



Översyn av tilläggs- belopp och verksam- hetsstöd

Maj 2020

Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

2 (48)

Sammanfattning

I december 2019 initierade utbildningsförvaltningen ett utredningsuppdrag i syfte att se över fördelning av medel inom ramen för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom grundskolan inklusive förskoleklass.

I uppdraget ingick tre deluppdrag.

1. Se över det nuvarande systemet för ersättningen, inklusive tilläggsbelopp, till fristående resursskolor och föreslå ett system som ger dessa verksamheter mer förutsägbara och hållbara förutsättningar.
2. Skapa ett nytt system för särskilda undervisningsgrupper i den kommunala grundskolan (inklusive de Centrala grupperna med Särskild Inriktning, fortsättningsvis benämnda CSI-grupperna) och verksamhetsstöd, som leder till att elever med omfattande stödbehov ges relevant stöd så nära den egna skolan och hemmet som möjligt.
3. Anlita en extern och oberoende resurs som ser över den nuvarande handläggningen av ansökningar om tilläggsbelopp utifrån lagstiftningens krav.

Utredningen har i denna rapport lämnat förslag avseende punkterna 1 och 2 ovan. Den oberoende utredningen redovisas som en bilaga i samma ärende till utbildningsnämnden, och rekommendationerna sammanfattas i denna rapport.

Utredningen har baserat sina förslag på juridiska grundförutsättningar, löpande dialoger med berörda intressenter och en omvärldsanalys inkluderande kontakter med pågående, aktuella offentliga utredningar. Utredningen har granskats av intern och extern juridisk kompetens.

Strukturbidrag för fristående resursskolor

Arbetet har mynnat ut i ett förslag till strukturbidrag till fristående resursskolor. Ett sådant strukturbidrag skulle ge dessa skolor mer

förutsägbara och hållbara förutsättningar. Strukturbidraget föreslås vara en del av grundbeloppet. Det innebär att ersättningen till de fristående resursskolorna kommer att bestå av följande.

- Grundbeloppet som dels består av skolpengen, dels av det föreslagna strukturbidraget samt eventuell socioekonomisk ersättning.
- Eventuellt tilläggsbelopp.

I förslaget ska strukturbidraget vara lika för alla elever på resursskolor och komplettera nuvarande tilläggsbelopp. Hur stort beloppet bör vara har utretts ur en rad aspekter och två modeller för att beräkna beloppets storlek har prövats. Utgångspunkten har varit att beloppet ska vara så pass stort att det ger de fristående resursskolorna mer förutsägbara och hållbara förutsättningar, men det får inte avse att i någon form ersätta kostnader som ska täckas av tilläggsbelopp.

Ny organisation inom den kommunala skolverksamheten

Den bärande tanken i utredningens förslag för en kommunal organisation är att elever, i så hög grad det är möjligt, ska få det stöd de behöver på en skola nära hemmet. Elever som har omfattande behov av särskilt stöd, och som bedöms behöva undervisning i särskild undervisningsgrupp, ska erbjudas undervisning i specialiserade undervisningsgrupper. Också för dessa grupper är utgångspunkten att de ska finnas i anslutning till den egna skolan eller i samarbete med övriga skolor i närområdet.

I utredningen ges ramarna för den organisation som föreslås. Detaljer kommer att behövas utredas närmare inom ramen för ett införandeprojekt. Sammanfattningsvis innehåller förslaget följande delar.

- Att alla skolor vid behov kan och ska ha särskilda undervisningsgrupper
- Att det i varje stadsdelsområde finns en eller flera regionala grupper (RSI) för elever med omfattande behov av särskilt stöd
- Att det därutöver finns ett antal övergripande högspecialiserade centrala grupper (CSI) med hög kompetensnivå för elever vars behov inte kan mötas i mer lokala grupper.
- Att ett införandeprojekt startas inom vilket nödvändiga steg mot ett införande kan tas.

Samtliga förslag avseende nytt system för särskilda undervisningsgrupper ska rymmas inom befintlig budget och innebär ingen merkostnad.

Innehåll

1	Bakgrund	7
1.1	Utredningens bakgrund och syfte	7
1.2	Utgångspunkter för utredningen	8
1.2.1	<i>Juridiska utgångspunkter</i>	8
1.2.2	<i>Hur fördelas resurserna inom skolan?</i>	12
1.2.3	<i>Hur organiseras skolan i dag för elever i behov av särskilt stöd?</i>	14
1.3	Utmaningar i dagens modeller	20
1.3.1	<i>Kommunal verksamhet</i>	20
1.3.2	<i>Fristående resursskolor</i>	21
2	Utredningens organisation och genomförande.....	23
2.1	Projektorganisation	23
2.2	Information och dialog med berörda intressenter	23
2.2.1	<i>Genomförda aktiviteter</i>	24
2.2.2	<i>Övergripande synpunkter i dialogen</i>	25
2.3	Omvärldsanalys	28
2.3.1	<i>Pågående statliga utredningar</i>	28
2.3.2	<i>Andra kommuners organisation</i>	28
2.3.3	<i>Skolverkets kartläggning</i>	31
2.4	Extern granskning	31
3	Utredningens förslag	33
3.1	Strukturbidrag till fristående resursskolor	33
3.1.1	<i>Kriterier för strukturbidrag</i>	34
3.1.2	<i>Strukturbidragets storlek</i>	35
3.1.3	<i>Handläggning</i>	38
3.1.4	<i>Införande av strukturbidrag</i>	38
3.2	Nytt system för särskilda undervisningsgrupper i den kommunala grundskolan.....	39
3.2.1	<i>Lokala särskilda undervisningsgrupper</i>	40
3.2.2	<i>RSI-grupper</i>	41
3.2.3	<i>CSI-grupper</i>	42
3.2.4	<i>Införande av ny organisation</i>	43
3.3	Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd - fortsatt handläggning mm.	44
4	Risk- och konsekvensanalyser	45

Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

6 (48)

4.1	Risk- och konsekvensanalys, strukturbidraget	45
4.1.1	<i>Skol- och huvudmannaperspektivet</i>	45
4.1.2	<i>Utbildningsförvaltningens perspektiv</i>	45
4.1.3	<i>Vårdnadshavarperspektiv</i>	46
4.1.4	<i>Elevperspektiv</i>	46
4.2	Risk- och konsekvensanalys, ny organisation för kommunal verksamhet	46
4.3	Konsekvenser för barns rättigheter	47
4.4	Konsekvenser för jämställdhet	48

1 Bakgrund

1.1 Utredningens bakgrund och syfte

I december 2019 initierade utbildningsförvaltningen, efter en skrivelse i utbildningsnämnden¹, ett utredningsuppdrag i syfte att se över fördelning av medel inom ramen för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom grundskolan. Uppdraget avseende kommunala skolors organisation är en vidareutveckling av *Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor*² och ingår i verksamhetsplanen för 2020.

I uppdraget ingick tre deluppdrag.

1. Se över det nuvarande systemet för ersättningen, inklusive tilläggsbelopp, till fristående resursskolor och föreslå ett system som ger dessa verksamheter mer förutsägbara och hållbara förutsättningar.
2. Skapa ett nytt system för särskilda undervisningsgrupper i den kommunala grundskolan (inklusive de Centrala grupperna med Särskild Inriktning, fortsättningsvis benämnda CSI-grupperna) och verksamhetsstöd, som leder till att elever med omfattande stödbehov ges relevant stöd så nära den egna skolan och hemmet som möjligt.
3. Anlita en extern och oberoende resurs som ser över den nuvarande handläggningen av ansökningar om tilläggsbelopp utifrån lagstiftningens krav.

Uppdraget tydliggjorde att utredningen skulle genomföras i nära dialog med intressenter såsom fristående skolhuvudmän samt företrädare för intresseorganisationer och elevorganisationer.

Resultatet av utredningen ska enligt uppdraget ge tydliga incitament för

- att varje skola aktivt utvecklar den ordinarie undervisningen på ett sådant sätt att den möter fler elevers olika behov
- att elever i behov av särskilt stöd i normalfallet ges stöd inom ramen för eller i nära anslutning till den ordinarie undervisningen

¹ Skrivelse om resursskolor, Utbildningsnämnden 2019-11-14, D-nr: 1.1.3-9994/2019.

² Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor, utbildningsförvaltningen, Dnr 1.3.2-46232018, Godkänd i nämnd 2018-06-14,

- att elever med mer omfattande behov som är svåra att möta i den ordinarie undervisningen helt eller delvis kan erbjudas undervisning i särskilda undervisningsgrupper på den egna skolan eller i samarbete med andra skolor i närområdet
- att elever med mycket omfattande stödbehov erbjuds undervisning i CSI-grupper
- att fristående resursskolor får rimliga förutsättningar att långsiktigt driva och utveckla verksamheten

I den oberoende granskarens uppdrag har även ingått att vara bollplank i juridiska frågor i denna utredning. Utredningens slutsatser och förslag avseende deluppdrag 1 och 2 presenteras i denna rapport. Den oberoende granskning som genomförts enligt deluppdrag 3 presenteras i en separat bilaga till ärendet i utbildningsnämnden, och rekommendationerna sammanfattas i denna rapport.

1.2 Utgångspunkter för utredningen

1.2.1 Juridiska utgångspunkter

Särskilt stöd

Enligt skollagen (2010:800) 3 kap. ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver för att de ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå målen ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. I de fall sådana anpassningar inte är tillräckliga, ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om rektorns utredning visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska ett åtgärdsprogram upprättas och eleven ges särskilt stöd. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om det inte finns särskilda skäl till något annat. Om det finns särskilda skäl kan rektorn besluta att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan särskild undervisningsgrupp (SU-grupp) än den som eleven normalt hör till.

Av Skolverkets allmänna råd följer att en särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten, eller undervisning i andra lokaler med annan personal i en kungemensam grupp, ibland i så kallade skoldaghem eller resursskolor. Förutom inlärningsproblematik kan social problematik eller olika funktionsnedsättningar ligga till grund för bedömningen att en elevs behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie.³

³ Skolverkets allmänna råd om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* s.40.

När det gäller placering i så kallade skoldaghem eller andra typer av kommungemensamma grupper bottnar detta ofta i en komplicerad social situation och eleven kan då också ha behov av annat stöd än det rent pedagogiska. Det handlar således om elever med en mer komplex problematik, där inkluderande åtgärder inom den ordinarie klassens ram inte har gett förväntade resultat. Eleverna får i stället omfattande åtgärder utanför den ordinarie klassens ram under hela, eller stora delar av, skoldagen.⁴

Skolor med begränsat mottagande

Fristående skolors möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd regleras i 10 kap 35 § skollagen enligt vilken varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd, och
3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Kommunala skolors mottagande kan på liknande sätt begränsas till elever i behov av särskilt stöd genom inrättande av kommunala resursskolor, vilket framgår av avgörande från Högsta Förvaltningsdomstolen.⁵

Likabehandlingsprincipen för resursfördelning

Likabehandlingsprincipen genomsyrar hela bidragssystemet på utbildningsområdet och syftar till att verksamheter med enskild huvudman ska få bidrag på lika villkor och inte missgynnas i förhållande till kommunernas egna verksamheter.

I 10 kap. 37 § skollagen regleras fristående verksamheters rätt till bidrag från hemkommunen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består enligt andra stycket av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska enligt 10 kap. 38 § skollagen avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt, och lokalkostnader.

⁴ A a s. 40.

⁵ Högsta Förvaltningsdomstolen den 28 juni 2017 mål nr 3086-16.

Viktigt är att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

I 10 kap 39 § skollagen regleras tilläggsbelopp till fristående verksamheter. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska erbjudas modersmålsundervisning eller delta i lovskola. Den nuvarande skollagen förtydligades 2016 där den huvudsakliga förändringen innebar tydliggöranden om att det är elevens individuella behov som ska styra.

I förarbetena till skollagen anges att huvudmannen för en fristående skola i de flesta fall ska kunna tillgodose en enskild elevs behov av särskilt stöd inom ramen för det totala grundbelopp som lämnas för alla skolans elever.⁶

För att tilläggsbelopp ska utgå bör det vara fråga om omfattande behov och extraordinära stödåtgärder som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Det kan t. ex. vara frågan om tekniska hjälpmedel, särskilda läromedel, assistanshjälp och anpassning av lokaler, 14 kap 8 § Skolförordningen (2011:185). Det kan också vara frågan om stödåtgärder till elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. Även elevers olika förståelsenivå och olika kunskapsprofiler kan räknas hit.⁷ Det grundläggande kravet för att tilläggsbelopp ska beviljas – att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd – är högt ställt. Ersättning ska till exempel inte utgå om det är möjligt att tillgodose elevens behov genom insatsen särskild undervisningsgrupp.⁸

Att beloppet ska vara bestämt utifrån en enskild elev har fastslagits vid ett flertal tillfällen av Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD). I HFD 2012 ref 46 konstaterade domstolen att bestämmelsen om tilläggsbelopp förutsätter att en individuell bedömning ska göras av varje elevs unika situation och behov. För varje enskild elev som är i behov av särskilt stöd måste således en individuell prövning göras av vilka åtgärder som behövs för just det barnet eller den eleven. Avgörandet ledde bland annat till ovan nämnda tydliggörande i skollagen om att beloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

⁶ Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor s. 34 och 42 samt prop. 2015/16: 134 s 15 ff.

⁷ A a.

⁸ Prop. 2015/16:134 Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever s.21

Vidare har HFD konstaterat att den individuella bedömningen inte bara är aktuell för frågan om tilläggsbelopp ska lämnas överhuvudtaget utan också för storleken på tilläggsbeloppet. En konsekvens av detta är att beloppet inte får bestämmas utifrån en av kommunen förutbestämd budgetram. Utgångspunkten ska vara att elevens behov kan tillgodoses i praktiken.⁹

Likabehandlingsprincipens förhållande till bestämmelsen om tilläggsbelopp har behandlats i förarbetena till skollagen såväl som i ett antal avgöranden från HFD. Domstolen har tolkat bestämmelsens innebörd på så sätt att likabehandlingsprincipen inte kan tillämpas direkt i fråga om tilläggsbelopp med hänsyn till att en individuell bedömning ska göras av varje elevs unika situation. Detta hindrar emellertid inte att kommunen vid fastställande av tilläggsbeloppets storlek bör kunna utgå ifrån en jämförelse med vad motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat.¹⁰

Reglerna kring tilläggsbelopp gäller enbart för en elevs hemkommun till fristående huvudmän. Många kommuner väljer emellertid att tillämpa dessa regler även för kommunala skolor. Förutom rent praktiska fördelar så är det ett sätt att visa att kommunen lever upp till den likabehandlingsprincip som bidragssystemet vilar på och därmed att elever i fristående skolor inte missgynnas i jämförelse med kommunal verksamhet, eller tvärtom. Stockholms stad följer denna princip och använder samma förfarande och handläggning för elever i kommunal skola. Istället för tilläggsbelopp används då begreppet verksamhetsstöd.

Högsta Förvaltningsdomstolen har nyligen fastslagit att det inte är förenligt med skollagen för en skola att neka antagning för en elev på den grunden att hemkommunen avslår en ansökan om tilläggsbelopp med motiveringen att eleven inte bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd.¹¹ Således är det inte möjligt för fristående verksamheter att villkora sitt mottagande av elever till elever i behov av tilläggsbelopp. Det är istället tidigare nämnda definition om elever i behov av särskilt stöd, 10 kap. 35 § skollagen som utbildningsväsendet har att förhålla sig till. Regelverket innebär att först ska mottagande ske enligt skollagens regler, därefter ska hemkommunens bidrag fastställas.

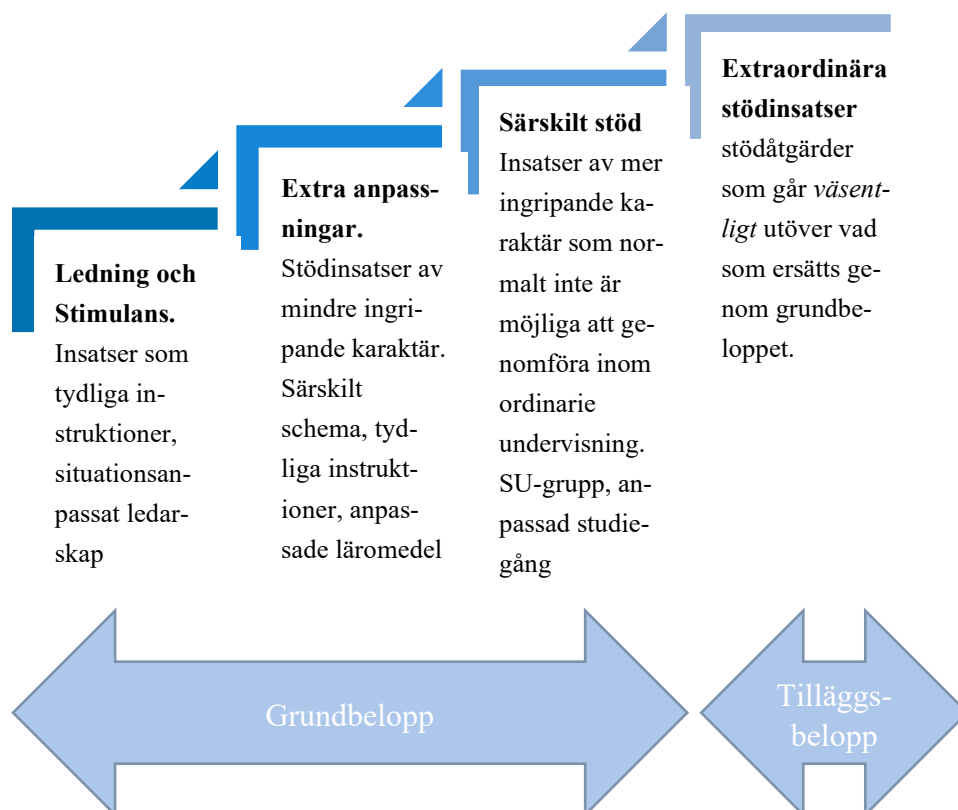
⁹ Högsta Förvaltningsdomstolen den 17 februari 2020, mål nr 1320-19.

¹⁰ A.a.

¹¹ Högsta Förvaltningsdomstolen den 23 april 2020, mål nr 314-19.

Nedanstående trappa illustrerar olika typer av insatser för en elev i behov av särskilt stöd, och hur dessa stödbehov enligt skollagen ska finansieras. En majoritet av de insatser som görs för elever med särskilda behov ska rymmas inom grundbeloppet. Först när behoven är omfattande och stödåtgärderna extraordinära beviljas tilläggsbelopp.

Figur 1, behovstrappa



1.2.2 Hur fördelas resurserna inom skolan?

Resursfördelningsmodellen

Kommunen ska, enligt 2 kap. 8 b § skollagen, fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Bestämmelsen omfattar fördelning av resurser till såväl kommunens egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Resursfördelningen består av ett grundbelopp samt i förekommande fall ett tilläggsbelopp.

Grundskolor, oavsett huvudman, får för varje inskriven elev ett grundbelopp, vars huvuddel utgörs av den så kallade skolpengen. Skolpengen varierar efter elevens ålder. Kommunala skolor i Stockholm erhåller för år 2020 72% av grundschablonen i skolpeng, res-

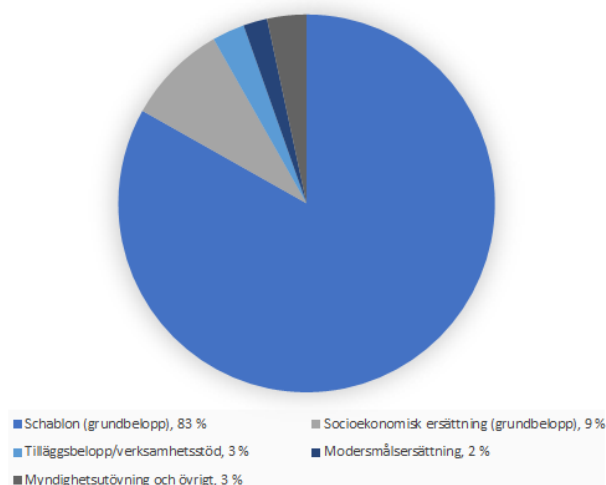
terande medel budgeteras centralt för lokalhyror, rektorslöner, data-kommunikation och övergripande förvaltningskostnader. Fristående huvudmän erhåller hela grundschablonen i skolpeng.

Grundbeloppet ska täcka de kostnader skolorna har för sina elevers undervisning och kompensera för de olikheter som finns mellan elever. Det innebär att resursfördelningen i sin grund ska täcka skolans kostnader för alla elever oavsett olikheter och förutsättningar. Rektorn beslutar om sin enhets organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov¹². Medlen ska omfördelas mellan undervisningsgrupper så att elever ges stöd efter behov.

Många kommuner använder någon form av strukturbidrag i sin fördelning av grundbeloppet, framförallt används socioekonomiska faktorer som grund för fördelning i syfte att kompensera för skillnader mellan elevers olika förutsättningar och ger ett tillskott till skolor där fler elever statistiskt har större risk att inte nå skolans mål.

Bilden nedan illustrerar Stockholms stads resursfördelningsmodell för elever i grundskolan.

Figur 2 ,Resursfördelning för grundskola inklusive särskola och fritidshem



Handläggning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

Fristående skolor kan, i enlighet med skollagens bestämmelser, söka tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Detta gäller oavsett om eleven går i ordinarie fristående skola eller i

¹² 2 kap. 10 § Skollagen.

fristående resursskola. En närmare beskrivning kring fristående resursskolor ges i kommande avsnitt.

Ansökan om tilläggsbelopp skickas till utbildningsförvaltningen där den, efter att ha registrerats, skickas vidare till uppföljningsenheten för handläggning. Ansökningarna handläggs huvudsakligen i den ordning som de inkommit till registrator men om flera ansökningar har inkommit från en skola inom en närliggande period, handläggs dessa samtidigt för att effektivisera arbetet.

Ansökningarna bedöms individuellt utifrån det underlag som skolan har skickat in. När beslut är fattat skickas ett skriftligt besked till skolan. Om beslutet ger rätt till tilläggsbelopp framgår behovsgrupp, belopp per månad och under vilken tidsperiod beslutet gäller. Beslutet kan även innebära att en ansökan avvisas eller avslås.

Elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, och som skolan beviljas tilläggsbelopp för, bedöms tillhöra någon av de 7 behovsgrupper som finns, och skolan erhåller det belopp som följer av respektive behovsgrupp. Beloppen som beviljas varierar mellan knappt 150 000 till knappt 500 000 exklusive momsersättning per elev och år. Då beloppet styrs av behov finns dock ingen övre gräns. Den behovsgrupp som är vanligast är den som kallas C2X¹³ och innebär ett tilläggsbelopp om knappt 275 000 per år.

Ett beslut om tilläggsbelopp är kopplat till den skola som ansökt vilket innebär att bidraget avslutas när eleven byter skola. Detta eftersom tilläggsbeloppet är en ersättning för de insatser som skolan har satt in för den enskilde eleven.

Kommunala skolor söker verksamhetsstöd för elever med omfattande behov av särskilt stöd på samma sätt. Ansökningarna bedöms likvärdigt och behovsgrupper och belopp är lika.

1.2.3 Hur organiseras skolan i dag för elever i behov av särskilt stöd?

Övergripande

Elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd finns i alla skolor. Behoven varierar, liksom de insatser och anpassningar som

¹³ C2X Bedömningen är att eleven för att kunna genomföra sin utbildning har behov av, och skolan genomför frekvent och sammanhållet, extraordinära stödåtgärder av specialpedagogisk karaktär, i kombination med resurstöd.

görs. För de elever där stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen inte räcker till kan det bli aktuellt med insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det kan handla om särskilt stöd i form av anpassad studiegång, enskild undervisning eller varaktiga specialpedagogiska insatser. Det kan även handla om att en elev helt eller delvis tillbringar sin skoldag i mindre grupp i anslutning till sin skola.

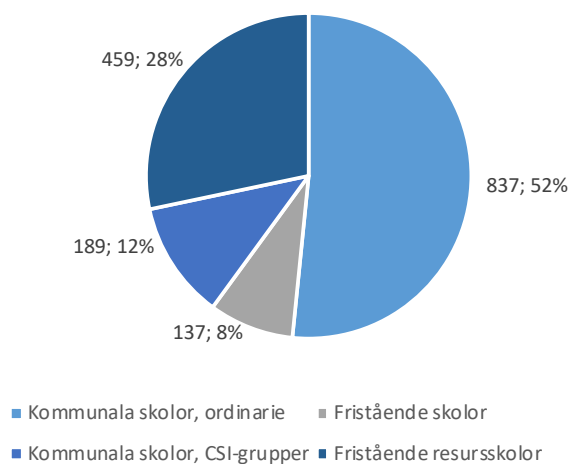
I Stockholms stad kan kommunens grundskolor i samråd med elevens vårdnadshavare ansöka om en plats i en CSI-grupp. Om eleven erbjuds en sådan plats innebär det att eleven söker till och skrivs in på den kommunala skola som har CSI-gruppen. Vårdnadshavare kan också välja att söka till en fristående resursskola. Då är det den fristående skolan som, utifrån skolans urvalsgrunder, avgör om eleven kan skrivas in på skolan.

Det är viktigt att ha i åtanke att även om en elev har en medicinsk eller psykologisk diagnos är detta inte tillräckligt för bedömningen av om eleven är i behov av särskilt stöd, och i så fall vilket. För en elev med en sådan diagnos kan det, i likhet med en elev utan diagnos, räcka med att det finns till exempel fasta rutiner, struktur och kontinuitet för att tillgodose elevens behov av stöd. En diagnos innebär alltså inte per automatik att en elev behöver särskilt stöd, och den får inte vara ett villkor för att få särskilt stöd.¹⁴

2019 utbetalades tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd för totalt 1 622 elever i Stockholms stad. Eleverna återfanns i olika typer av skolor enligt diagrammet nedan. Siffrorna måste betraktas som ungefärliga då elever beviljas tilläggsbelopp kontinuerligt och byter mellan skolor under året.

¹⁴ Skolverket; Skolverkets allmänna råd med kommentarer, 2014, *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, s. 28-29.

Figur 3, Utbetalat tilläggsbelopp respektive verksamhetsstöd i skolor efter regi och inriktning. Antal och andel elever.



80% av eleverna med verksamhetsstöd går i en kommunal skola i sitt eget stadsdelsområde. De som reser lite längre gör det framför allt till de hörselklasser som finns vid Alviksskolan.

För elever som går i fristående resursskolor är rörligheten betydligt större. 49 % pendlar inom staden, 23% går i en skola som ligger i en annan kommun, och 28% går i skolan i det stadsdelsområde där de bor.

Kommunala skolor

Inom Stockholms kommunala skolor finns ett antal olika lösningar för elever i behov av särskilt stöd. Den absoluta merparten av eleverna får i dag stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen eller i en särskild undervisningsgrupp på skolan.

Omkring 400 elever får stöd i särskilda undervisningsgrupper, där elever läser allt från enstaka ämnen till hela skoldagen beroende på stödbehovet. Det är rektorn på skolan som beslutar om att eleven ska få undervisning i särskild undervisningsgrupp. Skolan ska ge stöd i särskild undervisningsgrupp inom grundbeloppet, men skolan har också möjlighet att söka verksamhetsstöd för extraordinära insatser som ges till enskilda elever. De flesta av dessa elever går i särskild undervisningsgrupp på sin egen skola.

I några områden samverkar skolor i syfte att skapa gemensamma särskilda undervisningsgrupper. Ett exempel är SU-gruppen i Sättra där elever från Skärholmens fem skolor placeras i samråd mellan rektorerna. Ett annat exempel är Skarpnäcksgruppen, där områdets skolor samverkar med socialtjänsten i en gemensam SU-grupp. Yt-

terligare ett exempel är Positivt, där skolor på Norrmalm och Östermalm samverkar på liknande sätt. Grupperna finansieras av elevernas grundbelopp samt eventuella verksamhetsstöd. Finansieringen kan dessutom ske på andra sätt, exempelvis genom ytterligare tillskott från de medverkande skolorna eller genom viss finansiering från socialtjänsten.

För elever med omfattande behov av särskilt stöd, och där extraordinära stödåtgärder behövs, finns kommunövergripande CSI-grupper på nio skolor. Det finns knappt 200 platser i CSI-grupper med en planerad utbyggnad om ytterligare ca 25 platser. Dessa särskilda undervisningsgrupper ska kunna ge elever med omfattande behov av stöd extraordinära stödinsatser. CSI-grupperna finansieras genom grundbelopp och med ersättning motsvarande verksamhetsstöd på gruppnivå. Ersättningen till respektive grupp varierar, baserat på tidigare bedömda behov.

Elever i kommunala skolor kan erbjudas plats i CSI-grupp efter ansökan från rektorn i elevens nuvarande skola i samråd med vårdnadshavarna. Bedömningen av ansökningar till CSI-grupp görs centralt på förvaltningen och beslut fattas av grundskoledirektören. Elevens vårdnadshavare tackar ja eller nej till platsen. Om vårdnadshavare tackar ja söker eleven till den skola där CSI-gruppen finns.

Fristående resursskolor

Det saknas en tydlig definition av vad som utgör en resursskola, utöver den av lagtexten formulerade bestämmelsen om att fristående grundskolor har möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. I den statliga skolkostnadsutredningens betänkande, SOU 2016:66, föreslogs en definition av begreppet till skolor inriktade på elev som har så omfattande behov av särskilt stöd att de är berättigade till tilläggsbelopp.¹⁵ Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

I samband med ansökan till Skolinspektionen om att godkännas som enskild huvudman kan den sökande numera välja att kryssa i en ruta på ansökningsblanketten om att man avser rikta in sig på elever i behov av särskilt stöd. Det finns dock inget krav att skolan anger detta och de skolor som startade innan möjligheten fanns att ange att man är en skola med begränsat mottagande har inte i efterhand ombetts ange detta. Därmed finns inget register eller någon sammanställning över dessa skolor.

¹⁵ SOU 2016:66 Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor s. 90.

Vårdnadshavare har möjlighet att söka plats för sitt barn i en fristående resursskola på samma sätt som de kan söka till andra skolor. Det är den fristående skolan som avgör vilka elever som ska erbjudas plats utifrån skolans urvalsgrunder, vilket för en resursskola också innebär en bedömning av elevens behov. Det finns inte någon möjlighet för en fristående skola att generellt villkora sitt mottagande av elever med att hemkommunen först har beviljat eleven tilläggsbelopp.¹⁶

Ett fåtal resursskolor bedrivs i anslutning till en dagbehandlingsverksamhet. I dessa skolor kommer behandlingsuppdraget från socialtjänsten till behandlingsverksamheten och eleven skrivs då vanligen även in på skolan. Det innebär att skolan samverkar med en dagbehandlingsverksamhet där rektor ansvarar för utbildningen och behandlingschef ansvarar för behandlingen.

Resursskolorna är inte en helt homogen grupp utan skiljer sig åt vad gäller målgrupp och inriktning. Ofta är målgruppen elever som har olika neuropsykiatriska diagnoser, medan målgruppen på andra resursskolor är elever i skolsvårigheter där orsakerna är komplexa och sammansatta av exempelvis trauma, ångest, depression, psykosociala svårigheter och neuropsykiatrisk problematik. Ett annat exempel kan vara elever med rörelsehinder och ofta i kombination med omfattande behov av stöd inom språk och kommunikation.¹⁷

I december 2019 gick omkring 650 elever från Stockholms stad i en fristående resursskola. I Stockholm finns ett tjugotal resursskolor och därutöver går elever från Stockholm i fristående resursskolor i närliggande kommuner eller i övriga landet. Variationen mellan skolorna är stor avseende storlek, läge och målgrupp. Tabellen på nästa sida visar de 15 största resursskolorna, med minst tio elever från Stockholms stad. Skolor belägna utanför stadens gränser är kursiverade.

Tabell 1, De största resursskolorna efter antal stockholmselever hösten 2019.

Skola	Antal Stockholmselever Hösten 2019
Aspdammsskolan (Södermalm)	13
Distra (Södermalm)	20
<i>Helleborus (Täby)</i>	25
<i>Ingridskolan (Solna)</i>	29
Kunskapsskolans resursskola (Hägersten – Liljeholmen)	24

¹⁶ Högsta Förvaltningsdomstolen, den 23 april 2020, mål nr 314-19.

¹⁷ Källa: Skolornas egna hemsidor och där lämnad information.

Lunaskolan (Bromma)	93
Lunaskolan Södra (Skarpnäck)	85
Magitaskolan (Hägersten – Liljeholmen)	24
<i>Mellansjö skola (Täby)</i>	19
<i>Nya Ängkärrsskolan (Solna)</i>	61
Skolgrunden (Södermalm)	36
Snitz grundskola (Norrmalm)	60
<i>Svedensskolan (Solna)</i>	25
Vanadisskolan (Norrmalm)	28
Vintertullsskolan (Södermalm)	18

En majoritet av eleverna på dessa skolor går i årskurserna 7 - 9. Utifrån skolverkets statistik¹⁸ över elever på dessa skolor hösten 2019 är 5 % elever i årskurs F-3, 27 % elever i årskurs 4 - 6 och 68 % elever i årskurs 7 - 9.

Då skolornas verksamhet och målgrupp skiljer sig åt varierar också faktorer som elevsammansättning och lärartäthet mellan skolorna. I snitt hade resursskolor med minst tio stockholmselever år 2019 beviljats tilläggsbelopp för 68 % av eleverna. På den skola som hade lägst andel hade skolan beviljats tilläggsbelopp för 18 % av eleverna och på den skola som hade högst andel hade 91% som beviljats detta.

Resursskolor har i genomsnitt en högre lärartäthet än andra skolor, men lärarna har i lägre utsträckning en pedagogisk högskoleexamen. Andel lärare med specialpedagogisk högskoleexamen är högre på resursskolor än på övriga fristående skolor, men lägre jämfört med kommunala skolor i Stockholm.

Tabell 2, nyckeltal avseende fristående resursskolor, fristående och kommunala skolor i Stockholms stad¹⁹

	Elever per lärare	Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen	Andel lärare med specialpedagogisk högskoleexamen
Fristående resursskolor	4,5	66,5%	5,9%
Övrig fristående skolor	13,0	76,1%	3,7%
Kommunala skolor	13,6	87,4%	6,4%

¹⁸ Skolverkets databas SiRIS avseende läsåret 2019/2020.

¹⁹ Uppgifter från Skolverkets statistik avseende den 15 oktober 2019

Också vad gäller dessa uppgifter finns stora variationer mellan resursskolorna. Högst lärartäthet har två skolor med omkring 2,7 elever per lärare och lägst lärartäthet har en skola med 8,1 elever per lärare. På en skola har 100 % av lärarna en pedagogisk högskoleexamen medan motsvarande siffra på två andra skolor är under 50 %.

Andelen lärare med specialpedagogisk högskoleexamen är i flera fall 0 %. Specialpedagog är inte en skyddad titel vilket innebär att skolan kan anställa en person som har det specialpedagogiska uppdraget, men som inte har en specialpedagogisk högskoleexamen. Det kan också, liksom till övriga skolor, finnas svårigheter för skolorna att rekrytera personal med specialpedagogisk kompetens.

Övriga fristående skolor

En mindre del, knappt 140, av de elever som beviljas tilläggsbelopp går i fristående skolor utan begränsat mottagande. Eleverna återfinns i olika skolor, och har skiftande behov av stöd. Vanligast är behovsnivå C1 som innebär följande: *Bedömningen är att eleven för att kunna genomföra sin utbildning har behov av, och skolan genomför frekvent och sammanhållet, extraordinära stödåtgärder i form av resurstöd, exempelvis assistent.*

1.3 Utmaningar i dagens modeller

Det finns en rad utmaningar i dagens modeller, både vad gäller de ekonomiska förutsättningarna och vad gäller organisationen av den kommunala verksamheten för elever i behov av särskilt stöd. Nedan beskrivs de utmaningar som legat till grund för genomförandet av översynen.

Ett generellt dilemma är att tilläggsbelopp och dess motsvarighet i kommunala skolor, verksamhetsstöd, så som regelverket är utformat, ska sökas och beviljas utifrån elevens individuella behov. Det finns ingen möjlighet att söka tilläggsbelopp för en elevgrupp eller insatser på gruppnivå. Detta leder ofta till helt individuella lösningar som exempelvis elevassistenter trots att andra insatser kan vara mer relevanta.

1.3.1 Kommunal verksamhet

För de flesta elever med omfattande behov av särskilt stöd ges stöd på olika sätt i den skola där eleven går. Det är rektorn på skolan som utreder elevens behov av stöd och beslutar om åtgärdsprogram. En åtgärd kan vara att eleven får stöd i en särskild undervisnings-

grupp, men det kan finnas hinder för att starta särskilda undervisningsgrupper på skolan. Begränsningarna kan vara lokalmässiga, organisatoriska, ekonomiska eller att nödvändig kompetens saknas.

Ungefär en femtedel av eleverna som skolorna får verksamhetsstöd för går i dag i CSI-grupper, med finansiering bland annat av ett verksamhetsstöd på gruppnivå. För dessa elever gör förvaltningen en behovsprövning, och endast elever med mycket omfattande behov av stöd erbjuds placering. För dessa elever utbetalas inget verksamhetsstöd på individnivå.

Utöver CSI-grupperna har det utifrån skolornas behov vuxit fram olika lokala lösningar kring samverkan mellan skolor i olika stadsdelsområden för andra elever i stort behov av särskilt stöd i ett mindre sammanhang. Ett viktigt mål för översynen handlar om att säkra kvalitet och likvärdighet inom staden för olika former av lokala samverkanslösningar.

Även nuvarande CSI-organisation har utmaningar. Uppföljningsenheten på utbildningsförvaltningen tar emot och bedömer ansökningar till dessa grupper. CSI-platser fördelas under våren respektive hösten och de elever i varje beslutsomgång som bedöms ha störst behov platserna får erbjudande om plats i en CSI-grupp. Det kommer in betydligt fler ansökningar än det finns lediga platser. Flera av dessa elever bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd som kan ges i CSI-grupp medan andra elever bör kunna få särskilt stöd på den egna skolan. Antalet platser motsvarar inte antalet elever som bedöms ha ett sådant behov och alla dessa elever kan därmed inte erbjudas plats i CSI-grupp. En utökning av antalet platser pågår parallellt med denna utredning. CSI-gruppernas placering vid skolor i staden innebär i vissa fall att elever åker långt och kan ha ett behov av skolskjuts, vilket kan vara krävande för eleven och leder till ökade kostnader för förvaltningen. En CSI-placering innebär oftast ett skolbyte, vilket kan försvåra elevens möjligheter att behålla sociala kontakter nära hemmet i de fall det är önskvärt.

1.3.2 Fristående resursskolor

Nuvarande ersättningsmodell med grundbelopp och tilläggsbelopp medför svårigheter för många resursskolor. Resursskolor har inte samma möjlighet som andra skolor att kunna omfördela grundbeloppet, då alla elever som tas emot på skolan har behov av särskilt stöd. Flera resursskolor uppger att de också har högre kostnader på organisationsnivå för bland annat högre lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och elevhälsopersonal.

Skollagen tydliggör att tilläggsbelopp ska lämnas för elever med omfattande behov och där extraordinära stödinsatser krävs. Den nuvarande skollagen förtydligades 2016 där den huvudsakliga förändringen innebar tydliggöranden om att det är elevens *individuella behov som* ska styra. Därmed är det inte möjligt för en kommun att bevilja tilläggsbelopp för skolans ökade kostnader på organisationsnivå.

Stockholms stad har inte ändrat några riktlinjer när det gäller beslut om tilläggsbelopp eller ersättningsnivåer, men har arbetat med att stärka likvärdigheten i besluten. Oavsett om eleven går i kommunens skolor, fristående resursskolor eller andra fristående skolor så ska bedömningen av om eleven har omfattande behov av särskilt stöd och de extraordinära stödinsatser som skolan ger vara likvärdig. Tilläggsbelopp ges dock, såsom regelverket är formulerat, endast för de individuella behoven, och inte för skolans organisation.

En utmaning handlar därför om att skapa en modell som möjliggör för fristående resursskolor att få en ökad förutsägbarhet kring resurser för skolans fasta organisation, kostnader som enligt författningarna ska rymmas inom grundbeloppet.

De elever från Stockholms stad som går i resursskolor har i genomsnitt en socioekonomiskt gynnsam bakgrund. Den socioekonomiska omfördelning som staden tillämpar i syfte att utjämna skillnader i förutsättningar har för dessa elever ett lägre förklaringsvärde. Här är det andra faktorer än socioekonomisk bakgrund som samvarierar med elevernas risk att inte nå målen. Det innebär att resursskolor får en låg andel av det belopp som omfördelas utifrån socioekonomisk bakgrund, samtidigt som elever i resursskolor av andra orsaker kan ha stora utmaningar i att nå skolans mål.

Sammantaget är resursskolorna ofta små enheter med högre kostnader än skolor i genomsnitt. Kostnader som inte kan utjämnas mellan elever med större eller mindre stödbehov då alla elever vid intag till skolan bedömts ha ett behov av särskilt stöd, men inte alltid av utbildningsförvaltningen bedömts ha ett omfattande behov av särskilt stöd som berättigar till tilläggsbelopp. Till detta kommer ett relativt lågt socioekonomiskt tillägg då dessa skolor i genomsnitt inte har utmaningar som relaterar till socioekonomisk bakgrund. I väntan på denna utredning har resursskolorna tillfälligt kompensrats genom ett extra strukturbidrag som beslutades av utbildningsnämnden den 19 december 2019. Beslutet innebär att totalt 15 miljoner kronor per

termin fördelas till resursskolor under tre terminer; hösten 2019, våren 2020 och hösten 2020. Beslutet innebär en tillfällig lösning för att säkerställa resursskolornas fortsatta finansiering.

2 Utredningens organisation och genomförande

2.1 Projektorganisation

Utredningen har utformats som ett projekt med förvaltningens ledningsgrupp som beställare. Projektet har letts av en styrgrupp och genomförts av en förvaltningsintern projektgrupp med en externt upphandlad projektledare. Projektets diarienummer är 1.3.2-10624/2019.

Projektgruppen har satts samman av breda kompetenser inom området. I gruppen har ingått en extern projektledare, företrädare för utbildningsförvaltningens grundskoleavdelning, kommunikationsenheten, avdelningen för ekonomi och styrning, avdelningen för utveckling och samordning samt avdelningen för lärande och elevhälsa.

Genom intervjuer med företrädare för en rad intressenter har kunskap inhämtats, dels om nuvarande modell med dess styrkor och svagheter, dels om modeller som tidigare prövats i delar av staden eller i andra kommuner, samt önskemål och tankar kring nya modeller. Fokus har här legat på de båda delarna i översynen, det vill säga organisation och finansiering av den kommunala verksamheten, samt resursfördelningen till fristående skolor med särskilt fokus på resursskolor.

I de förslag som rör resursfördelningar har en rad simuleringar genomförts. Fördelningsmodeller har testats och ställts mot nuvarande fördelning.

2.2 Information och dialog med berörda intressenter

En central del av utredningen har handlat om dialog med berörda intressenter. I avsnitten nedan redovisas genomförda aktiviteter samt en sammanställning över de mest centrala frågorna i dialogen.

2.2.1 Genomförda aktiviteter

Dialog med målgrupper och intressenter har skett i flera steg under hela utredningstiden. Tabellen nedan redogör för de formella möten som hållits. Huvudsakligen har dialogen med intresseorganisationerna förts via nämndens funktionshinderråd. Samtal har också förts direkt med föreningen Attention, den största organisation som företräder personer med neuropsykiatriska funktionsvariationer, men som inte sitter med i funktionshinderrådet.

Datum	Målgrupp och syfte
Informationsmöten kring utredningsuppdraget	
22 januari	Utbildningsnämndens funktionshinderråd
28 januari	Förvaltningsgrupp
30 januari	Gruppledarmöte utbildningsnämnden
3 februari	Fristående resursskolor, informationsmöte med utbildningsdirektören och styrgruppens ordförande
10 och 17 februari	Kommunala grundskolerektorer vid rektorsmöten
14 februari	Branschrådet för grundskolan
9 mars	Eleverorganisationer genom SVEA samt Sveriges Elevråd
18 mars	Attention Stockholm
Dialogmöte kring utredningens fortsatta inriktning	
30 mars	Fristående resursskolor
3 april	Referensgrupp med branschrådets fristående skolor
6 april	Utbildningsnämndens funktionshinderråd
14 april	Förvaltningsgrupp
21 april	Attention Stockholm
Avslutande möten kring utredningens förslag	
5 maj	BU Grund, samverkan
8 maj	Branschrådet för grundskolan
11 maj	Fristående resursskolor
13 maj	Utbildningsnämndens funktionshinderråd
9 juni	Förvaltningsgrupp
11 juni	Gruppledarmöte utbildningsnämnden

Utöver dessa möten har projektet haft löpande kontakt med andra intressenter såsom rektorer för kommunala skolor, representanter för andra kommuner och företrädare för de två aktuella offentliga

utredningarna *Utredningen om en mer likvärdig skola* och *utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven*²⁰ som pågår under våren 2020 och som är relevanta för uppdraget.

Grundskoleavdelningen har utsett en referensgrupp med rektorsrepresentanter från varje område. Projektplanen har presenterats i referensgruppen och synpunkter inhämtats löpande. Därutöver har delar av arbetsgruppen träffat skolledarna för CSI-grupperna för en första inventering av framtida behov.

Under delar av februari och mars genomfördes även en form av enkät till huvudmännen för fristående resursskolor, som gavs möjlighet att inkomma med skriftliga svar. Svar inkom från ett stort antal huvudmän. Merparten av huvudmännen valde att inkomma med ett gemensamt svar.

2.2.2 Övergripande synpunkter i dialogen

Alla elevers behov

Företrädare för Sveriges Elevråd, SVEA och Attention har alla betonat vikten av att se till samtliga elevers behov av stöd inom ramen för utredningen, och inte enbart elever med omfattande behov av särskilt stöd som går i anpassade skolformer. Organisationerna har ställt sig positiva till utredningens förslag avseende en stärkt organisation kring elever med omfattande behov av särskilt stöd inom den kommunala skolverksamheten, liksom förslaget om ett strukturtillägg för fristående resursskolor. Attention har även betonat vikten av tydliga förväntningar på eleverna utifrån kunskapsmålen, liksom uppföljning av elevernas kunskapsresultat.

Avtalslösning

I översynen har ett par huvudmän för fristående resursskolor uttryckt en önskan om att träffa avtal med kommunen om resursfördelning och mottagande av elever. Ett sådant avtal skulle kunna innebära att eleverna bedöms centralt och att resursskolorna sedan tar emot de elever som bedömts ha omfattande behov av särskilt stöd och ersätts för dessa enligt avtal.

Utredningen har visat att denna typ av avtal inte är möjlig med hänsyn till dagens regelverk. Frågan har på ett generellt plan berörts i förarbetena till skollagen där det anges att det inte finns möjlighet för fristående huvudmän att träffa avtal om ersättning med kommunen. I förarbetena anges att skälen för detta är att regeringen såg risker med att vissa enskilda huvudmän i en kommun ingår avtal med

²⁰ Se närmare i avsnitt 2.3.1

kommunen medan andra inte göra det. En följd blir då att olika villkor kan komma att gälla för enskilda verksamheter/skolor och därmed kan bidragens storlek komma att skifta för barn eller elever från samma kommun. Enligt regeringen strider det mot grundprincipen om att resursfördelningen till fristående skolor och enskilda verksamheter ska ske på samma grunder som kommunens fördelning till sådana utbildningar som kommunen själv erbjuder.²¹

I skolkostnadsutredningen föreslog emellertid den statliga utredaren att det införs särskilda regler för tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Detta utifrån att dessa skolor normalt är små enheter, i hög grad beroende av tilläggsbelopp och har mindre möjlighet att omfördela resurser mellan eleverna. Utredningen föreslog därför att det, likt för gymnasieprogrammet introduktionsprogram på yrkesintroduktion, 19 kap. 29 § skollagen, träffas en överenskommelse om ersättningen mellan hemkommunen och skolan. Förevarande förslag har emellertid inte genomförts. Således är utredningens bedömning att det inte är möjligt att träffa avtal med kommunen.²²

Tydlighet kring vilka skolor som kan komma att omfattas av ett strukturbidrag.

Såväl fristående resursskolor som andra fristående skolor har under dialogen pekat på behovet av tydliga kriterier för vilka huvudmän som kan komma att omfattas av ett eventuellt strukturstöd för skolor med begränsat mottagande. Utredningen har därför prövat om det skulle vara möjligt med ett mer långtgående krav än att skolorna begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Det skulle kunna handla om att sätta gränser för personaltäthet eller andel specialpedagoger eller att skolan måste ha viss andel elever från Stockholm. Utredningen har dock landat i att mer långtgående krav saknar stöd i skollagstiftningen. Skälen till bedömningen har redovisats de tidigare avsnitten se avsnitt 1.2.1 juridiska förutsättningar och avsnitt 1.3.2 om fristående resursskolor.

Socioekonomiska faktorer

Eleverna på resursskolor har i genomsnitt en socioekonomiskt gynnsam bakgrund, de har ofta välutbildade vårdnadshavare med god inkomst och har mer sällan utländsk bakgrund. Det finns en stor medvetenhet kring att elevgruppen på resursskolor utmärker sig på detta sätt bland företrädare för fristående huvudmän, vilket framkommit i dialogen. Elevorganisationerna Sveriges Elevråd och SVEA betonade i dialogen vikten av att elever med en socioekono-

²¹ Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor s.44 ff.

²² SOU 2016:66 Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor s.89 ff.

miskt tyngre bakgrund uppmärksammas och får ett bra stöd i skolan, och inte står i skuggan av eleverna vars vårdnadshavare är mer resursstarka.

Enkät svar från fristående resursskolor

I den enkät som riktades mot de fristående resursskolorna ställdes följande två frågor:

1. Beskriv utförligt vilken typ av generella insatser och åtgärder er skola vidtar som en direkt konsekvens av att ni begränsar mottagandet till elever i behov av särskilt stöd. Med generella insatser avses insatser som enligt skolförfattningarna ska rymmas inom grundbeloppet, exempelvis personalkostnader, lärverktyg, elevhälsa och lokalkostnader
2. Beskriv även kostnader för det som redovisas i fråga ett så utförligt som möjligt, per område (t ex personal, lokaler, lärverktyg etc.).

15 huvudmän har inkommit med svar, där merparten valde att skicka in ett gemensamt utformat svar.

Resursskolorna beskriver sin verksamhet som *organiserad för att varaktigt ge ett omfattande särskilt stöd och extraordinärt stöd för de elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Alla elever på resursskola har ett omfattande behov av särskilt stöd vilket innebär att resursskolan ska säkerställa, i en betydligt större omfattning än den "vanliga" skolan, omfattande stödinsatser. Hur undervisning bedrivs varierar mycket relaterat till skolornas metoder och elever.*

Sammanfattningsvis lyfts att resursskolorna

- är flexibla och snabbt kan anpassa sig efter olika situationer som uppstår kring elever.
- har hög personaltäthet samt övrig personal i form av bland annat specialpedagoger. Personalen har kompetens inom specialpedagogik och bedriver ofta en-till-en undervisning.
- ofta har små grupper eller helt individuella scheman och undervisning.
- har ökat behov av elevhälsa, digitala lösningar och specialpedagogiska läromedel.
- lägger mycket arbete på att aktiviteter under skoldagen ska fungera. Uppstart och avslut på dagen liksom luncher kräver större anpassning, planering och flexibilitet.
- Har omfattande kontakter med myndigheter, socialtjänst.

De huvudmän som gick samman i ett gemensamt svar uppgav att deras månatliga kostnad för sina elever är omkring 25 000 kronor högre än för en elev i ordinarie verksamhet. I övriga inkomna svar varierar de uppgifter skolorna lämnat både beloppsmässigt och hur de har beräknats. En variation som är naturlig både utifrån aspekten att det är svårt att uppskatta kostnaden för dessa insatser och med tanke på att resursskolorna har olika inriktning och målgrupper.

2.3 Omvärldsanalys

2.3.1 Pågående statliga utredningar

Utredningen om en mer likvärdig skola (U2018:05) överlämnades den 27:e april 2020 (SOU2020:28). Utredningen bedömer att dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp behöver utredas vidare och ser det som en möjlighet att Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven (U2017:07) får denna uppgift. Utredningen om en mer likvärdig skola ger, till den utredning som tar vid, två medskick. I det första betonas vikten av ett inkluderande förhållningssätt där det framförs att utvecklingen av fler resursskolor istället för att stärka det generella utbildningssystemet inte är odelat positiv. Det andra medskicket är att det bör övervägas om bedömningen av elevers individuella behov kan bli mer likvärdig över landet där det kan finnas anledning att överväga om bedömningarna istället bör göras av en skolmyndighet på regional nivå.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U2017:07) har genom tilläggsdirektiv kommit att börja diskutera frågan. Utredningen kommer med ett delbetänkande den 30 juni 2020 då mer konkreta förslag kommer att kunna presenteras.

2.3.2 Andra kommuners organisation

Stockholm är den kommun som har det absolut största elevunderlaget och därmed också största antalet elever med behov av särskilt stöd på olika nivåer. Det är därför svårt att jämföra hur Stockholm organiserat sitt arbete med barn i behov av särskilt stöd med motsvarande verksamhet i mindre kommuner. En utblick har här gjorts mot de större kommunerna Malmö, Göteborg och Uppsala samt närliggande Täby och Huddinge. Syftet är att undersöka om det finns organisationer eller lösningar som kan vara förebilder för Stockholm.

Malmö har inrättat ett centralt specialistteam som en del av avdelningen för samordning för stöd. Teamet samordnar och stödjer de

fem utbildningsområdena i Malmö stad med avseende på speciella grupper, specialskolor, kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper m fl. Enheten är ett tvärprofessionellt team bestående av specialpedagoger, logoped, kuratorer, SYV och psykologer samt nära stöd från den medicinska elevhälsan.

Rektorer ansöker om stöd från teamet som ger handledning, konsultation eller erbjuder plats i en kommungemensam SU-grupp. Teamet ska också stödja/handleda central enhetsledning, lokal skolledning och elevhälsoteam. Inom teamets uppgifter ligger också att kvalitetssäkra dokumentation och placeringar av elever i behov av särskilt stöd samt att vara behjälplig vid placering, utslussning samt uppföljning av eleverna som är placerade i Malmös kommungemensamma centrala SU-grupper.

Varje skola identifierar själv de elever, med undantag för lokalanpassningar och elever placerade i kommungemensam SU-grupp, som bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd och som man planerar omfattande stödåtgärder för. Rektor beslutar om tilläggsbelopp och avropar begärt belopp inom ramen det centralt beslutade maxbeloppet.

Enligt riktlinjer för lokalplanering ska skolor själva stå för kostnader för åtgärder kopplade till fysisk miljö, upp till ett prisbasbelopp, till exempel akustikmätning av ett klassrum. Leder mätningen till fysiska åtgärder kan de söka tilläggsbelopp för dessa. Belopp som beviljas ska vara exklusive moms. Ordinarie SU-grupper finansieras genom ansökan om tilläggsbelopp / verksamhetsstöd medan ett mindre antal grupper med specialistinriktning har en fast budget. Sådana grupper vänder sig till elever med exempelvis svårigheter inom syn, hörsel, kombination av rörelsehinder och autism.

Göteborg har ingen organisation för ansökan om verksamhetsstöd till kommunala skolor. De extra anpassningar som ska göras inom ramen för undervisning på elevens ordinarie skola ska täckas av elevpengen. Inom kommunen fanns tidigare en organisation av kommunala resursskolor, EfUS som gjorts om till kommungemensamma SU-grupper och vänder sig till elever med neuropsykiatriska funktionsvariationer. Inom ramen för EfUS finns även flexgruppen som arbetar med elever där frånvaron är hög. Därutöver finns en enhet med två skolor där den ena har fokus på döv och hörsel medan den andra inriktar sig mot tal och språkstörningar.

Göteborg håller på att utreda sin organisation och det finns en så kallad Skolenhetsutredning som ännu inte är beslutad. I utredningen

skrivs att *Utgångspunkten ska vara att all undervisning och allt stöd; ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd, ska ges på skolan. Rektor ska alltid vara ansvarig för att eleven får det stöd som hen behöver och har rätt till. Stödet ska erbjudas på den skolenheten som eleven går på eller i samverkan mellan skolenheter. Lokalerna behöver utformas för att stödja verksamheterna i dessa insatser.*

Målsättningen ska vara att eleven ska få sitt stöd nära sin hemskola. Större skolenheter underlättar för en flexibilitet för rektor att ansvara och organisera undervisningen för elever i behov av särskilt stöd, lokal-, budget- och kompetensmässigt. Särskilda undervisningsgrupper benämnda som nivå 2, utbildningsområdesgemensamma, kan försvinna vid större skolenheter och ersättas av särskild undervisningsgrupp antingen på elevens skolenhet eller i ett samarbete med en annan skolenhet. En bra organisation på elevens ordinarie skolenhet bidrar till att fånga upp elevers behov av stöd tidigare och ge eleverna bästa förutsättningarna till inkludering och delaktighet. Och vidare att Det kommer även framöver finnas ett behov av någon form av gemensamma grupper över staden för att kunna tillgodose behovet av särskilt stöd för några få elever. Målgruppen är elever med autism, språkstörning eller liknande behov. Utredningen bedömer att om rektor ansvarar för en större elevgrupp med bättre förutsättningar att organisera verksamheten kommer det bli färre elever som behöver dessa gemensamma särskiljande lösningarna.

Täby kommun framhåller att särskilt stöd i första hand ska ges genom anpassningar inom ramen för ordinarie skolgång. I vissa fall kan särskilda undervisningsgrupper finnas på elevens hemskola. Det finns inga kommungemensamma kommunala SU-grupper utan kommunen hänvisar till fristående skolor.

Tilläggsbelopp kan i Täby sökas oavsett regi och bedömning om beviljande eller avslag har inget samband med regi eller typ av skola.

I **Huddinge** är strävan att ha huvuddelen av de SU-grupper som finns vid hemskolorna men kommunen har också kommungemensamma grupper vid sitt specialpedagogiska kunskapscentrum Rosenhill. Dessa grupper vänder sig till barn med sociala utmaningar, ofta i samband med neuropsykiatriska diagnoser, till barn med språkliga utmaningar och till barn med en kombination av språkliga och sociala utmaningar. Det är alltid rektor för den skolenhet som eleven går i då stödbehovet uppmärksammas, som ansvarar för beslutet om placering och för att åtgärden kontinuerligt följs upp och utvärderas. Under den tid som eleven är placerad i SU-grupp har

eleven sin hemskola och hemskolerektor kvar. Placering i särskild undervisningsgrupp ska alltså inte innebära att eleven byter skolenhet och rektor. Finansiering sker genom ett så kallat ”köp och säljsystem” där hemskolerektor bekostar placeringen. Tilläggsbelopp söks och beviljas på lika villkor oavsett regi.

Det finns en stor samstämmighet i att organisera stödet till elever i omfattande behov av stöd på eller i nära anslutning till hemskolan med ett fåtal specialiserade, mer centraliserade grupper.

2.3.3 Skolverkets kartläggning

Skolverket kartlade 2014 de så kallade resursskolorna i ett regeringsuppdrag²³. Utöver kartläggningen av resursskolorna gavs forskare i uppdrag att göra en sammanställning av forskning som belyser effekter av insatser vad gäller särskilt stöd från skolans sida på uppnåendet av kunskapsmålen. En slutsats är att många olika typer av metoder/arbetssätt för elever i behov av särskilt stöd ger starka effekter. Det konstaterades också att det är vad som görs, snarare än var det görs som har störst betydelse för kunskapsprestationerna. I sin sammanställning identifierar forskarna därutöver behov av ytterligare forskning. Även i övrigt lyfter Skolverket behovet av dels ytterligare uppföljning och forskning, dels översyn och / eller förändringar av nuvarande system för resursfördelning, rätt till insyn i verksamheten och möjlighet att begränsa mottagandet ur ett likvärdighetsperspektiv. Skolverket ansåg att regeringen bör se över resursfördelningssystemet ur ett elevperspektiv och överväga en beräkning som baseras på skolornas insatser i form av kostnader för personal, lokaler och utrustning istället för den nuvarande bedömningen av enskilda elevers behov. Även skolkostnadsutredningen 2016 berörde behovet av ett mer förutsägbart system.

2.4 Extern granskning

Parallellt med detta uppdrag har Mikael Hellstadius upphandlats som extern granskare för att bedöma stadens nuvarande handläggning av verksamhetsstöd och tilläggsbelopp. Granskningsrapporten i sin helhet redovisas i bilaga 1. Mikael Hellstadius är skoljurist och har en bakgrund som opolitisk tjänsteman på utbildningsdepartementet och som undervisningsråd på Skolverket. Han har även med-

²³ Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd - en kartläggning, Skolverket 2014. Uppdrag till skolverket givet i regleringsbrevet för budgetåret 2014.

verkat som expert i olika utredningar på skolans område samt deltagit i arbetet med flera av de större reformer som genomförts på skolans område under senare år. Mikael Hellstadius har också varit särskild utredare åt utbildningsministern och undervisar på de statliga rektorsutbildningarna vid Stockholms universitet och Mittuniversitetet.

I Hellstadius uppdrag har även ingått att vara bollplank i juridiska frågor i denna utredning.

Mikael Hellstadius konstaterar i sin granskning att stadens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp på en mer övergripande nivå håller god kvalitet och uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. För att kunna hantera den stora volymen ansökningar har staden byggt upp en omfattande organisation med god kompetens och erfarenhet hos medarbetarna. Detta, menar Hellstadius, är en styrka jämfört med många mindre kommuner där det ofta är någon eller ett par tjänstemän som får i uppdrag att hantera ansökningar om tilläggsbelopp. Det finns även blanketter, riktlinjer och annat tillämpningsstöd som enligt Hellstadius bedömning håller god kvalitet. Han påpekar dock att en nackdel med de mycket höga volymerna som staden hanterar är att olika former av dialog försvåras.

Hellstadius menar att det finns utrymme att göra förändringar i syfte att höja kvaliteten i hanteringen av tilläggsbelopp, och lämnar följande rekommendationer:

1. Staden bör överväga att utveckla motiveringarna i beslut som innebär helt eller delvis avslag på ansökan om tilläggsbelopp så att det ur ett mottagarperspektiv blir tydligare varför en ansökan inte beviljats.
2. Staden bör överväga att förtydliga vilka riktlinjer som gäller för beslutens löptid och vilka skäl som finns för dessa.
3. Staden bör överväga att förtydliga sina riktlinjer kring när tilläggsbelopp ska utgå för elever som har en omfattande och problematisk frånvaro.
4. Staden bör överväga att skapa rutiner för att på olika sätt stärka dialogen med de fristående skolorna kopplat till hanteringen av tilläggsbelopp. Rutinerna bör syfta till att nå största möjliga samsyn kring vad tilläggsbeloppet syftar till, när det kan utgå och vad som krävs av en ansökan och beslut.

3 Utredningens förslag

I det följande presenteras utredningens förslag utifrån uppdragets olika delar. Dessa har stämts av juridiskt både internt, via utbildningsförvaltningens egna jurister och med stadsledningskontoret, och externt genom skoljuristen Mikael Hellstadius.

3.1 Strukturbidrag till fristående resursskolor

Utredningen föreslår att ett strukturbidrag till fristående resursskolor införs. Bidraget utgör en del av grundbeloppet och kompletterar schablonen och den socioekonomiska ersättningen.

Resursskolor har inte samma möjlighet som andra skolor att kunna omfördela grundbeloppet, då alla elever som tas emot på skolan är i behov av särskilt stöd. Resursskolornas elevgrupp medför att skolorna har högre generella kostnader för bland annat hög lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och elevhälsopersonal. Skolorna är dessutom på grund av sin särskilda inriktning ofta små enheter vilket ytterligare försvårar deras ekonomiska situation.

Resursskolorna är i stor utsträckning beroende av tilläggsbelopp för att finansiera sin verksamhet. Andelen tilläggsbelopp varierar dock stort inom gruppen skolor som tar emot elever från Stockholm stad. Skolförfattningarna och den rättspraxis som utvecklats tydliggör att tilläggsbelopp ska lämnas för stödinsatser som riktar sig till enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och där stödåtgärden är extraordinär. Det är elevens *individuella behov* som ska styra. Det är alltså inte utifrån gällande reglering möjligt för en kommun att bevilja tilläggsbelopp för en resursskolas ökade kostnader som i sin tur är en konsekvens av att skolan begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Dessa kostnader är av sådant slag att de enligt skolförfattningarna ska täckas av skolans grundbelopp.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att grundbeloppet förstärks för fristående resursskolor. Det nuvarande grundbeloppet består av schablonen och en socioekonomisk resursfördelning. Socioekonomiska bakgrundsvariabler ger som beskrivits tidigare i rapporten en svag förklaring till de svårigheter eleverna i resursskolor har. Ett strukturbidrag som särskilt kompenserar för dessa skolors ökade kostnader och som utgör en del av skolans grundbelopp

bedöms ge dessa skolor mer förutsägbara och hållbara förutsättningar jämfört med dagens situation. Skolornas starka beroende av tilläggsbelopp kommer dock att kvarstå framgent så länge den nuvarande regleringen kvarstår.

3.1.1 Kriterier för strukturbidrag

De skolor som ska vara berättigade till strukturbidraget ska vara fristående skolor som helt begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Samtliga elever på dessa skolor ska ha individuella åtgärdsprogram enligt 3 kap. skollagen.

Då begreppet resursskola inte är definierat i lagstiftning har utredningen undersökt hur en avgränsning av skolor till vilka strukturbidraget ska utgå kan göras. Rätten för en fristående skola att begränsa sitt mottagande finns i skollagen. Där framgår att det finns en möjlighet att begränsa mottagandet till en skolenhet till elever i behov av särskilt stöd. Innan särskilt stöd ges ska en utredning genomföras och ett åtgärdsprogram ska upprättas och beslutas av rektor. Detta är enligt utredningen de grundläggande juridiska krav som direkt kan kopplas till möjligheten för en fristående skola att begränsa sitt mottagande av elever i behov av särskilt stöd. Utredning föreslår mot bakgrund av detta att strukturersättningen endast utgår till de fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och där samtliga elever på skolenheten har individuella åtgärdsprogram. Utredningen har prövat möjligheten till att ställa mer långtgående krav, men gör bedömningen att det saknas stöd i skollagen för detta.

Utredningen föreslår att varje fristående skola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och som önskar ta del av strukturersättningen årligen ansöker om detta. I ansökan föreslås att skolan försäkrar att den begränsar sitt mottagande till skolenheten för samtliga elever och att samtliga elever är i behov av särskilt stöd. Vidare föreslås att det i försäkran ska framgå att samtliga elever har individuella åtgärdsprogram som löpande utvärderas i enlighet med skolförfattningarnas krav. För varje inkommen ansökan om strukturersättning fattas ett beslut per skolenhet. I beslutet föreslår utredningen att det ska framgå att utbildningsförvaltningen har rätt att följa upp att villkoren för ersättningen uppfylls och om det framkommer att villkoren inte längre är uppfyllda, stoppar förvaltningen utbetalningen av strukturersättningen till skolan från och med nästkommande månad.

Beloppet ska vara lika stort för varje elev på resursskola. Beloppet betalas ut för samtliga stockholmselever i fristående resursskolor.

Utredningen har prövat modeller med olika nivåer på strukturbeloppet, exempelvis beroende på skolans storlek, andel elever från Stockholm eller vissa nyckeltal knutna till skolans organisation såsom personaltäthet och specialpedagogisk kompetens.

Utredningens slutsats är att det bästa förefaller vara en enhetlig nivå på strukturbidraget för varje elev. Modeller som innehåller nivågränser av olika slag riskerar leda till dramatiskt förändrade villkor för skolor som ökar eller minskar sitt elevantal över eller under en fastlagd gräns oavsett hur den konstrueras. En enskild elev mer eller mindre kan ge stora konsekvenser för skolan och motverka den förutsägbarhet som eftersträvas. Nivågränser skapar också onödig administration för såväl de fristående huvudmännen som för utbildningsförvaltningen.

3.1.2 Strukturbidragets storlek

Strukturbidraget föreslås vara 36 000 kronor per elev och år inklusive momskompensation, för elever i grundskolan inklusive förskoleklass. Beloppet fastställs årligen i utbildningsnämndens verksamhetsplan.

Hur stort strukturbidraget bör vara har utretts ur en rad aspekter och två modeller för att beräkna beloppets storlek har prövats. Utgångspunkten för beräkningarna har varit att strukturbidraget ska bidra till att täcka de ökade kostnader som resursskolorna har med anledning av att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och därigenom ge de fristående resursskolorna mer förutsägbara och hållbara förutsättningar. En ytterligare utgångspunkt har varit att strukturbidraget inte ska avse att täcka kostnader som enligt skolförfattningarna ska täckas av tilläggsbelopp.

Grunden för beräkningarna har i den första modellen varit ett försök att ta fram de faktiska *generella* kostnader som resursskolor har, och som inte avser de insatser som ska finansieras av tilläggsbelopp.

I den enkät som beskrivs i avsnitt 2.2.2 ombads resursskolorna uppge vilka kostnader det har för sina *generella* insatser och åtgärder, alltså kostnader som enligt skolförfattningarna ska täckas av

grundbeloppet. Av svaren framgår att huvudmännen haft svårt att renodla kostnader som avser generella insatser, relativt de kostnader som är knutna till en enskild elevs behov. I det gemensamma svar som tio huvudmän formulerat finns endast en sammanlagd beräkning av kostnader på såväl generell som individuell nivå. Enligt huvudmännens beräkning ligger resursskolornas totala kostnader på i genomsnitt 406 800 kronor per elev och år.

Den kostnadsnivå som resursskolorna beräknat är väsentligt högre än den ersättning som skolorna de facto fått under en lång rad år. Den genomsnittliga ersättningen per elev och skola varierar stort, från ca 203 000 kronor per elev på skolan med lägst genomsnittligt tilläggsbelopp, till 424 000 kronor per elev på skolan med högst tilläggsbelopp. Den beräkning som huvudmännen gjort i enkäten bedöms därför ligga klart över skolornas historiska faktiska kostnader.

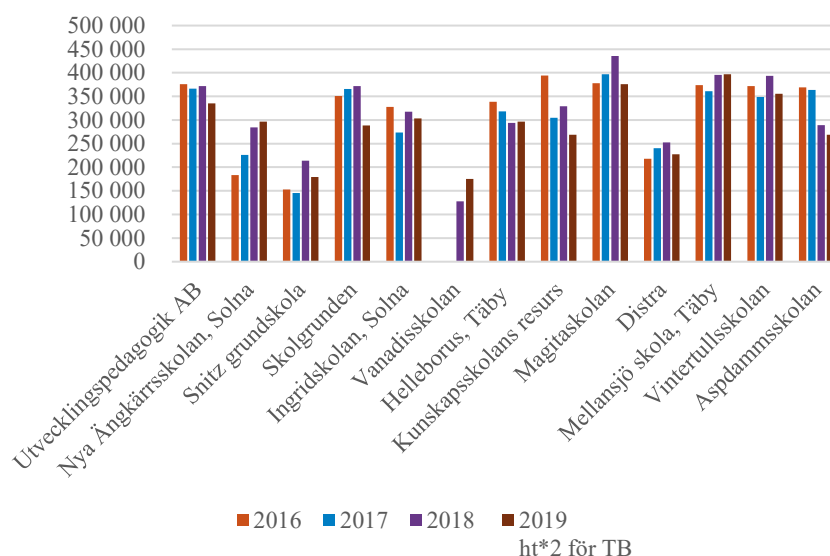
Utredningen har istället beräknat kostnaderna utifrån de parametrar som de fristående huvudmännen lyft fram som utmärkande för sin generella organisation. Beräkningen bygger på befintlig statistik över lärartäthet samt uppgifter om lokalkostnader, elevhälsa och övrig personal, och förstärkt ledning och administration. Detta ger en teoretisk totalkostnad per elev på resursskola utöver det nuvarande grundbeloppet. Från denna kostnad subtraheras det belopp som i *genomsnitt* utbetalas i form av tilläggsbelopp. Differensen blir skolornas teoretiska behov av strukturersättning för *generella* merkostnader på grund av sitt begränsade mottagande.

Tabell 3, beräkning av strukturersättning, metod 1.

Ökade kostnader (generellt och individuellt) jämfört med en "vanlig" skola	Tkr per elev
Ökad lärarkostnad (4 elever per lärare jämf. m 13)	120
Ökad lokalkostnad	10
Ökad overhead (ledning / admin)	20
Förstärkt elevhälsa	30
Resurspedagog / elevassistenter	30
Summa	210
Genomsnittligt utbetalt tilläggsbelopp per totalt antal elever i 2019 års nivå	-175
Differens, dvs behov av strukturersättning	35

En alternativ beräkningsmodell är att utgå ifrån de tilläggsbelopp som har utbetalats tidigare. Hur mycket tilläggsbelopp som skolorna har fått varierar mellan åren, huvudsakligen beroende på att skolornas elevsammansättning har varierat.

Figur 4, belopp per inskriven stockholmselev på de största resursskolorna / Huvudmännen under åren 2016 – 2019 (exklusive den extra utbetalningen 2019).



En beräkningsmodell som jämför tidigare utbetalt belopp med nuvarande nivå utgår ifrån att de tidigare utbetalda beloppen då motsvarade skolornas behov. Differensen mellan 2019 års nivå på tilläggsbelopp (beloppet för hösttermin x 2 exklusive extrautbetalningen) och 2018, det år då mest pengar betalades ut i tilläggsbelopp, antas på systemnivå utgöra ett mått på de resurser som behöver tillföras i form av strukturersättning. 2018 uppgick tilläggsbeloppen för resursskolor till 126 mnkr. Enligt 2019 års nivå utbetalades 108 mnkr. Differensen på elevnivå motsvarar cirka 28 000 kr per elev. Utifrån denna analys bedömer utredningen att en rimlig nivå på strukturersättningen, inklusive justering för prisökningar, är 36 000 kr per elev och år. Beloppet bör årligen fastställas av nämnden i verksamhetsplanen.

En jämförelse av storleken på den sammanlagda strukturersättningen (socioekonomisk ersättning + strukturersättning för fristående resursskolor) kan göras med grundskolor som har samma måluppfyllelse som de fristående resursskolorna.

Vid en jämförelse av elever som nådde gymnasiebehörighet i resursskolor 2018/2019 med motsvarande index avseende socioekonomisk bakgrund har de resursskolor som är jämförbara²⁴ en andel gymnasiebehöriga om 65 %. Detta innebär att resursskolorna i detta hänseende kan jämföras med de tio grundskolor som har störst behov beräknat utifrån socioekonomisk bakgrund. Den nuvarande socioekonomiska fördelningen ger dessa skolor ett något lägre belopp per elev per år än vad som föreslås för resursskolorna. De fristående resursskolorna får i genomsnitt 8000 kr i socioekonomisk ersättning och tillsammans med de föreslagna 36 000 kr i särskild ersättning ges dessa skolor i sammanhanget ett kraftigt förstärkt grundbelopp. De insatser som görs i de skolor där den socioekonomiska strukturen är som mest utsatt är på individnivå inte lika omfattande som på resursskolorna och ordinarie skolor har dessutom möjlighet att omfördela grundbelopp mellan elevgrupper på ett sätt som är svårt för de fristående resursskolorna, varför skillnaden bedöms vara rimlig.

3.1.3 Handläggning

Samtliga skolor med stockholmselever föreslås få information om det nya strukturbidraget till resursskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor ombeds anmäla sitt berättigande till strukturtillägget som efter formellt godkännande betalas ut per elev i samband med den ordinarie månadsbetalningen. Hur handläggningen formellt ska gå till blir en fråga för införandeprojektet, men processen föreslås utformas i form av en försäkran från skolorna om att de uteslutande tar emot elever med varaktiga åtgärdsprogram. Om det kommer förvaltningen till kännedom att uppgifterna är felaktiga kan bidraget dras in.

3.1.4 Införande av strukturbidrag

Strukturbidraget ersätter det tillfälliga stöd som utbetalats till resursskolor under innevarande läsår och som beslutats för hösten 2020. Från januari 2021 ersätts skolan för varje elev på en fristående resursskola med det nya strukturbidraget i samband med ordinarie utbetalning av grundbelopp månadsvis.

²⁴ Skolverket publicerar inte statistik då det rör sig om färre än 10 elever, vilket är vanligt vid resursskolor. Jämförelsen baseras därför på 6 skolor.

3.2 Nytt system för särskilda undervisningsgrupper i den kommunala grundskolan

Varje skola ska vara den bästa för de barn som går där, oavsett behov. Den bärande tanken i utredningens förslag är därför att elever, i så hög grad det är möjligt, ska få det stöd de behöver på en skola nära hemmet. Förslaget är en utveckling av den strategi som antogs av utbildningsnämnden 2018-06-14 och som syftade till att utveckla stadens arbete för barn i behov av särskilt stöd.²⁵ Utgångspunkten är att stödet så långt det är möjligt ska ges inom ramen för eller i nära anslutning till den ordinarie undervisningen. Elever som har omfattande behov av särskilt stöd, och som bedöms behöva undervisning i särskild undervisningsgrupp, ska erbjudas undervisning i specialiserade undervisningsgrupper. Också för dessa grupper är utgångspunkten att de ska finnas i anslutning till den egna skolan eller i samarbete med övriga skolor i närområdet.

I utredningen ges ramarna för den organisation som föreslås. Detaljer kommer att behövas utredas närmare inom ramen för ett införandeprojekt.

Illustrationen nedan beskriver översiktligt den organisation som föreslås.

Sammanfattningsvis innehåller förslaget följande delar.

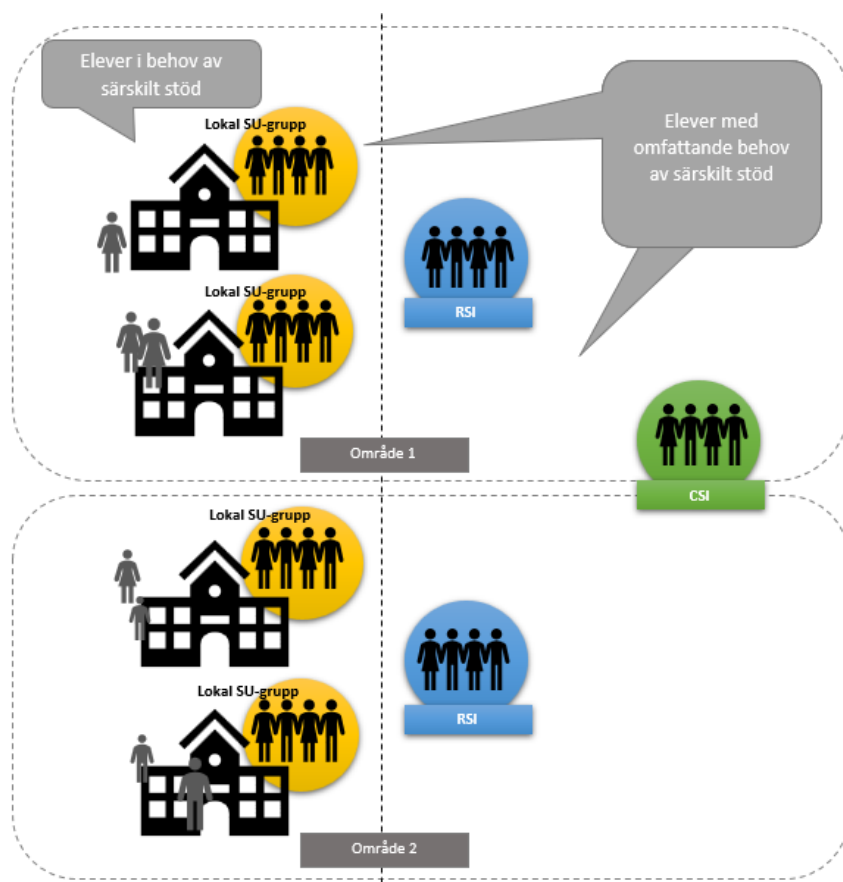
- Att alla skolor vid behov kan och ska ha särskilda undervisningsgrupper
- Att det i varje stadsdelsområde finns en eller flera regionala grupper (RSI) för elever med omfattande behov av särskilt stöd
- Att det därutöver finns ett antal övergripande högspecialiserade centrala grupper (CSI) med hög kompetensnivå för elever vars behov inte kan mötas i mer lokala grupper.
- Att ett införandeprojekt startas inom vilket nödvändiga steg mot ett införande kan tas, inklusive gemensamma rutiner och anvisningar.

Samtliga förslag avseende nytt system för särskilda undervisningsgrupper ska rymmas inom samma ekonomiska ram som idag och innebär ingen merkostnad.

²⁵ Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor, utbildningsförvaltningen, Dnr 1.3.2-46232018

Utredningen har diskuterat olika möjliga organisationer. Målet har varit att skapa möjligheter till inkluderande lösningar i elevers hemskolor eller i elevens närområde. Det innebär att lösningar på kort eller längre sikt som inte leder mot detta mål inte har diskuterats vidare. Istället har fokus legat på att skapa en organisation där ansvaret för elevens skolgång tydliggörs, där alla elevers behov möts, där kostnaderna hålls inom befintlig budgetram och där det skapas möjlighet för skolorna att få det stöd de behöver i att utveckla sin verksamhet i denna riktning.

Utredningen har som arbetsnamn på centrala och regionala grupper utgått från dagens benämning CSI (Central grupp för särskild inriktning) och kallat de framtida grupperna RSI respektive CSI. Dessa benämningar behöver ses över i kommande införandeprojekt.



3.2.1 Lokala särskilda undervisningsgrupper

Vid varje skola ska det finnas möjlighet och stöd för att tillskapa en särskild undervisningsgrupp (SU-grupp). Dessa mindre grupper ska vara flexibla vad gäller antal platser men också avseende målgrupp. Rektor fattar beslut om placering, som kan gälla kortare eller längre perioder, och omfatta allt från hela skoldagen till enstaka ämnen.

Grupperna finansieras inom ramen för grundbeloppet. För elever med omfattande behov av särskilt stöd kan skolan söka verksamhetsstöd.

En särskild undervisningsgrupp ska inrättas på skolan så snart det uppstår ett sådant behov. Därför behöver ett centralt utarbetat stöd tas fram kring arbetsmetoder, tydlighet i ekonomiska förutsättningar, inventering av möjliga lokaler och vilket stöd som finns att tillgå.

Det pågår, parallellt med detta projekt, ett arbete med att stötta skolor både i arbetet med de pedagogiska utredningar av elever som exempelvis riskerar att inte nå kunskapskraven som ska göras och vid upprättande av åtgärdsprogram. Här planeras redan inför hösten 2020 kurser och ett vägledningsmaterial till skolorna. Vidare arbetar förvaltningen med ett konkret förslag till stöd vid uppstart av SU-grupper. Stödet kommer att bland annat att omfatta logistiken kring hur en SU-grupp startas upp och i övrigt möjlighet till "hands on" hjälp i detta arbete. Genom detta parallella projekt skapas en enhetlighet i hur utredningar görs, hur åtgärdsprogram utformas och hur en SU-grupp startas. Arbetet är avgörande för att den ovan föreslagna organisationen ska bli framgångsrik.

3.2.2 RSI-grupper

I varje stadsdelsområde ska det finnas åtminstone en Regional grupp med Särskild Inriktning, en RSI-grupp. Formellt är en RSI-grupp en SU-grupp vilket innebär att regelverket för SU-grupper ska tillämpas. Målgruppen är elever, framför allt i de högre årskurserna, som har behov av insatser som inte bedöms kunna mötas på respektive hemskola.

I varje stadsdelsområde föreslås en styrgrupp tillsättas, där respektive grundskolechef är ordförande och där samtliga rektorer ingår. Dessa styrgrupper skall bereda varje placering i RSI-grupper. Det formella beslutet fattas av rektorn för elevens hemskola. Eleverna tillhör sina hemskolor och hemskolans rektor är fortsatt ansvarig för eleven. Rutiner för placering av elever ska vara tydliga och gemensamma för staden, men grupperna kan variera i sin specialisering. Ett grundkriterium ska vara att eleven har omfattande behov av särskilt stöd och att skolan i normalfallet tidigare har sökt och beviljats verksamhetsstöd.

Placering ska omprövas regelbundet i syfte att slussa tillbaka elever som bedöms kunna få ett adekvat stöd i sina hemskolor, en målsättning som även ska ingå i elevens åtgärdsprogram och handlingsplan.

RSI-grupper föreslås finansieras av grundbelopp, ersättning motsvarande verksamhetsstöd på gruppnivå samt en schablonavgift för samtliga skolor kopplade till gruppen. När en elev placeras i en RSI-grupp upphör alltså det individuella verksamhetsstödet. Istället utgår en fast ersättning per plats i RSI-grupp.

Schablonavgiften föreslås administreras något av följande två sätt; antingen genom att varje deltagande skola betalar en andel av sin budget, eller genom att en liten del av grundschablonen dras från skolpengen i förvaltningens övergripande budget och används för ändamålet.

Rektor för den skola där RSI-gruppen är belägen får inte vara verksamhetschef för RSI-gruppen, då en elev bara kan ha en rektor. Exempelvis kan en biträdande rektor vara verksamhetschef för gruppen. Detta illustreras i det följande: En elev från skola A går i en RSI-grupp som fysiskt är placerad vid skola B. Eleven från skola A kan bara ha en rektor. Därmed bör inte ansvaret för RSI-gruppen ligga på rektor från skola B utan någon annan, ex. en verksamhetschef. Detta för att det inte ska råda några tvivel om att det faktiskt är rektor för skola A som ansvarar för elevens undervisning när denne går i RSI-gruppen.

3.2.3 CSI-grupper

I dag finns ca 200 platser i CSI-grupper runt om i staden. På sikt föreslås dessa grupper omvandlas stegvis så att vissa kvarstår som högspecialiserade CSI-grupper, medan andra övergår till att bli RSI-verksamhet. De elever som idag går i CSI-grupper ska inte påverkas av förändringen. Grupperna ska finnas kvar och övergången till den föreslagna organisationsmodellen ska ske utan att nuvarande elevers situation förändras.

I den nya modellen föreslås CSI-grupper utgöra högspecialiserade grupper för eleverna med de allra största behoven. Ansökan om placering vid en CSI-grupp görs av berörd rektor efter samråd med den regionala styrgruppen och beviljas, på samma sätt som idag, centralt. Eleven erbjuds plats och vårdnadshavarna tackar ja eller nej till platsen. Om vårdnadshavare tackar ja skrivs eleven in i den skola där CSI-gruppen finns.

För elever i CSI-grupper finansieras verksamheten av det grundbelopp som utgår för eleverna på skolan samt ett fast verksamhetsstöd per plats motsvarande det som finns idag.

Gemensamt för samtliga placeringar i särskilda undervisningsgrupper är att det åligger skolan att följa eleven och anpassa stödet till elevens behov, vilket innebär att elevens stöd i särskild undervisningsgrupp kan omprövas och att en elev får undervisning och/eller särskilt stöd i en vanlig klass på skolan.

3.2.4 Införande av ny organisation

Idag finns 11 CSI grupper med sammanlagt knappt 200 platser. Ytterligare 25 platser är beslutade. Därutöver finns idag ungefär 50 platser på områdesgemensamma SU-grupper. Enligt förslaget ska uppskattningsvis hälften av nuvarande CSI-platser kvarstå i form av högspecialiserade CSI-grupper och hälften utgör tillsammans de nuvarande områdesgemensamma SU-grupperna grunden till RSI-grupperna. Sammantaget bedöms det behövas omkring 250 platser i regionala grupper och 100 platser i CSI-grupper, det vill säga totalt ca 350 platser i specialiserade särskilda undervisningsgrupper, RSI och CSI. Utöver dessa grupper ska alla skolor vid behov starta och driva lokala SU-grupper på respektive skola.

Att införa en ny organisationsmodell för elever i behov av särskilt stöd måste ske stegvis med målet att modellen ska vara fullt införd inför hösten 2023. Utredningen föreslår att förvaltningen ges i uppdrag att initiera ett införandeprojekt i syfte att förbereda för och införa den nya organisationsmodellen. I uppdraget ska ingå att

- Inventera behovet av RSI och CSI-platser
- Inventera hinder och möjligheter för uppstart. Här ingår exempelvis lokalmässiga resurser, men också organisatoriska och kompetensmässiga
- Kriterier och grund för bedömning av placering inom de föreslagna RSI- och CSI-grupperna harmoniseras och formuleras.
- Utforma en modell för gruppernas specialisering utifrån stadens behov, inklusive gemensamma rutiner och anvisningar.
- Formulera resursfördelning till RSI- och CSI-grupper. Stödet för dessa grupper tillsammans med fortsatt individuellt sökbart verksamhetsstöd ska finansieras inom ramen för dagens samlade budget för verksamhetsstöd och CSI-grupper.
- Utforma en finansieringsmodell för schablonavgift till RSI-grupp från varje skola, samt nivån på denna.

3.3 Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd - fortsatt handläggning mm

Den oberoende granskningen har visat att stadens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp på en mer övergripande nivå håller god kvalitet och uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. Granskningen har inte på någon punkt gett fog till att övergripande förändra hanteringen. Utredningens utgångspunkt är därmed att granskningen inte påverkar utredningens övergripande förslag. De behovsgrupper och beloppsnivåer som finns idag har inte omfattats av utredningen. I nuläget föreslås därför inga ändringar.

De förslag som lämnas från den oberoende granskaren hanteras separat i tjänsteutlåtandet till nämnden. Förslagen från den oberoende granskningen och aktuella domar gör att förvaltningens rutiner för ansökan, handläggning och beslut kan komma att ändras något inför 2021.

4 Risk- och konsekvensanalyser

4.1 Risk- och konsekvensanalys, strukturbidraget

I avsnitten 4.1 och 4.2 beskrivs de risker och konsekvenser utredningen har kunnat se kring det föreslagna strukturbidraget, samt ges en diskussion kring dessa. Barnkonsekvensanalys samt jämförelseanalys utgör separata avsnitt 4.3 samt 4.4.

4.1.1 Skol- och huvudmannaperspektivet

- Konstruktionen med tilläggsbelopp har fått kritik för att den skapar en oförutsägbarhet för huvudmännen. Denna oförutsägbarhet är inte möjlig att hantera med mindre än att skollagen skrivs om. Strukturbidraget bidrar till att skapa en ökad förutsägbarhet. Skolorna kommer dock fortsatt att vara beroende av att söka tilläggsbelopp för de elever som är i behov av omfattande stöd.
- Kriteriet för att få strukturbidraget är att skolan begränsar sitt mottagande till elever med åtgärdsprogram som är i behov av särskilt stöd. Det innebär att skolor som inte i sin helhet har ett begränsat mottagande inte får del av struktureringsförmånen. Fristående skolor i övrigt förutsätts, på motsvarande sätt som kommunala skolor, kunna omfördela medel mellan elevgrupper. Därmed finns heller inte samma behov av ett strukturbidrag.
- Ett högt strukturbidrag riskerar att skapa ekonomiska incitament att utöka verksamheten med fler elever vars behov av stöd inte är lika omfattande. Nivån på strukturbidraget innebär att tilläggsbeloppet, i de fall det beviljas, även fortsättningsvis utgör den större delen av finansieringen av resursskolornas särskilda stöd till elever med omfattande behov av särskilt stöd.

4.1.2 Utbildningsförvaltningens perspektiv

- I dialogen med resursskolorna har det väckts farhågor om att ett införande av ett strukturbidrag kan leda till mer restriktiva bedömningar av tilläggsbelopp. Den oberoende gransk-

ning som genomförts av förvaltningens handläggning av tilläggsbelopp visar att handläggningen håller god kvalitet och uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. Den nuvarande bedömningsnivån för tilläggsbelopp behöver således gälla även framgent, och det ska följas upp att så sker.

- Handläggningen av strukturbidraget får inte bli omfattande. Kriterierna måste vara enkla och tydliga och ansökningsförfarandet enkelt, exempelvis genom en blankett där skolan försäkrar att den är resursskola.

4.1.3 Vårdnadshavarperspektiv

- För vårdnadshavare ger strukturbidraget ökad trygghet genom att resursskolorna har en mer stabil ekonomisk grund.

4.1.4 Elevperspektiv

- För elever i resursskolor ger strukturbidraget ökad trygghet såsom ovan beskrivits. Risken att elevens skola lägger ner sin verksamhet minskar om skolan har en mer stabil ekonomisk grund.
- Det finns en risk att strukturbeloppet, i de fall det är fråga om enstaka stockholms elever på resursskolor i andra kommuner, inte specifikt kommer stockholms eleven till godo, utan går in i skolans totala budget. Detta gäller även grundbelopp och socioekonomisk fördelning och är en följd av att kommuner tillämpar olika regelverk och belopp. Utredningens utgångspunkt har varit att elever folkbokförda i Stockholm ska behandlas lika, oavsett skolans lägeskommun. I utredningens kontakter med övriga närliggande kommuner har framkommit att det sannolikt kommer att införas liknande strukturbidrag i andra kommuner i länet.

4.2 Risk- och konsekvensanalys, ny organisation för kommunal verksamhet

Den nya organisationen kring särskilda undervisningsgrupper har vuxit fram baserad på tidigare beslut i nämnd och i samverkan med grundskoleavdelningen. De risker och konsekvenser som har framkommit har löpande fogats in i utredningen. Exempelvis har diskuterats att en förändring av de särskilda undervisningsgrupperna kan komma att påverka de elever som idag går i dessa. Utredningens

förslag är ett succesivt införande där inga elever påverkas i den mening att de måste byta grupp eller skola på grund av den nya organisationen.

4.3 Konsekvenser för barns rättigheter

Stockholms stads *Program för barnets rättigheter och inflytande* slår fast att beslutsfattare och medarbetare ska beakta barnperspektivet och omsätta barnets rättigheter i alla beslut, uppdrag och i det dagliga arbetet. Barnrättsperspektivet har varit integrerat i utredningen ur flera perspektiv.

Barnkonventionens artikel 12 lyder *"Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet."* Utredningen har under våren haft dialog med företrädare för två elevorganisationer (SVEA och Sveriges Elevråd) i syfte att föra direkt dialog med barn och ungdomar. Elevorganisationernas synpunkter har varit viktiga för utredningen och redovisas i korthet under avsnitt 2.2.2. Utredningen har även haft dialog med föreningen Attention och utbildningsnämndens funktionshinderråd. Även om de företrädare för intresseorganisationer som ingått i dialogen är vuxna arbetar föreningarna i stor utsträckning med att bevaka barns rättigheter inom sin målgrupp. Återkoppling kring utredningens resultat har skett såväl muntligen som skriftligen till nämnda organisationer.

Barnkonventionen har ett antal artiklar som på olika sätt berör de elever som är föremål för utredningens förslag. Störst relevans har artikel 23 *"Barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället"* och artikel 28 *"Barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla"*.

Utredningens förslag syftar till att öka förutsättningarna för en bra och inkluderande utbildning för elever med omfattande behov av särskilt stöd, såväl inom den kommunala skolan som inom fristående skolor i allmänhet och fristående resursskolor i synnerhet. Förslagen syftar till att fler elever ska kunna få rätt form av stöd inom den kommunala skolan. Förslaget innebär också ett ökat ekonomiskt stöd till fristående resursskolor, vilket ökar förutsättningarna för en stabilitet i verksamheten, vilket är till gagn för eleverna utifrån såväl artikel 23 som artikel 28.

Projektgruppens bedömning är därför att förslaget på lång sikt kommer att ha positiva konsekvenser och effekter för elever i såväl

kommunens egna grundskolor som fristående verksamheter. För att minimera risken för eventuella negativa konsekvenser till följd av omorganisering vid införandet av ny organisation ska stöd ges från central förvaltning, se avsnitt 3.2.

4.4 Konsekvenser för jämställdhet

Utredningens förslag innebär inga skillnader baserat på kön, avseende resursfördelning eller verksamhetens utformning. Förslaget bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

I dag finns, generellt sett, fler pojkar än flickor i de verksamheter som utredningen omfattar. Bland ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd är andelen pojkar väsentligt högre. För 2019 avsåg 71 procent (tilläggsbelopp) respektive 78 procent (verksamhetsstöd) av ansökningarna pojkar. Av det totala antalet beviljanden avsåg 76 procent pojkar 2019. I det fortsatta arbetet med målgruppen är det angeläget att säkerställa att flickor och pojkar erbjuds stöd på lika villkor utifrån sina individuella behov.