

UBN § 3:5

Dnr. UBN 2024/0119

Återrapport av uppdrag 20 från budget 2024 - Utredning av likvärdighetsresurser

Utbildningsnämndens beslut

Utbildningsnämnden beslutar

Återrapport av uppdrag nr 20 i budget 2024 har mottagits och överlämnas, med redaktionella ändringar, till Kommunfullmäktige.

Johan Agge (RP) lämnar en protokollsanteckning, se protokollsbilaga.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i budget 2024 Utbildningsnämnden i uppdrag att se över fördelning och effekten av likvärdighetsresurser i form av tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och strukturbidrag för att säkerställa att fördelningen är likvärdig och utgår ifrån barn och elevers behov av extraordinära stödsatser. Uppdraget omfattar vidare förslag på hur fördelningsprinciperna bör se ut framåt.

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande 2024-03-07.

Förslag till beslut

Hampe Klein (M) yrkar bifall till utbildningsförvaltningens beslutsförslag innebärande att återrapport av uppdrag nr 20 i budget 2024 har mottagits och överlämnas till Kommunfullmäktige.

Propositionsordning

Ordföranden frågar om Utbildningsnämnden beslutar enligt Hampe Kleins (M) yrkande och finner att så är fallet.

Expedieras

- Kommunfullmäktige
- Akt



Justerandes signaturer

Utdragsbestyrkande

Protokollsbilaga

§ 3:4 Ekonomisk månadsrapport per mars 2024

Johan Agge (RP) lämnar en protokollsanteckning:

”Roslagspartiet ser fortfarande med en stor oro på vad den av majoriteten inbjudna överetableringen kommer att medföra negativt, ekonomiskt och organisatoriskt på kort och lång sikt. Vi ser en stor risk att eleverna kommer få en sämre utbildning och elever som är i behov av trygga vuxna kommer bli lidande. Dessutom riskerar personalens arbetsmiljö att drastiskt förvärras pga den förda politiken”

§ 3:5 Svar på uppdrag 20 från budget 2024 - Utredning av likvärdighetsresurser

Johan Agge (RP) lämnar en protokollsanteckning:

Vi tycker det är bra att man äntligen ser över resursfördelningen så att det blir likvärdigt även för elever med olika behov. Vi har länge fört frågan avseende att det finns problem med fördelningen av dessa olika resurser. Något som visade sig med råge under dom sk Helleborusprotesterna när nästan alla elever från en termin till en annan fick helt eller delvis avslag på sin ansökan om tilläggsbelopp. Vi har påtalat att nuvarande system inte är rättssäkert vilket majoriteten har förnekat. Majoritetens regering ger oss dock även här nu rätt när man ska förtydliga regelverket med tilläggsbelopp enligt ”Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (U 2023:05)”. Dessutom får vi rätt i att dagens regelverk är otydliga och har stora brister, vilket går ut över barnen. Även detta har Roslagspartiet påtalat till Majoritetens förnekande. I ett regelverk som är väldigt oreglerad, så som skollag (2010:800), är det avgörande att de styrande i en kommun har den moraliska kompassen inställd för att skapa en resursfördelning som likvärdig. Så har det tyvärr inte varit i Österåkers kommun – allt som lagligt är inte en bra norm för likvärdig skola



Tjänsteutlåtande
Utbildningsförvaltningen
Kerstin Johansen

Till: Utbildningsnämnden

Datum: 2024-03-07
Diarienummer: UBN 2024/0119

Återrapport av uppdrag nr 20 i budget 2024

Sammanfattning

Återrapport av uppdrag i budget 2024 avseende fördelning av likvärdighetsresurser för särskilt stöd.

Beslutsförslag

Utbildningsnämnden beslutar

Återrapport av uppdrag nr 20 i budget 2024 har mottagits och överlämnas till Kommunfullmäktige.

Ärendet

Kommunfullmäktige gav i budget 2024 Utbildningsnämnden i uppdrag att se över fördelning och effekten av likvärdighetsresurser i form av tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och strukturbidrag för att säkerställa att fördelningen är likvärdig och utgår ifrån barn och elevers behov av extraordinära stödsatser. Uppdraget omfattar vidare förslag på hur fördelningsprinciperna bör se ut framåt. Återrapportering ska ske senast den 31 mars 2024.

Rapporten har tagits fram i en arbetsgrupp inom utbildningsförvaltningen bestående av sakkunniga för utbildning och särskilt stöd samt skolchefer (bilaga 1).

Förvaltningens slutsatser

Förvaltningens slutsats är att nuvarande fördelning av likvärdighetsresurser inte fullt ut säkerställer att resurserna fördelas likvärdigt och tilldelas de barn och elever med störst stödbehov i berörda verksamheter. Båda modellerna har fördelar och nackdelar. Sammantaget föreslår förvaltningen att verksamhetsstöd för egen regi kvarstår med justeringar som i högre grad säkerställer att resurserna tilldelas efter behov och kan följas upp samt att fördelningen av budget mellan verksamhetsstöd och tilläggsbelopp ses över. Vidare föreslår förvaltningen att strukturbidrag för resursskolor tills vidare kvarstår på nuvarande nivå. Strukturbidrag till centrala särskilda

undervisningsgrupper bör utredas och eventuellt skiljas från bidrag för resursskolor. Förvaltningen konstaterar att det finns behov av förstärkt uppföljning av tilldelade resurser, både inom egen regi och till externa utförare.

Tidigare beredning

Kommunfullmäktige 2023-11-20 § 7:5

Bilagor

1. Återrapport av uppdrag nr 20 daterad 2024 03 06.

Eva Wetterstrand
utbildningsdirektör

Kerstin Johansen
sakkunnig

Skickas till
Kommunfullmäktige

Rapport
Utbildningsförvaltningen
Kerstin Johansen

Dnr UBN 2024/0119
Datum: 2024-03-06

Återrapport, uppdrag 20 i budget 2024 – likvärdighetsresurser för särskilt stöd

Infoga en bild genom att välja **Bild på startsida**
på fliken **Österåkers kommun**



Innehåll

1. Inledning	3
2. Resursfördelning inom särskilt stöd	3
3. Grundbelopp	3
4. Budget särskilt stöd 2024	6
5. Tilläggsbelopp /interkommunal ersättning	6
5.1 Effekter tilläggsbelopp	7
5.2 Administration av tilläggsbelopp	7
6. Verksamhetsstöd	8
6.1 Effekter verksamhetsstöd	8
7. Resursskola	9
7.1 Strukturbidrag resursskola	10
7.2 Effekter strukturbidrag resursskola	11
8. Central särskild undervisningsgrupp	11
8.1 Strukturbidrag central särskild undervisningsgrupp	12
8.2 Effekter strukturbidrag central särskild undervisningsgrupp	12
9. Sammanställning resursfördelning	13
10. Slutsats	14
11. Förslag framåt	14
12. Barnkonsekvensanalys	15

I. Inledning

I budget 2024 fick Utbildningsnämnden i uppdrag att se över fördelningen av likvärdighetsresurser inom särskilt stöd, omfattande tilläggsbelopp för särskilt stöd, strukturbidrag för resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper och verksamhetsstöd inom egen regi.

20. "Utbildningsnämnden får i uppdrag att se över fördelningen av likvärdighetsresurser i form av tilläggsbelopp, strukturbidrag och verksamhetsstöd för att säkerställa att fördelningen är likvärdig och utgår ifrån elevens behov av extra ordinära stödinsatser. Utredningen ska omfatta en utvärdering av vilka effekter likvärdighetsresurserna har haft i Österåkers förskolor och grundskolor, såväl kommunala som fristående, och förslag på hur fördelningsprinciperna bör se ut framåt för att säkerställa likvärdigheten och för att säkerställa att stödet tilldelas de elever med störst stödbehov, oavsett huvudman. Återrapportering ska ske senast den 31 mars 2024. "

De verksamheter som berörs i uppdraget är förskola, pedagogisk omsorg, förskoleklass, grundskola och fritidshem. I rapporten används genomgående begreppen **förskola och skola** för berörda verksamheter.

Rapporten har tagits fram i en arbetsgrupp inom utbildningsförvaltningen bestående av sakkunniga för utbildning och särskilt stöd samt skolchefer.

2. Resursfördelning inom särskilt stöd

Resurser inom särskilt stöd fördelas huvudsakligen enligt följande:

- *Grundbelopp*, lika för alla barn och elever inom samma ålders- och verksamhetskategori oavsett driftsform.
- *Tilläggsbelopp* för särskilt stöd till fristående huvudmän efter ansökan.
- *Verksamhetsstöd* för egen regi att fördelas till enheterna.
- *Interkommunal ersättning* för särskilt stöd till annan kommun efter ansökan.
- *Strukturbidrag* för resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper efter ansökan.

3. Grundbelopp

Ett grundbelopp per barn och elev utgår på lika villkor till samtliga huvudmän inom förskola och skola inklusive egen regi. Bidrag till fristående huvudmän ska enligt skollagen

grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret¹. I grundbeloppet ingår de huvudsakliga resurserna för anpassningar och särskilt stöd i förskola och skola. Rektor ansvarar för enhetens inre organisation och för att fördela och omfördela resurser efter barn och elevers behov.

Grundbeloppet omfattar följande kostnadsslag:

- undervisning
- lärverktyg/pedagogiskt material och utrustning
- elevhälsa (ej förskola)
- måltider
- administration
- mervärdesskatt
- lokalkostnader

Särskilt stöd i förskolan

Förskolan ska erbjuda en verksamhet som är rolig, trygg och lärorik och som bidrar till att barnen utvecklas så långt som möjligt. Genom att skapa en tillgänglig lärmiljö får alla barn bättre förutsättningar för att utvecklas mot målen i läroplanen². För många barn är en generell god kvalitet det viktigaste. För andra kan det vara nödvändigt med särskilda stödinsatser som komplement.

Enligt skollagen ska barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ges det stöd som deras speciella behov kräver. Det finns dock ingen entydig definition i lagtext av vad begreppet barn i behov av särskilt stöd innefattar, eller vilka förutsättningar som ska finnas för att särskilt stöd ska ges i förskolan.³

Behov av särskilt stöd ska inte förstås som en egenskap hos barnet utan är alltid relationellt och situationsbundet. Personalens förhållningssätt blir därmed centralt eftersom det är verksamheten som ska utvecklas för att barnen ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.⁴

Särskilt stöd i förskolan kan till exempel omfatta personalförstärkning, antingen till barngruppen generellt eller till det enskilda barnet eller konsultation eller handledning till personalen. Minskning av antalet barn i barngruppen eller anpassning av lokalerna kan vara andra stödformer.

¹ 14 kap. Skolförordningen (2011:185)

² Förskolans läroplan (Lpfö18)

³ Prop 2009/10:165 sid. 350

⁴ Skolverkets allmänna råd med kommentarer om måluppfyllelse i förskolan

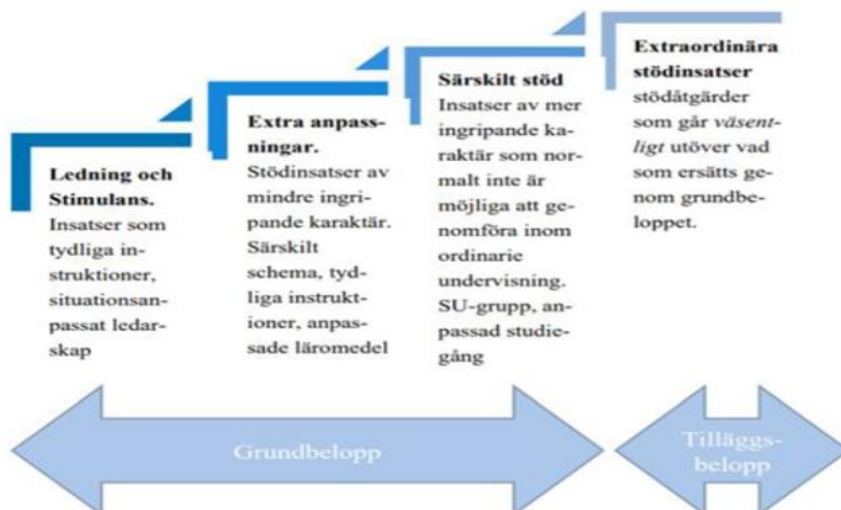
Särskilt stöd i skolan

Skolans lärmiljö ska utformas för att kunna möta elevers olikheter, förutsättningar och behov. Förändringar i organisationen runt eleven kan ibland vara tillräckligt för att åstadkomma en positiv utveckling. En del elever kan vara i behov av ytterligare stöd utöver den ledning och stimulans som alla elever ska ges i den ordinarie undervisningen. Detta stöd kan ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd.

Extra anpassningar är en stödinsats av mindre ingripande karaktär som normalt är möjlig att genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen⁵. Exempel på extra anpassningar är anpassade läromedel, anpassning av undervisningen, specialpedagogiska insatser och olika hjälpmedel

Särskilt stöd avser insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd beslutas av rektorn och ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram⁶. Åtgärder för särskilt stöd kan till exempel omfatta utökat specialpedagogiskt stöd, stöd av en resursperson, placering i särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång.

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



⁵ 3 kap 5 § Skollagen

⁶ 3 kap 7–11 §§ Skollagen

4. Budget särskilt stöd 2024

Budget för tilläggsbelopp, verksamhetsstöd och strukturbidrag för resursskola och central särskild undervisningsgrupp uppgår till drygt 50 miljoner kronor 2024.

Tabell 1. Budget verksamhetsstöd/ tilläggsbelopp, 2024 (exklusive strukturbidrag)

	Skola	Förskola
Egen regi, tkr	18 056	4 189
andel %	47%	56%
Övriga, tkr	20 572	3 341
andel %	53%	44%
Totalt	38 628	7 530

Källa: UBN budget 2024

Budget för strukturbidrag är cirka 4,3 miljoner kronor, varav drygt 400 tkr tilldelas egen regi för central särskild undervisningsgrupp. Förutom ovan nämnda likvärdighetsresurser finns även skärgårdsstöd, språkförskola och socioekonomisk viktning, som utifrån olika faktorer syftar till att bidra till likvärdiga villkor för verksamheterna.

5. Tilläggsbelopp /interkommunal ersättning

Fristående huvudmän inom förskola och skola kan ansöka hos hemkommunen om ett tilläggsbelopp för särskilt stöd för barn eller elev med mer omfattande stödbehov och extraordinära stödåtgärder. Bidraget ska vara individuellt beräknat utifrån det enskilda barnet/elevens behov⁷.

Tilläggsbelopp kan till exempel utgå för 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.

Beslut om tilläggsbelopp kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av fristående huvudmän. Det innebär att domstolen kan sätta ett annat beslut i det ursprungliga beslutets ställe.

⁷ 8 kap 23§, 9 kap 21§, 10 kap 39§, 14 kap 17§, 25 kap 13§ Skollagen ,

En kommun kan ansöka om interkommunal ersättning för särskilt stöd, motsvarande tilläggsbelopp hos hemkommunen.

Tabell 2. Fördelning av tilläggsbelopp och interkommunal ersättning för särskilt stöd, Österåkers kommun 2023.

Förskola/ped.omsorg, tkr.	Antal	Min	Medel	Max
Bifall	33	96	163	260- 480*
Avslag	12			
Ansökningar totalt	45			
Grundskola, fritidshem, tkr.	Antal	Min	Medel	Max
Resursskolor	99	90	106	183
Övriga skolor	49	90	115	180- 300 *
Bifall	148			
Avslag	15			
Ansökningar totalt	163			

Källa: Utbildningsförvaltningen

* Högre belopp avser enstaka placeringar, t ex statens specialskola

5.1 Effekter tilläggsbelopp

Fördelade tilläggsbelopp och interkommunal extra ersättning följs huvudsakligen upp genom inhämtande av åtgärdsprogram där berörd enhet beskriver vilka åtgärder som har genomförts och effekten av dessa. I vissa fall görs även verksamhetsbesök vilket ger en fördjupad inblick i verksamheten och hur resurser fördelas. Det finns i dagsläget inga indikationer på att tilldelade resurser inte används på det sätt som avses.

5.2 Administration av tilläggsbelopp

Administration kring ansökan, beslut och uppföljning av tilläggsbelopp och interkommunal ersättning för särskilt stöd är resurskrävande, både för ansökande enhet och beslutsfattare. 2023 inkom totalt 328 ansökningar om tilläggsbelopp och interkommunal ersättning, inklusive gymnasieskola. Av dessa var 87 ansökningar felaktiga, exempelvis rörande icke folkbokförd elev. Samtliga inkomna handlingar registreras, bedöms och besvaras manuellt. Även överklagan av beslut belastar administrationen.

De administrativa rutinerna är under utveckling, med bland annat ett digitalt och tydligare ansökningssystem, som ska underlätta och rättssäkra och minska antalet felaktiga ansökningar.

6. Verksamhetsstöd

Förutom kravet på likvärdighet i skollagen regleras inte hur kommunen fördelar bidrag för särskilt stöd i den egna verksamheten. Många kommuner tillämpar samma fördelningsprincip till egen regi som till fristående huvudmän, till exempel Danderyd, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Solna, Sollentuna, Stockholm, Vallentuna och Täby.

Tidigare fördelades resurser för särskilt stöd på samma sätt som till fristående huvudmän även i Österåker. 2015 infördes i stället ett anslag som verksamhetsstöd till egen regi. Syftet var att ge möjlighet att nyttja resurser mer flexibelt och att ge verksamheten bättre planeringsförutsättningar då resurserna inte var knutna till en enskild individ. Även administration för ansökan och beslut kunde på detta sätt förenklas.

Fördelning av budget för särskilt stöd mellan verksamhetsstöd och tilläggsbelopp beräknades ursprungligen från faktiskt utfall för särskilt stöd de tre föregående åren (2012–2015). I förskola har fördelningen mellan verksamhetsstöd och tilläggsbelopp legat på ungefär samma nivå under perioden, medan det har skett en förskjutning mot högre andel för tilläggsbelopp inom grundskola. I budget 2024 är fördelning mot förskola 56 procent för egen regi och 44 procent för övriga och i grundskola 47 respektive 53 procent (tabell 1).

En förklaring till att andelen för tilläggsbelopp i grundskola har ökat är att huvuddelen av resurserna fördelas för elever i resursskolor. 2023 utgick tilläggsbelopp till 147 fristående grundskolor, varav 99 resursskolor (tabell 2).

I förskolan finns inte motsvarande utbud av verksamhet för barn i behov av särskilt stöd. Som i grundskolan. Förskolan behöver därför ha beredskap för att emot barn med omfattande stödbehov. Även barn som senare kommer att tillhöra målgruppen för anpassad grundskola finns vanligen i ordinarie förskola fram till skolstart.

6.1 Effekter verksamhetsstöd

Verksamhetsstödet konstruktion medger inte en direkt jämförelse med tilläggsbelopp som fördelas för enskilda barn/elever. Inom egen regi dokumenteras extra anpassningar och särskilt stöd i skola i verksamhetssystemet Unikum, vilket ger en inblick i insatser på individ- grupp- och enhetsnivå.

Exempel på dokumenterade insatser i skolan är resursperson/elevassistent, stöd vid förflyttningar, måltider och fria aktiviteter, hjälpmedel till exempel teknisk utrustning, skärmar och hörselskydd och stöd av speciallärare. Vid en del enheter har också särskild undervisningsgrupp inrättas för elever med mer omfattande stödbehov.

För att i högre grad kunna säkerställa att resurser fördelas till elever med störst behov av särskilt stöd i skola inom egen regi och även öka likvärdigheten mellan enheterna, skulle

verksamhetsstödet för skola behöva fördelas efter ansökan från respektive enhet i stället för att som idag fördelas direkt till enheterna efter antal elever.

För barn i förskola i egen regi upprättas en handlingsplan som motsvarar åtgärdsprogram i skolan. Förskolorna har även en gemensamt framtagna Barnhälsoplan som beskriver rutiner som berör barnhälsa där insatser dokumenteras runt barn i behov av extra stöd och ligger till grund för fördelning av verksamhetsstöd till respektive enhet. Förskolepersonalen identifierar med stöd av Barnhälsoplanen vilka barn som de bedömer är i extra behov av stödåtgärder och insatser görs efter en bedömning i varje enskilt fall av vilken insats som är mest lämplig. Exempel på insatser som lyfts fram är personalförstärkning, antingen till barngruppen generellt eller till det enskilda barnet, minskning av antalet barn i barngruppen eller undervisningsgruppen samt anpassning av den pedagogiska lek- och lärmiljön utifrån barnets behov och förutsättningar. Stödinsatserna följs upp löpande och utvärderas regelbundet.

Bedömningen är att en stor del insatser och personella resurser för särskilt stöd i förskola och skola finansieras genom verksamhetsstödet och att resurserna därmed kommer barn och elever med behov av extra stöd till godo.

Sammantaget kan konstateras att modellen med verksamhetsstöd har fördelar vad gäller möjligheten att nyttja resurserna flexibelt och möjliggöra en mer långsiktig planering för verksamheten. Modellens svaghet ligger främst i svårigheten att hitta en rättvisande fördelning mellan budget för tilläggsbelopp och anslag för verksamhetsstöd samt att säkerställa att resurser fördelas likvärdigt.

7. Resursskola

Resursskola infördes som begrepp i skollagen 2022. Fristående huvudmän fick redan i nya skollagen 2010 möjlighet att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd. I praktiken hade dock liknande verksamhet anordnats även tidigare, till exempel inom behandlingsverksamhet. 2017 avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen⁸ att det inte strider mot skollagen att även kommuner anordnar skolenheter med begränsat mottagande.

Antalet resursskolor på grundskolenivå har successivt ökat i landet de senaste åren. 2014 fanns 61 sådana resursskolor i riket, varav 22 i Stockholmsområdet⁹. 2020 fanns det 78 fristående resursskolor i riket, varav 46 i Stockholms län. Idag är 101 resursskolor

⁸ HFD 28 juli 2017 mål nr 3086-16

⁹ Rapport 409/2014 – kartläggning av fristående resursskolor (Skolverket)

registrerade i riket, varav 39 i Stockholms län. Registrering av resursskolor görs av respektive huvudman i Skolenhetsregistret. Registret uppdateras löpande.

Tabell 3. Resursskolor (grundskola) i riket, februari 2024

	Riket	Sthlms län	Övriga landet
Kommunal drift	42	7	39
Fristående drift	59	32	23
Totalt	101	39	62

Källa: Skolenhetsregistret, 2024 02 15

Antal elever per enhet framgår inte i Skolenhetsregistret men kan sökas fram i Skolverkets statistik per huvudman. Elevernas hemkommuner framgår dock inte i statistiken.

Tabell 4. Resursskolor (grundskola) i Stockholms län

Antal elever i resursskola Sthlms län	Antal enheter	varav i kommunal drift	Antal enheter med över 80 elever	Snitt antal elever, största enheterna	Snitt antal elever, övriga enheter
1 913	39	7	7	131	31

Källa: Skolverket, 2024 02 15

I Stockholms län dominerar fristående resursskolor medan det omvända råder i övriga landet. I snitt är antal elever per resursskola 31 elever. Endast ett fåtal resursskolor har högre antal elever. För Österåkers del kan det vara värt att notera att Helleborusskolan med 150 platser i Österåker och 295 i Täby, är den största aktören på marknaden.

Tillgången till en resursskola i närområdet kan påverka efterfrågan. I den statliga utredningen *"En annan möjligt till särskilt stöd"* (SOU 2020:42) konstateras exempelvis att behov inte kan mätas enbart genom att undersöka vad som efterfrågas, utan att det faktum att det inrättas resursskolor i sig kan leda till att efterfrågan ökar. Behovet av olika organisatoriska lösningar hänger enligt utredningen även samman med vilket stöd den ordinarie skolan kan ge och tillgången till andra lösningar inom kommunen. Frågan om vilket behov som finns av resursskola i en kommun är som framgår komplex och påverkas av flera faktorer.

I Österåkers kommun var cirka 2 procent (132) av de folkbokförda eleverna i årskurs F- 9 mottagna i en resursskola inom eller utanför kommunen 2023. 0,23 procent (15) av eleverna i årskurs F - 9 inom egen regi var samma år placerade i central särskild undervisningsgrupp inom egen regi.

7.1 Strukturbidrag resursskola

Det har i flera utredningar framförts behov av att hitta en adekvat resursfördelning till resursskolor utan att en lösning har presenterats. Konstruktionen med ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder bedöms inte fungera för resursskolor. Ordinarie skolor anses kunna omfördela grundbeloppet mellan elever med och utan behov

av särskilt stöd vilket inte är möjligt på samma sätt i en resursskola som enbart ska ta emot elever i behov av särskilt stöd¹⁰.

2021 införde Österåker strukturbidrag för resursskolor med 28 tkr per elev och år. I kommunens utredning 2020¹¹ om likvärdig resursfördelning som bland annat låg till grund för införande av strukturbidraget, gjordes en avvägning mellan behovet av ett förhöjt grundbelopp, likvärdig tilldelning av resurser och ekonomiska incitament för mottagande av elever. Kommunen har ingen möjlighet att påverka mottagandet i fristående resursskolor, vilket särskilt behöver beaktas i en ersättningsmodell.

Även andra kommuner har de senaste åren infört strukturbidrag som komplement till grundbeloppet. Det finns idag ingen samstämmig bild eller statlig styrning som stöd för en adekvat nivå eller modell för ersättning till resursskolor. Det är också en mycket stor variation på nivån på strukturbidrag mellan de kommuner som har infört ett sådant bidrag. I Danderyd utgår till exempel strukturbidrag med 49 tkr per elev och år och i Stockholms stad med 158 tkr per elev. Även övriga bidrag och modeller för särskilt stöd i kommunerna varierar.

Dialog förs i olika forum inom länet för att hitta modeller som varken över- eller underkompenserar verksamheterna, verkar kostnadsdrivande för kommunerna eller påverkar mottagande av elever.

7.2 Effekter strukturbidrag resursskola

Helleborusskolan i Åkersberga tar emot huvuddelen av eleverna i resursskola från Österåker. Utifrån verksamhetens volym bedöms nivån på strukturbidraget som adekvat för att ge en stabilitet i grundorganisationen. Det har inte framkommit annat än att strukturbidraget uppnår syftet med bidraget. Resursskolor har också möjlighet att söka tilläggsbelopp för extraordinära insatser för enskilda elever. I stort sett samtliga elever i resursskola genererar tilläggsbelopp.

8. Central särskild undervisningsgrupp

I skollagen regleras särskild undervisningsgrupp inom ramen för åtgärdsprogram för särskilt stöd inom en skolenhet. Beslut om placering fattas av elevens rektor. En del kommuner organiserar även kommunövergripande eller centrala särskilda

¹⁰ En annan möjlighet till särskilt stöd (SOU 2020:42)

¹¹ FGN 2020/0327

undervisningsgrupper. Dessa verksamheter regleras inte i skollagen vilket medför stor variation avseende mottagande av elever och finansiering av verksamheterna.

Oavsett hur en särskild undervisningsgrupp organiseras finns avgörande skillnader mot en resursskola. Placering i särskild undervisningsgrupp kan göras även mot elevens och vårdnadshavarens medgivande, till exempel för att tillförsäkra andra elever arbetsro och trygghet, medan mottagande i en resursskola alltid är frivilligt.

En resursskola är en egen skolenhet som tar emot elever efter ansökan. I en fristående resursskola är mottagandet inte tidsbegränsat. I en kommunal resursskola finns viss tidsbegränsning genom att placeringen enligt skollagen regelbundet ska följas upp för att bedöma om eleven fortfarande har behov av resursskola. En elev har rätt att gå kvar vid resursskolan så länge eleven är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder.¹²

8.1 Strukturbidrag central särskild undervisningsgrupp

Österåkers kommun fördelar strukturbidrag till central särskild undervisningsgrupp i egen regi och hos annan huvudman. För att erhålla bidrag för central särskild undervisningsgrupp eller motsvarande behöver huvudmannen redovisa uppställda kriterier för verksamheten som bedöms av utbildningsförvaltningen.

I Österåkers kommun finns två centrala särskilda undervisningsgrupper, Solrosen för årskurs 7-9 och Minirosen för F- 6. Syftet med kommunens modell är att undvika inlåsningseffekter genom att kontinuerligt utvärdera placeringen och att behålla en koppling till hemskolan för att underlätta utslussning när så är möjligt. Egen regi har utarbetade system, i samverkan med bland annat elevhälsan, för att bedöma vilka elever som antas till central särskild undervisningsgrupp, vilket säkerställer att endast elever med störst behov av verksamheten tas emot.

8.2 Effekter strukturbidrag central särskild undervisningsgrupp

Verksamheten finansieras gemensamt inom egen regi genom att varje enhet bidrar med en andel från egen budget till verksamheten (verksamhetsstöd kan användas). När en elev blir antagen till verksamheten, utgår även bidrag från elevens hemskola. Modellen ger incitament för lösningar inom enheten samt underlättar för återgång till ordinarie grupp genom att resurserna finns kvar inom placerande enhet.

Erfarenheten visar att elever i de yngre årskurserna ofta återgår till tidigare skola eller annan skolenhet efter en till fyra terminer, medan elever i de högre årskurserna mer sällan kan återgå till ordinarie skola.

¹² 10 kap. 31 b § skollagen

Finansiering av centrala särskilda undervisningsgrupper är ett utvecklingsområde. Nuvarande nivå på strukturbidrag är inte anpassad för en verksamhet med 15–20 platser. En särskild utmaning är organisation och finansiering av fritidshemmet, då det ofta är få elever som nyttjar verksamheten. Med aktuellt elevunderlag uppgår strukturbidraget till cirka 400 tkr. per år. Kommunen kan, inom ramen för lagstiftningen, inte ge ett högre bidrag till egen regi utan att motsvarande ersättning utgår till övrig verksamhet av motsvarande slag, vilket kräver en noggrann konsekvensbedömning av verksamhetens kvalitet och hur nivån på strukturbidrag påverkar exempelvis mottagande av elever.

Inför framtiden bör det övervägas om central särskild undervisningsgrupp ska finansieras genom strukturbidrag, då verksamheten inte har motsvarande uppdrag som en resursskola. Det kan också uppstå tveksamhet och administrativa merkostnader i samband med bedömning om verksamhet hos annan huvudman ska anses utgöra en central särskild undervisningsgrupp.

9. Sammanställning resursfördelning

	Positivt	Negativt
Tilläggsbelopp	Likvärdig bedömning oavsett huvudman. Säkerställer resurser på individ och enhetsnivå.	Administrativt betungande process för både sökande och beslutande. Resurskrävande uppföljning.
	Inget ”tak”, bidrag kan sökas när behov uppstår eller förändras.	Svårt att planera verksamhet på längre sikt, till exempel säkra kompetens.
	Kan följas upp och utvärderas på individnivå.	Resurserna knutna till individ, upphör när eleven slutar, ”ryckighet” i resurserna.
	Kan överklagas (fristående).	Bidrar till problemfokus i samband med ansökan om medel.
Verksamhetsstöd	Kontinuitet och förutsägbarhet i resurstilldelningen ger bättre planeringsförutsättningar.	Resurser kan inte följas upp på individnivå, kan inte bedöma om resurser tilldelas på lika grunder.
	Förutsättningar för flexibla insatser på individ- grupp- och organisationsnivå.	Svårighet att säkerställa en rättvisande fördelning mellan verksamhetsstöd och tilläggsbelopp.
	Resurser kvarstår även om barn/elever flyttar.	Kan inte söka ytterligare resurser vid tillkommande behov.
	Finansierar gemensamma insatser som centrala särskilda undervisningsgrupper.	
	Bidrar till ändrad kultur inom särskilt stöd.	

Strukturbidrag	Kompenserar för merkostnader i grundorganisationen, bidrar till stabila förutsättningar för verksamheten.	Svårt att beräkna adekvat nivå på bidraget. Ingen gemensam modell mellan kommunerna och ingen statlig styrning av finansiering av resursskolor.
		Risk för ekonomiska incitament att öka antalet platser. Avsaknad av kontroll avseende mottagande av elever kan bli kostnadsdrivande för kommunen.

I 0. Slutsats

Uppdraget omfattar följande frågeställningar.

Säkerställs att fördelningen är likvärdig och utgår ifrån elevens behov av extra ordinära stödinsatser.

Syftet med resursfördelningen för särskilt stöd är att resurserna ska fördelas likvärdigt oavsett huvudman och driftsform så att barn och elever i behov av extraordinära stödinsatser ska få det stöd de har behov av. Utredningen har inte med säkerhet kunnat fastställa i vilken utsträckning resurserna fördelas likvärdigt. Dels finns skillnader mellan de olika fördelningsmodellerna och dels behövs ytterligare underlag för att göra en rättvisande bedömning. Modellen med verksamhetsstöd innebär dock att en jämförelse med resurser som tilldelas för enskilda individer inte fullt ut kommer att kunna göras. Båda modellerna har fördelar och nackdelar som behöver vägas mot varandra för att hitta den modell som bäst stödjer syftet med resursfördelningen. För fristående enheter är fördelning av tilläggsbelopp efter ansökan på individnivå lagstadgad.

Vilka effekter har likvärdighetsresurserna haft i Österåkers förskolor och grundskolor,

Med föreslagna justeringar av resursfördelningen en fördjupad uppföljning kan effekterna bättre säkerställas.

Förslag på hur fördelningsprinciperna bör se ut framåt för att säkerställa likvärdigheten och för att säkerställa att stödet tilldelas de elever med störst stödbehov, oavsett huvudman.

Den sammantagna slutsatsen är att modellen med verksamhetsstöd tills vidare bör kvarstå med vissa justeringar för att möjliggöra en bättre uppföljning av resurserna. Fördelarna med modellen bedöms sammantaget överväga de problem som har framkommit. För att säkerställa att barn och elevers behov av särskilt stöd tillgodoses oavsett verksamhet, behöver fördelningsprincipen mellan verksamhetsstöd och tilläggsbelopp följas upp och justeras och uppföljning av resursfördelningen förstärkas.

I 1. Förslag framåt

- Verksamhetsstöd för egen regi i förskola och grundskola kvarstår med justeringar för att säkerställa likvärdig resursfördelning.

- Verksamhetsstöd för egen regi fördelas internt inom egen regi efter ansökan från enheterna. Fördelningen ska vara transparent, uppföljningsbar och jämförbar och säkerställa att resurser fördelas för barn och elever med behov av extraordinära stödinsatser.
- Fördelningsmodell för budget för särskilt stöd mellan tilläggsbelopp (hemkommun) och verksamhetsstöd (egen regi) utreds. Syftet är att fördelningen ska vara rättvisande och likvärdig samt kunna justeras vid behov inför nytt budgetår.
- Strukturbidrag för resursskola och central särskild undervisningsgrupp kvarstår på nuvarande nivå i avvaktan vidare utredning av bidragets nivå och alternativ för central särskild undervisningsgrupp.
- Regelbunden fördjupad uppföljning av tilläggsbelopp och motsvarande extra resurser för extraordinära stödinsatser, i syfte att säkerställa att fördelningen av resurserna är likvärdig och nyttjas för extraordinära stödinsatser för berörda barn och elever. Uppföljningen avser även verksamhetsstöd inom egen regi.

12. Barnkonsekvensanalys

Syftet med barnkonsekvensanalysen är att säkerställa att barns rättigheter enligt Barnkonventionen beaktas i ärenden som rör barn. Beslut om resursfördelningsmodeller inom särskilt stöd kan kopplas till artikel 3 i Barnkonventionen ” barnets bästa”.

I ärendet behandlas två olika modeller för tilldelning av extra resurser för särskilt stöd samt strukturbidrag till resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper.

En slutsats i utredningen är att fördelning av extra resurser efter ansökan per individ (tilläggsbelopp), i högre grad än ett anslag säkerställer likvärdiga bedömningar och möjlighet till uppföljning på individnivå. Ett anslag (verksamhetsstöd) kan nyttjas mer flexibelt, till exempel för insatser som når en större grupp eller ökar kompetensen inom en enhet. Båda modellerna syftar till att tillgodose att barn och elever får adekvata stödinsatser i verksamheten. Barnets bästa bedöms därför vara i fokus oavsett modell. Hur berörda huvudmän med ansvar för utbildningen vidarefördelar och använder tilldelade resurser är dock avgörande för effekten för det enskilda barnet. Uppföljning av tilldelade resurser är därför av stor vikt för att säkerställa att barnets bästa tillgodoses i praktiken.

Strukturbidrag till resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper syftar till att ge kompensation för merkostnader på organisatorisk nivå. Det extra bidraget kan ge en ökad stabilitet i verksamheten, vilket är positivt för berörda barn. Strukturbidraget föreslås kvarstå i enlighet med bedömning av barnets bästa.



Forts. KF § 7:5

17. Kultur- och fritidsnämnden får i uppdrag att se över hur aktivitetsbidraget och anläggningsbidraget ska fördelas framåt. Syftet med uppdraget är att förnya modellen för fördelning, att se till att fördelningen av bidrag är anpassat efter dagens förutsättningar och att fördelningen är likvärdig och inte premierar särskilda föreningar eller grupper.
18. Kultur- och fritidsnämnden får i uppdrag att följa upp och utreda om bokbilen har haft önskad effekt i kommunens verksamheter. Uppdraget ska återrapporteras senast 31 maj 2024.
19. Utbildningsnämnden får i uppdrag att utreda behovet av att utöka antalet platser i kommunens centrala undervisningsgrupper Minirosen och Solrosen. De ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för, och konsekvenserna av, en utökning ska ingå i utredningen.
20. Utbildningsnämnden får i uppdrag att se över fördelningen av likvärdighetsresurser i form av tilläggsbelopp, strukturbidrag och verksamhetsstöd för att säkerställa att fördelningen är likvärdig och utgår ifrån elevens behov av extra ordinära stödinsatser. Utredningen ska omfatta en utvärdering av vilka effekter likvärdighetsresurserna har haft i Österåkers förskolor och grundskolor, såväl kommunala som fristående, och förslag på hur fördelningsprinciperna bör se ut framåt för att säkerställa likvärdigheten och för att säkerställa att stödet tilldelas de elever med störst stödbehov, oavsett huvudman. Återrapportering ska ske senast den 31 mars 2024.
21. Utbildningsnämnden får i uppdrag att ta fram nya pengnivåer för introduktionsprogrammen individuellt alternativ och språkintröduktion, vilket ska vara klart senast 31 januari och tas med i nämndens verksamhetsplan och budget för 2024.

Forts.


Förstärkandes signaturer

Utdragsbestyrkande