisningsgrupp eller undervisas på en annan plats inom *samma* skolenhet. Endast om det finns synnerliga skäl får omplaceringen gälla längre än två veckor men den får aldrig vara längre än fyra veckor. Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

Tillfällig placering vid en annan skolenhet

Om den tillfälliga omplaceringen inom skolenheten inte har fått den effekt som avses får rektorn, enligt 5 kap. 13 § skollagen, besluta att en elev tillfälligt ska flytta till en *annan* skolenhet. Ett sådant beslut ska fattas gemensamt med rektorn vid den andra skolenheten. Endast om det finns synnerliga skäl får omplaceringen gälla längre än två veckor men den får aldrig vara längre än fyra veckor. Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut innan placeringen genomförs.

3. Delbetänkande avseende reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42)

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven överlämnade sitt delbetänkande ”*En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*”, SOU 2020:42, till regeringen den 1 juni 2020. Utredningens uppdrag var bland annat att analysera hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och grupptillhörighet. Inom ramen för detta delbetänkande kartlägger utredningen särskilda undervisningsgrupper och resursskolor samt gör en översyn av lagstiftningen för att undanröja hinder för dessa undervisningsformer och därmed göra det lättare för elever att få särskilt stöd i kommunala resursskolor.

Utredningen lämnar i delbetänkandet förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. 31 a § skollagen, i anslutning till bestämmelserna om skolplacering, med ny reglering avseende kommunal resursskola. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Av utredningens förslag⁷ framkommer bl.a. följande:

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen som anger att en kommun, i likhet med enskilda skolhuvudmän, vid vissa av sina skolenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd och att det ska kallas resursskola. Enligt utredningens förslag ska kommunen, utifrån befintliga förarbeten till skollagen, från fall till fall bedöma vilka elever som är aktuella för placering i resursskola. En placering av en elev i en resursskola ska grundas på elevens stödbehov vilket kräver att elevens behov är utrett. Utgångspunkten ska alltid vara att elevens behov ska kunna tillgodoses på den ordinarie skolan och att det är endast då detta inte fungerar som en placering i resursskola kan bli aktuell.

⁷ Jfr. Delbetänkandet *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor* (SOU 2020:42) s. 23, 111-126.

En placering i resursskola ska, enligt utredningen, förutsätta vårdnadshavarnas medgivande (pga. beslutets ingripande karaktär). Enligt utredningens förslag ska varje kommun besluta hur ansökningsförfarandet till en resursskola ska gå till, t.ex. om det är vårdnadshavare, vårdnadshavare i samråd med skola/rektor eller skola/rektor som initierar ansökan. Utredningen föreslår att när en elev placeras på en resursskola upphör tidigare skolplacering. Överlämning sker enligt skollagens regler och resursskolans rektor blir ansvarig för elevens åtgärdsprogram, såväl upprättande och uppföljning som revidering av detta.

Uppföljning och utvärdering av placeringen ska ske inom ramen för uppföljning och utvärdering som redan idag ska göras avseende en elevs åtgärdsprogram. En elev ska, enligt utredningen, beredas plats vid en ordinarie skolenhet, enligt skollagens allmänna regler om skolplacering, så snart det framkommer att det inte längre är nödvändigt att eleven har sin placering i en resursskola. Utredningen föreslår dessutom att det för kommunala resursskolor görs undantag från skollagens placeringsregler, närhetsprincipen samt från reglerna om att en elev ska ha rätt att gå kvar vid den skolenhet där denna placerats.

4. Förslag

4.1. Organisationsförslag 4: Resursskola med dagens reglering

En resursskola med dagens reglering innebär att vårdnadshavarna ansöker om plats utifrån gällande regler om skolplacering. Huvudregeln är att det är vårdnadshavarnas önskemål som styr skolplaceringen. Huvudmannen fattar beslut om antagning och urval utifrån urvalsgrunden ”elever i behov av särskilt stöd”. För att kunna göra denna prövning krävs det att det finns en ”antagningsgrupp” som på ett rättssäkert sätt gör urvalet. Besluten kan överklagas. Ett beslut om placering vid resursskola blir ett permanent beslut och en elev har som huvudregel rätt att gå kvar på den skolenhet där eleven placerats. Rektor för resursskolan ansvarar för bl.a. utredning och beslut om särskilt stöd, inklusive eventuell placering i särskild undervisningsgrupp på resursskolan om det föreligger särskilda skäl.

4.2. Organisationsförslag 5: Resursskola med eventuell kommande lagändring

En resursskola med eventuell kommande lagändring innebär att kommunen beslutar hur ansökan går till, t.ex. att ansökan ska göras av elevens rektor med medgivande av elevens vårdnadshavare. Huvudmannen fattar beslut om placering vid resursskola efter en individuell bedömning av elevens stödbehov. För att kunna göra denna prövning krävs det att det finns en ”antagningsgrupp” som på ett rättssäkert sätt gör urvalet. Besluten kan inte överklagas. Ett beslut om placering vid resursskola innebär att elevens tidigare placering upphör och överlämning sker till resursskolan. Resursskolans rektor blir ansvarig för elevens åtgärdsprogram, såväl upprättande och uppföljning som revidering av detta. En elev ska beredas plats vid en ordinarie skolenhet, enligt skollagens allmänna regler om skolplacering, så snart det framkommer att det inte längre är nödvändigt att eleven har sin placering i en resursskola. Eleven har inte någon rätt att gå kvar på den skolenhet där eleven placerats (resursskolan). Vårdnadshavarna kan när som helst ansöka om annan skolplacering (huvudmannen ska då tillämpa skollagens regler om skolplacering).

5. Organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

I tidigare utredningar redogörs utförligt för organisatoriska och ekonomiska konsekvenser av de olika organisationsförslagen.

Uppstart av resursskola under dagens reglering kan innebära markant ökade kostnader, beroende på verksamhetens omfattning i förhållande till hur stor skolenheten ska vara (årkurser, elever och personal). En elev som tas emot vid en resursskola, med dagens reglering, har rätt att gå kvar där hela sin skoltid.

Uppstart av resursskola utifrån eventuell kommande lagstiftning bör vara en verksamhet som till storlek och organisation till stor del motsvarar dagens kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. I denna del hänvisas till det underlag som framtagits i samband med utredningen som presenterades för nämnden i januari 2020.

6. Sammanfattande bedömning och förslag

6.1. Resursskola

Nuvarande reglering

Att inrätta en resursskola utifrån nuvarande reglering, där reglerna om urval och antagning vid skolplacering behöver iaktas, medför stor administration och risk för placering av elever som inte har störst behov. Dagens reglering är enligt bildningsförvaltningens bedömning inte tillräckligt anpassad till att begränsa mottagandet till en resursskola till att avse elever i behov av särskilt stöd, även om det rent rättsligt finns en sådan möjlighet. Det är elevens vårdnadshavare som ansöker om skolplacering. Urval och antagning sker utifrån dokumentation som vårdnadshavarna åberopar och inte nödvändigtvis utifrån ett underlag som inhämtas från elevens nuvarande skola. Huvudmannens beslut om skolplacering/ej skolplacering kan överklagas. En elev har vidare rätt att gå kvar vid den skolenhet där eleven placerats.

Bedömning

Mot bakgrund av ovan bedömer bildningsförvaltningen att så länge det finns en otydlig reglering kring vad som avses med en kommunal resursskola är det inte ett organisationsförslag som bör genomföras. Skollagens regler om placering i särskild undervisningsgrupp (lokala och centrala) är mer användarvänliga och ändamålsenliga varför bildningsförvaltningen föreslår bildningsnämnden att besluta om organisationsförslag 1, 2 eller 3 framför organisationsförslag 4.

Ny reglering

Att inrätta en resursskola efter eventuell ny reglering avseende kommunal resursskola träder ikraft skulle innebära en tydligare och mer rättssäker process. Ansökan görs t.ex. av elevens rektor med vårdnadshavarnas medgivande och huvudmannen fattar beslut om placering utifrån den dokumentation kring elevens stödbehov som rektor bifogar. Skulle dokumentationen vara bristfällig kan huvudmannen besluta att den behöver kompletteras. Huvudmannens beslut kan inte överklagas. En placering på en resursskola ersätter visserligen tidigare skolplacering men vårdnadshavarna kan när som helst ansöka om annan skolplacering. En elev ska beredas plats vid en ordinarie skolenhet, enligt

skollagens allmänna regler om skolplacering, så snart det framkommer att det inte längre är nödvändigt att elevens har sin placering i en resursskola. Undantag ska här kunna göras från reglerna om att en elev ska ha rätt att gå kvar vid den skolenhet där denna placerats.

Bedömning

Mot bakgrund av ovan bedömer bildningsförvaltningen att för det fall bildningsnämnden önskar starta en resursskola så bör nämnden invänta eventuell lagändring som syftar till att möjliggöra och tydliggöra denna typ av verksamhet och först därefter besluta i enlighet med organisationsförslag 5. Eftersom det enbart är ett förslag till lagändring så saknas det möjlighet för bildningsnämnden att idag fatta beslut enligt organisationsförslag 5, dock kan nuvarande organisation av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper så långt möjligt anpassas till föreslagen lagändring så länge det även ryms inom dagens regler för placering i särskild undervisningsgrupp. Detta för att möjliggöra en eventuell övergång till resursskola framgent.

För det fall lagförslaget går igenom behöver bildningsnämnden fatta beslut om att inrätta en eller flera resursskolor. En sådan skolenhet kan ligga i en annan skolenhets byggnad. Resursskolan ska ha en egen rektor. Rektorn kan vara densamma som på annan skolenhet så länge det tydligt framgår vem som är rektor. Huvudmannen behöver vidare besluta om hur ansökan ska göras, dvs. vem som ska göra ansökan, elevens vårdnadshavare eller elevens rektor. Bildningsförvaltningen föreslår därför bildningsnämnden att besluta om organisationsförslag 1 (behålla nuvarande organisation av kommunövergripande särskild undervisningsgrupper), samt att bildningsförvaltningen förbereder organisationen för start av resursskola enligt organisationsförslag 5 för det fall lagförslaget går igenom.

6.2. Jourskola

Vad gäller förslaget om jourskola, i syfte att placera elever som stör andra elevers trygghet och studiero, vill bildningsförvaltningen framhålla följande.

Skollagens reglering om disciplinära åtgärder i femte kapitlet är uttömmande. Rektors beslut om omplacering inom den egna skolenheten eller på en annan skolenhet, hos samma huvudman, får bara göras under begränsad tid och syftet ska vara att få tillbaka eleven till sin ordinarie skolplacering. Det är viktigt att komma ihåg att en disciplinär åtgärd aldrig får vidtas i bestraffande syfte utan ska alltid vara proportionerlig i förhållande till det syfte den är avsedd att uppnå (dvs. att det ordningsstörande beteendet ska upphöra). En omplacering bara får ske i undantagsfall och får i grundskolan högst uppgå till fyra veckor. Initialt ska en omplacering ske inom den egna skolenheten och bara för det fall en sådan omplacering inte fått avsedd effekt får omplacering ske till annan skolenhet. Även en sådan placering får maximalt omfatta fyra veckor. Att inrätta en jourskola (grundskola) enbart för dessa ändamål, dvs. en omplacering till en annan skolenhet i maximalt fyra veckor, kan inte anses vara förenligt med gällande författningar.

För det fall samtliga möjligheter att komma till rätta med en elevs ordningsstörande beteende är vidtagna får en huvudman besluta att permanent placera en elev på en annan skolenhet i enlighet med skollagens bestämmelser om skolplacering. En sådan permanent placering får bara ske när alla andra möjligheter är vidtagna och

är ett så pass ingripande beslut att det kan överklagas av vårdnadshavarna. Denna typ av beslut får bara fattas i rena undantagsfall vilket innebär att det i praktiken sker mycket sällan. Av skollagen framgår att den alternativa placeringen ska ske vid en annan av huvudmannens grundskolor.

Bedömning

Att inrätta en jourkola (grundskola) för att omplacera elever som stör ordningen för andra elever kan således inte anses vara förenligt med gällande författningar. En sådan skolenhet skulle inte uppfylla de grundläggande kraven för vad som avses med, och krävs för, att bedriva en grundskolenhet där eleven kan slutföra sin utbildning. En sådan placering skulle vid en överprövning av sådant beslut med största sannolikhet anses utgöra en bestraffning och inte stå i proportion till vare sig syfte eller ändamål med bestämmelsen. En sådan organisation och placering kan enligt förvaltningens bedömning inte heller anses vara förenligt med principen om barnets bästa. Det saknas mot denna bakgrund skäl att företa någon utredning av kostnader eller lämpliga lokaler för sådan verksamhet. Mot bakgrund av ovan föreslår bildningsförvaltningen bildningsnämnden att inte vidta några ytterligare åtgärder med anledning av förslaget om jourkola.