

Rapport
Utbildningsförvaltningen
Joakim Östling
Erika Frangini

Dnr UBN 2024/0244
Datum: 2024-08-24

Återrapport, uppdrag 19 i budget 2024 – utreda behovet av att utöka antalet platser i kommunens centrala undervisningsgrupper Minirosen och Solrosen.

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



Innehåll

1. Inledning	3
2. Särskilt stöd i skolan	3
3. Central särskild undervisningsgrupp	4
4. Minirosen och Solrosen	5
5. Behov av att utöka antalet platser	5
6. Ekonomiska förutsättningar	6
7. Organisatoriska förutsättningar	7
8. Slutsats	7
11. Förslag framåt	8
12. Barnkonsekvensanalys	8

I. Inledning

I läroplan för grundskolan står att undervisningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och behov. Undervisningen ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper.¹

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 behöver prövas. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

I budget 2024 fick Utbildningsnämnden i uppdrag att utreda behovet av att utöka antalet platser i kommunens centrala undervisningsgrupper Minirosen och Solrosen.

19. ”Utbildningsnämnden får i samband med detta 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.”

Rapporten har tagits fram i en arbetsgrupp inom utbildningsförvaltningen bestående av skolchef och sakkunnig för utbildning i samverkan med den centrala elevhälsan och Rosens verksamheter.

2. 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 som möter elevens behov av stöd. 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 undervisningen². Exempel på extra

¹ Skolverket. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2022*, kap 1.

² 3 kap 5 § Skollagen

anpassningar är anpassade läromedel, anpassning av undervisningen, specialpedagogiska insatser och olika hjälpmedel.

Räcker inte extra anpassningar för att eleven ska nå målen ska rektor skyndsamt utreda om behov av särskilt stöd föreligger. 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 åtgärdsprogram³. Åtgärder för särskilt stöd kan till exempel omfatta utökat specialpedagogiskt stöd, stöd av en resursperson, placering i särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång.

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.

3. 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 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 i förhållande till en resursskola. Placering i särskild undervisningsgrupp kan göras även utan 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 till skillnad från en särskild undervisningsgruppen 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 och utvärderas 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.⁵

³ 3 kap 7–11 §§ Skollagen

⁴ 2 kap. 25 § skollagen.

⁵ 10 kap. 31b § skollagen

4. Minirosen och Solrosen

När den ordinarie undervisningen i skolan inte räcker till för en elevs behov av särskilt anpassade lokaler och pedagogik ska det finnas möjlighet till extraordinärt stöd i anpassad skolmiljö. Skolans styrdokument uttrycker explicit att elevens individuella behov är utgångspunkt för verksamheten. Elevens behov kan dock vara föränderligt över tid, varför en placering i en särskild undervisningsgrupp alltid ska betraktas som tillfällig och flexibel enligt Skolverkets allmänna råd.

I Österåkers kommun finns två centrala särskilda undervisningsgrupper som kan tillgodose behovet av denna typ av särskilt stöd, Minirosen för F- 6 och Solrosen för årskurs 7–9. År 2023 var cirka 0,23 procent, (15) av eleverna i årskurs F - 9 inom egen regi placerade i central särskild undervisningsgrupp inom egen regi. 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. 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. Beslutet innefattar längd, omfattning, uppföljningsdatum, behov av resurser från hemskolan, plan för återgång och ett formellt beslut enligt Skollagen 3 kap § 9.

När eleven har varit inskriven i Rosens verksamheter i sju veckor följer man upp med ett utvärderingsmöte med elev, vårdnadshavare, rektor, mentor/kontaktperson, enhetschef och elevhälsa.

Under mötet informerar Rosens verksamheter om elevens kunskapsutveckling, vilka pedagogiska metoder som tillämpats, elevens sociala utveckling samt vilken samverkan Rosens verksamheter haft med centrala elevhälsan och externa aktörer i elevens nätverk.

Under utvärderingsmötet diskuteras om eleven ska återgå till hemskolan, ansöka om plats i ny skola eller fortsätta sin undervisning på Solrosen eller Minirosen ytterligare en period.

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.

Erfarenheten visar att elever i de yngre årskurserna (F-6) 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.

5. Behov av att utöka antalet platser

Frågan om vilket behov som finns av centrala särskilda undervisningsgrupper i en kommun är komplex och påverkas av flera faktorer.

Utgångspunkten måste alltid vara den enskilda elevens behov. Behovet av centrala särskilda undervisningsgrupper hänger dock samman med vilket stöd eleven kan få i det ordinarie sammanhanget. Särskilt stöd får inte 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 samverkansmöten mellan skolchef, den centrala elevhälsan samt Rosens verksamheter har det framkommit att det i nuläget inte finns ett behov av att utöka antalet platser. Behovet varierar däremot över tid och förutsätter en flexibel organisation samt möjlighet att justera antalet platser inom de olika undervisningsgrupperna utifrån behov.

För att lokalerna ska vara flexibla och möjliggöra för utökning av platser har verksamheten Minirosen, inför höstterminen 2024, flyttat sin verksamhet till lokaler i Röllingbyskolan för att eleverna även ska erbjudas en åldersadekvat miljö vilket innebär att eleverna erbjuds ett sammanhang där de möter andra elever i samma ålder. Eleverna får även bättre förutsättningar att delta i undervisningen i de praktisk-estetiska ämnena samt nyttjande av Röllingbyskolans fritidshem. Solrosens verksamhet har flyttat till nya lokaler i Berga hallen till flexibla och ändamålsenliga lokaler som är anpassade för målgruppen för att på ett bra sätt möta de särskilda krav som ställs på undervisningen samt möjliggöra för utökning av platser över tid i takt med förändringar i elevunderlaget.

6. Ekonomiska förutsättningar

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

Budget för strukturbidrag är cirka 4,3 miljoner kronor, varav drygt 400 tkr av kommunens strukturbidrag tilldelas egen regi för central särskild undervisningsgrupp. För att erhålla bidrag för central särskild undervisningsgrupp eller motsvarande behöver huvudmannen redovisa uppställda kriterier för verksamheten som bedöms av utbildningsförvaltningen.

Central särskild undervisningsgrupp finansieras även 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.

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.

7. Organisatoriska förutsättningar

Behovet av olika organisatoriska lösningar hänger enligt utredningen samman med vilket stöd den ordinarie skolan kan ge och tillgången till andra lösningar inom kommunen.

Särskilda behov hos elever som mottages eller erbjuds plats inom egen regis centrala särskilda undervisningsgruppen behöver mötas med olika typer av anpassningar. Exempelvis behövs särskild kompetens hos medarbetare, särskilda läromedel eller annan utrustning. Ofta handlar det om behov av specifik lärarkompetens, mindre undervisningssammanhang och mer lärarstöd. Även lokalerna behöver ofta specialanpassas på olika sätt för att stödja verksamheten i dessa insatser. Samtidigt behöver lokalerna vara flexibla nog för att kunna förändras över tid, i takt med förändringar i elevunderlaget. Lokalerna behöver också på ett bra sätt möta de särskilda krav som ställs på undervisningen. Eftersom det ofta rör sig om heterogena grupper av elever är det dock svårt att skapa generella lösningar som fungerar i varje enskilt fall. I utredningar som syftar till att skapa eller göra ändringar i lokaler för sådana grupper behöver man därför ofta göra relativt omfattande avväganden. Gemensamt för alla elever i dessa grupper är att de är i behov av någon form av anpassningar som har påverkan på lokalernas utformning.

8. Slutsats

Uppdraget omfattar följande områden

- *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.*

Syftet med centrala särskilda undervisningsgrupper är att barn och elever i behov av extra stödinsatser ska få det stöd de har behov av. En kartläggning har genomförts för att sammanställa kommunens nuvarande organisation gällande egen regis centrala särskilda undervisningsgrupper samt vilket kommande behov som finns. Utredningen har kunnat fastställa att det inte finns ett behov av att utöka platserna i Rosens verksamheter. För att få önskad effekt av placeringen, inneha en flexibel organisation och möjlighet att justera antalet platser inom de olika undervisningsgrupperna utifrån behov erfordras ändamålsenliga lokaler som är anpassade för målgruppen.

För att lokalerna ska vara flexibla och möjliggöra för utökning av platser framåt har verksamheten Minirosen, inför höstterminen 2024, flyttat sin verksamhet till lokaler i Röllingbyskolan för att eleverna även ska erbjudas en åldersadekvat miljö. Solrosens verksamhet har flyttat till nya lokaler i Berga hallen till flexibla och ändamålsenliga lokaler

som är anpassade för målgruppen för att på ett bra sätt möta de särskilda krav som ställs på undervisningen.

Finansiering av centrala särskilda undervisningsgrupper är som tidigare nämnts ett utvecklingsområde. Nuvarande nivå på strukturbidrag är inte anpassad för en verksamhet med 15–20 platser.

Den sammantagna slutsatsen är att modellen med strukturbidrag tills vidare bör kvarstå i avvaktan vidare utredning av bidragets nivå och att verksamhetsstöd tillförs de centrala särskilda undervisningsgrupperna. Fördelningsmodell för budget för särskilt stöd mellan tilläggsbelopp (hemkommun) och verksamhetsstöd (egen regi) kan därmed behöva regleras i kommande budget. Verksamhetsstödet betalas ut för ett år i taget, därefter behöver enheterna söka på nytt. Syftet är att skapa en mer likvärdig resursfördelning och att ge kommunala skolenheter som har särskilda undervisningsgrupper som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd mer förutsägbara och hållbara förutsättningar samt erbjuda direkt kompensatoriskt stöd på både individ och gruppnivå.

11. Förslag framåt

- Strukturbidrag för central särskild undervisningsgrupp kvarstår på nuvarande nivå i avvaktan vidare utredning av bidragets nivå.
- Verksamhetsstöd tillförs de centrala särskilda undervisningsgrupperna inom egen regi.
- Verksamhetsstöd för egen regi fördelas internt inom egen regi efter ansökan från enheterna samt de centrala särskilda undervisningsgrupperna. 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

12. Barnkonsekvensanalys

Syftet med barnkonsekvensanalysen är att bedöma barnets bästa med utgångspunkt i en specifik åtgärd eller frågeställning för att stärka barnets rättigheter och beakta barnets bästa enligt Barnkonventionen. För att göra det ska vi lyfta, se och ta tillvara barns behov och perspektiv vid varje förändring eller beslut i verksamheten. Enligt barnkonventionen är varje människa under 18 år ett barn.

Förslagen i denna återrappport berör barnkonventionens fyra grundläggande principer (artikel 2, 3, 6 och 12) samt artikel 28.

- Artikel 2: Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras
- Artikel 3.1: Vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas det som bedöms vara barnets bästa.
- Artikel 6: Barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling
- Artikel 12: Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.
- Artikel 28: Barn har rätt till utbildning. Grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla.

Lagstiftning och styrdokument

Beslutet påverkar barn som har en placering i kommunens grundskolor. I beslutet har barnens rättigheter beaktats utifrån lagar och förordningar för att tillgodose att elever får adekvata stödinsatser i verksamheten.

I läroplan för grundskolan står att undervisningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper.⁶

Enligt skollagen ska utbildningen inom varje skolform vara likvärdig.⁷ 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 behöver prövas. Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen.

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

Kommunens viljeriktning och mål

Utbildningsnämndens kvalitetsmål:

- Maximal utveckling för varje barn i kommunens förskolor
- Maximal utveckling och måluppfyllelse för varje elev i kommunens grundskolor

⁶ Skolverket. *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2022*, kap 1.

⁷ 1 kap 9 § Skollagen

- Maximal utveckling och måluppfyllelse för varje elev i kommunens gymnasieskolor

Utbildningsnämnden har ett övergripande ansvar för lagstadgad utbildning i kommunen, från förskola till gymnasieutbildning.

Den långsiktiga ambitionen är att samtliga elever minst ska uppnå kunskapskraven i grundskolan, det vill säga minst betyget E i samtliga ämnen. Eleverna ska ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt efter sina egna förutsättningar. En avgörande faktor för elevernas måluppfyllelse är undervisningens kvalitet, vilket främst säkerställs genom behöriga, kompetenta och engagerade pedagoger.

Barnets bästa

En slutsats i utredningen är att för att få önskad effekt av placeringen, inneha en flexibel organisation och möjlighet att justera antalet platser inom de olika undervisningsgrupperna utifrån behov erfordras ändamålsenliga lokaler som är anpassade för målgruppen samt att verksamhetsstöd tillförs de centrala särskilda undervisningsgrupperna vilket syftar till att tillgodose att elever får adekvata stödinsatser i verksamheten. Rosens verksamheter har därför att flyttat till nya lokaler fördelningsmodell för budget för särskilt stöd mellan tilläggsbelopp (hemkommun) och verksamhetsstöd (egen regi) föreslås utredas. Dialoger har förts med skolchef, sakkunnig utbildning, den centrala elevhälsan samt Rosens verksamheter hur detta beslut kan komma att påverka barnet. Barnets bästa bedöms därför vara i fokus. 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 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.

Förvaltningens bedömning

När beslut som rör barn ska fattas behöver barnets bästa beaktas enligt Barnkonventionen, artikel 3.1. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. En barnkonsekvensanalys gör det möjligt att bedöma vilka konsekvenser ett visst beslut får för det enskilda barnet eller för en grupp av barn.

I utredningen av hur detta beslut skulle påverka barnet har utbildningsförvaltningen inte funnit några negativa effekter. I ärendet behandlas att utreda behovet av att utöka antalet platser i kommunens centrala särskilda samt tilldelning av extra resurser för särskilt stöd till de centrala särskilda undervisningsgrupperna.

Enligt artikel 2 i Barnkonventionen är alla barn lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras. I detta beslut har ingen diskriminerats. De centrala

undervisningsgrupperna tar emot elever från alla kommunala skolor. Särskild hänsyn har tagits till artikel 3 i Barnkonventionen där barnets bästa har beaktats i detta beslut. 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 vilket bidrar till stabilitet och kontinuitet för eleven. Tilldelning av verksamhetsstöd ger en ökad stabilitet i verksamheten, vilket är positivt för berörda barn. Strukturbidraget föreslås kvarstå i enlighet med bedömning av barnets bästa.

Med detta beslut tillgodoses rätten till utbildning, att grundskolan ska vara obligatorisk, kostnadsfri och tillgänglig för alla samt barns rätt till utveckling. (artikel 6 och 28, Barnkonventionen)

Konsekvensutvärdering

Beslutet kommer att utvärderas löpande genom dialog med skolchef, rektorer och berörd verksamhet.