

Rapport

Projektbeställare: Förskole- och grundskolenämnden

Förvaltningschef: Louise Furness

Datum: 2020-11-09

Likvärdig resursfördelning

Tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och strukturbidrag



Innehåll

1. Sammanfattning	4
1.1 Principer för resursfördelning	4
1.2 Särskilda insatser i undervisningen	5
1.3 Nationella rapporter	6
1.4 Samverkan	7
1.5 Utredningens slutsatser	7
2. Utredningens syfte och mål	10
2.1 Syfte	10
2.2 Mål	10
2.3 Disposition och avgränsning	10
3. Bakgrund	11
4. Nuläge	11
4.1 En likvärdig utbildning	11
4.2 Principer för resursfördelning	11
4.3 Tilläggsbelopp, interkommunal ersättning och verksamhetsstöd i Österåkers kommun	15
4.4 Särskilda insatser i undervisningen	16
4.5 Kommuners tillämpning av särskilda organisatoriska lösningar idag 21	
4.6 Forskning om konsekvenser av särskilda organisatoriska lösningar	23
5. Forskning och historik	25
5.1 Historisk tillbakablick på elevsyn i skolan	25
5.2 Inkluderande elevsyn internationellt och nationellt	28
5.3 Inkluderingsbegreppet i Sverige	30
5.4 Inkludering i praktiken och i debatten	31
6. Tillämpbara utredningar och rapporter	33
6.1 Skolkostnadsutredningen	33
6.2 Delbetänkande- ”En annan möjlighet till särskilt stöd- reglering av kommunala resursskolor” (SOU 2020:42)	34
6.3 Offentliga bidrag på lika villkor (Prop. 2008/09:171)	40
6.4 Stockholm stads utredning	41

7.	Uppföljning av utredningens projektmål.....	42
7.1	Samverkan.....	42
8.	Utredningens slutsatser.....	47
8.1	Förvaltningen föreslår ett permanent strukturbidrag.....	47
8.2	Samlad individbaserad bedömning av verksamhetsstöd, tilläggsbelopp samt interkommunal ersättning.....	49
8.3	Utredningen föreslår framskrivande av plan för arbete mot målet ”Länets bästa skolkommun”.....	50
8.4	Utredningen föreslår förstärkt samverkan med andra kommuner med särskilt fokus på närliggande norrortskommuner.....	51
9.	Ekonomi.....	52
9.1	Överväganden av strukturbidrag storlek.....	52
10.	Risk- och konsekvensanalys	56
10.2	Konsekvenser för barns rättigheter	57
10.3	Konsekvenser för jämställdhet	57
11.	Bilagor	59
12.	Källförteckning	60

I. Sammanfattning

Denna utredning syftar till att alla utförare ska ersättas på ett likvärdigt sätt för att kunna ge bästa möjliga förutsättningar för varje elev att utvecklas och nå sin fulla potential, just där eleven befinner sig. Utredningens mål var att framställa en tillämpbar modell för likvärdig resursfördelning gällande ”elevstöd” i Österåkers kommun, bland annat innefattande resursskolor.

Alla elever ska nå målen för sin utbildning. För det krävs bland annat att resurser fördelas likvärdigt, inte alltid lika. Synen på elevers olika förutsättningar och behov och hur skolan har utformat undervisningen i relation till detta har varierat över tid. Utbildningsväsendet har sedan 1800-talet deklarerat att alla barn, oavsett bakgrund och förutsättningar, ska ha rätt till god utbildning på lika villkor tillsammans med andra barn. Det har genom historien funnits en strävan mot en sammanhållen skola, dock parallellt med förekomsten av organisatorisk differentiering. Elever har på olika grunder delats upp i skilda grupper eller skolformer, oftast utifrån någon form av kriterier.

I läroplan för grundskolan står att undervisningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och behov.¹ Kommunen ska fördela resurser efter barnen och elevernas olika förutsättningar och behov.² Kommunen ska bland annat besluta om bidrag till enskilda huvudmän enligt regler i skolförfattningarna.

I.1 Principer för resursfördelning

Österåkers kommun fördelar i dagsläget resurser enligt följande;

- Grundbelopp, som i regel är lika för alla barn och elever inom samma ålders- och verksamhetskategori.
- Tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och interkommunal ersättning som kan utgå till utförare för barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd.
- Strukturbidrag, som avser resurser som fördelas utifrån strukturella perspektiv på barn och elevers olika förutsättningar och behov. I dagsläget fördelas strukturbidrag i Österåkers kommun avseende socioekonomiska faktorer (så kallat SALSAs) samt glesbygdskompensation (så kallat skärgårdsstöd).

¹ Skolverket. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, kap 1.

² 2 kap. 8 § Skollagen.

I.2 Särskilda insatser i undervisningen

Skolan måste organisera, planera och anpassa lärmiljö och undervisning så att alla elever får den *ledning och stimulans* som krävs för att nå målen. För vissa elever innebär det *extra anpassningar* i form av stödinsatser som lärare och annan skolpersonal genomför i ordinarie undervisning. Det kan till exempel handla om specialpedagogiska insatser av mindre ingripande karaktär. Räcker inte extra anpassningar för att eleven ska nå målen ska rektor skyndsamt utreda om behov av *särskilt stöd* föreligger. Om utredningen visar att ett sådant behov finns ska rektor fatta beslut om att upprätta ett åtgärdsprogram.³ Elevhälsan har en viktig roll i detta arbete och omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.⁴ Ett exempel på åtgärd inom ramen för särskilt stöd kan vara att eleven får stöd i en *särskild undervisningsgrupp*.

Inom ramen för särskilt stöd kan skolor behöva sätta in så kallade *extraordinära stödinsatser*. Dessa insatser bör betraktas som väsentligt avvikande från insatser som rimligtvis kan ersättas via grundbeloppet. För de flesta elever med behov av särskilda stödinsatser ges stödet på den skola där eleven går.

Särskild undervisningsgrupp

Rektor har möjlighet att starta särskilda undervisningsgrupper, för en eller flera elever.⁵ Eleven kan ha hela eller delar av sin undervisning i den särskilda undervisningsgruppen som kan vara placerad inom skolenheten eller i andra lokaler med annan personal. Det är dock inte fråga om en särskild undervisningsgrupp om eleven byter skolenhet.⁶

Ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska alltid fattas av rektorn och ske inom ramen för ett åtgärdsprogram. Beslutsrätten får inte delegeras till någon annan.

Central särskild undervisningsgrupp

Det finns ingen formell beteckning för vad en ”central särskild undervisningsgrupp” är. Eftersom en rektor per definition endast kan besluta inom sitt ansvarsområde, det vill säga den egna enheten, så blir förhållandet till en särskild lokal med särskilda lärare, belägen utanför den egna skolenheten svårtolkad i sin konstruktion. Centrala särskilda undervisningsgrupper är således en lokal konstruktion som används på olika sätt i olika kommuner och omfattas inte av skollagen.

Resursskolor

³ 3 kap. 9 § skollagen.

⁴ 2 kap. 25 § skollagen.

⁵ 3 kap. 11 § skollagen.

⁶ SOU: 2020 42, s. 57

Möjligheten för fristående skolor att begränsa sitt mottagande av elever infördes i 2010 års skollag,⁷ men i praktiken inriktade sig flera fristående skolor mot elever i behov av särskilt stöd även tidigare. Även kommunala skolor har numera, efter en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD),⁸ möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor med denna begränsning av mottagandet kallas vanligen *resursskolor*.

1.3 Nationella rapporter

Under de senaste åren har ett antal centrala utredningar genomförts och publicerats som kan anses ha bäring på utredningen. Som exempel kan nämnas att Skolkostnadsutredningen redan 2014 skrev fram förslag på att använda strukturbidrag som ersättningsmodell till resursskolor. En annan mer aktuell rapport är delbetänkandet ”En annan möjlighet till särskilt stöd- reglering av kommunala resursskolor” (SOU 2020:42) som bland annat ringar in och föreslår följande;

- Skolor behöver utveckla inkluderande lärmiljöer som skollagen ger tillräckligt utrymme för
- Det finns gränsdragningsproblem
- Det är inte entydigt om resursskolor möter behoven
- Begreppet resursskola införs i skollagen
- Reglering av kommunala resursskolor
- Finansieringen av fristående resursskolor är problematisk
- Myndigheterna ska stödja tillämpning av tilläggsbelopp
- Statistik om resursskolor bör samlas in

Delbetänkandet konstaterar också att obehöriga som arbetar som lärare ofta behöver mer stöd för att klara av att anpassa undervisningen. En begränsad förmåga att anpassa undervisningen kan leda till en ökad efterfrågan på att eleven ska ges stöd utanför det ordinarie sammanhanget. Enskilda skolor kan också ha sämre förutsättningar att möta elevers behov av särskilt stöd, vilket också kan bidra till att efterfrågan på särskilda organisatoriska lösningar ökar.

Det är genom att anpassa lärmiljöerna som skolan kan möta elevernas olika behov och förutsättningar. Samtidigt konstaterar utredningen att det ibland måste vara möjligt att organisera undervisning i en annan miljö än den ordinarie.

⁷ 10 kap. 35 § skollagen.

⁸ Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.

Utredningen konstaterar att dagens skollagstiftning ger ett betydande utrymme för flexibla lösningar vad gäller gruppindelning av såväl elever i behov av särskilt stöd som av övriga elever.

1.4 Samverkan

Utbildningsförvaltningen har samverkat och har pågående samverkan med ett flertal instanser för att inhämta synpunkter och goda exempel.

Andra kommuner har genomfört motsvarande utredning som Österåker, bland annat Stockholm och Solna stad. Liksom Österåker inrättade dessa kommuner ett liknande temporärt strukturbidrag till resursskolor. Stockholm och Solna har nu permanentat strukturbidrag till resursskolor. Österåker har initierat en samverkan i hela Stockholms län via ett strategiskt nätverk för utbildningschefer. Nätverket har tillsatt en arbetsgrupp i syfte att arbeta fram förslag på gemensam inriktning i frågan. Via kommunernas samverkansorgan Storsthlm har juridisk kompetens anlåtats. Denna menar att kommuner har laglig grund för tilldelning av strukturbidrag med grund i elevers olika förutsättningar och behov.

Österåkers egen regi, produktionsförvaltningen, tillika flertalet av representanter från andra kommuner förespråkar en likvärdig fördelning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Produktionen framhåller också att centrala särskilda undervisningsgrupper är kostnadsdrivande på motsvarande sätt som en resursskola.

1.5 Utredningens slutsatser

1.5.1 Förvaltningen föreslår ett permanent strukturbidrag

Förvaltningen föreslår ett permanent strukturbidrag till resursskolor, oavsett regi, tillika centrala särskilda undervisningsgrupper där elever folkbokförda i Österåkers kommun har sin placering. De utförare/enheter som ska vara berättigade till strukturbidraget ska begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Strukturbidraget ska kompensera för de ökade kostnaderna som resursskolan eller de kommunala centrala särskilda undervisningsgrupperna (CSUG) har till följd av att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Strukturbeloppet ska således betraktas som ett strukturellt komplement till, dock helt oberoende av, grundbeloppet, och därmed inte utgöra en del av ett eventuellt tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd.

Strukturbidraget syftar till att utförarna ska få bättre förutsättningar att anordna undervisning av god kvalitet och ska därför inte vara försumbart.

Strukturbidraget storlek bör motsvara det temporärt utbetalda bidraget vilket ligger på cirka 27 tkr per elev och år för elever i förskoleklass och grundskola. Bidraget bör vara lika stort för alla elever som har sin skolplacering på någon av omnämnda enheter. Beloppet ska årligen beslutas av Förskole- och

grundskolenämnden i samband med nämndens förslag till budget och fastställas av Kommunfullmäktige.

Lagstiftningen om tilläggsbelopp för fristående skolor påverkas inte i dagsläget av att huvudmannen samtidigt uppbär ett strukturbidrag. En fristående huvudman har fortfarande rätt att ansöka om tilläggsbelopp för enskilda elever. Rådande bedömningsnivå avseende tilläggsbeloppersättning är oberoende av ett införande av strukturbidrag.

Det bör understrykas att finansieringsförslaget med strukturbidrag till resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper inte är likställt med en strävan efter segregerade lösningar i skola och utbildning på motsvarande sätt som strukturbidrag med socioekonomisk viktning inte är likställt med att gynna skolsegregation.

Insatser som stärker integrerade lösningar i skolan samt bidrar till ökad kompetens hos lärare och skolledare, avseende anpassningar och variation i undervisningen, är de insatser som bäst gynnar elevernas måluppfyllelse.

1.5.2 Samlad individbaserad bedömning av verksamhetsstöd, tilläggsbelopp samt interkommunal ersättning

Utredningen föreslår en samlad individbaserad ansökan och bedömning till grund för tilldelning av verksamhetsstöd på samma sätt som fördelningsförfarandet för tilläggsbelopp samt interkommunal ersättning. Denna förändring bidrar till att säkerställa likvärdiga fördelningsprinciper för motsvarande syften samt adekvat uppföljning. Förslaget innebär en initialt ökad administration på utbildningsförvaltningen.

1.5.3 Utredningen föreslår framskrivande av plan för arbete mot målet "Länets bästa skolkommun"

Utredningen visar att det mest avgörande för elevernas möjligheter att nå målen är behöriga lärares skicklighet och skolledarnas förmåga att skapa och utveckla inkluderande lärmiljöer. Att föreslå finansieringsmodeller för särskilda organisatoriska lösningar, som i sig har svagt vetenskapligt stöd för vad som bidrar till elevers ökade måluppfyllelse, är således att betraktas som ett försök att fördela resurser likvärdigt efter elevernas förutsättningar och behov. Förslagen finansieringsmodell bör därmed inte likställas med insatser som forskning visar ökar elevers måluppfyllelse.

Österåker ska erbjuda en hög kvalitet i förskola och skola, där barn och elever utmanas, utvecklas och lär utifrån sina förutsättningar och når målen för sin utbildning. Systematisk fortbildning och stöd till lärare och skolledare är avgörande för en skola av hög kvalitet och bör vara fokus i insatser som syftar till att öka elevernas måluppfyllelse. Det framträder därför som en av utredningens mest centrala slutsatser att understryka lärarnas och skolledarnas skicklighet som det mest avgörande för elevers måluppfyllelse. Utredningen föreslår därför att en plan skrivs fram som syftar till att långsiktigt och

systematisk skapa kraft och tydlig riktning i kommande års skolutvecklingsinsatser samt *förtydliga innebörden* av Kommunfullmäktiges inriktningsmål ”Länets bästa skolkommun”. Planen ska särskilt belysa hur kommunen kan skapa en tillgänglig och anpassad lärmiljö för att kunna tillgodose alla elevers förutsättningar och behov, i syfte att nå målen för utbildningen. Planen ska stäcka sig över minst fem år.

Förskole- och grundskolenämnden väntas fatta beslut om antagande av planen under läsåret 2020/21.

1.5.4 Utredningen föreslår förstärkt samverkan med andra kommuner med särskilt fokus på närliggande norrortskommuner.

Utbildningsförvaltningen ska systematiskt verka för att nätverk och samverkansformer bidrar till en ständigt förbättrad likvärdighet, transparens och tydlighet avseende fördelning av resurser, främst inom det komplexa området ”elevstöd” eller ”likvärdighetsresurser”. Särskilt fokus på samverkan med närbelägna Norrortskommuner anses centralt.

2. Utredningens syfte och mål

2.1 Syfte

Denna utredning syftar till att alla utförare ska ersättas på ett likvärdigt sätt för att kunna ge bästa möjliga förutsättningar för varje elev att utvecklas och nå sin fulla potential, just där eleven befinner sig. För att nå dit behöver det finnas dialog, transparens och tydlighet avseende tillämpliga ersättningsmodeller. Utredningen syftar även till att belysa och öka förståelsen för elever i behov av särskilt stöd i utbildningsväsendet.

2.2 Mål

1. Framtagande av tillämpbar modell för likvärdig resursfördelning i grundskolan gällande ”elevstöd” i Österåkers kommun:
 - a) Tydlig, kommunicerad och förankrad finansieringsmodell för resursskolor inför 2021
 - b) Översyn och utveckling av rutiner för ansökan om tilläggsbelopp i syfte att underlätta administration, hantering och kommunikation
 - c) Säkerställa likvärdighet mellan så kallat verksamhetsstöd, tilläggsbelopp och interkommunal ersättning
2. Genom samverkan med utförare, resursskolor, förtroendevalda, tjänstemän, SKR, andra kommuner och nätverk identifiera utmaningar i dagens modell för att utveckla en likvärdig resursfördelning
3. Framtagande av en strategisk plan för kommunens inriktningsmål ”Länets bästa skolkommun”.

2.3 Disposition och avgränsning

Initialt presenteras en bakgrundsbeskrivning som redogör för utredningens upprinnelse samt ämnesinnehållet, inklusive adekvata begrepp. Därefter skildras en historisk tillbakablick samt relevant forskning och aktuella utredningar som har bäring på utredningen. Slutligen presenteras utredningens slutsatser och förslag samt ekonomiska perspektiv av förslagets konsekvenser. Utredningen begränsas till att avse förskoleklass och grundskola.

3. Bakgrund

Den 10 november 2019 fattade Förskole- och grundskolenämnden beslut om att Österåkers kommun tillfälligt skulle betala ut ett strukturbidrag om 13 475 kr per elev och termin under höstterminen 2019 och vårterminen 2020 till resursskolor där elever folkbokförda i Österåkers kommun hade sin skolplacering. Beslutet baserades på en översyn som genomfördes med anledning av de konsekvenser, till följd av en förändring i tillämpning av rättspraxis, som drabbade i synnerhet så kallade resursskolor.⁹

Utbildningsförvaltningen fick samtidigt i uppdrag av Förskole- och grundskolenämnden att utreda hur en likvärdig resursfördelning avseende elevstöd skulle kunna se ut i ett längre och mer hållbart perspektiv.

Det temporära strukturbidraget förlängdes för höstterminen 2020.¹⁰

4. Nuläge

4.1 En likvärdig utbildning

I läroplan för grundskolan står att undervisningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och behov.¹¹ Enligt skollagen ska utbildningen inom varje skolform vara likvärdig. En likvärdig utbildning innebär emellertid inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov vilket innebär att olika vägar att nå målet måste prövas. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

Kommunen ska fördela resurser efter barnen och elevernas olika förutsättningar och behov.¹² Kommunen ska besluta om bidrag till enskilda huvudmän enligt regler i skolförfattningarna.

4.2 Principer för resursfördelning

Österåkers kommun fördelar i dagsläget resurser enligt följande;

⁹ FGN 2019/0392.

¹⁰ FGN 2020/0191.

¹¹ Skolverket. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*, kap 1.

¹² 2 kap. 8b § skollagen.

- Grundbelopp, som i regel är lika för alla barn och elever inom samma ålders- och verksamhetskategori.
- Tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och interkommunal ersättning som kan utgå till utförare för barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd.
- Strukturbidrag, som avser resurser som fördelas utifrån strukturella perspektiv på barn och elevers olika förutsättningar och behov. I dagsläget fördelas strukturbidrag i Österåkers kommun avseende socioekonomiska faktorer (så kallat SALSAs) samt glesbygdskompensation (så kallat skärgårdsstöd).

Grundbelopp

Skolor tilldelas idag ett grundbelopp (skolpeng) per elev för att utföra de uppdrag som åligger en skola, i enlighet med skolförfattningarna.¹³ Inom grundbeloppet ska alla elever få *ledning och stimulans* samt vid behov *extra anpassningar*. Grundbeloppet ska även ersätta insatser inom så kallat *särskilt stöd* till de elever som bedöms vara i behov av det. Grundbeloppet ska täcka skolans ordinarie verksamhet och särskilda stöd. Kostnaderna för undervisande personal i den pedagogiska verksamheten och omsorgen ska således rymmas inom grundbeloppet.

Grundbeloppet avser täcka (regleras endast för fristående verksamheter):

- Undervisning: kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader
- Lärverktyg: kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader
- Elevhälsa: kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser (gäller ej förskola)
- Måltider: kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader
- Administration: kostnader för administrativa funktioner som ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation och liknande kostnader
- Mervärdesskatt (gäller enbart fristående utförare): ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp

¹³ 10 kap. 38 § skollagen.

- Lokalkostnader: kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering

Tilläggsbelopp avseende särskilt stöd

För enskilda elever kan fristående skolor utöver grundbeloppet ansöka om ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.¹⁴

Om tilläggsbelopp ska utgå bör det vara fråga om stödåtgärder av extraordinärt slag som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en elevs räkning för att i förlängningen säkerställa elevens måluppfyllelse. Stödet bör väsentligt avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla.¹⁵ Insatserna ska vara frekventa, kontinuerliga och utvärderas löpande.

Målgrupper för tilläggsbelopp är, enligt Österåker kommuns rutiner, barn och elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av;

- fysiska svårigheter, som till exempel rörelsehinder, syn- eller hörselnedsättning.
- medicinska/somatiska svårigheter som till exempel svår epilepsi eller diabetes.
- psykiska och/eller betydande sociala svårigheter, samt stora inlärningssvårigheter.

Stöd i form av särskild undervisningsgrupp, elevassistent och specialpedagogiska insatser ska, i de allra flesta fall, täckas av grundbeloppet. Ett barn eller en elev har rätt att få sitt stödbehov tillgodosett oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte.

Det är huvudmannen som ansöker om tilläggsbelopp, från barnet eller elevens hemkommun.

Verksamhetsstöd och interkommunal ersättning

De kommunala skolorna i Österåkers kommun ersätts för särskilda insatser genom så kallat verksamhetsstöd. Hur verksamhetsstödet ska fördelas till kommunens egenregi regleras inte i skollagen.

Verksamhetsstödet fördelas i Österåker av Förskole- och grundskolenämnden till Kommunstyrelsens produktionsutskott utifrån ett schablonbelopp som beslutas i budget årligen. Verksamhetsstödet omfördelas därefter av

¹⁴ 10 kap. 39 § skollagen.

¹⁵ Prop. 2015/16:134.

produktionsledningen till förskolor och skolor utifrån rektorernas beskrivning av behov. Beslut om omfördelning fattas av skolcheferna.

Kommunala skolor som tar emot elever folkbokförda i annan kommun kan ansöka om så kallad interkommunal ersättning. För interkommunal ersättning gäller att bidraget ska vara individuellt bestämt och utgå från elevens behov. Interkommunal ersättning beslutas, liksom tilläggsbelopp, för varje individ och söks av huvudmannen. Ersättningen utgår från hemkommunens fördelning av resurser om inget annat avtalas.

Strukturbidrag

Det finns i dagsläget inte någon formell beteckning eller lagrum, som reglerar eller benämner strukturbidrag. Dock kan det anses vara praxis då många kommuner använder sig av fördelningsmodellen samt begreppet. Strukturbidrag avser resurser som fördelas utifrån barn och elevers olika förutsättningar och behov, till exempel socioekonomiska faktorer och glesbygdskompensation. Strukturbidrag kan betraktas som ett komplement till grundbeloppet. I skollagen anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barn och elevers olika förutsättningar och behov, vilket kan anses utgöra juridisk grund för ersättning via strukturbidrag.¹⁶

4.2.1 Utmaningar i dagens modell

Det finns flera ekonomiska och organisatoriska utmaningar i dagens resursfördelningsmodeller. Tilläggsbelopp ska sökas och beviljas utifrån elevens individuella behov, vilket utesluter möjligheten att söka tilläggsbelopp för en elevgrupp eller för insatser på grupp- och skolnivå. Verksamhetsstöd å andra sidan, kan fördelas till en grupp elever vilket innebär att ansöknings- och beslutsprocesserna för respektive utförare kan skilja sig åt.

Skolförfattningarna tydliggör att tilläggsbelopp ska lämnas för elever med omfattande behov och där extraordinära stödinsatser krävs. Den nuvarande skollagen förtydligades 2016 om att det är elevens individuella behov som ska styra. Resursskolor uppger att de har högre kostnader på organisationsnivå för bland annat lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och elevhälsopersonal.¹⁷ Det är emellertid inte möjligt för en kommun att bevilja tilläggsbelopp för en skolas ökade kostnader på organisationsnivå, vilket utmanar resursskolornas möjlighet att förutspå de totala resurserna för skolans fasta organisation.

¹⁶ 2 kap. 8b § skollagen.

¹⁷ Snitt 175 tkr.

4.3 Tilläggsbelopp, interkommunal ersättning och verksamhetsstöd i Österåkers kommun

Sedan läsåret 2015/2016 har Österåkers kommun valt att dela upp budget för särskilt stöd mellan verksamhet i egen regi respektive fristående skolor och annan kommun. Fördelningsprincipen beslutades i enlighet med kommunens handlingsplan för ökad likvärdighet och förbättrad effekt av extra medel för särskilt stöd.¹⁸

I dagsläget är det fristående verksamheter samt kommunala enheter utanför kommunen som ges möjlighet att ansöka om resurser för extraordinära insatser kopplat till enskilda elever. Produktionen tilldelas istället årligen ett fastställt schablonbelopp som baseras på tidigare års utfall. Beloppet för verksamhetsstöd fastställs årligen av Förskole- och grundskolenämnden och omfördelas därefter av produktionsförvaltningens skolchefer till förskolor och skolor, i enlighet med en modell som utgår från rektorernas beskrivning av behov.

De fristående skolorna har uttryckt vissa nackdelar med den lagstiftade fördelningsmodellen avseende tilläggsbelopp. Bland annat beskrivs att det är svårt att förutspå intäkterna, eftersom ersättning via tilläggsbelopp ska föregås av en ansökan och en bedömning innan eventuell tilldelning. Fenomenet blir extra påtagligt för en skola då samtliga elever omfattas av särskilt stöd (resursskolor). Fördelarna för utföraren är att fristående skolor löpande har rätt att ansöka om ytterligare ersättning från elevens hemkommun om en insats förstärks eller ett nytt behov uppkommer. Bidragsbesluten är också överklagningsbara till förvaltningsdomstol. En annan fördel är att ersättningen har en koppling till eleven vilket bidrar till tydlighet exempelvis om eleven avslutar sin skolplacering. Vad gäller fördelningen av verksamhetsstöd till produktionen skildras följande för- och nackdelar:

Fördelar med nuvarande system

- Fördelning av verksamhetsstödet inför varje budgetår leder till en förutsägbar budget vilket underlättar framförhållning i planering av verksamheten.
- Fördelningsmodellen från produktionsförvaltningen ut till enheterna har fungerat tillfredsställande.
- Relativt sett mindre omfattande administration för utbildningsförvaltningen.

¹⁸ SKOLI5 2016/0007.

Nackdelar med nuvarande system:

- Schablonberäkning efter utfall gör att förändringar inte hanteras i modellen vilket på sikt kan göra den osäker i sin tillämpning.
- Tillkommande såväl som avslutade extraordinära insatser under pågående läsår kan inte kompenseras ekonomiskt. I den händelse att de extraordinära insatserna ökar blir modellen sårbar.
- Det är svårt att följa upp och analysera om relationen mellan tilldelade tilläggsbelopp och tilldelat verksamhetsstöd är relevant och likvärdig eftersom beräkningsgrunderna är olika. Likvärdig bedömning av resurstilldelning för extraordinära insatser på individnivå möjliggörs således inte för alla elever folkbokförda i Österåker.
- Det saknas underlag och tillämpbar modell för resursöverföring mellan Kommunstyrelsens produktionsutskott och Förskole- och grundskolenämnden då elever byter från enskild till kommunal eller från kommunal till enskild utförare under innevarande läsår.
- I den händelse att fler elever under innevarande budgetår söker en placering i en fristående enhet som därefter ansöker och beviljas tilläggsbelopp, är modellen kostnadsdrivande för kommunen eftersom modellen inte medger någon motsvarande justering av verksamhetsstödet. Dessa elevflyttningar har uppstått under de senaste tre åren.

Flera kommuner i Stockholms län, som använt samma fördelningsprincip som Österåkers kommun, har återgått till att alla tilläggsbelopp och verksamhetsstöd bereds och fördelas på samma sätt. Täby kommun, Norrtälje kommun och Stockholm stad är exempel på kommuner som återgått till att fördela verksamhetsstöd och tilläggsbelopp på samma sätt. I några kommuner fattas samtliga beslut på individbasis men verksamhetsstödet delas ut till den kommunala huvudmannen som en klumpsumma. Denna modell förespråkas av flertalet kommuner som Österåker har samverkat med.

4.4 Särskilda insatser i undervisningen

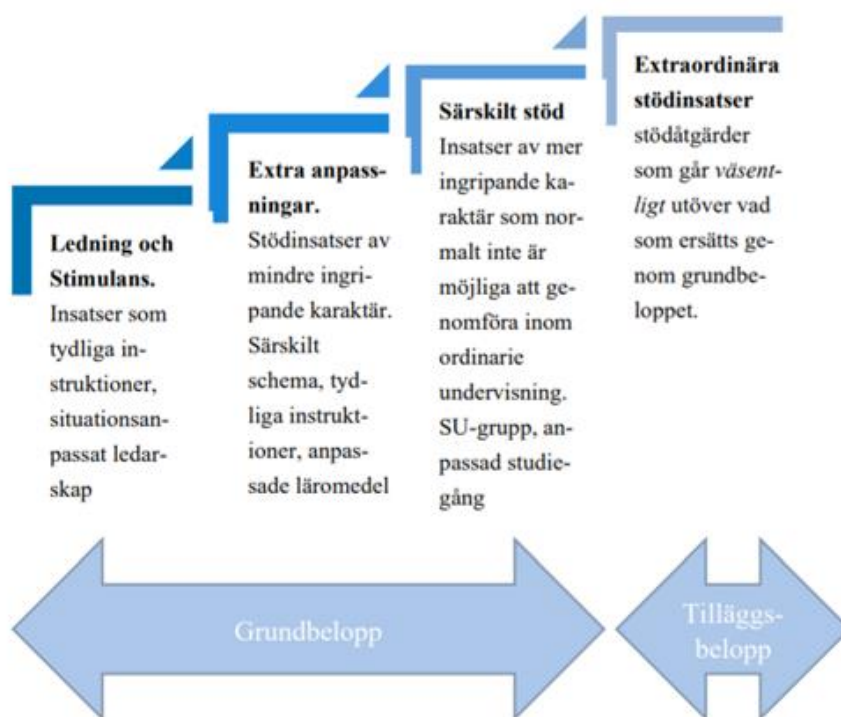
4.4.1 Extra anpassningar, särskilt stöd och extraordinära insatser

Skolan måste organisera, planera och anpassa lärmiljö och undervisning så att alla elever får den *ledning och stimulans* som krävs för att nå målen. För vissa elever innebär det *extra anpassningar* i form av stödinsatser som lärare och annan skolpersonal genomför i ordinarie undervisning. Det kan till exempel vara att tillgängliggöra undervisningen genom extra tydliga instruktioner och anpassade

läromedel.¹⁹ Det kan också handla om exempelvis specialpedagogiska insatser av mindre ingripande karaktär. Räcker inte extra anpassningar för att eleven ska nå målen ska rektor skyndsamt utreda om behov av *särskilt stöd* föreligger. Om utredningen visar att ett sådant behov finns ska rektor fatta beslut om att upprätta ett åtgärdsprogram.²⁰ Elevhälsan har en viktig roll i detta arbete²¹ och omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. En åtgärd inom ramen för särskilt stöd kan vara att eleven får stöd i en särskild undervisningsgrupp.

Inom ramen för särskilt stöd kan skolor behöva sätta in så kallade *extraordinära stödinsatser*. Dessa insatser bör betraktas som väsentligt avvikande från insatser som rimligtvis kan ersättas via grundbeloppet. För de flesta elever med behov av särskilda stödinsatser ges stödet på den skola där eleven går.

Bild 1: Behovstrappa, "Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd"
Stockholms stad utredning



¹⁹ 3 kap. 5 § skollagen; Lgr 11, 2.8.

²⁰ 3 kap. 9 § skollagen.

²¹ 2 kap. 25 § skollagen.

4.4.2 Organisatoriska strukturer för särskilda insatser

Utgångspunkten i skollagstiftningen är att det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Särskilt stöd får ges istället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Om det finns särskilda skäl får ett beslut om särskilt stöd innebära att det särskilda stödet ska ges i en annan grupp än den som eleven normalt hör till.

Särskild undervisningsgrupp

Rektor har möjlighet att starta särskilda undervisningsgrupper, för en eller flera elever.²² Eleven kan ha hela eller delar av sin undervisning i den särskilda undervisningsgruppen som kan vara placerad inom skolenheten eller i andra lokaler med annan personal – det är dock inte fråga om en särskild undervisningsgrupp (SU) om eleven byter skolenhet.²³ Insatsen ska utvärderas regelbundet för att eleven ska få en god utbildning i enlighet med elevens förutsättningar. Det bör vara en flexibel lösning och målet bör alltid vara att eleven så småningom ska komma tillbaka till sin ordinarie undervisning. Hur lång tid en elev har sin undervisning i den särskilda undervisningsgruppen varierar således från elev till elev.

Placering i en särskild undervisningsgrupp ska ses som en möjlighet när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. Placeringen ska alltså föras av elevens behov och en bedömning av hur dessa bäst kan tillgodoses. Ett beslut om placering i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning ska alltid fattas av rektorn och ske inom ramen för ett åtgärdsprogram. Beslutsrätten får inte delegeras till någon annan.

Enskild undervisning och anpassad studiegång

Om det finns särskilda skäl får rektor besluta om att en elev ska undervisas enskilt, så kallad enskild undervisning.²⁴ Skälet till att en elev får enskild undervisning kan vara inlärningsproblematik, social problematik eller olika funktionsvariationer. Om eleven får undervisning ”utanför klassrummet” under ett par tillfällen i veckan är det inte fråga om enskild undervisning. Det avgörande är hur långvarig och omfattande placeringen är.

Anpassad studiegång innebär att skolan får göra avvikelser från timplanen, ämnena och de mål som annars gäller för utbildningen för en enskild elev.²⁵ Det kan till exempel innebära att eleven får mer eller mindre undervisningstid i ett ämne, eller inte läser ämnet alls. Anpassad studiegång kan i vissa situationer vara en nödvändig åtgärd för att exempelvis möjliggöra för en elev att

²² 3 kap. 11 § skollagen.

²³ SOU: 2020 42, s. 57.

²⁴ 3 kap. 11 § skollagen.

²⁵ 3 kap. 12 § skollagen.

koncentrera sig på ett mindre antal ämnen och få ett godkänt betyg i dessa. Ett beslut om anpassad studiegång förutsätter att särskilt stöd inte i tillräcklig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar.

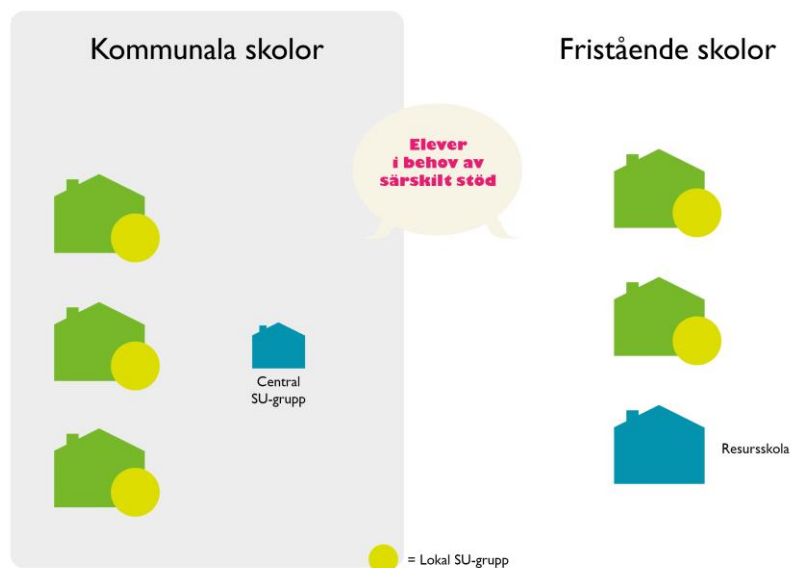
Både enskild undervisning och anpassad studiegång beslutas av rektor inom ramen för ett åtgärdsprogram och får inte delegeras.

Central särskild undervisningsgrupp (CSUG)

Det finns ingen formell beteckning för vad en ”central särskild undervisningsgrupp” är. Eftersom en rektor per definition endast kan besluta inom sitt ansvarsområde, det vill säga den egna enheten, så blir förhållandet till en särskild lokal med särskilda lärare, belägen utanför den egna skolenheten svårtolkad i sin konstruktion. Centrala särskilda undervisningsgrupper, även kallad kommunövergripande särskild undervisningsgrupp, är således en lokal konstruktion som används på lite olika sätt i olika kommuner och omfattas inte av skollagen.

4.4.3 Centrala särskilda undervisningsgrupper i Österåkers kommun

Österåkers kommun har två centrala särskilda undervisningsgrupper, Minirosen som riktar sig mot elever i låg- och mellanstadiet samt Solrosen för elever i högstadiet. Enheterna tar emot elever från alla kommunala skolor. Eleverna som genomför sin utbildning i de centrala särskilda undervisningsgrupperna är fortsatt inskrivna i sin ”hemskola” där rektor på den ursprungliga skolan ansvarar för eleven. Den särskilda undervisningsgruppen ses som en insats inom ramen för elevens åtgärdsprogram. Det är verksamhetschefen som efter inrådan av rektor, central elevhälsoschef och enhetschef fattar beslut om placering eller ej. Beslutet innefattar längd, omfattning, uppföljningsdatum, behov av resurser från hemskolan, plan för återgång och ett formellt beslut enligt Skollagen 3 kap 9§.



4.4.4 Resursskolor

Möjligheten för fristående skolor att begränsa sitt mottagande av elever infördes i 2010 års skollag,²⁶ men i praktiken inriktade sig flera fristående skolor mot elever i behov av särskilt stöd även tidigare. Även kommunala skolor har numera, efter en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD), möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.²⁷ Skolor med denna begränsning av mottagandet kallas vanligen *resursskolor*.

Många resursskolor har en stor andel elever för vilka den enskilda huvudmannen har beviljats tilläggsbelopp.

En otydlighet vad gäller regleringen i vilka situationer och med vilket belopp tilläggsbelopp bör beviljas, har skapat en svår situation för många resursskolor. Anledningen är att resursskolors möjligheter att omfördela grundbeloppet som regel är mindre än i andra skolor.

I delbetänkandet av utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven föreslås begreppet resursskola skrivas in i skollagen.²⁸

Nedanstående resursskolor har i dagsläget inskrivna elever från Österåkers kommun.

Skola	Antal inskrivna elever okt 2020
Helleborusskolan i Österåker	128
Helleborusskolan i Täby	12
Capellaskolan	2
Mellansjö skola	2
Magelungen	1
Activiaskolan	1

²⁶ 10 kap. 35 § skollagen.

²⁷ Högsta förvaltningsdomstolen (2017). Dom i mål nr 3086-16. 2017-06-28.

²⁸ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd*.

4.5 Kommuners tillämpning av särskilda organisatoriska lösningar idag

Inom ramen för ”Delbetänkandet av utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven” har utredarna genomfört en enkätundersökning riktad till skolchefer i tolv kommuner.²⁹ Enkätundersökningen har kompletterats med intervjuer av representanter från förvaltningen samt rektorer i sex av de medverkande kommunerna. Skolverket har också i en rapport om tillgängliga lärmiljöer intervjuat ett antal huvudmän, rektorer och pedagoger.³⁰ Huvuddragen i hur kommunerna och huvudmännen beskriver nuläget kring organisatoriska lösningar i de båda utredningarna presenteras i korthet nedan. Delbetänkandet skriver också fram ett antal kända konsekvenser i relation till olika organisatoriska lösningar.

Det är ofta elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd eller elever med utåtagerande beteende som kommer i fråga för att placeras i särskild undervisningsgrupp. Det kan också vara elever som haft långvarig skolfrånvaro och elever med ångestproblematik. Placeringen görs i första hand utifrån elevens eget behov av att vistas i en mindre grupp, men ibland motiveras placeringen av hänsyn till andra elever, till exempel för att den aktuella eleven är våldsam.³¹

I Skolverkets rapport framkommer även fördelar som huvudmännen ser med centrala särskilda undervisningsgrupper. Det handlar bland annat om att huvudmannen kan samla pedagogisk spetskompetens, erbjuda en tryggare social miljö och arbeta bättre med extra anpassningar och särskilt stöd än i ordinarie klass. Särskilda undervisningsgrupper ses också ibland som det enda alternativet för att få tillbaka elever med långvarig frånvaro från skolan.³²

Elever som har sin skolplacering i en resursskola är som regel desamma som de som blir aktuella för placering i kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Det är ofta elever inom autismspektrumtillstånd som inte sällan har flera diagnoser. Rektorer beskriver att det handlar om elever som har stora behov av särskilda stödinsatser och där den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att eleven ska ha en god utveckling kunskapsmässigt och socialt.³³

²⁹ SOU 2020:42.

³⁰ Skolverket (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning*. Rapport 440.

³¹ SOU 2020:42 s 65.

³² SOU 2020:42 s 66.

³³ SOU 2020:42 s 70.

4.5.1 Incitament och drivkrafter att skapa särskilda organisatoriska lösningar

Det finns olika skäl, yttre incitament eller inre drivkrafter, att inrätta och efterfråga särskilda organisatoriska lösningar i form av kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor. Efterfrågan kan också påverkas av faktorer som inte är kopplade till den enskilda elevens behov. Det finns också motkrafter mot att skapa särskilda organisatoriska lösningar, till exempel att de anses för kostsamma, att det generellt är svårt att rekrytera personal, att det förutsätter ett tillräckligt stort elevunderlag eller att segregerade lösningar ses som något som alltid ska undvikas oavsett elevens behov.

Personell kompetens

Det framgår inte sällan att efterfrågan på anpassade miljöer på en annan skolenhet än den ordinarie handlar om brist på kompetens på skolorna och att elever i behov av särskilt stöd måste få tillgång till lärare och annan personal med rätt kompetens. Kompetensbrist i kombination med bristande kontinuitet i personalgruppen påverkar dessa elever särskilt negativt. Det framgår i en del intervjuer att mindre skolenheter inte alltid lyckas skapa särskilda undervisningsgrupper där eleverna erbjuds undervisning av god kvalitet. En representant för förvaltningen i en kommun beskriver kompetensproblemen.

”Det finns en tendens att man inte klarar svåra utmaningar i våra små landsbygdsskolor. Det är få personer och svårt att gruppera om. Man har inte så många spelare att spela med.”

I flera intervjuer framgår bekymmer som hänger samman med rekryteringsutmaningar och att alltför många obehöriga lärare arbetar i skolan. Obehöriga som arbetar som lärare behöver ofta mer stöd för att klara av att anpassa undervisningen. Det framkommer i intervjuerna att den begränsade förmågan att anpassa undervisningen kan leda till en ökad efterfrågan på att eleven ska ges stöd utanför det ordinarie sammanhanget, exempelvis på en resursskola. Vissa skolor kan ha svårare att möta elevers behov av särskilt stöd, vilket också kan bidra till att efterfrågan på särskilda organisatoriska lösningar ökar.

Ekonomi

Det kan finnas olika ekonomiska incitament att inrätta kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper respektive resursskolor och dessa kan skilja sig åt beroende på hur dessa finansieras. Om resursskolan eller den särskilda undervisningsgruppen finansieras centralt i kommunen kan en skola med en elev som har stora behov av stöd gynnas ekonomiskt av att denna elev placeras på resursskolan eller i den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen. Det kan också skapas inlåsnings effekter genom att resursskolan eller den kommunövergripande särskilda undervisningsgruppen har incitament att behålla eleven för att denna enhet ska finnas kvar.

I de fall då eleven har kvar sin formella placering på hemskolan och hemskolan bekostar placeringen saknas ekonomiska incitament att flytta eleven till en

anpassad miljö på en annan skolenhet. En del kommuner som vill att hemskolan ska behålla ansvaret för eleven är angelägna om att det ska finnas ekonomiska incitament att förbättra möjligheterna för eleven att stanna på skolan, eller att skolan ska kunna ta tillbaka eleven efter en placering.

4.6 Forskning om konsekvenser av särskilda organisatoriska lösningar

Generellt behövs det mer forskning om vilka konsekvenser olika organisatoriska lösningar får för elever i behov av särskilt stöd. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har utifrån två utvalda forskningsöversikter gjort en genomgång av kunskapsläget vad gäller särskilda grupper för elever i olika svårigheter, till exempel en specifik elevgrupp på ordinarie skola, i egen byggnad intill eller helt avskild.³⁴ Kunskapsunderlaget baseras på trettio studier från USA, Kanada och Storbritannien. Den övergripande slutsatsen SPSM drar är att det generellt finns en försiktigt positiv tendens till att undervisning i ordinarie sammanhang är mer lämplig för elever med funktionsnedsättning när det kommer till deras akademiska prestationer. Men det framgår även att det i större utsträckning än placering handlar om lärarens förmåga att anpassa undervisningen. I övrigt understryker författarna att det finns ett dubbelriktat samband mellan elevernas kunskapsutveckling å ena sidan och deras hälsa och välmående å den andra. Därför behöver beslutsfattare också ta hänsyn till var eleverna mår bäst och att det finns vissa elever som trivs bättre i en särskilt anpassad miljö utanför det ordinarie sammanhanget. SPSM betonar också att många av de studier som undersöker olika organisatoriska lösningars lämplighet inte undersöker hur den ordinarie skolan arbetar för att möta elevers olika behov, vilket kan ses som den egentliga orsaken till placering i exempelvis resursskola. Resursskolors lämplighet beror på hur elevens situation i det ordinarie sammanhanget fungerar, något som i praktiken varierar mellan olika klasser. Frågan om resursskolans lämplighet för en viss elevgrupp blir omöjlig att studera, eftersom de elever som har en bra skolsituation inte blir aktuella för att placeras i resursskola. Samtidigt är det svårt att veta vilka konsekvenserna hade blivit för de elever som placeras i en särskild undervisningsgrupp eller resursskola, om de i stället hade varit kvar i sin ordinarie klass. Det är inte möjligt att jämföra olika framtida utfall, eftersom elevernas utgångsläge varierar beroende på skolsituation. I en forskningsöversikt om utbildning för elever med grav språkstörning framgår att det saknas forskningsstöd för att kunna rekommendera antingen integrerad eller segregerad undervisning för denna elevgrupp. Det fåtal undersökningar som gjorts om denna elevgrupp indikerar att det är mer fördelaktigt för dessa elever att undervisas i ordinarie klass. Samtidigt finns det kvalitativa undersökningar som visar att särskilda

³⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019). *Kunskapsunderlag om resursskola*.

undervisningsgrupper inriktade på den specifika elevgruppens behov kan vara bra då det innebär att lärarna får bättre möjligheter att skapa en gynnsam lärmiljö med anpassad undervisning och goda utvecklingsmöjligheter för eleverna. Vad som är bäst för den enskilda eleven måste avgöras individuellt utifrån elevens förutsättningar och skolans möjlighet att ge eleven lämpligt pedagogiskt stöd. Elevens förmåga samspelar med omgivningens förväntningar och kunskaper om hur de ska kunna möta elevens behov.

I en studie av Johan Malmqvist gjordes fördjupande, jämförande undersökningar av skolor med och utan särskilda undervisningsgrupper för elever med ADHD. Tre grundskolor med likvärdiga elevupptagningsområden och som i övrigt liknade varandra i ett flertal andra avseenden studerades. Det framkom stora skillnader vad gäller antalet placeringar i särskild undervisningsgrupp eller resursskola, vilket likställdes i studien. Den ena skolan hade, till skillnad från de två andra, endast i undantagsfall haft elever placerade i resursskolan. Genom intervjuer och enkäter med personalen på de tre skolorna framkom det att den viktigaste skillnaden mellan den skola som hade få elever placerade i särskilda undervisningsgrupper och de två andra var skolledningens strävan mot att utveckla inkluderande lärmiljöer.³⁵

³⁵ SOU 2020:42, s 90.

5. Forskning och historik

5.1 Historisk tillbakablick på elevsyn i skolan

Den sammanhållna skolans framväxt

Folkskolans införande 1842 kan ses som det första steget mot en utbildning för alla barn oavsett social och ekonomisk bakgrund. I slutet av 1800-talet hade man i Sverige ett parallellsystem där småskolan och folkskolan tog hand om barnen under de första skolåren. Det var odifferentierade klasser och inte alla barn gick vidare till realskolan, gymnasiet och universitetet.³⁶

1900-tal

I början av 1900-talet utvecklades metoder, utifrån inflytande från psykologin, att klassificera barn i syfte att särskilja dem i skolan. Barnens begåvning testades och hjälpklasser infördes. 1957 ansåg man att orsakerna till att en elev fick svårigheter i skolan låg hos individen själv vilket gjorde att man föreslog en differentierad specialundervisning för att skapa så homogena grupper som möjligt.

1960-70-tal

Grundskolan infördes 1962 med en ny läroplan, med syftet att alla barn skulle få samma grundutbildning oavsett social bakgrund och med betoning på demokrati och kritiskt tänkande utifrån FN:s mänskliga rättigheter. Samtidigt fanns de olika organisatoriska lösningarna kvar i form av specialklasser. Eleverna kunde placeras i åtta olika typer av differentierade homogena grupper: skolmognadsklass, observationsklass, läsklass, hjälpklass, hörselklass, synklass, friluftsklass och hälsoklass samt CP-klass.

Under mitten av 1960-talet uppstod kritik mot specialklasserna, bland annat utifrån effektstudier som visade att homogena specialklasser inte gav önskad effekt och att de elever som i stället gick kvar i ordinarie klass uppnådde bättre skolresultat. Stor vikt lades på så kallad ”samordnad specialundervisning” vilken bedrevs av en speciallärare med särskilt undervisningsmateriel. Detta resulterade i en individualisering inom de sammanhållna klasserna. Skolan fick generösa statsbidrag för att öka den specialpedagogiska satsningen men utan de effekter som statsmakten förväntat sig. Utredningen Skolans Inre Arbete (SIA-utredningen) betonade att elevers svårigheter, i stället för att knytas till den enskilde eleven, måste relateras till det sammanhang där eleven finns, eftersom svårigheterna uppstår i mötet mellan eleven och skolmiljön. Det förändrade synsättet bidrog till att systemet med specialklasser starkt ifrågasattes. I stället

³⁶ Persson (2008) Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap.

för ”specialundervisning i speciella grupper av speciella lärare på en speciell plats” föreslog SIA-utredningen att skolan skulle ta ett större helhetsansvar för elever i behov av stöd. Med läroplanen 69 (Lgr 69) ersattes de homogent differentierade grupperna med så kallad klinikundervisning, som innebar att en elev fick stöd i exempelvis läs- och skrivutveckling eller matematik på ”kliniken” vissa timmar under skoldagen eller skolveckan.

SIA-utredningen som resulterade i en proposition³⁷ ”*Om skolans inre arbete m.m.*” visade bland annat att cirka 60 procent av eleverna fick någon form av specialundervisning. Till följd av utredningen genomfördes en översyn av skolans mål, organisationer och arbetsformer, vilket resulterade i ett förslag om att skolans verksamhet, istället för att bedriva avskild specialundervisning, skulle genomsyras av en specialpedagogisk metodik och begreppet åtgärdsprogram infördes.

1980-tal

1980 infördes en ny läroplan, Lgr 80, som uttryckte att alla elever, oavsett förmågor, hade rätt till en likvärdig utbildning. Uttrycket ”En skola för alla” myntades och ett större kompensatoriskt och förebyggande ansvar ålades skolan för att ”att motverka att barn får svårigheter i skolan”. I Lgr 80 skiljer man inte likafullt på specialundervisning och vanlig undervisning utan syftet var att motverka att barn får svårigheter i skolan och att de barn som får specialpedagogisk hjälp skyndsamt får återgå till vanlig undervisning. Uttrycket särskilt stöd infördes i lagstiftningen första gången i 1985 års skollag där det framgick att särskilt stöd skulle ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

1990-tal

Under 1990-talet förslog socialstyrelsen ett nytt begrepp, *barn med svårigheter i barnomsorgen*.³⁸ Senare utförde socialstyrelsen i sina allmänna råd en konkretisering och utveckling av begreppet, från *barn med behov av särskilt stöd till barn i behov av särskilt stöd*. Genom att ta bort ordet *med* och lägga till *i* ville man visa att barns svårigheter och problem inte alltid beror på specifika egenskaper hos barnet utan snarare kan bero på barnets förhållande till den omgivande kontexten.³⁹

1994 ersattes den gamla läroplanen av 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo94. Den nya läroplanen betonade att skolans arbetsätt ska anpassas till den enskilde elevens förutsättningar med fokus på en likvärdig utbildning för alla elever. Detta förutsätter att de elever som är i behov av

³⁷ Prop. 1975/76:39.

³⁸ Sandberg & Norling (2014), Pedagogiskt stöd och pedagogiska metoder. ss. 47-48. Titel

³⁹ SOU 1972:26, s. 122; Skolverket 2005, s. 10.

särskilt stöd för att nå skolans mål, har rätt att få det. Den specialpedagogiska verksamheten bör därför vara en integrerad del i all pedagogisk verksamhet vilket resulterar i att specialundervisningen därmed inte längre enbart är en fråga för speciallärare och specialpedagoger utan en fråga för hela skolan där rätten till stöd är ovillkorlig. På vilket sätt stödet skulle eller borde utformas, angavs däremot inte, vilket lämnade ett utrymme för lokala bedömningar och initiativ.

2000-talet

År 2011 ersattes Lpo94 av nuvarande läroplan Lgr 11, Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Läroplanen förtydligar att undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov samt främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. Läroplanen, liksom skollagen, föreskriver en likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas utan att för den skull skriva fram att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska delas lika. Alla barn och elever ska istället ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.⁴⁰

Olika synsätt på placering i mindre grupp

Forskaren Daniel Östlund framhåller att det samtidigt som det genom historien funnits en strävan mot en sammanhållen skola också har förekommit organisatorisk differentiering. Elever har på olika grunder delats upp i skilda grupper eller skolformer, oftast utifrån någon form av kriterier.

Olika skäl till att elever placerats i mindre grupper kan samlas under två överordnade synsätt. Det första synsättet innebär att eleverna anses få ett bättre stöd utifrån sina behov i en mindre grupp, där de undervisas tillsammans med andra elever i behov av särskilt stöd, än i ordinarie klass. Med det andra synsättet anses eleverna behöva stöd i en mindre grupp för att de inte kan följa undervisningstakten i den ordinarie klassen. Om elever som ”sänker tempot” eller skapar oordning i den ordinarie elevgruppen undervisas i mindre grupp skulle det leda till en bättre studiemiljö också för eleverna i den ordinarie klassen.

Forskarna Eva Hjärne och Roger Säljö har pekat på motsättningen mellan skapandet av segregering lösningar i relation till den grundläggande idén om en skola för alla som innebär att den ordinarie skolan ska kunna möta och ge stöd till alla elever oavsett förutsättningar. De framhåller problemen med kategorisering, som bland annat kan resultera i att vi inte ser variationen inom

⁴⁰ 3 kap. 1 § skollagen.

gruppen. Vi riskerar att inte se att elever med en specifik diagnos är mycket olika sinsemellan, bland annat vad gäller förmågor, intressen, bakgrund och i vilket stöd de får av sina föräldrar vilket får konsekvenser för eleverna. Då elever pekats ut som ”speciella” kan de utveckla en ny identitet inom skolsystemet.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att synen på elevers olika förutsättningar och behov och hur skolan har utformat undervisningen i relation till detta har varierat över tid. Olika kategoriseringar av elever har skett utifrån olika bevekelsegrunder och olika elevsyn. Ibland har problemen kopplats till individens egenskaper och förmågor. En motreaktion till individfokus har uppstått och skolmiljöns påverkan på eleven har istället lyfts fram. Med detta synsätt är det skolan som än mer måste anpassas till elevernas olika behov och ta ett helhetsansvar, i stället för att elever i behov av stöd placeras i en mindre grupp och blir ett ansvar för andra än de ordinarie lärarna. Synen på att alla elever ska utveckla kunskaper och förmågor för att kunna bli aktiva samhällsmedborgare har också alltmer förstärkts i läroplanerna. Detta synsätt kan ses som en viktig grund i ett inkluderande samhälle där alla människor ges förutsättningar att vara delaktiga.⁴¹

5.2 Inkluderande elevsyn internationellt och nationellt

5.2.1 Internationella konventioner, deklARATIONER och rekommendationer

Synen på elevers olikheter samt skolans sätt att möta elevers olika behov bör kopplas till de internationella överenskommelser som Sverige har ställt sig bakom. Konventionen om barns rättigheter, Salamancadeklarationen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning kan i detta hänseende vara relevanta. I dessa internationella överenskommelser förekommer begreppet *inkludering*.

Konventionen om barns rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter, som antogs av FN:s generalförsamling 1989 blev svensk lag den 1 januari 2020.⁴² Av artikel 23 framgår att barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhällslivet. Det stöd som ett barn med funktionsnedsättning ges ska vara kostnadsfritt. Stödet ska bland annat säkerställa att barnet har reell tillgång till och får utbildning på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling. I Barnkonventionen används begreppet integrering med avsikten att barn med funktionsnedsättning

⁴¹ SOU 2020:42 s 40.

⁴² Konventionen om barnets rättigheter (1989).

ska ges goda möjligheter till delaktighet i samhället, vilket i hög grad förutsätter tillgång till utbildning som kan möta barnets behov och förutsättningar.

Salamanca deklARATIONEN

Sverige står bakom Salamanca deklARATIONEN som antogs 1994 av Unesco. Ett centralt begrepp i deklARATIONEN är ”*the principle of the inclusive school*” som används för att beskriva att elever ska lära tillsammans. Det framgår vidare att det är skolans uppgift att se och möta de olika behov eleverna har.

Enligt Salamanca deklARATIONEN är utgångspunkten att alla elever ska undervisas i ordinarie sammanhang, vilket står i samklang med svensk skollag. Det innebär inte kategoriskt att alla elever måste undervisas inom ordinarie sammanhang, men Salamanca deklARATIONEN ser särskilda organisatoriska lösningar som sällsynta undantag. Det kan enligt deklARATIONEN finnas lägen då eleven får undervisning i ett annat sammanhang vilket skulle kunna motsvara de särskilda skäl som anges i skollagen.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling 2006 och ratificerades av Sverige 2008. Viktiga perspektiv i konventionen är tillgänglighet, delaktighet och icke-diskriminering.

Konventionen skriver fram att personer inte får utestängas från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och de ska på lika villkor som andra få tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet. Ändamålsenliga och individanpassade stödåtgärder ska erbjudas i miljöer som, enligt konventionen, ger största möjliga kunskapsmässiga och sociala utveckling som är förenlig med målet om ”*fullständig inkludering*”. Svensk funktionshinderspolitik utgår från denna konvention.

De globala målen

Sverige har också ställt sig bakom de globala målen för Agenda 2030. Agendan omfattar 17 globala mål där mål nummer fyra avser god utbildning för alla. Det innebär att säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.

Europeiska rådets rekommendation

Inom Europeiska Unionen (EU) används inkludering som ett verktyg inom utbildning för att främja gemenskap och sammanhållning i samhället. Europeiska rådets rekommendation till medlemsländerna 2019 är att garantera en faktisk och lika tillgång till inkluderande utbildning av god kvalitet för alla studerande. Här avses såväl personer som har invandrat och personer med svag socioekonomisk bakgrund som personer med funktionsnedsättning.

5.2.2 Utgångspunkten i de internationella överenskommelserna

De internationella överenskommelser som Sverige står bakom signalerar att ett övergripande mål är att personer med funktionsnedsättning ska ges

förutsättningar att vara fullt delaktiga i samhället. Personer med funktionsnedsättning ska ges samma möjligheter som andra inom ramen för det ordinarie utbildningssystemet. Elever med funktionsnedsättning ska få ett individuellt anpassat stöd utifrån sina behov i utbildningen. Utgångspunkten är att alla elever ska undervisas tillsammans oavsett inbördes skillnader och förutsättningar. Men det kan finnas vissa situationer då elever kan behöva få stöd i en annan miljö, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig stödet. Sådana ingripande beslut måste emellertid ha barnets bästa som utgångspunkt.

5.3 Inkluderingsbegreppet i Sverige

Begreppet inkludering används inte i skolans styrdokument. Skollagen slår dock fast att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de, utifrån sina egna förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vidare ska elever som på grund av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ges stöd som syftar till att så långt som möjligt *motverka funktionsnedsättningens konsekvenser*.⁴³

Läroplanen, Lgr11 slår fast att alla som arbetar i skolan ska uppmärksamma och stödja elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd, och samverka för att göra skolan till en god miljö för utveckling och lärande.⁴⁴

Begreppet inkludering används internationellt, men förståelsen och uppfattningarna om vad det innebär varierar både mellan och inom länder, kommuner och skolor. Det finns ingen tydlig definition som alla står bakom eftersom inkludering i högsta grad påverkas av sammanhang, kulturella traditioner och nationell politik, vilket bidrar till en variation av tolkningar.

Skolforskarna Nilholm och Göransson konstaterar emellertid att det finns få skrivningar i styrdokumentet sammantaget om hur hela skolans miljö ska utformas för att passa alla elever och hur olikhet ska ses som en tillgång. Till stora delar är det enskilda elevers behov och förutsättningar som dokumenteras i form av individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Detta bidrar till att skolsvårigheter fortfarande ses som individuella problem där det är individens brister som ska kompenseras.

5.3.1 Den gemenskapsorienterade definitionen

Nilholm och Göransson företräder den gemenskapsorienterade definitionen av inkludering. Denna definition innebär ett skolsystem som tar ansvar för alla elever oavsett deras individuella egenskaper och att det inte skapas några

⁴³ 3 kap. 2 § skollagen.

⁴⁴ Lgr 11. Kap 2.2.

segregerande lösningar såsom separata skolformer och homogent differentierade grupper för elever, exempelvis utifrån att de har en specifik funktionsnedsättning. En utgångspunkt är att skolan möter varje elev utifrån dess behov och anpassar sig utifrån detta. Ett inkluderande förhållningssätt betyder att elevernas olikheter ses som en tillgång i undervisningen och i lärandet. I den här definitionen är själva *skapandet av gemenskap* centralt.

5.3.2 Den individorienterade definitionen

Den individorienterade definitionen har fokus på elever i svårigheter och inte på elevgruppen som helhet. Utifrån en individorienterad definition avgörs graden av inkludering endast av hur situationen ser ut för de enskilda eleverna. Utgångspunkten är att eleverna ska trivas i skolan, ha goda sociala relationer och nå kunskapskraven. Men denna definition säger inte något om det gemensamma och elevens identifikation med gruppen. Nilholm och Göransson menar att organisatoriska lösningar, som enbart riktar sig till elever med en specifik funktionsnedsättning, aldrig kan beskrivas som inkluderande oavsett om eleverna trivs och når kunskapskraven.

5.3.3 Den placeringsorienterade definitionen

En tredje definition, som är vanligt förekommande, är den placeringsorienterade definitionen där inkludering betyder att elever i behov av stöd befinner sig i det ”vanliga” klassrummet. Trots att samtliga forskare som försöker definiera begreppet inkludering är överens om att det handlar om mer än var elever i svårigheter befinner sig i skolan, är det ändå vanligt att begreppet inkludering används just för att endast beteckna på vilken fysisk plats elever i svårigheter befinner sig. Nilholm och Göransson framhåller att den placeringsorienterade definitionen av inkludering är alltför begränsad då den enbart lägger fokus på att eleven finns inom den ordinarie elevgruppen och inte i andra organisatoriska lösningar.

5.4 Inkludering i praktiken och i debatten

Debatten om huruvida inkludering är bra eller inte utgår ofta från den snäva placeringsorienterade definitionen och handlar enbart om konsekvenserna av att elever i behov av särskilt stöd ingår i den ordinarie klassen och vilka effekter detta har på eleven själv, men mer sällan på klassen som helhet. En del forskare har fokus på hur skolor ska förändras för att kunna möta elevers olika behov och förutsättningar, medan andra utifrån ett mer traditionellt specialpedagogiskt tänkande har fokus på att särskilda undervisningsgrupper bör läggas ner och att elever i behov av särskilt stöd ska ingå i det ordinarie sammanhanget. Inkludering innebär således inte att elever aldrig får undervisas i en annan miljö än det ordinarie sammanhanget, men att det inte ska inrättas permanenta organisatoriska lösningar utifrån att elever exempelvis har en specifik funktionsvariation. Segregerande lösningar innebär i sig att eleven utesluts från lärandegemenskapen och möjligheten att interagera med andra

elever som är olika dem själva. Att möta andra som är olika en själv är en del i tanken med ett inkluderande samhälle.

Flera forskare lyfter fram betydelsen av en *gemenskap* (community) där olikhet inte ska ses som en belastning. Gemenskapen handlar om att man har tillit till varandra och de regler som gäller, samtidigt som det finns gemensamma mål. Det finns en identifikation med klassen och skolan som innebär ett möte med andras erfarenheter och olika bakgrund vilket resulterar i att eleverna är socialt och pedagogiskt delaktiga i undervisningen.

Persson (2008) skriver om två olika synsätt, integration vilket betyder att skolan ska öppnas för elever som kommer ifrån segregeringar samt inkludering i bemärkelsen att skolan ska anpassa sig till de elever som kommer till skolan..

6. Tillämpbara utredningar och rapporter

Under de senaste åren har ett antal centrala utredningar genomförts och publicerats som kan anses ha bäring på utredningen. Nedan presenteras en sammanfattning av de mest centrala slutsatserna i dessa publikationer.

6.1 Skolkostnadsutredningen

Frågan om likvärdig resursfördelning har utretts tidigare utan några direkta åtgärder. Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillsätta en skolkostnadsutredning.⁴⁵ I utredningens andra del ingick att särskilt se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till verksamheter med enskild huvudman, men också behovet av ändrade bestämmelser avseende bidrag till skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor.

Utredningens samlade förslag avseende bidragssystemet innebar att dela in bidragen i tre delar:

1. **Grundbelopp**, som i regel är lika för alla barn och elever inom samma ålders- och verksamhetskategori. Det är grundbeloppet som utgör den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen och övriga styrdokument. Skollagen reglerar vilka kostnader som ska täckas av grundbeloppet.
2. **Strukturbelopp**, som avser resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov till exempel socioekonomiska faktorer, små skolor och glesbygdskompensation. Strukturbeloppet är ett komplement till grundbeloppet. För att öka transparensen ska kommunen redan i sitt bidragsbeslut redovisa samtliga poster i bidragets grundbelopp samt hur dessa har beräknats. Här i skulle alltså strukturbidrag till resursskolor kunna ligga.
3. **Tilläggsbelopp**, som kan utgå till barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd samt till elever med rätt till modersmålsundervisning. Tilläggsbelopp betalas ut efter en individuell prövning och är därför inte en del av det ordinarie bidragsbeslutet.

Skolkostnadsutredningen föreslog vidare att särskilda regler skulle införas för fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas. I skollagen anges att en fristående skola kan begränsa sin utbildning till sådana elever och det ska framgå av beslutet om godkännande att en skola valt denna inriktning (så kallad resursskola). För en sådan skola skulle tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om inte en

⁴⁵ SOU 2016:66.

överenskommelse nåddes med hemkommunen skulle skolan inte vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven.

Inget av skolkostnadsutredningens ovanstående förslag antogs av regeringen vid denna tidpunkt.

6.2 Delbetänkande- ”En annan möjlighet till särskilt stöd- reglering av kommunala resursskolor” (SOU 2020:42)

Regeringen beslutade 2017 att ge en utredare i uppdrag att kartlägga och analysera skolornas stöd- och elevhälsoarbete.⁴⁶ Slutrapporten ska presenteras i februari 2021. 2019 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv som innebär att utredaren ska presentera insatser som kan vidtas för att analysera hur elever bättre kan få stödinsatser kopplade till lärmiljö och gruppstillhörighet. Delbetänkandet som ska ge svar på detta tilläggsdirektiv presenterades den 30 juni 2020.

Delbetänkandet har haft i uppdrag att lämna förslag om hur elever kan få bättre stödinsatser kopplade till lärmiljö och gruppstillhörighet. På grund av tidspress har utredningen fokuserat på kartläggning av användningen av särskild undervisningsgrupp och huruvida dagens resursskolor möter de behov som finns samt på en översyn av lagstiftningen för att undanröja eventuella hinder för dessa undervisningsformer.

Utredningen ska även lämna förslag som stärker och förenklar arbetet med stödinsatser kopplade till elevers gruppstillhörighet.

Österåkers kommun har tillfrågats om deltagande och har också medverkat i utredningen. Österåkers kommun finns även omnämnda i publikationen. Nedan följer en sammanfattning i urval av delbetänkandets slutsatser.

6.2.1 Skolor behöver utveckla inkluderande lärmiljöer som skollagen ger tillräckligt utrymme för

”Inkluderingsstanken har gått för långt” utgör en grund i utredningens direktiv. Tanken är att det ska bli lättare för elever att få särskilt stöd i mindre undervisningsgrupper och resursskolor. Utredningens tolkning är dock att påståendet härrör ur den placeringsorienterade definitionen av inkludering och föreställningen om att alla elever behöver få undervisning inom det ordinarie sammanhanget oavsett behov. Detta står emellertid inte i samklang med skollagens skrivelser som är tydlig med vilka möjligheter skolan har att ge eleverna särskilt stöd, exempelvis i form av särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Den till stora delar svenska tolkningen av begreppet inkludering som bara handlar om placering har gett en negativ bild som är svår att få bort. Utredningen menar därför att begreppet *inkluderande lärmiljöer* är

⁴⁶ U 2017:7 Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.

tydligare då det pekar på skolans ansvar för att anpassa de fysiska, de pedagogiska och de psykosociala lärmiljöerna. Det är genom att anpassa lärmiljöerna som skolan kan möta elevernas olika behov och förutsättningar. Samtidigt konstaterar utredningen att det ibland måste vara möjligt att organisera undervisning i en annan miljö än den ordinarie.

Utredningen konstaterar att dagens skollagstiftning ger ett betydande utrymme för flexibla lösningar vad gäller gruppindelning av såväl elever i behov av särskilt stöd som av övriga elever.

6.2.2 Reglering om särskild undervisningsgrupp bör inte förändras

Utredningen menar att det inte finns några formella otydligheter i regelverken för skolor att använda sig av särskild undervisningsgrupp. Däremot kan det finnas andra faktorer som motverkar användning. Det har framkommit att det, åtminstone tidigare, funnits en ideologiserad syn på särskilda undervisningsgrupper där dessa har setts som något som inte bör användas, oavsett den enskilda elevens behov. Andra hinder som har nämnts är att det finns faktorer som försvårar inrättandet av särskilda undervisningsgrupper, alltifrån avsaknad av lämpliga lokaler till kompetens och resursbrist. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att det inte är lagstiftningsåtgärder som krävs för att göra det enklare att placera elever i behov av särskilt stöd i särskilda undervisningsgrupper.

6.2.3 Elevens behov är utgångspunkten vid placering

Utredningen ska enligt direktiven även kartlägga och analysera i vilken utsträckning rektorer och huvudmän använder särskild undervisningsgrupp som stödåtgärd och vilka överväganden de gör i fråga om elevers deltagande i sådan grupp. Enligt Skolverkets statistik hade drygt en procent av alla grundskoleelever inom ramen för sitt åtgärdsprogram beviljats stöd i särskild undervisningsgrupp under läsåret 2018/2019, vilket motsvarar 0,8 procent av flickorna och 1,5 procent av pojkarna. Andelen elever i särskild undervisningsgrupp är större för varje högre årskurs, framför allt under årskurs 7, 8 och 9 jämfört med de tidigare årskurserna. Majoriteten av de huvudmän som utredningen har besökt uppger att de anordnar undervisning i särskilda undervisningsgrupper.

De elever som placeras i särskild undervisningsgrupp är ofta, enligt de skolor och huvudmän utredningen besökt, elever med en diagnos inom autismspektrumtillstånd eller elever med utåtagerande beteende. Det kan också vara elever som haft långvarig skolfrånvaro och elever med ångestproblematik.

Placering föregås av extra anpassningar och särskilt stöd. Beslut om placering formuleras i åtgärdsprogram. Det framkommer en strävan hos huvudmän och rektorer att minska andelen särskilda undervisningsgrupper eftersom undervisningsformen bedöms vara ogynnsam för eleverna på sikt.

6.2.4 Det finns gränsdragningsproblem

Utredningen ska enligt direktiven analysera eventuella gränsdragningsproblem mellan placering i särskild undervisningsgrupp och placering i så kallad resursskola avseende bland annat förhållandet till bestämmelserna om placering i skolenhet och ansvarig rektor. Utifrån den kartläggning som gjorts kan utredningen slå fast att det finns gränsdragningsproblem mellan kommunala resursskolor och det utredarna benämner kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Det råder en otydlighet i både vilka de reella och de formella skillnaderna är mellan dessa organisatoriska lösningar, vilket kan bero på att det är kommunerna som själva avgör hur de vill benämna dem. Ofta innebär ett mottagande vid en kommunal resursskola att eleven formellt placeras på en annan skolenhet, men i vissa kommuner har eleven kvar sin placering på sin ursprungliga skolenhet.

När eleven placeras i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp innebär det oftast att eleven behåller sin placering i hemskolan men det finns också kommuner där placeringen innebär att eleven byter skolenhet. En konsekvens är att det varierar vem som är ansvarig rektor för eleven beroende på hur kommunen väljer att hantera frågan om placering. Parallellt med dessa kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper finns det särskilda undervisningsgrupper som vänder sig till elever på den egna skolenheten som behöver särskilt stöd. Mellan dessa grupper och resursskolor ser utredningen emellertid inte att det finns några gränsdragningsproblem.

6.2.5 Inte entydigt om resursskolor möter behoven

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera i vilken utsträckning dagens så kallade resursskolor möter de behov som finns. Utredarna har tolkat uppdraget ur två perspektiv, och undersökt dels i vilken utsträckning tillgången på resursskolor möter den efterfrågan som finns, dels om resursskolorna uppfyller elevernas behov av goda förutsättningar för en fullföljd skolgång och ett framtida arbetsliv. Befintliga resursskolor har en ojämn geografisk spridning, men eftersom utredarna inte känner till de lokala behoven kan de inte dra några slutsatser utifrån detta. Elevers behov av särskilt stöd kan också tillgodoses på annat sätt, exempelvis i en särskild undervisningsgrupp.

Det förekommer köer till både fristående och kommunala resursskolor, men köerna är inte något enkelt mått på behov. Det kan konstateras att vårdnadshavare ställer sina barn i kö till flera skolor parallellt vilket gör att kö som ett mått på efterfrågan blir komplicerat. Däremot signalerar köer önskemål om en förbättrad skolsituation för dessa elever.

Det är svårt att bedöma om dagens resursskolor ger eleverna de bästa möjligheterna att nå så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Resultaten är beroende av hur väl undervisningen i den ordinarie gruppen fungerade innan och på kvaliteten i resursskolornas verksamhet. Forskningen visar på en försiktigt positiv tendens till att elever med olika funktionsnedsättningar uppnår bättre skolresultat i ordinarie skolsammanhang,

men det är svårt att dra långtgående slutsatser. Däremot visar forskningen att lärarens förhållningssätt, deras förmåga att anpassa undervisningen och deras samarbete är minst lika viktigt som elevens placering rent organisatoriskt. Det saknas nationella utvärderingar av befintliga resursskolors kvalitet, och utredningen har fått indikationer på att den varierar. Det behövs bättre uppföljning och utvärdering för att säkerställa likvärdigheten i det stöd som eleverna ges. Utredningen konstaterar också att det finns behov av forskning som visar på långsiktiga effekter av att elever i behov av särskilt stöd har varit placerade i särskilda undervisningsgrupper och resursskolor jämfört med att elever har fått stöd inom det ordinarie sammanhanget under sin skoltid. Även elevernas perspektiv och egna erfarenheter behöver följas upp i större utsträckning för att det ska vara möjligt att bedöma om en organisatorisk lösning är ändamålsenlig. Utredningens slutsats är att skolor ibland behöver skapa särskilda organisatoriska lösningar för vissa elever under en period av skoltiden, och i en omfattning som kan variera. Utgångspunkten måste alltid vara den enskilda elevens behov, något som kan förändras över tid. Behovet av dessa lösningar hänger emellertid samman med vilket stöd elevens skola kan ge inom eller i anslutning till det ordinarie sammanhanget. Det går därför inte att dra slutsatsen att fler särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor är det bästa sättet för att tillgodose elevers behov av stöd. Däremot är det viktigt att det finns förutsättningar i lagstiftningen för att skapa särskilda organisatoriska lösningar när det behövs.

6.2.6 Kommunala resursskolor ska regleras i skollagen

Utredningen har i uppdrag att redovisa åtgärder som kan stärka dagens så kallade resursskolor. Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen är det numera klarlagt att kommuner får inrätta och driva egna resursskolor för elever i behov av särskilt stöd. Mot bakgrund av detta klarläggande finns det, enligt utredningen, ett behov av att i lag reglera vissa underliggande frågor rörande kommunala resursskolor. De förslag till lagändringar som utredningen lägger fram gäller kommunala resursskolor, där utredarna ser ett behov av en reglering som tydliggör, och därmed stärker, kommunernas möjligheter att inrätta resursskolor. Vad gäller fristående skolor har de sedan flera år tillbaka haft möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd..

6.2.7 Öppen och allmän reglering

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen som anger att en kommun, i likhet med vad som gäller för enskilda skolhuvudmän, vid vissa av sina skolenheter får begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd. Regleringen innebär inte att det införs någon skyldighet att inrätta resursskolor, utan att varje enskild kommun ska kunna avgöra om den har behov av sådana skolenheter eller inte. Detta medför således inte några ökade kostnader för kommunerna.

6.2.8 Placering baseras på utredning av behov

Resursskolans målgrupp är elever som har bedömts vara i behov av särskilt stöd. Det innebär att det endast är elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i fråga för att få sin utbildning på en resursskola. Det är vidare rimligt att anta att det enbart är elever som annars skulle fått sin undervisning enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp som kan vara aktuella för att placeras i en resursskola.

Utredningen föreslår att en placering av en elev i en resursskola ska grundas på elevens behov. För att kunna göra en bedömning av elevens behov måste detta utredas. Den utredning om behovet av särskilt stöd som redan bör finnas kan behöva kompletteras med ytterligare utredningsåtgärder för att belysa de aspekter som är relevanta för att bedöma om placering i resursskola är rätt åtgärd för att tillgodose elevens stödbehov.

6.2.9 Regelbunden uppföljning och utvärdering av placeringen

Det är angeläget att en elevs skolgång i en resursskola kontinuerligt följs upp och utvärderas. Utredningen bedömer att uppföljning och utvärdering underlättas då eleven får sin ordinarie skolplacering på resursskolan och rektor på resursskolan får det fulla ansvaret för eleven. Den övergripande målsättningen bör vara att en elev som är placerad i en resursskola ska kunna återgå till ett ordinarie skolsammanhang, även om det finns elever för vilka en återgång varken är önskvärd eller realistisk och som därför kommer att fullfölja sin grundskoleutbildning i resursskolan. Varje kommun bör få avgöra hur uppföljning och utvärdering av placeringen ska genomföras. Det är angeläget att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå följa upp hur många elever som placeras i resursskola i kommunen och hur det påverkar deras skolresultat.

6.2.10 Kommunen avgör ansökningssystem

I den kartläggning utredningen gjort framkommer att de kommuner som redan i dag har resursskolor har utformat sina ansökningssystem på lite olika sätt. I en del kommuner är det elevens vårdnadshavare som ansöker om placering i en resursskola och i andra görs ansökan av elevens hemskola. I samtliga kommuner föregås dock en placering av noggranna utredningar som genomförs i samarbete med den berörda elevens vårdnadshavare. Utredningen föreslår att de närmare detaljerna vad gäller ansökningsförfarandet överläts till kommunerna själva.

6.2.11 Begreppet resursskola införs i skollagen

Utredningen föreslår att en skolenhet med begränsat mottagande för elever i behov av särskilt stöd ska kallas resursskola. Detta begrepp används redan i dag och att skriva in begreppet i lagstiftningen för både kommunala och fristående resursskolor bidrar till tydlighet. Utredarna vill dock poängtera att begreppet inte innebär att resursskolor skulle vara någon ny eller egen

skolform. En resursskola är i stället endast ett möjligt sätt att organisera särskilt stöd. De elever som placeras i resursskolor skulle likväl kunnat få undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning.

Vad gäller gymnasieskolan finns det i dag fristående resursskolor på gymnasial nivå, men utredningen bedömer att konsekvenserna av en eventuell reglering av kommunala gymnasieskolor av detta slag behöver analyseras mer ingående innan det är möjligt att ta ställning i denna fråga. Även när det gäller förskoleklassen bedömer utredningen att förutsättningarna för ett införande av en reglering av kommunala resursskolor behöver belysas närmare. Frågan bör kunna hanteras inom ramen för införande av en tioårig grundskola.

6.2.12 Finansieringen av fristående resursskolor är problematisk

Utredningen har utifrån uppdraget att komma med förslag som kan stärka dagens resursskolor övervägt om bestämmelserna om fristående resursskolor bör förändras. Skollagen ger redan i dag möjlighet för enskilda huvudmän att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd, varför de otydligheter som utredningens förslag om reglering av kommunala resursskolor syftar till att lösa inte på samma sätt finns för fristående resursskolor. Företrädare för fristående resursskolor, kommuner och föräldraföreningar som utredningen har varit i kontakt med har emellertid pekat på problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar. Framför allt har det framförts ett missnöje med hanteringen av de tilläggsbelopp som kommunerna ska lämna för elever som har behov av extraordinära stödsatser. Sammantaget innebär dagens ordning en osäkerhet för eleverna, en omfattande administration för både enskilda huvudmän och kommuner samt svårigheter att planera verksamheten för de fristående skolorna. Utredningen har därför övervägt olika möjliga lösningar på de beskrivna problemen. Utredarna har undersökt hur själva tilläggsbeloppets utformning och hanteringen av detsamma skulle kunna förändras. De har också sett över möjligheten att fokusera mer på en bedömning eller kontroll av de aktuella skolenheterna vid prövning av tilläggsbelopp eller annan ekonomisk ersättning, som alternativ till eller komplement till den prövning som görs i dag av de enskilda elevernas stödbehov. Mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor samt den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande för sitt delbetänkande lämnas dock inte några förslag till mer omfattande förändringar på området. Utredningen föreslår två mer begränsade åtgärder i syfte att dels komma till rätta med den bristande likvärdigheten, dels skapa bättre förutsättningar för att ta fram ytterligare förslag på området.

6.2.13 Myndigheterna ska stödja tillämpning av tilläggsbelopp

Det är tydligt i de kontakter som utredningen haft med företrädare för såväl kommuner som enskilda huvudmän att både tillämpningen av bestämmelserna och hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp skiljer sig betydligt mellan kommuner. Utredningen föreslår därför att Skolverket i samverkan med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram stöd för

tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Förslaget bör leda till en mer likvärdig tillämpning över landet och i viss utsträckning minska den administrativa bördan för inblandade parter i och med att de krav som ställs på utredningarna kan bli mer lika över landet.

6.2.14 Statistik om resursskolor bör samlas in

Det saknas i dag tillförlitlig statistik över vilka skolor, både fristående och kommunala, som har ett mottagande begränsat till elever i behov av särskilt stöd. Utredningen bedömer att uppgiften om huruvida en skola är en resursskola eller inte ska vara obligatorisk att lämna till Skolverket. På så sätt kan utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever som går i dem följas, samt möjlighet ges att följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter. Det skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas samt ge värdefull information om utvecklingen av kommunala resursskolor.

6.2.15 Förstärkt stöd- och elevhälsoarbete i slutbetänkandet

Utredningen vill understryka att särskilt stöd inte får reduceras till en fråga om *var* eleven får sin undervisning. Det centrala bör vara undervisningens kvalitet och vilka möjligheter utbildningen som helhet ger eleven. I detta delbetänkande behandlas endast den del av utredningens uppdrag som gäller gruppstillhörighet. I slutbetänkandet kommer vårt bredare uppdrag angående ett förbättrat stödarbete och ett välfungerande elevhälsoarbete att behandlas. Där kommer utredarna bland annat att belysa vad inkluderande lärmiljöer innebär och hur de kan göra skillnad för elevernas utveckling och lärande.

6.3 Offentliga bidrag på lika villkor (Prop. 2008/09:171)

I regeringens proposition ”Offentliga bidrag på lika villkor”⁴⁷ behandlas tilläggsbelopp för särskilt stöd till fristående huvudmän. Det klargörs bland annat att huvuddelen av resurserna för särskilt stöd ska ingå i skolpengen. I Skolkommisionens slutbetänkande ”Samling för skolan” 2017, diskuterades en finansiering av resursskolor, motsvarande den modell som idag gäller för specialskolan.⁴⁸ Specialskolorna finansieras dels av statliga anslag och dels av bidrag från elevens hemkommun. Hemkommunen är skyldig att betala en särskild avgift för en elev som blivit antagen till specialskolan. Inget beslut har dock fattas på statlig nivå vilket innebär att regler om tilläggsbelopp tillsvidare även gäller för resursskolor.

⁴⁷ Prop. 2008/09:171.

⁴⁸ U 2015:03.

6.4 Stockholm stads utredning

I december 2019 initierade Stockholms stads utbildningsförvaltning ett uppdrag att utreda på vilket sätt medel inom ramen för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd fördelades inom förskoleklass och grundskola.⁴⁹ Utredningen är baserad på juridiska förutsättningar, dialog med intressenter och omvärldsanalys. I uppdraget ingick tre delar, varav en är tillämplig för Österåkers utredning:

- En översyn av nuvarande system för ersättning till fristående resursskolor i syfte att föreslå ett system som ger dessa verksamheter mer förutsägbara och hållbara förutsättningar.

Utredningen mynnade ut i ett förslag till och sedermera ett beslut om strukturbidrag till fristående resursskolor, lika stort för alla elever som har en skolplacering på en resursskola. Som skäl till förslaget angavs att resursskolorna inte kan anses ha samma möjligheter att omfördela grundbeloppet som andra skolor, eftersom de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Stockholms stads utredning ringar in flera faktorer som skäl till högre kostnader; behov av hög lärartäthet, fler pedagoger med specialpedagogisk kompetens och ett större antal elevhälsopersonal än skolor som inte begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Genom bidraget menar utredningen att skolorna får mer förutsägbara och hållbara förutsättningar jämfört med dagens situation.

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 som ska gå till elevernas extraordinära stöd.

Eftersom begreppet resursskola inte finns i lagstiftningen har Stockholms stads utredning undersökt hur en avgränsning ska göras och beslutat att de skolor som ska vara berättigade till strukturbidraget ska vara 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.

⁴⁹ Stockholm stad. *Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd (2020)*.

7. Uppföljning av utredningens projektmål

Projektmålet avseende samverkan presenteras nedan.

7.1 Samverkan

Genom samverkan med produktionen, resursskolor, förtroendevalda, tjänstemän i berörda förvaltningar, SKR, andra kommuner och olika nätverk har utbildningsförvaltningen identifierat gemensamma utmaningar i de modeller som flertalet kommuner i länet har arbetat efter avseende resursfördelning till elever i behov av särskilt stöd. Samverkan har också klargjort vissa behov av utveckling.

Följande centrala frågeställningar har belysts i samverkan;

- Vilken är den bästa finansieringsmodellen för resursskolor?
- Hur fördelas resurser för att ge bästa möjliga förutsättningar för alla elever att få stöd och utmaning där de befinner sig?
- Vilka möjligheter och risker, för- och nackdelar, finns med fördelningsförfarandet kring tilläggsbelopp, verksamhetsstöd, interkommunal ersättning och strukturbidrag?
- Vilket stöd behöver kommunerna för att fördela resurser likvärdigt?
- Vilka områden behöver utvecklas för att nå målet med likvärdig och tydlig resursfördelning?

7.1.1 Samverkan med närliggande norrortskommuner (handläggare/utbildningschefer)

2018/2019 gjordes en gemensam översyn kring hur närliggande norrortskommuner, Täby, Vaxholm, Danderyd, Norrtälje, Vallentuna och Österåker, hanterar tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Översynen innefattade förfarande, generell upplevelse av nuvarande rutiner, antal beviljade ansökningar samt vilka belopp som utbetalas. Resultatet av översynen slog fast både likheter och skillnader i kommunernas hantering. Sammantaget konstateras dock att kommunerna står inför utmaningar och att handläggarna för särskilt stöd ser behov av en översyn av principerna för resursfördelning. På en konkret fråga om handläggarna var nöjda med sättet som resurser fördelas i nuläget svarade samtliga kommuner, nej. Nätverkets deltagare anser att det finns fördelar att fördela tilläggsbelopp och verksamhetsstöd, på liknande sätt. En risk är ökad administration men fördelarna med ökad likvärdighet, tydlighet och flexibilitet överväger. Stöd i form av direktiv för bedömning efterfrågas.

Utbildningscheferna i ovan nämnda kommuner kan konstatera att kommunerna inte bara har gemensamma förutsättningar och utmaningar, utan också delar utförare/huvudmän i viss utsträckning. Med anledning av de utmaningar som konstaterats har utbildningscheferna föreslagit en närmre

samverkan för ökad likvärdighet. Den närmre samverkan ska ske både på strategisk (utbildningschefer) och operativ nivå (handläggare/sakkunniga särskilt stöd). Systematik, likvärdighet och långsiktighet är ledorden i denna samverkan. Dessa aspekter ska appliceras både avseende hantering av ansökningar och bedömningsprocessen samt för modeller för resursfördelning. Målet är att alla utförare ska få förbättrade möjligheter till långsiktighet och förutsägbarhet, att öka förtroendet i styrkedjan samt förstärka stödet i utförandet av kommunernas ansvar och uppdrag.

7.1.2 Samverkan med Stockholm stad

Under våren 2020 förde Österåkers kommun dialog med tjänstemän som var inblandade i Stockholms stads motsvarande utredning kring resursfördelning. Kommunerna kan konstatera att vi delar de utmaningar som ligger till grund för respektive utredning. Liksom Österåker inrättade Stockholm stad ett liknande temporärt strukturbidrag till resursskolor för tre terminer, höstterminen 2019, vårterminen 2020 och höstterminen 2020. Stockholms utredning föreslog och beslutade i juni om ett permanent strukturbidrag till resursskolor. Därutöver tillkommer ett eventuellt tilläggsbelopp som även fortsättningsvis söks individuellt efter elevens behov. Projektgruppen i Stockholms stad har också haft kontakt med Mikael Hellstadius, en oberoende jurist som granskat deras bedömningar och förslaget med strukturbidrag.

7.1.3 Samverkan Stockholms läns kommuner via Storsthlm

I maj 2020 genomfördes, på Österåkers initiativ, ett extra insatt dialogmöte, ”Likvärdig resursfördelning – tema resursskolor”, där förvaltningschefer och tjänstemän i 13 kommuner i Stockholms län, representanter från SKR, representant från Regeringskansliet och en expert på skoljuridik, Simon Jernelöv, deltog. Storsthlm, som är länets samverkansorgan, processledde mötet.

Deltagarna, totalt 44 personer, utgjordes av utbildningschefer, elevhälsochefer, ekonomichefer, controllers, elevstödssamordnare, utredare, jurister från SKR samt utredare på uppdrag av utbildningsdepartementet.

Det var tydligt att det finns ett stort behov att dela erfarenheter både avseende finansiering och organisering inom området.

Under mötet framkom att de flesta kommuner hade motsvarande frågeställningar som Österåker, det vill säga hur en likvärdig resursfördelning till de fristående resursskolorna ska se ut. Även angränsande frågor som utbud och finansiering av kommunala resursskolor och särskilda undervisningsgrupper berördes. Österåkers kommun, Stockholms stad och Solna stad hade vid tidpunkten för dialogmötet beslutat om införande av ett temporärt strukturbidrag till resursskolor.

Under dialogmötet framkom även att många av kommunerna i länet just nu utreder frågan om att skapa kommunala resursskolor eller centrala särskilda

undervisningsgrupper samt ser över hur en mer rättssäker, tydlig och likvärdig resursfördelningsmodell kan se ut.

Österåkers kommun förslög att det strategiska nätverket formellt ska tillsätta en arbetsgrupp med följande uppdrag:

Syfte

ökad transparens och likvärdighet i hur kommunerna tillsätter resurser för enheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd

Mål

sammanställa ett inriktningsdokument om hur kommuner **kan** ersätta resursskolor och särskilda undervisningsgrupper likvärdigt och tydligt

Metod

ta del av det som några kommuner utrett/beslutat (Solna, Stockholms stad, Österåker), summera essensen i dessa utredningar och beslut och eventuellt skapa ett inriktningsdokument/stödmaterial som kommuner **kan** använda

Förslaget mottogs väl och den 7 september 2020 fattade det strategiska nätverket för utbildningschefer i Stockholms län beslut om arbetsgruppens införande. Arbetsgruppen träffas under hösten och ska slutrapportera till det strategiska nätverket i december 2020. Österåkers kommun är ordförande och Storsthlm processleder gruppen.

Juridisk expertis på området

Till dialogmötet i maj hade en expert på skoljuridik anlåtats, Simon Jernelöv från JP Infonet. Jernelöv presenterade lagstiftning och praxis kring resursfördelning, tilläggsbelopp och resursskolor.⁵⁰ Nedan beskrivs ett antal intressanta konklusioner och frågeställningar från Jernelövs anförande.

Den enda egentliga regel som finns om kommuners resursfördelning är att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och att den gäller vid all kommunal resursfördelning – elever i egen verksamhet, hos andra kommuner och i fristående skolor.⁵¹

- Lagen gäller sedan 1 juli 2014 (flyttad från 8 a 2018).
- Gäller i såväl egen regi som för fristående enheter.
- Lagen tolkas ofta som socioekonomisk fördelning, men är mer principiell i sin utformning.
- Motsvarande gäller också för rektor inom skolenheten gentemot olika elever, till exempel lagkraven på riktat stöd.

⁵⁰ Bilaga I.

⁵¹ 2 kap. 8b§ skollagen.

7.1.4 Samverkan med resursskolorna

Utbildningsförvaltningen inbjöd rektorer och huvudmän för resursskolor där elever från Österåkers kommun är inskrivna, om att skriftligt eller per telefon inkomma med synpunkter och svar på utredningens centrala frågeställningar. Skrivelsen ”Resursskolornas generella insatser” inkom till både Österåker och Stockholms stad.⁵² Två av resursskolorna (Helleborusskolorna i Täby och Österåker) lämnade också in ett beräkningsunderlag.⁵³ De ökade kostnaderna består enligt resursskolorna av:

- Hög personaltäthet (lärare och elevassistenter/resurspedagoger)
- Anpassade lokaler med små grupprum i anslutning till varje klassrum. En elev kan ha en fast plats i klassrummet och också en plats i ett mindre rum för eget arbete eller vila.
- Lärmiljöer anpassade efter elevernas behov.
- Omfattande elevhälsoinsatser och särskild kompetens.
- Speciallärarteam med tid för planering och samarbete med övrig personal.
- Enskild undervisning med många olika upplägg gällande plats, antal timmar, personal, och tid på dygnet.
- Särskilda insatser för elever med problematisk skolfrånvaro.

Det är behovet av att kunna erbjuda denna flexibilitet och att ha alla kombinationer tillgängliga samtidigt som kostar. Som regel uttrycker resursskolorna att de önskar en mer förutsägbar finansiering.

7.1.5 Samverkan med produktionsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen har haft regelbundna möten med produktionsledningen som framfört önskemål om en ökad möjlighet att reglera och justera ersättning för extraordinära kostnadskrävande insatser. Fördelningen av verksamhetsstödet som produktionsledningen genomför i samråd med rektorerna lyfts som en framgångsrik med administrativt betydande modell. Att inte skapa starkare incitament för förflyttning av elevers skolplacering, till andra särskilda organisatoriska former, utan istället ge möjligheter att genomföra adekvata insatser där eleven befinner sig lyfts som centralt. Att säkerställa en likvärdighet mellan kommunala och fristående skolor framhävs likaledes. Produktionsförvaltningen önskar en ansökningsprocess som motsvarar de fristående utförarna. Produktionen

⁵² Bilaga 2.

⁵³ Bilaga 3.

framför även att de centrala särskilda undervisningsgrupperna är kostnadsdrivande på motsvarande sätt som en resursskola.

8. Utredningens slutsatser

Utredningens mål var att ta fram en resursfördelningsmodell som var tillämpbar inom ramen för så kallat ”elevstöd”.

Sammantaget kan utbildningsförvaltningen konstatera att de utredningar och de rapporter som genomförts och publicerats på området, utan direkta förändringar i vägledning för kommuner eller utförare, visar på komplexiteten i frågan om likvärdig resursfördelning till elever i behov av särskilt stöd. De ottydligheter som råder, både avseende juridiska och praktiska aspekter, försvårar en förtroendefull styrkedja och riskerar att skapa onödig frustration, ottydliga förutsättningar och merarbete för både kommuner och utförare. Därför föreslår utbildningsförvaltningen ett antal åtgärder som presenteras i detta kapitel.

8.1 Förvaltningen föreslår ett permanent strukturbidrag

Förvaltningen föreslår ett permanent strukturbidrag till resursskolor, oavsett regi, tillika centrala särskilda undervisningsgrupper där elever folkbokförda i Österåkers kommun har sin placering.

Skäl till förslag:

- Kommunala resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper (CSUG) är idag båda icke reglerade verksamheter. Trots gränsdragningsproblematik bedöms organisationsformerna huvudsakligen motsvara varandra organisatoriskt exempelvis behov av särskilda lokaler, särskild kompetens och förstärkt elevhälsa och därmed också generera motsvarande kostnader. Utredningen konstaterar vidare att båda organisationsformerna delar målgrupp, det vill säga elever som har omfattande behov av särskilda stödsatser och där den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att eleven ska ha en god utveckling kunskapsmässigt och socialt.
- Resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper har inte samma möjlighet som en vanlig skola att omfördela ordinarie grundbelopp eftersom alla elever som är mottagna till en sådan enhet bedöms vara i behov av särskilt stöd.
- Bidraget ska betraktas som ett strukturellt komplement till, dock helt oberoende av, grundbeloppet i syfte att kompensera för ökade kostnader för bland annat lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och elevhälsopersonal, vilket utförare av dessa verksamheter vittnar om.
- Resursskolor är i stor utsträckning beroende av tilläggsbelopp för att finansiera sin verksamhet. 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 föreslås således att grundbeloppet kompletteras med strukturbidrag för utförare av utbildning som *begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd*, vilket bedöms ge dessa organisationsformer mer förutsägbara och hållbara förutsättningar jämfört med dagens situation.

Andra fördelar är en mer likvärdig resursfördelning för att eleverna ska nå målet för utbildningen samt att det ger liktydiga förutsättningar för kommunala och fristående alternativ.

8.1.1 Berättigande till strukturbidrag

För att vara berättigad till strukturbidrag föreslår utredningen att två kriterier ska vara uppfyllda.

- Huvudmannen ska ha tillstånd från Skolinspektionen att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.⁵⁴
- Aktuellt åtgärdsprogram skall finnas för varje inskriven elev folkbokförd i Österåkers kommun.⁵⁵

För att ersättning ska utbetalas ska även huvudmannen skicka in ett antal uppgifter som härrör skälet till huvudmannens ökade kostnader.

- Antal anställda lärare och inskrivna elever
- Antal anställda specialpedagoger och speciallärare
- Antal anställda inom övriga elevhälsan

Uppgifterna lämnas i samband med ansökningsblanketten. Uppgifterna används årligen i utbildningsförvaltningens kvalitetsrapportering till Förskole- och grundskolenämnden.

Ansökningsblanketten skickas till utbildningsförvaltningen och beslut fattas per skolenhet och huvudman. Utbildningsförvaltningen har rätt att följa upp att villkoren för ersättningen uppfylls. Om det framkommer att villkoren inte längre är uppfyllda, stoppar förvaltningen utbetalningen av strukturbidraget till skolan från och med nästkommande utbetalning.

8.1.2 Strukturbidragets storlek

Strukturbidraget ska kompensera för de ökade kostnaderna som resursskolan eller de centrala särskilda undervisningsgrupperna har till följd av att de

⁵⁴ 10 kap. 35§ 2 skollagen. Gäller endast fristående resursskolor.

⁵⁵ 3 kap. 9§ skollagen.

begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Strukturbeloppet ska således betraktas som ett komplement till grundbeloppet och därmed inte utgöra en del av tilläggsbeloppet eller verksamhetsstödet. Beloppet ska vara lika stort för alla elever som har sin skolplacering på någon av omnämnda enheter.

Strukturbidraget storlek bör motsvara det temporärt utbetalda bidraget vilket ligger på cirka 27 tkr per elev och år och utgå per folkbokförd elev inskriven vid en resursskola eller central särskild undervisningsgrupp. Bedömningen utgår från att ett strukturbidrag ska kunna ge ett icke försumbart bidrag för grundorganisationen.

Beloppet ska årligen beslutas av Förskole- och grundskolenämnden i samband med nämndens förslag till budget och fastställas av Kommunfullmäktige.

8.1.3 Införande av strukturbidrag

Strukturbidraget ska ersätta det temporära strukturbidraget, som betalats ut sedan december 2019. Bidraget utbetalas i samband med ordinarie resursfördelning med avräkningsperiod den 15 oktober och 15 april. En gång per termin görs en avstämning för att se antal inskrivna elever på resursskolan.

Skolor ska anmäla sitt berättigande till bidraget i enlighet med den process som utbildningsförvaltningen kommer att arbeta fram.

8.1.4 Diskurs

Det bör understrykas att finansieringsförslaget med strukturbidrag till resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper inte är likställt med en strävan efter organisatoriskt segregerade lösningar i skola och utbildning på motsvarande sätt som strukturbidrag med socioekonomisk viktning inte är likställt med att gynna skolsegregation.

Insatser som stärker integrerade lösningar i skolan samt bidrar till ökad kompetens hos lärare och skolledare, avseende anpassningar och variation i undervisningen, är de insatser som bäst gynnar elevernas måluppfyllelse vilket också bör prioriteras i resursfördelning och satsningar för en mer likvärdig utbildning.

8.2 Samlad individbaserad bedömning av verksamhetsstöd, tilläggsbelopp samt interkommunal ersättning

Förvaltningen föreslår att tilläggsbelopp och verksamhetsstöd handläggs på motsvarande sätt, alltså oavsett om barnet eller eleven går i fristående eller kommunal förskola eller skola. Denna förändring bidrar till att säkerställa likvärdiga fördelningsprinciper för motsvarande syften. Efter dialog med produktionsförvaltningen samt med utbildningschefer i andra kommuner inom Stockholms län framträder att en fördelning på ”lika villkor” förespråkas av merparten. Ett centralt argument är att skolor, där eleven befinner sig, ska kunna erbjuda extraordinära insatser som gynnar eleven och inte hänvisas vidare till andra enheter där skolor upplever att resurserna är mer tilltagna. En

fördelning på lika villkor skulle också innebära att det finns underlag för omfördelning av resurser om en elev byter från en utförare till en annan samt en bättre uppföljning av fördelade medel.

Bedömningarna utförs av sakkunnig handläggare på utbildningsförvaltningen, delvis på delegation av förskole- och grundskolenämnden (avser tilläggsbelopp). Produktionen tilldelas fortfarande ett aggregerat totalbelopp till huvudmannen, dock kompletterat med bedömningsunderlag på individnivå som kan ses som ett stöd för vidare fördelning till respektive enhet.

Förslaget innebär en initialt ökad administration på utbildningsförvaltningen, tillika en minskad för produktionsförvaltningen. Målet är att processen för ansökan ska digitaliseras och därmed efter en tid kunna utföras mer effektivt, både för utförarna och för förvaltningen. Parallellt med införandet ses därför adekvat digitalt systemstöd över.

8.2.1 Uppdaterade rutiner för ansökan om tilläggsbelopp

Som ett led i att tillgängliggöra och förtydliga Österåker kommuns rutiner för ansökan om tilläggsbelopp har uppdaterade rutiner publicerats på kommunens webbplats. Rutinerna ska stödja utförarna i processen för ansökan och innehåller dels information om ansökningsförfarande dels tidsplan för ansökan och utbetalning.

8.3 Utredningen föreslår framskrivande av plan för arbete mot målet ”Länets bästa skolkommun”

Utredningen visar att det mest avgörande för elevernas möjligheter att nå målen är behöriga lärares skicklighet och skolledarnas förmåga att skapa och utveckla inkluderande lärmiljöer. Att föreslå finansieringsmodeller för särskilda organisatoriskt segregerade lösningar som i sig har svagt vetenskapligt stöd för vad som bidrar till elevers ökade måluppfyllelse, är således att betraktas som ett försök att fördela resurser likvärdigt, efter elevernas förutsättningar och behov, och bör därmed inte likställas med insatser som forskning visar ökar elevers måluppfyllelse rent generellt.

Österåker ska erbjuda en hög kvalitet i förskola och skola, där barn och elever utmanas, utvecklas och lär utifrån sina förutsättningar och når målen för sin utbildning. Systematisk fortbildning och stöd till lärare och skolledare är avgörande för en skola av hög kvalitet och bör vara fokus i insatser som syftar till att öka elevernas måluppfyllelse. Det framträder därför som en av utredningens mest centrala slutsatser att understryka lärarnas och skolledarnas skicklighet som det mest avgörande för elevers måluppfyllelse. Förvaltningen föreslår därför att skriva fram en plan som grundar sig på de kvalitetsmått som är avgörande för verksamheternas kvalitet i utbildningsväsendet. Planen syftar till att långsiktigt och systematisk skapa kraft och tydlig riktning i kommande års skolutvecklingsinsatser samt *förtydliga innebörden* av Kommunfullmäktiges inriktningsmål ”Länets bästa skolkommun”. Planen ska särskilt belysa hur

kommunen kan skapa en tillgänglig och anpassad lärmiljö för att kunna tillgodose alla elevers förutsättningar och behov, i syfte att nå målen för utbildningen. Planen ska stäcka sig över minst fem år.

Förskole- och grundskolenämnden väntas fatta beslut om antagande av planen under läsåret 2020/21.

8.4 Utredningen föreslår förstärkt samverkan med andra kommuner med särskilt fokus på närliggande norrortskommuner.

Utbildningsförvaltningen ska systematiskt verka för att nätverk och samverkansformer bidrar till en ständigt förbättrad likvärdighet, transparens och tydlighet avseende fördelning av resurser, främst inom det komplexa området ”elevstöd” eller ”likvärdighetsresurser”. Särskild uppföljning av arbetets resultat inom ramen för kvalitetsstyrning införs. Systematiken ska även kunna borga för snabba justeringar exempelvis i relation till förstärkt statligt stöd, eventuella lagförändringar eller nya nationella direktiv.

Den länsövergripande arbetsgruppen som har till uppgift att ta fram ett riktningsskildokument för hur kommuner kan fördela resurser likvärdigt är en viktig del i denna samverkan. Särskilt fokus på samverkan mellan närbelägna Norrortskommuner ses också som centralt för att underlätta för kommuner och utförare. Samverkan innefattar nätverk för handläggare i syfte att kvalitetssäkra individbedömningar.

9. Ekonomi

Utbildningsförvaltningen har utrett strukturbidragets storlek utifrån flera aspekter. Utgångspunkten för beräkningarna har varit att strukturbidraget ska bidra till att täcka de ökade kostnader som resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper har med anledning av att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Genom ett strukturbidrag får enheterna mer förutsägbara och hållbara förutsättningar jämfört med idag.

9.1 Överväganden av strukturbidrag storlek

Följande aspekter har särskilt beaktats

- Strukturbidrag ska ge förutsättningar för en stabil grundorganisation för huvudmannen genom ett särskilt bidrag för organisatoriska merkostnader.
- Lagstiftningen om tilläggsbelopp för fristående skolor kvarstår vilket innebär att en betydande del av finansieringen för resursskolor fortfarande kommer att bestå av grundbelopp respektive tilläggsbelopp.
- Rådande bedömningsnivå avseende tilläggsbeloppsättning påverkas inte av ett införande av strukturbidrag.
- Ersättningsnivån ska inte förstärka ekonomiska drivkrafter för organisatoriskt segregerade lösningar för elever i behov av särskilt stöd.

9.1.1 Grund för strukturbidrag

Resursskolor har i olika sammanhang uppgivit att de har en högre kostnad för personaltäthet, administration och elevhälsa än en vanlig grundskola.⁵⁶ Dagens finansiering med tilläggsbelopp per elev har visat sig ha begränsningar när det gäller att kompensera för ökade kostnader i verksamhetens grundorganisation.⁵⁷ Strukturbidraget är därför tänkt att utgöra ett komplement till grundbeloppet för att bidra till finansiering av organisatoriska merkostnader.

Lagstiftningen om tilläggsbelopp för fristående skolor påverkas inte i dagsläget av att huvudmannen samtidigt uppbär ett strukturbidrag. En fristående huvudman har fortfarande rätt att ansöka om tilläggsbelopp för enskilda elever. Beslut om tilläggsbelopp kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol som kan sätta ett annat belopp i dess ställe. Om tilläggsbelopp utgår på samma grunder och i samma omfattning som tidigare, samtidigt som ett strukturbidrag utgår till huvudmannen, ökar kommunens kostnader motsvarande strukturbidragets storlek.

⁵⁶ Bilaga 2

⁵⁷ SOU 2020:42.

9.1.2 Kriterier för strukturbidrag

För att vara berättigad till strukturbidrag föreslår utredningen att två kriterier ska vara uppfyllda.

- Huvudmannen ska ha tillstånd från Skolinspektionen att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.⁵⁸
- Aktuellt åtgärdsprogram skall finnas för varje inskriven elev folkbokförd i Österåkers kommun.⁵⁹

För att ersättning ska utbetalas ska även huvudmannen skicka in ett antal uppgifter som härrör skälet till huvudmannens ökade kostnader.

- Antal anställda lärare och inskrivna elever
- Antal anställda specialpedagoger och speciallärare
- Antal anställda inom elevhälsan

Uppgifterna lämnas i samband med ansökningsblanketten. Uppgifterna används årligen i utbildningsförvaltningens kvalitetsrapportering till Förskole- och grundskolenämnden.

Strukturbidraget storlek bör motsvara det temporärt utbetalda bidraget vilket ligger på cirka 27 tkr per elev och år och utgå per folkbokförd elev inskriven vid en resursskola eller central särskild undervisningsgrupp. Bedömningen utgår från att ett strukturbidrag ska kunna ge ett icke försumbart bidrag för grundorganisationen samtidigt som bidraget inte ska förstärka ekonomiska drivkrafter för organisatoriskt segregerade lösningar. Utredningen har också beaktat att den huvudsakliga finansieringen av resursskolor fortfarande kommer att bestå av ett grundbelopp där det ingår resurser för särskilt stöd samt att det finns möjlighet att söka tilläggsbelopp baserat på individnivå. En resursskola som har 100 elever från Österåkers kommun kommer med det föreslagna strukturbidraget att erhålla en förstärkning med cirka 2,7 mnkr årligen, vilket bedöms som ett icke försumbart bidrag. En kommunal central särskild undervisningsgrupp med tio elever per grupp erhåller cirka 270 tkr vilket motsvarar ungefär en lärartjänst på 40%.

9.1.3 Utbetalda tilläggsbelopp

De genomsnittliga tilläggsbeloppen har varierat under de senaste åren. Det genomsnittliga tilläggsbeloppet under åren 2016-2020 uppgår till 143 tkr per

⁵⁸ 10 kap. 35§ 2 skollagen. Gäller enbart fristående resursskolor.

⁵⁹ 3 kap. 9§ skollagen.

elev och år. För 2020 är för närvarande genomsnittet cirka 125 tkr. Storleken varierar dock per elev och skola.

9.1.4 Andel elever i resursskolor

2016 fanns 50 elever från Österåkers kommun i resursskolor. 2020 finns cirka 160 elever i resursskolor, det vill säga en ökning med drygt 300 procent på fyra år. Graden av extraordinära stödinsatser borde rimligtvis skilja sig åt mellan åren, vilket kan vara en förklaring till varför det genomsnittliga tilläggsbeloppet per elev på resursskolorna har sjunkit. Grundbeloppet för förskoleklass och grundskola har ökat med i genomsnitt 14 procent 2016-2020 vilket delvis kompenserar för minskade tilläggsbelopp, då huvuddelen av särskilda stödinsatser ska rymmas inom grundbeloppet.⁶⁰

Diagram 1; Tilläggsbelopp för resursskolor 2016-2020 visar att de genomsnittliga tilläggsbeloppen sjunkit med 32% de senaste 4 åren.

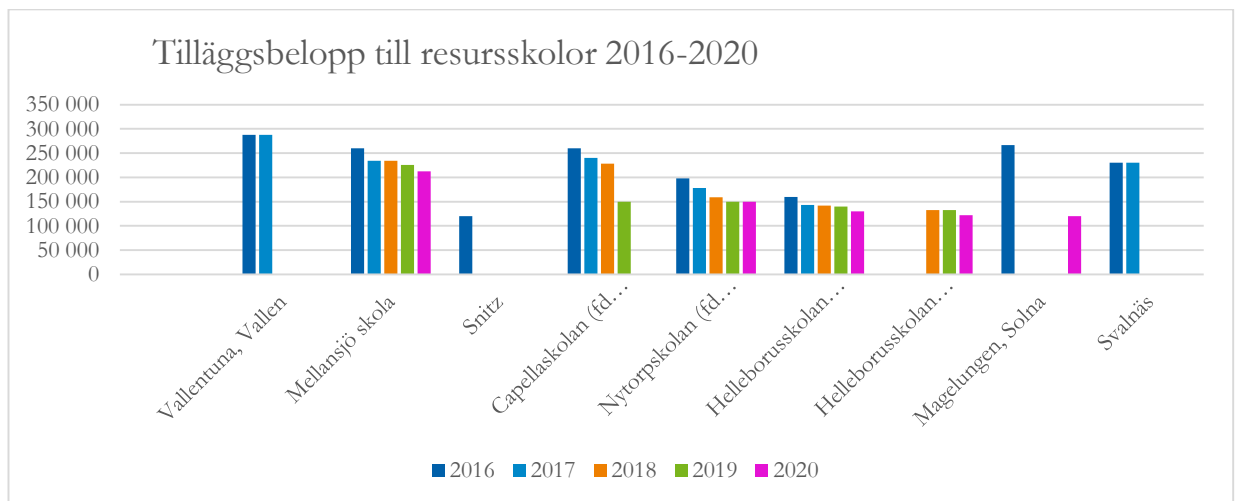


Diagram 2; Grundbelopp för grundskolan, inklusive förskoleklass 2016-2020 visar att grundbeloppet ökat med i genomsnitt 10%.

9.1.5 Ekonomiska konsekvenser

Sedan 2016 har andelen elever som har sin skolplacering i en fristående resursskola ökat med 320 procent.

Tabell 1. Antal och andel elever i resursskola 2016 – 2020 med prognos 2025, Källa: SCB

⁶⁰ Prop. 2008/09: 171.

År	Totalt antal elever grundskola, Österåkers kommun	Antal elever i resursskola	Andel elever i resursskola
2016	6249	50	0,8 %
2017	6405	59	0,9 %
2018	6456	102	1,6 %
2019	6362	132	2 %
2020 <i>utfall mars Extens</i>	6308	160	2,5%
2021 <i>Prognos⁶¹</i>	<i>6463</i>	<i>194</i>	<i>3%</i>

Det är svårt att uttala sig om skälet till ökningen av antal elever i resursskola mellan åren. Ett antagande är att det som ansågs vara extraordinära insatser 2016 skiljer sig från de insatser som dagens resursskolor erbjuder och att de behov som en resursskola fyller för en elev skiljer sig åt mellan åren. Om utvecklingen fortsätter i samma riktning och omfattning finns risk för ökade kostnader för strukturbidrag och tilläggsbelopp, både initialt och på längre sikt.

I dag finns möjlighet för kommuner att inrätta kommunala resursskolor, vilket kan påverka kostnader för resursskolor framöver om finansiering ska ske på samma grunder som för fristående resursskolor.

Tabell prognostiserade kostnader för strukturbidrag inklusive centrala särskilda undervisningsgrupper i Österåkers kommun (CSUG) baserat på ett strukturbidrag om 27 tkr/ elev/ år

	Antal elever i fristående resursskola	Antal elever i CUG	Totalt antal elever	Kostnad
<i>2021 (prognos, baserat på antal inskrivna elever ht-20)</i>	<i>160</i>	<i>16</i>	<i>176</i>	<i>ca 4,8 mnkr</i>

⁶¹ Befolkningsprognos 2020 – 2030, Österåkers kommun (SCB).

10. Risk- och konsekvensanalys

På en övergripande nivå kan följande risker förväntas:

Förstärkt ekonomiskt incitament för organisatoriskt segregerade lösningar

Avhjälps genom att systematiskt arbeta för tillgängliga lärmiljöer i alla skolor och förskolor samt genom balans i strukturbidragets storlek.

Kommunen avsägar sig till viss del kontrollen över kostnader. Ingen formell begränsning för andel elever inom centrala särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor

Åtgärdas genom att systematiskt följa upp och analysera utfall och effekter. Det finns också rimligtvis begränsande faktorer som att de flesta rektorer och vårdnadshavare inte eftersträvar en segregerad lösning för barn och elever såvida de inte ser någon annan, mer lämplig och mindre ingripande, åtgärd.

Ökade kostnader, då tilläggsbelopp kvarstår och bör betraktas separat

Strukturbidrag ökar kommunens kostnader. Samtidigt är det svårt att uttala sig om det totala utfallet i relation till bedömning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Bedömningar för vad som ska anses vara extraordinära stödinsatser påverkar det totala utfallet.

10.1.1 Skol- och huvudmannaperspektivet

Konstruktionen med tilläggsbelopp har ifrågasatts gällande administration och ekonomisk oförutsägbarhet.⁶² Genom att införa ett strukturbidrag skapas en ökad förutsägbarhet för den inre organisationen och en stabilitet för elevernas skolgång. Skolorna kommer dock även fortsättningsvis vara beroende av att söka tilläggsbelopp för de elever som är i behov av omfattande stöd.

Utredningens förslag innebär att enbart de utförare, som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, kan få strukturbidrag. Det innebär att de skolor som inte begränsar sitt mottagande inte får del av strukturbidraget. Dessa skolor förutsätts kunna omfördela medel mellan elevgrupper och därför finns inte samma behov av ett strukturbidrag.

Utredningen poängterar att ett alltför högt strukturbidrag riskerar att skapa ekonomiska incitament att utöka verksamheten med fler elever vars behov av stöd inte är lika omfattande. Därför föreslås att grundbelopp och tilläggsbelopp även fortsättningsvis utgör den större delen av finansieringen av resursskolornas insatser till elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Elever folkbokförda i Österåker ska behandlas lika och strukturbidraget ska betalas ut oavsett vilken kommun resursskolan ligger i.

⁶² SOU 2020:42, sid 20.

10.1.2 Utbildningsförvaltningens perspektiv

Administrationn av ett strukturbidrag får inte bli omfattande och kriterierna för att erhålla strukturbidrag behöver vara tydliga och enkla. Handläggning av tilläggsbelopp ska fortsättningsvis vara kvalitativ och rättssäker.

10.1.3 Vårdnadshavarperspektiv

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

10.1.4 Elevperspektiv

För elever i resursskolor ger strukturbidraget ökad trygghet genom att resursskolorna har en mer stabil ekonomisk grund och risken att elevens skola lägger ner sin verksamhet minskar.

I det fall strukturbidraget betalas ut till en skola utanför kommunen finns en risk att beloppet inte kommer den enskilda eleven tillgodo, utan går in i skolans totala budget. Detta gäller även grundbelopp och socioekonomisk fördelning och är en direkt följd av att kommunerna tillämpar olika regelverk och olika belopp. Liknande strukturbidrag kan dock sannolikt komma att införas i flera kommuner i länet – inte bara i Stockholm, Solna och Österåker.

10.2 Konsekvenser för barns rättigheter

Barnkonventionen blev lag 1 januari 2020 och innehåller flera artiklar som berör målgruppen för utredningens förslag.

- Artikel 23 ”Barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt hjälp att aktivt delta i samhället”
- Artikel 28 ”Barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla”.

Förslaget innebär en, för resursskolorna, mer förutsägbar ekonomi vilket ökar verksamheternas förutsättningar till stabilitet i verksamheten. Förvaltningen menar att strukturbidrag är till gagn för eleverna utifrån såväl artikel 23 som artikel 28.

10.3 Konsekvenser för jämställdhet

Strukturbidraget utgår inte från kön, utan förutsätter att eleven är inskriven på en resursskola som begränsar sitt intag till elever i behov av särskilt stöd och som innehar ett åtgärdsprogram. Förslaget bedöms således 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 är andelen pojkar väsentligt högre. För 2019 avsåg 73 procent av ansökningarna om tilläggsbelopp pojkar. I det fortsatta arbetet med målgruppen är det angeläget att säkerställa att flickor och pojkar erbjuds stöd på lika villkor utifrån sina

individuella behov och att flickors behov av stöd uppmärksammas och identifieras i tid.

II. Bilagor

1. Presentation av jurist Simon Jernelöv (JP Infonet), PowerPoint från dialogmöte Storsthlm, maj 2020.
2. Resursskolornas generella insatser inkl. kostnadsstruktur exempel resursskola.
3. Helleborusskolornas beräkning av kostnader.

12. Källförteckning

- Haug, P. (1998). *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning*. Stockholm: Skolverket/Liber. (71 s).
- Lgr 69. *Läroplan för grundskolan 1969. Allmän del*. Stockholm: Skolöverstyrelsen och Liber Utbildningsförlaget.
- Lgr 80. *Läroplan för grundskolan 1980. Allmän del*. Stockholm: Skolöverstyrelsen och Utbildningsförlaget.
- Lpo 94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94*. Stockholm: Skolverket.
- Lgr 11. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.
- Persson, B. (2008). *Elevers olikheter och specialpedagogisk kunskap*. Stockholm: Liber. (148 s)
- Prop 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor
- Prop. 1975/76:39 Om skolans inre arbete m.m.
- Putnam, R.D. (2002). *Democracies in the us: the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandberg, Anette, & Norling, Martina (2014). Pedagogiskt stöd och pedagogiska metoder. I Anette, Sandberg (red.) Med sikte på förskolan – barn i behov av stöd. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur. ss. 45-60. SFS 1998
- Skollagen 2010:800
- Skolverket (2005). *Handikapp i skolan. Det offentliga skolväsendets möte med funktionsbinder från folkskolan till nutid*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2018). *Del 2: Inkludering – vad innebär det?* Stockholm: Skolverket
- SOU 1972:26. *Betänkandet avgivet av 1968 års barnstugeutredning*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2020: 42 En annan möjlighet till särskilt stöd, reglering av kommunala resursskolor. Delbetänkande av utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven.
- Svenska unescorådet (2006). *Salamanca-deklarationen och Salamanca +10*. Stockholm: Svenska Unescorådet.
- Stockholm stad. Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd (2020) <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1987577>
- U 2015:03 Skolkommisionens slutbetänkande ”Samling för skolan”
- U 2017:7 Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006), hämtad den 11 september 2020 från: www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-withdisabilities.html