

Förslag för effektiv styrning och organisering av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun

Rapportförfattare: Malin Forssell & Anders Fredriksson
September 2019

Vilna AB
Gotlandsgatan 68A • 116 65 Stockholm
Tel. 070 20 90 432

The logo for Vilna AB, featuring the word "vilna" in a white, lowercase, sans-serif font on a green background.

Sammanfattning

Bildningsnämnden i Danderyds kommun har gett Vilna AB i uppdrag att ge förslag på förändrad styrning och organisering av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun. Bakgrunden till uppdraget är att tidigare utredningar visat på brister och behov av att utveckla dessa områden.

I denna rapport lämnar Vilna tolv förslag som vi menar kommer att stärka Danderyds förutsättningar att ge en utbildning där barn och elever får det stöd och den stimulans att de kan utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande. I rapporten utvecklar vi innebörden av förslagen och beskriver varför förslagen bör genomföras. Rapporten redogör också i korthet för konsekvenser av respektive förslag.

Förslag till Produktionsutskottet

Vilna lämnar följande förslag till Produktionsutskottet avseende *förskolan, grund- och gymnasieskolan*:

1. Ta fram en strategi för utvecklingen av arbetet med särskilt stöd i kommunens förskolor och skolor.
2. Ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa att alla elever undervisas av behöriga lärare.
3. Genomför ytterligare kompetensutvecklingsinsatser för att stärka förutsättningarna att möta eleverna i ordinarie undervisning.
4. Inrätta så kallade lärstudior på alla skolor i kommunen.
5. Inrätta en central funktion för specialpedagogik och elevhälsa vid Bildningsförvaltningen.
6. Inför en enhetlig process för placering vid skolenheter med särskilda undervisningsgrupper.
7. Utveckla huvudmannens uppföljning av det särskilda stödet.

Vilna lämnar också följande förslag till Produktionsutskottet avseende *grundsärskolan*:

8. Bygg upp en egen samlad grundsärskolekompetens

Förslag till Utbildningsnämnden

Vilna lämnar följande förslag till Utbildningsnämnden avseende *förskolan, grund- och gymnasieskolan*:

9. Utveckla processen för bedömning av tilläggsbelopp.
10. Följ upp besluten om tilläggsbelopp varje år samt gör vid behov fördjupade granskningar.
11. Separera beslut om tilläggsbelopp från produktionen i egen regi.

Vilna lämnar också följande förslag till Utbildningsnämnden avseende *grundsärskolan*:

12. Inför en särskild resursfördelningsmodell för grundsärskolan, det vill säga grundsärskolepeng.

Så har vi tagit fram förslagen

Vilnas förslag bygger på en analys av tidigare genomförda utredningar, intervjuer med nyckelpersoner vid Bildningsförvaltningen samt en omvärldsanalys av ett tiotal kommuners arbetssätt med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan. Under uppdragets gång har Vilna haft kontinuerlig dialog med ansvariga vid Bildningsförvaltningen. Förslagen är avstämda mot gällande bestämmelser, aktuell forskning och etablerad praxis.

1. Innehållsförteckning

1.	Innehållsförteckning	3
2.	Inledning	4
2.1	Kort om hur våra förslag svarar mot beställningen	4
2.2	Underlagen till förslagen	5
2.3	Rapportens disposition.....	5
3.	Centrala begrepp i utredningen	6
4.	Vilnas utgångspunkter för förslagen	8
4.1	Ge alla lärare kapacitet att undervisa elever med olika förutsättningar och behov	8
4.2	Det behöver finnas flexibla lärostudier på alla skolor	9
4.3	Särskilda undervisningsgrupper för mer omfattande stödbehov.....	9
4.4	Kommunen behöver kunna finansiera plats på resursskola.....	10
5.	Förslag till Produktionsutskottet.....	11
5.1	Förslag rörande förskolan och skolan.....	11
5.2	Förslag rörande grundsärskolan	30
6.	Förslag till Utbildningsnämnden	33
6.1	Förslag gällande skolan	33
6.2	Förslag gällande grundsärskolan	39
7.	Referenser	42
	Bilaga 1: Så är utredningen gjord.....	43

2. Inledning

Tre nyligen genomförda utredningar¹ visar att det finns behov av att utveckla styrningen och organiseringen av särskolan och särskilt stöd, inklusive särskilda undervisningsgrupper, i Danderyds kommun. Utbildningsnämnden och Produktionsutskottet har därför gett Bildningsförvaltningen i uppdrag att utreda och komma med förslag som syftar till en bättre och mer effektiv styrning och organisation.² Som stöd i det arbetet har Bildningsförvaltningen uppdragit åt Vilna AB, i samarbete med Strategirådet, att ta fram förslag på åtgärder baserade på aktuella bestämmelser inom området samt den forskning och beprövade erfarenhet som finns kring framgångsrik särskola, särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper.

2.1 Kort om hur våra förslag svarar mot beställningen

De beställningar som Utbildningsnämnden respektive Produktionsutskottet gett till Bildningsförvaltningen anges i tabell 1. Tabellen visar också hur Vilnas förslag som svarar mot respektive beställning (förslagets nummer svarar mot de rubriker som återfinns längre fram i rapport).

Beställningar	Beställare	Vilka av våra förslag som svarar mot beställningen
Förslag på åtgärder för bättre och mer effektiv styrning och organisation av särskola, särskilda undervisningsgrupper och särskilt stöd.	Utbildningsnämnden	Samtliga förslag
Huvudmannens styrning är svag och otydlig.	Produktionsutskottet	Ta fram strategi (5.1.1) Lärstudior (5.1.4) Central funktion spec.ped./elevhälsa (5.1.5) Uppföljning särskilt stöd (5.1.7)
Otydligt vem som fattar beslut om placering i särskild undervisningsgrupp.	Produktionsutskottet	Enhetlig process för placering (5.1.6) Lärstudior (5.1.4)
Placering i särskild undervisningsgrupp borde vara temporär åtgärd	Produktionsutskottet	Ta fram strategi (5.1.1) Uppföljning särskilt stöd (5.1.7) Central funktion spec.ped./elevhälsa (5.1.5)
Borde Danderyd ha en särskild grundsärskolepeng? Hur ska den i så fall utformas? *	Produktionsutskottet	Ny resursfördelningsmodell för grundsär (6.2.1)
Kan vi skapa mer samlade undervisningsgrupper	Produktionsutskottet	Enhetlig process för placering (5.1.6) Lärstudior (5.1.4)
<i>* I dialog med förvaltningen blev vårt uppdrag blev att utreda för- och nackdelar med att inrätta grundsärskolepeng.</i>		

Vilna menar att samtliga förslag som lämnas kan och bör genomföras. Vilna tar dock inte ställning till vilka förslag som bör prioriteras om det krävs. Ambitionen har varit att utforma förslagen så konkret som möjligt för att det ska gå för Produktionsutskottet respektive Utbildningsnämnden att besluta om dem utan ytterligare beredning. När det gäller kostnaderna för förslagen har Vilna inte haft i uppdrag att göra utförliga kostnadsberäkningar utan endast övergripande konsekvensbeskrivningar.

¹ PwC (2019) *Förstudie kring elevers rätt till särskilt stöd*, Vilna (2019) *Utredning av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun*, Danderyds kommun (2018) *Utredning grundsärskola och gymnasiesärskola i Danderyds kommun*.

² Se sammanträdesprotokoll från Utbildningsnämnden Danderyds kommun 2019-03-13 s. 6, respektive sammanträdesprotokoll från Produktionsutskottet i Danderyds kommun 2019-03-14, s. 7.

2.2 Underlagen till förslagen

De förslag som Vilna lämnar i denna rapport bygger på en utredning som är baserad på följande material:

- Aktuella bestämmelser och Skolverkets allmänna råd.
- De tidigare genomförda utredningarna av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola i Danderyds kommun.
- Intervjuer med nyckelpersoner vid Bildningsförvaltningen.
- Intervjuer och dokumentation som beskriver arbetet med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola från ett urval av kommuner.

Utöver ovanstående har Vilna stämt av specifika delar av förslagen med Skolverkets upplysningstjänst. Vilna har dessutom haft en löpande dialog med kontaktpersoner vid Bildningsförvaltningen. Ett analysseminarium anordnades också vid Bildningsförvaltningen den 6 september 2019, då företrädare för förvaltningen och ett antal rektorer fick möjlighet att lämna synpunkter på en tidigare version. I bilaga 1 återfinns en mer utvecklad beskrivning av utredningens underlag.

2.3 Rapportens disposition

Denna rapport är disponerad på följande sätt:

- I kapitel 3 definierar i ett antal centrala begrepp i utredningen.
- I kapitel 4 beskrivs de utgångspunkter som Vilna haft för förslagen. Denna del syftar till att ge läsaren en förståelse för vad Vilna på en övergripande nivå vill åstadkomma med de förslag som lämnas.
- I kapitel 5 lämnar Vilna förslag till *Produktionsutskottet*. Kapitlet har två delar. Den första delen innehåller sju förslag som rör förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Den andra delen innehåller ett förslag som rör grundsärskolan.
- Kapitel 6 innehåller tre förslag till *Utbildningsnämnden*. Även kapitel 6 har två delar: Den första innehåller tre förslag som rör förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Den andra delen innehåller ett förslag som rör grundsärskolan.
- I kapitel 7 återfinns en referenslista.

3. Centrala begrepp i utredningen

- **Hemkommun:** Är den kommun där ett barn eller en elev är folkbokförd.
- **Huvudman:** Den organisation – kommunal eller fristående – som har ansvaret för en skola. Det offentliga skolväsendet har det allmänna som huvudman medan fristående skolor har enskild som huvudman.
- **Grundbelopp:** Hemkommunen ska ge bidrag för alla barn som går på en fristående skola. Bidraget ges till den som driver skolan och är uppdelat i ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet är ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Grundbeloppet bestäms på samma grunder som vid kommunens fördelning av resurser till sin egen grundskola.
- **Tilläggsbelopp:** Tilläggsbelopp ska hemkommunen ge till fristående skolor för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, ska erbjudas modersmålsundervisning eller deltar i lovskola. Tilläggsbelopp kan jämföras med verksamhetsstöd som är ett begrepp som somliga kommuner (däribland Danderyd) använder för motsvarande stöd till skolverksamhet i egen regi. Begreppet verksamhetsstöd är inte definierat i skollagen och beslut om ansökningar om verksamhetsstöd går inte att överklaga.
- **Extra anpassningar:** Stöd i form av extra anpassningar är olika sätt att göra undervisningen mer tillgänglig. Exempel på extra anpassningar är att eleven få ett särskilt schema över skoldagen, ett undervisningsområde förklarar på annat sätt, extra tydliga instruktioner, stöd att sätta igång arbetet eller hjälp att förstå texter. Det kan också vara digital teknik med anpassade programvaror, anpassade läromedel eller någon extra utrustning. Det måste inte fattas några formella beslut för att göra anpassningar.
- **Särskilt stöd:** Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte går att göra inom ramen för den ordinarie undervisningen. Ofta blir särskilt stöd nödvändigt när elevens behov av stöd är mer omfattande och varaktigt. Innan man bestämmer sig för att ge särskilt stöd måste skolan göra en utredning. Rektorn är den som ska se till att man gör en sådan utredning och som sedan beslutar om särskilt stöd. Särskilt stöd måste dokumenteras i ett så kallat åtgärdsprogram.
- **Särskilda undervisningsgrupper:** Särskilt stöd kan ges i särskild undervisningsgrupp vilket kan innebära att en elev får undervisning i en annan grupp inom skolan. Det kan också vara undervisning i andra lokaler med annan personal i en kommungemensam grupp, ibland i så kallade skoldaghem eller resursskolor. Skälet till att en elev placeras i en särskild undervisningsgrupp kan förutom inlärningsproblematik vara social problematik eller olika funktionsnedsättningar.
- **Resursskola:** Resursskolor drivs av kommuner eller av enskilda huvudmän. Resursskolorna följer samma läroplan som den ordinarie grundskolan. Det som skiljer resursskolor från ordinarie grundskolor är till exempel att klasserna ofta är mindre och att personalen har erfarenhet av barn med olika funktionsnedsättningar.
- **Grundsärskola:** Målgruppen för grundsärskolan är barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning. Beslut om mottagande i grundsärskolan är myndighetsutövning mot enskild och ett särskilt ingripande beslut för den det berör.
- **Träningskola:** Inom grundsärskolan finns en särskild inriktning som kallas träningskola. Träningskolan är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen. Istället för enskilda ämnen omfattar träningskolan fem ämnesområden.

- **Autismspektrumtillstånd (AST):** Autismspektrumtillstånd är ett samlingsnamn för flera olika diagnoser. Gemensamt för alla autismspektrumtillstånd är begränsningar i social kommunikation och socialt samspel, och begränsande och upprepande mönster i beteenden, intressen och aktiviteter.

4. Vilnas utgångspunkter för förslagen

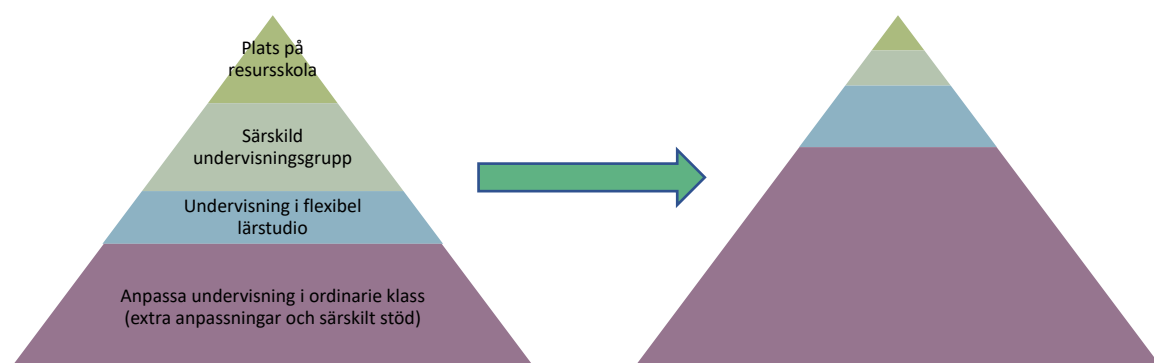
Målet med de förslag som Vilna lämnar är att de ska öka kvaliteten, stärka likvärdigheten och skapa bättre förutsättningar för regelefterlevnad i Danderyds kommuns arbete med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan. Förslagen ska också vara effektiva i förhållande till kommunens ekonomi.

För att kvaliteten, likvärdigheten och regelefterlevnaden ska öka behöver Danderyds kommuns skolor på ett övergripande plan, enligt Vilnas bedömning, utvecklas i följande riktning:

- Att elever får sin undervisning av lärare som har behörighet i de ämnen som de undervisar i.
- Att elever som regel får sin undervisning i ordinarie undervisningsgrupp. Skolan ska alltid sträva efter att ge extra anpassningar och särskilt stöd i elevens vanliga klass.
- Om det stärker elevens förutsättningar för att utvecklas mot målen ska det finnas möjligheter att få sin undervisning utanför den ordinarie klassen i en miljö som passar eleven utifrån dess behov.

För att åstadkomma detta behöver det i Danderyds kommun finnas en insatspyramid (se figur 1) som både säkerställer att eleven har möjlighet att få undervisning med sin vanliga klass tillsammans med sina klasskamrater men samtidigt innebär att det alltid finns andra vägar till stöd när den ordinarie undervisningsgruppen inte är det bästa för elevens lärande. I figuren nedan illustrerar Vilna den principiella förflyttning som förslagen söker åstadkomma, det vill säga att andelen elever som får adekvat stöd i ordinarie undervisningsgrupp ökar utan att utesluta särskiljande lösningar när det är motiverat utifrån elevens behov av stöd i sitt lärande.

Figur 1. Insatspyramid för eleverna i Danderyds kommuns skolor



4.1 Ge alla lärare kapacitet att undervisa elever med olika förutsättningar och behov

Elevens rektor har ett mycket långtgående ansvar för att säkerställa att alla elever får det stöd och den stimulans som eleven har rätt till enligt skollagen. En rektor kan aldrig frånsäga sig det ansvaret; skollagen sätter egentligen inga gränser för hur långt en rektor behöver gå för att se till att eleven får den stöd som eleven har rätt till.

Den viktigaste insatsen för elever i behov av mer stöd i sitt lärande är i den ordinarie undervisningen. Alla lärare ska ha grundläggande specialpedagogisk kompetens att möta elevers olika behov och kunna anpassa undervisningen. Alla lärare behöver – oavsett ämne – ha verktyg att anpassa undervisningen för att kunna tillgängliggöra den för elever med olika behov. Det är också viktigt att alla lärare har kapacitet att skapa studiero i klassrummet. Detta utgör basen. Att basen i pyramiden

till höger i figur 1 är störst i basen handlar just om detta, att det i första hand är i den ordinarie undervisningen eleverna ska få det stöd och den stimulans som de behöver.

När lärarens förmåga att anpassa undervisningen inte är tillräcklig i förhållande till elevens behov, då ska läraren få stöd i sitt arbete, exempelvis genom handledning av specialpedagog eller annan kollega. Den första åtgärden ska inte vara att enskilda elever som har utmaningar i sitt lärande ges en assistent som punktmarkerar eleven. Om de ordinarie lärarna inte har kapacitet att möta alla elevers behov i undervisningen ska istället rektor se till att läraren får det stöd som läraren behöver för att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

När de ordinarie lärarna har grundläggande kunskap i hur man kan anpassa sin undervisning till elever med olika förutsättningar och behov i den vanliga undervisningen kommer behovet av särskiljande lösningar för särskilt stöd att minska.

4.2 Det behöver finnas flexibla lärstudier på alla skolor

Samtidigt som skolan ska sträva efter att alla elever ska få sin undervisning i ordinarie undervisningsgrupp och av ordinarie lärare kan det med hänvisning till den enskilda elevens behov finnas anledning till mer omfattande och riktat stöd än det som kan ges i den ordinarie undervisningen. Vilna anser därför att det på varje skola behöver finnas möjlighet för elever att snabbt få stöd i en så kallad lärstudio (se avsnitt 5.1.4 för en utvecklad beskrivning av förslaget).

Lärstudion ska vara flexibel. För vissa elever kan det handla om ett par timmars stöd för att kunna få förutsättningar att exempelvis förstå en kritisk aspekt i ett visst ämne. För andra elever kan det finnas behov av att få undervisning i flera ämnen och en stor del av dagen i lärstudion. Det kan handla om enskild undervisning eller undervisning i mindre grupp. Eleverna ska som regel inte ha en majoritet av sin undervisning i lärstudion.

Det ska vara låga trösklar till lärstudion, vilket betyder att en stor del av eleverna på en skola över tid sannolikt kommer ha varit i kontakt med lärstudion. Huruvida stödet från lärstudion ska betecknas som extra anpassningar eller särskilt stöd bör bero på hur omfattande stödet är. I lärstudion ska undervisningen kunna genomföras av speciallärare och specialpedagoger men den ska alltid vara planerad av och följas upp av den ordinarie läraren. Eleven är inte inskriven i lärstudion; det är elevens ordinarie lärare som helt och fullt ansvarar för elevens lärande och i förekommande fall betygssättning. Det gör att eleven följer undervisningen i sin eller sina ordinarie undervisningsgrupper.

Lärstudion har en fysisk lokalisering på skolan i ett eller flera mindre klassrum där elever kan få undervisning. Men lärstudions personal är i första hand ambulerande genom att ge stöd till eleverna i de ordinarie undervisningsgrupperna. Arbetet i lärstudion genomförs av ett arbetslag som samlar skolans speciallärare och specialpedagoger. Arbetslaget leds av en arbetslagsledare som ansvarar för organiseringen av arbetet och för samverkan med de ordinarie lärarna.

4.3 Särskilda undervisningsgrupper för mer omfattande stödbehov

Om skolan bedömer att undervisning i ordinarie undervisningsgrupp, med stöd i lärstudio inte räcker, då behöver det finnas möjlighet för elever att få undervisning i särskild undervisningsgrupp. De särskilda undervisningsgrupperna finns på de vanliga skolenheterna och skolenhetens rektor är ansvarig för verksamheten. Enligt skollagen är det rektor som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 §).

I den särskilda undervisningsgruppen är det lärare och specialpedagoger som ansvarar för att planera, genomföra och följa upp undervisningen. En elev är inskriven i särskild undervisningsgrupp efter beslut i åtgärdsprogram. Men eleverna har alltid en klasstillhörighet i en ordinarie undervisningsgrupp dit eleven ska återgå när placeringen i särskild undervisningsgrupp är avslutad. Elevernas rektor följer, med stöd av elevhälsoteamet, upp elevernas placering minst en gång per kvartal, helst ännu oftare. Det är rektor som fattar beslut om åtgärdsprogram där det framgår vilket särskilt stöd eleven ska få och där kan en placering vara en sådan åtgärd. Det är således inte möjligt för vårdnadshavare att "söka" en placering i den särskilda undervisningsgruppen. En vårdnadshavare kan dock alltid söka till den skola där den särskilda undervisningsgruppen finns.

Det kan finnas två typer av särskilda undervisningsgrupper. Antingen kan grupperna ha en inriktning mot undervisning för elever med vissa specifika förutsättningar och behov, exempelvis autismspektrumtillstånd (AST). Målgruppen kan också vara mer generell och ta emot elever med olika behov. Det är skolans rektor som beslutar vilka grupper som ska finnas på den egna skolan, vilken inriktning de ska ha och utifrån det rekrytera lämplig personal. Genom en strategisk dialog mellan rektorerna i kommunens skolor kan huvudmannen på en strategisk nivå påverka antalet särskilda undervisningsgrupper i kommunens skolor och vilken inriktning de ska ha (se vidare förslag 5.1.1).

4.4 Kommunen behöver kunna finansiera plats på resursskola

Det finns, som nämnts ovan, ingen borte gräns för hur långt rektor med stöd av huvudmannen ska gå för att säkerställa att eleven får det stöd eleven behöver. Men vårdnadshavare och elever har alltid rätt att välja skola i enlighet med de bestämmelser som anges i skollagen. Att vårdnadshavare gör bedömningen att kommunens verksamhet inte är tillräcklig för att möta deras barns behov bör alltid ses som ett misslyckande för kommunen.

Det fria skolvalet är en viktig princip i skolans bestämmelser. Vilna menar att Danderyds kommun bör ha en beredskap att, för de vårdnadshavare och elever som väljer det, kunna finansiera plats på resursskolor hos andra huvudmän. Danderyds kommun har inga resursskolor i egen regi och Vilna föreslår inte heller att kommunen ska inrätta sådana. Utgångspunkten är att elevens rektor ska säkerställa att varje elev i sin ordinarie skola får det särskilda stöd som eleven behöver. För elever som har mer omfattande behov än de som kan hanteras inom de särskilda undervisningsgrupperna i elevens egna skola ska det finnas möjlighet för vårdnadshavare att söka resursskola. Eleven får därmed en ny skolplacering och det är rektor på resursskolan som blir ansvarig rektor för eleven.

5. Förslag till Produktionsutskottet

I detta kapitel ger Vilna ett åtta förslag till Produktionsutskottet som gäller arbetet med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i kommunens egen regi.

5.1 Förslag rörande förskolan och skolan

Både Vilnas och PwC:s tidigare utredningar visar på behov av att utveckla en bättre och mer effektiv styrning och organisation av särskilda undervisningsgrupper och särskilt stöd. Detta kan enligt Vilnas bedömning inte åstadkommas med mindre än att kommunen tar ett helhetsgrepp om arbetet med särskilt stöd i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan i egen regi. Vilna föreslår därför i denna rapport ett antal åtgärder som är inriktade på att Danderyds kommun som huvudman ska lyfta skolans arbete med elever i behov av särskilt stöd. Förslagen som ges rör både kommunens strategiska arbete, personalens kompetens, processer för placering av elever i särskilda undervisningsgrupper och uppföljningen av kommunens arbete.

5.1.1 Ta fram en strategi för utvecklingen av arbetet med särskilt stöd i kommunens skolor

Förslag: Produktionsutskottet ska ge Bildningsförvaltningen i uppdrag att ta fram en kommungemensam strategi för arbetet med särskilt stöd i förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och särskolan.

Tidigare utredningar visar att Danderyds kommuns centrala förvaltning lämnat rektorerna tämligen ensamma, vilket bland annat lett till stora skillnader i skolornas arbete med särskilt stöd. PwC:s rapport anger att det vid intervjuer med rektorer påtalas behov av kommungemensamma riktlinjer och rutiner som ger förutsättningar för ökad likvärdighet när det gäller arbete med särskilt stöd på skolenheterna. Vilna föreslog i sin utredning av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun bland annat att det behöver diskuteras vilken styrning och organisering av skolan som skapar bästa möjliga förutsättningar för att ge stöd och stimulans till varje elev. Både Utbildningsnämnden och Produktionsutskottet har genom uppdrag till Bildningsförvaltningen signalerat att arbetet med särskilt stöd behöver utvecklas, och i denna rapport ges flera förslag i den riktningen.

För att möta rektorernas behov av stöd och styrning, och för att öka förutsättningarna för ett koherent, träffsäkert och långsiktigt utvecklingsarbete föreslår Vilna att Produktionsutskottet ger Bildningsförvaltningen i uppdrag att ta fram en kommunövergripande strategi för utvecklingen av arbetet med särskilt stöd i kommunal regi. Strategin ska därefter antas av Produktionsutskottet.

Det finns två huvudsakliga syften med strategin:

- Öka förutsättningarna för likvärdighet när det gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd genom att tydliggöra en gemensam målbild och gemensamma utgångspunkter för arbetet.
- Skapa förutsättningar ett koherent, långsiktigt utvecklingsarbete med ändamålsenliga prioriteringar genom att utgöra en vägledande plan för hur identifierade utvecklingsområden – i relation till målbilden och de gemensamma utgångspunkterna – ska adresseras. Strategin ska utgöra en kapp där övergripande och prioriterade utvecklingsinitiativ samlas.

I förlängningen kan strategin användas som utgångspunkt för en enhetlig och tydlig kommunikation till vårdnadshavare (och elever) kring hur de kommunala skolorna arbetar med särskilt stöd.

På basis av vår omvärldsanalys bedömer Vilna att en strategi kan ge Danderyds kommun ett viktigt ramverk för att som huvudman utveckla arbetet med särskilt stöd. Stockholms stad antog i juni 2018 en strategi med liknande syften och har hittills goda erfarenheter av detta. Så här beskriver en tjänsteman vid Stockholms stads Utbildningsförvaltning värdet:

Det är en ledstång. Strategin antogs i juni 2018. Därefter har det kommit andra saker, men då kan vi säga: nej, nu ska vi hålla i det vi har bestämt – vi kan inte fokusera på allt. Nämnden har tagit beslut om det här, vi låter arbetet fortgå. Det är ett väldigt stöd och även skönt för rektorerna. [...] Vi gjorde en heltäckande kartläggning under ett och ett halvt års tid. När vi får frågor om varför vi gör vissa saker har vi alltid underlag till det, exempelvis om en verksamhet inte är bra. [...] Det har inte blivit en enda fråga om varför vi till exempel utvecklar kompetensnav, för vi har kunnat kommunicera varför.

En fungerande strategi förutsätter en solid analys av nuläget, vilket inte minst tjänstemannens uttalande ovan vittnar om. Vilna uppfattar att Bildningsförvaltningen genom nyligen genomförda utredningar, denna rapport och den kunskap som finns att tillgå i övrigt har mycket av det kunskapsunderlag som behövs för att identifiera vilka behov strategin måste adressera. I denna rapport ges dessutom ett flertal förslag på åtgärder som kan vidtas för att ta om hand centrala utmaningar som kommunen identifierat. Vilna gör dock ingen prioritering av åtgärderna. Danderyds kommun behöver i ett nästa steg prioritera och planera genomförandet av de åtgärder kommunen vill gå vidare med och de insatser som redan görs vad gäller särskilt stöd i kommunens skolor.

Processen att ta fram strategin är viktig

Själva processen för framtagandet av strategin kan med fördel inspireras av Stockholm stads process för deras *Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor*. Förutom en heltäckande genomgång av tillgänglig kunskap som på något vis har koppling till särskilt stöd (frånvaro, personalkompetens på skolorna, anmälningsärenden, åtgärdsprogram etc.) involverades bland annat en rektorsreferensgrupp och en facklig referensgrupp. Syftet med involveringen var både att bidra till analysen av nuläget och att förankra den kommande strategin. Erfarenheten från deras process är dels att det är viktigt att ge tid till samtals- och förankringsprocessen, dels att dialogen måste fortsätta även efter det att strategin är antagen.

Vilna vill inte föregripa processen men uppfattar att strategin minst bör ha följande innehållsliga punkter:

- Målbild för arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Danderyds kommunala förskolor, grundskolor och gymnasieskola. Det kan exempelvis handla om att alla elever får sin undervisning av lärare som har behörighet i de ämnen de undervisar i.
- Gemensamma utgångspunkter. Prioriterade utvecklingsområden och åtgärder som görs inom ramen för dessa.
- Hur och när arbetet med strategin ska följas upp.

Under gemensamma bör exempelvis synen på elever i behov av särskilt stöd och skolornas ansvar beskrivas, med utgångspunkt i författningar, allmänna råd och aktuell forskning. Utgångspunkterna bör även inkludera en beskrivning av kommunens syn på särskilda undervisningsgrupper. Bland annat vad som avses med begreppet enligt bestämmelserna. Detta motiveras av att Vilnas tidigare utredning visade att det inte fanns en samsyn om vad en särskild undervisningsgrupp är och ingen kommungemensam uppfattning om vilka grupper som finns och varför. Begreppet används i nuläget

för grupper och elevplaceringar som inte utgör särskilda undervisningsgrupper i lagens mening vilket är problematiskt av flera skäl. Av utgångspunkterna kan även framgå i vilken grad upprättandet av särskilda undervisningsgrupper bör vara föremål för gemensam dialog mellan de kommunala skolorna. Som tidigare påpekats äger respektive rektor beslut om att upprätta särskilda undervisningsgrupper, vilket gör att det behöver finnas en samsyn bland rektorerna om att sådana frågor lyfts upp för gemensamma strategiska diskussioner. Till det kan även eventuella grundläggande överenskommelser som har fallit ut av diskussionerna mellan skolorna framgå i strategin, exempelvis vilka särskilda undervisningsgrupper som bör finnas. I en bilaga bör processen för tillgången till grupperna beskrivas, både vad gäller skolval och skolbyte. Vilna lämnar under 5.1.6 ett förslag på enhetlig process vid skolbyte för tillgång till en särskild undervisningsgrupp vid en annan skolenhet.

Vilna rekommenderar att en översyn görs av de benämningar som används för de grupper som finns idag i samband med framtagandet av strategin. Vilna förordar en enhetlig begreppsanvändning som bygger på de begrepp som återfinns i skollagen, i syfte att tydliggöra vilka bestämmelser som gäller. Olika skolor har idag olika benämningar på sina grupper. För att tydliggöra vilken typ av verksamhet det handlar om och därmed vilka bestämmelser som gäller föreslår Vilna följande:

- Att inte använda begreppet "resursgrupp" för särskilda undervisningsgrupper då det riskerar att sammanblandas med begreppet och bestämmelserna som gäller för "resursskola".
- Använda samma begrepp för det som Vilna i denna rapport benämner som lärstudier. Idag förekommer både begreppen lärstudio och lärcenter.
- Inte fortsättningsvis benämna Stocksundsskolans stöd med tal- och språkinriktning som en särskild undervisningsgrupp då stödet som ges inte utgör en sådan åtgärd. Det som idag benämns Stocksundsskolans tal- och språkgrupp(er) är i praktiken en logoped och specialpedagog som ger elever stöd i ordinarie klass.

I samband med framtagandet av strategin behövs också ta ställning till vilken roll verksamheten i Vasaborg kan och bör ha i den strategi som tas fram. Som framgick av Vilnas tidigare utredning undervisas elever av icke-behörig personal samtidigt som det finns elever mottagna i grundsärskolan som inte får anpassad grundsärskoleverksamhet. Utifrån vad som framkommer i framtagandet av strategin om hur det särskilda stödet ska organiseras och vilket behov det finns av olika typer av särskilt stöd behöver åtgärder vidtas. Det kan nämnas att Vilna i denna rapport bland annat föreslår att huvudmannen bygger upp en egen grundsärskoleverksamhet (se förslag 5.2.1).

Vilna anser att strategiarbetet är viktigt för att rama in fortsatta initiativ vad gäller att stärka arbetet med särskilt stöd och att Bildningsförvaltningen bör presentera strategin för Produktionsutskottet senast 1 augusti 2020.

Konsekvenser

Det finns en risk att analys- och förankringsprocessen som är en del av framtagandet av strategin drar ut på tiden och därmed förskjuter viktiga åtgärder som behöver vidtas så snart som möjligt. Samtidigt måste det vägas mot risken att utvecklingsarbetet inte blir koherent, förankrat och utgår från en gemensam målbild, vilket sammantaget påverkar effekterna av åtgärderna negativt.

5.1.2 Ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa att alla elever undervisas av behöriga lärare

Förslag: Produktionsutskottet ska ge Bildningsförvaltningen i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan som säkerställer att de elever som har störst behov skyndsamt får undervisning av behöriga lärare.

Elever har rätt till att undervisas av lärare som är behöriga för den skolform och för det ämne som de undervisar i. Att få undervisning av behöriga lärare stärker elevernas förutsättningar att få en undervisning som utvecklar deras lärande, oavsett vilka behov och förutsättningar de har eller vilken nivå de presterar på.

Totalt sett är lärarbehörighetsläget bättre i Danderyd än för riket i stort. Men tidigare utredningar visar att alla elever Danderyds kommuns skolor inte alltid får undervisning av behöriga lärare. Tvärtom vad man kan förvänta sig tycks fler av de elever som har de största utmaningarna och behoven få undervisning av lärare som saknar behörighet.

Många elevassistenter varav flera sannolikt undervisar

I Danderyds kommuns grundskolor finns ett 60-tal elev- och resursassistenter anställda, knappt 20 av dem är timanställda enligt Bildningsförvaltningen. Vilna har inte kunnat få tydliga besked om hur många av assistenterna som undervisar. Vid samtal med företrädare för förvaltningen framkommer dock att det sannolikt är vanligt att undervisning bedrivs av assistenter, utanför det ordinarie klassrummet. I Vilnas tidigare utredning av de särskilda undervisningsgrupperna i Danderyds kommun framkom att i Vasaskolans Vasaborg får eleverna enbart i begränsad omfattning undervisning av behöriga lärare. En betydande del av undervisningen leds istället av resurspedagoger i form av en-till-en-undervisning. I en genomlysning av särskilt stöd som Dagens Nyheter gjorde baserad på statistik från Skolverket framkom att en förhållandevis stor andel av eleverna i Danderyds kommun får enskild undervisning jämfört med elever i andra kommuner i regionen.³

Det finns stora risker med att elever får undervisning av assistenter. Assistenterna har inte alltid en pedagogisk utbildning och är inte sällan unga personer med liten pedagogisk erfarenhet. Deras förutsättningar att bedriva undervisning av god kvalitet är begränsad. Det är inte heller i enlighet med regelverket. Eleverna ska som huvudregel få undervisning av behöriga lärare och får de undervisning av icke behöriga lärare får eleverna inte den utbildning de har rätt till.

I omvärldsanalysen såg Vilna en ökad medvetenhet hos kommunerna om problemen med att använda assistenter för undervisningen. I omvärldsanalysen framkom exempel på att utbildningsförvaltningar aktivt arbetat för att fasa ut ett beroende av elevassistenter. Snarare än att eleverna ska ha assistenter är det lärarna som, vid behov, ska ha assistans att planera, genomföra och följa upp den undervisning som de har ansvar för.

Eleverna med störst behov bör undervisas av de bästa lärarna

Mot bakgrund av den ovan beskrivna situationen föreslår Vilna att Produktionsutskottet ger Bildningsförvaltningen i uppdrag att – i dialog med rektorerna – ta fram en gemensam åtgärdsplan för att säkerställa att de elever som har störst behov skyndsamt får undervisning av behöriga lärare. I planen som Bildningsförvaltningen tar fram ska det framgå:

- Konkreta åtgärder som säkerställer att de elever som har störst behov skyndsamt får undervisning av behöriga lärare.
- Vilka särskilda åtgärder som ska genomföras för att fasa ut assistenter från arbetsuppgifter som innebär ansvar för att planera, genomföra och följa upp undervisningen.

³ Dagens Nyheter 2019-06-06. Flera kommuner startar resursklasser för att få hemmasittarna tillbaka (hämtad 2019-08-20).

- Vilken funktion – exempelvis rektor, förvaltning eller nämnd – som ska ansvara för respektive åtgärd.
- När respektive åtgärd ska vara genomförd.
- Hur och när Bildningsförvaltningen ska följa upp planen och redovisa genomförda åtgärder till Produktionsutskottet.

Åtgärder kan vara av olika slag. Det kan handla om att stimulera utbildning av befintlig obehörig personal men som bedöms vara lämplig för lärararbete. Genom det statliga Lärarlyftet kan lärare som redan har legitimation men som saknar behörighet i ämnen som läraren undervisar i, utöka sin behörighet. Det kan också handla om att ta fram tydliga rollbeskrivningar som säkerställer att icke behörig personal inte självständigt har ansvar för att planera, genomföra och följa upp undervisning, vare sig enskilt eller i grupp. Mot bakgrund av hur viktig elevens rätt till att få undervisning av behöriga lärare anser Vilna att åtgärdsplanen ska redovisas till Produktionsutskottet senast 1 januari 2020 och åtgärderna ska vara genomföra senast i augusti 2020.

Konsekvenser

De elevassistenter som idag ansvar för att planera, genomföra och följa upp undervisning behöver antingen få nya arbetsuppgifter, få kompetensutveckling som leder till behörighet att undervisa eller sägas upp. I vissa fall kan lärare behöva rekryteras för att kompensera för att en större andel av undervisningen kommer att genomföras av behöriga lärare.

5.1.3 Genomför ytterligare kompetensutvecklingsinsatser för att stärka förutsättningarna att möta eleverna i ordinarie undervisning

Förslag: För att stärka skolornas kapacitet att arbeta med särskilt stöd bör Produktionsutskottet ge Bildningsförvaltningen i uppdrag att kompetensutveckla lärare, rektorer och övrig personal. Kompetensutvecklingsinsatserna ska ha en tydlig koppling till den föreslagna strategin för utvecklingen av arbetet med särskilt stöd, vara koherenta och prioriteras sinsemellan. Effekten av genomförda kompetensutvecklingsinsatser ska följas upp av Bildningsförvaltningen för att kunna identifiera fortsatta behov och vad förvaltningen kan göra för att skapa förutsättningar för varaktiga effekter på skolnivå.

Det är betydelsefullt att lärare och övrig personal har rätt kompetens för att möta alla elever, inte minst för att minska antalet placeringar i särskilda undervisningsgrupper. Skolverket uppger att en risk med att det finns tillgång till särskilda undervisningsgrupper är att det inte ställs tillräckliga krav på anpassningar i de ordinarie undervisningsgrupperna.⁴ Att det finns en faktisk koppling mellan pedagogernas kompetens och antalet placeringar i särskilda undervisningsgrupper indikeras av Vilnas tidigare utredning. En av lärarna i Vasaskolans resursgrupp, som var involverad i projektet som pågick 2016–2018 och som mynnade ut i Danderydsmodellen, beskrev att de tydligt såg att efterfrågan på resursgruppen gick ner när de ordinarie lärarna blev stärkta i att möta elever med olika behov. Denna iakttagelse ligger i linje med erfarenheter från de kommuner som ingick i *Ifous* program ”inkluderande lärmiljöer”.⁵

Vilnas tidigare utredning pekar på att lärare i de vanliga klasserna kan behöva stärka sina kompetenser, exempelvis vad gäller att undervisa elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar respektive tal- och språkstörningar. Det framkom också att en stärkt digital

⁴ Skolverket (2014). Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan. Rapport nr 405.

⁵ Ifous (2015). *Att forma skolan efter eleverna – Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner. 2015:1 – Strygruppens rapport*, s.14, s.70

kompetens bland lärare skulle kunna bidra till att ge fler elever i behov av stöd en bättre undervisning.

Flera viktiga områden för kompetensutveckling

Nedan beskrivs ett antal kompetensutvecklingsinsatser som, mot bakgrund av tidigare utredningar och förslag i denna rapport, Vilna anser vore särskilt angelägna. I kompetensutvecklingsinsatserna är det viktigt att inkludera såväl förskolan, grundskolan som gymnasieskolan.

- Vilna ser ett generellt behov av att öka kunskapen bland rektorerna i frågor som rör särskilt stöd och rektorernas ansvar för detta. Tidigare utredning av Vilna visar att det finns brister i de beslut om åtgärdsprogram som ligger till grund för placering i särskild undervisningsgrupp. Vidare finns det i nuläget en användning av begreppet särskild undervisningsgrupp för verksamheter och elevplaceringar som inte utgör detta i juridisk mening. En felaktig begreppsanvändning riskerar att leda till sammanblandningar som gör att gällande bestämmelser inte följs och i förlängningen att elever inte får den undervisning de har rätt till eller behöver.
- Fortbildning för framför allt specialpedagoger i hur man ska arbeta med att utreda, upprätta och följa upp åtgärdsprogram. En sådan insats är redan planerad av Bildningsförvaltningen inom ramen för statsbidraget för en likvärdig skola. Vilna uppfattar att det är en angelägen insats i och med att utredningarna nu ska göras på ett enhetligt sätt i ProReNata och sedan kunna följas upp. Detta, och punkten nedan, ser Vilna som ett led i att säkerställa att berörd personal i egen regi använder gemensamma rutiner för pedagogiska kartläggningar och åtgärdsprogram.
- Fortbildning kring utförandet av pedagogiska utredningar. Även denna insats har Bildningsförvaltningen planerat att genomföra inom ramen för statsbidraget för en likvärdig skola. Utifrån inkluderingstanken bör alla lärare kunna göra en pedagogisk utredning men det är särskilt viktigt att specialpedagoger har tillräcklig kompetens för att kunna vara ett stöd i arbetet.
- Fortsatta kompetensutvecklingsinsatser kring digital kompetens riktade till lärare. Skolverket har exempelvis en webbkurs i tillgängligt lärande med digitala verktyg. Ett antal kompetensutvecklingsinsatser rörande primärt kompensatoriska hjälpmedel och digitala läresurser har genomförts under vårterminen 2019 och förvaltningen har själv identifierat fortsatt stort behov av kompetensutvecklingsinsatser kopplade till detta.
- Kompetensutveckling i tillgänglig pedagogik för lärare och rektorer. Lärare behöver kunskaper, förmågor och attityder att möta alla elever i undervisningen. Skolverket erbjuder exempelvis kompetensutveckling inom ramen för satsningen Specialpedagogik för lärande. Det är för sent att söka statsbidrag för deltagandet men materialet är fortsatt öppet för alla på Skolverkets lärportal. Kompetensutvecklingen riktar sig till alla grundskollärare och bygger på att lärarna tillsammans, i ett kollegialt lärande, får tid att diskutera och pröva specialpedagogiska metoder och arbetssätt. Utvecklingen vid de kommunala skolor som deltagit bör följas upp och lärdomar från utvecklingsarbetet användas av de skolor som ännu inte påbörjat något utvecklingsarbete kring tillgänglig pedagogik.

Vilna vill poängtera att vi inte har gjort en kartläggning av de mer specifika kompetensutvecklingsbehoven, varken övergripande eller på lokal skolnivå. Vilna gör inte heller en prioritering av insatserna då både kompetenskartläggning och prioritering bör vara ett led i huvudmannens arbete med den strategi som vi föreslår att Bildningsförvaltningen får i uppdrag att ta fram (se förslag 5.1.1).

Viktigt att arbeta målmedvetet och följa upp kompetensutvecklingsinsatserna

Ett antal kompetensutvecklingsinsatser som berör särskilt stöd och angränsande område är genomförda, pågår eller är planerade för de kommunala skolorna. Detta understryker dels behovet av att göra en övergripande prioritering av kompetensutvecklingsinsatser som rör just särskilt stöd i förhållande till andra tänkbara fokusområden. Dels understryker det behovet av en strategi för utvecklingen av arbetet med särskilt stöd för att skapa gemensam riktning för arbetet och för att säkerställa att insatserna är:

- Koherenta, det vill säga inte konkurrerar med varandra, är inkonsekventa eller spretar åt olika håll, utan övergripande bidrar till en gemensam målbild.
- Prioriterade i tid och omfattning utifrån vad som är viktigast och vad skolorna mår med.

Slutligen vill Vilna betona vikten av att det kompetensutvecklingsarbete som görs utvärderas gentemot problem- och målbilden. Att ha tagit del av en kompetensutvecklingsinsats innebär inte per automatik att attityder och beteenden förändras eller att vardagspraktiken utvecklas.

Konsekvenser

Den största kostnaden vid kompetensutvecklingsinsatser är i regel personalkostnader, det vill säga vikariekostnader och liknande. Som nämnts ovan är det viktigt, inte minst av kostnadseffektivitetsskäl, att göra noggranna prioriteringar av kompetensutvecklingsinsatser utifrån en bedömning av behov och vad som skapar störst nytta.

5.1.4 Inrätta lärstudior på alla skolor

Förslag: Produktionsutskottet ska ge i uppdrag till Bildningsförvaltningen att i dialog med rektorerna vid de kommunala skolorna inrätta lärstudior vid kommunens grundskolor och gymnasieskola.

Både forskningen och rådande bestämmelser understryker vikten av att elever får sin undervisning av behöriga lärare och sin vanliga undervisningsgrupp. Behov av stöd ska upptäckas tidigt och åtgärdas snabbt. Elever ska inte stanna i särskiljande lösningar utan utgångspunkten ska vara att den ordinarie undervisningen ska kunna anpassas till elevernas behov.

Det är en brist att det i flera av kommunens skolor idag inte finns ett adekvat stöd till elever som har behov av att snabbt och under kortare tid få stöd utanför den ordinarie undervisningsgruppen. När undervisningen inte fungerar för en enskild elev i den vanliga klassen är det, utifrån vad Vilna erfar, praxis att låta sätta in elevassistenter som får ansvar för avsevärda delar av enskilda elevers undervisning. Det betyder att undervisningen ofta inte bedrivs av lärare som är behöriga för ämnet. Nästa steg i åtgärdstrappan är placering i särskild undervisningsgrupp.

Bättre och mer likvärdiga förutsättningar med lärstudior

Det är Vilnas bedömning att eleverna i Danderyds kommuns skolor skulle få bättre och mer likvärdiga förutsättningar för sin utveckling om alla skolor i kommunen skulle ha en lärstudio som kan fungera som skolans specialpedagogiska nav på det sätt som tidigare beskrivits i 4.2. Lärstudiorna ska ha följande egenskaper:

- Elevens ordinarie lärare är den som signalerar att läraren och eleven har behov av stöd från lärstudion.
- En av lärstudions specialpedagoger eller speciallärare är alltid kontaktperson och kan löpande ta emot förfrågningar från lärare om stöd från lärstudion.

- En arbetslagsledare som samlar skolans specialpedagoger och speciallärare har uppgift att fördela lärstudions personella resurser. Principen ska vara att de lärare som har elever med störst behov ska få företräde till lärstudions resurser.
- Lärstudion kan med kort varsel – i princip samma vecka som behov upptäcks – ta emot elever och ge såväl extra anpassningar och särskilt stöd.
- I lärstudion genomför specialpedagoger och speciallärare undervisning som elevens ordinarie lärare planerar och följer upp. Läromedlen är som regel det samma som i ordinarie undervisning. Tät dialog mellan ordinarie lärare och personalen i lärstudion är avgörande för att detta ska fungera.
- Lärstudion har tillgång till särskilda rum på skolan där undervisningen kan ges, men i möjligaste mån ges stödet till eleven i dess ordinarie undervisningsgrupp och vanliga klassrum. Det innebär att specialpedagogen och specialläraren kommer till elevens klassrum.
- Eleverna är inte inskrivna i lärstudion utan får enbart delar av sin undervisning eller delar av sina lektioner med stöd av personalen från lärstudion.
- Arbetslagsledaren ansvarar för att planera hur den undervisande läraren kan få handledning så att eleven snabbt kan återgå till att enbart ha undervisning i den ordinarie undervisningsgruppen.
- Arbetslagsledaren är kontaktperson till den centrala funktionen för elevhälsa och specialpedagogik som Vilna föreslår ska inrättas vid Bildningsförvaltningen (se avsnitt 5.1.5).

Konsekvenser

Det finns en risk att inrättandet av lärstudier i praktiken leder till att fler elever får extra anpassningar eller särskilt stöd genom särskiljande lösningar. För att undvika detta är den sista punkten ovan viktig, det vill säga att den ordinarie läraren får handledning att kunna möta den aktuella elevens behov i den ordinarie undervisningen.

Att inrätta lärstudier innebär vidare att specialpedagogernas och speciallärarnas arbete och roller tydliggörs i förhållande till övriga lärare på skolorna. Det blir också tydligare för specialpedagogerna och speciallärarna hur de ska arbeta internt. Genom att samla alla specialpedagoger och speciallärare i ett arbetslag ökar möjligheterna att kunna fördela resurserna till de lärare respektive de elever på skolan som har störst behov av stöd.

Vidare stärker förslaget elevernas förutsättningar att få snabbare stöd i sitt lärande. Flera av kommunens skolor har redan verksamhet som liknar lärstudioverksamhet och för dessa skolor innebär förslaget att verksamheten behöver identifieras som en lärstudio och organiseras på det sätt som vi beskriver. I enstaka fall kan skolorna behöva rekrytera personal (specialpedagoger och speciallärare).

5.1.5 Inrätta en central funktion för specialpedagogik och elevhälsa

Förslag: Bildningsförvaltningen ska inrätta en central funktion för specialpedagogik och elevhälsa som kan ge stöd till de kommunala förskolornas och skolornas rektorer och elevhälsoteam i arbetet med barns och elevers utveckling mot målen och särskilt arbetet med särskilt stöd. Den centrala funktionen ska arbeta uppsökande.

Tidigare utredningar visar att det specialpedagogiska stödet och arbetet med elever i behov av mer stöd i Danderyds kommuns skolor ser olika ut. PwC skriver att det finns ett stort frirum för varje skola att skapa riktlinjer och rutiner för särskilt stöd och det varierar vad dessa styrande och stödjande

dokument omfattar. Vilnas utredning visar att specialpedagogerna på de undersökta skolorna arbetar på olika sätt, bland annat beroende på pedagogernas intresse och kompetens. I första hand arbetar de med att undervisa och handleda elever, mer sällan med att ge stöd och handledning till lärare eller att ge stöd till rektor i skolutveckling. Konsekvensen av detta är att elevernas möjlighet till stöd ser olika ut mellan skolenheterna i kommunen. Det varierar också i vilken grad rektorer och lärare kan få stöd av specialpedagogisk kompetens.

Inom den före detta Enheten för barn- och elevhälsa, fanns SPEC Danderyd (Specialpedagogiskt centrum), vilken tidigare var en egen enhet. Enligt tidigare uppgifter på kommunens hemsida fungerade SPEC Danderyd som en rådgivande instans och erbjöd bland annat skolor specialpedagogisk handledning och stöd till elevhälsoteamen på skolenheterna. Enligt PwC framkommer det i de intervjuer som genomförts inom ramen för deras studie, att SPEC Danderyd till stor del uppfattades som ett administrativt stöd snarare än en rådgivande instans.

Det behövs en central stödfunktion i specialpedagogiska frågor och elevhälsa

Tidigare utredningar visar att antalet elever som är i behov av olika typer av stöd och stimulans för sitt lärande upplevs öka i antal. Kraven på att rektorer och lärare ska kunna möta elever i behov särskilt stöd blir därför större. Både PwC:s och Vilnas tidigare utredningar visar samtidigt att rektorer i hög grad lämnas ensamma i arbetet med att ge alla elever det stöd och den stimulans som det har rätt till. Det spelar stor roll vilken av de kommunala skolorna som en elev går på för vilket stöd eleven kan få i sitt lärande. Det finns vidare variationer mellan skolorna vad gäller tillgång till logoped, skolpsykolog och skolläkare.

Den specialpedagogiska funktionen kommer att ha flera viktiga uppgifter

För att stärka de kommunala skolornas arbete med barns och elevers utveckling mot målen och komma till rätta med skillnaderna i elevhälsoarbetet mellan skolorna bedömer Vilna att det behövs en specialpedagogisk kapacitet på Bildningsförvaltningen. Vilna föreslår därför att Produktionsutskottet säkerställer att det på Bildningsförvaltningen finns en specialpedagogisk funktion med 1–3 specialpedagoger med följande uppdrag:

- Löpande följa upp hur Danderyds kommuns för-, grund- och gymnasieskolor arbetar med barns och elevers utveckling mot målen genom att samla in och analysera de uppgifter som behövs för att kunna få en bild av detta, exempelvis skolornas elevhälsoplaner, uppgifter om antal elever i särskilda undervisningsgrupper eller med enskild undervisning.
- På basis av en analys av skolornas nuläge i arbetet med barns och elevers utveckling mot målen ge riktade förslag på konkreta åtgärder som rektorer, specialpedagoger, speciallärare, skolsköterskor, psykologer skolläkare, kuratorer m.fl. bör genomföra för att utveckla ett förebyggande elevhälsoarbete på skolan. Funktionen ska agera uppsökande och prioritera de skolor där behoven är som störst.
- Ge stöd till rektorerna genom att utifrån både funktionens och rektorernas bedömningar av utvecklingsbehov, tillhandhålla ett strategiskt stöd till *rektorer* i arbetet med skolutvecklingen av elevhälsoarbetet. Funktionen ska ta fram en rutin för hur skolorna kan rekvirera stödet som säkerställer att de skolor där behoven av skolutveckling är som störst prioriteras.
- Ge stöd till *specialpedagogerna* på skolorna i syfte att stärka deras kapacitet ska kunna ge handledning till rektorer, lärare och annan personal på den egna skolan. I detta arbete ska den specialpedagogiska funktionen använda erfarenheterna från den så kallade Danderydsmodellen. Funktionen ska på motsvarande sätt som för punkten ovan ta fram en rutin för hur skolorna kan rekvirera stödet som säkerställer att de skolor där behoven av skolutveckling är som störst prioriteras.

- På initiativ av skolorna ge stöd vid utredningar och framtagande av åtgärdsprogram för enskilda elever.
- Löpande uppdatera och sprida gemensamma riktlinjer och mallar för skolorna med barns och elevers utveckling mot målen, exempelvis stöd kring extra anpassningar och särskilt stöd samt mallar för pedagogisk utredning och åtgärdsprogram etcetera. Arbetet ska företrädesvis ske i systemstödet ProRenata.
- Omvärldsbevaka och sprida användbar information om regelförändringar, forskningsrön och god praxis från andra huvudmän till skolornas rektorer, specialpedagoger/speciallärare och annan personal i kommunens skolor.
- Organisera och leda professionsnätverk för kunskapsutbyte med elevhälsans samtliga professioner: a) specialpedagoger och speciallärare b) skolsjuksköterskor och b) kuratorer. Nätverken ska syfta till att utveckla gemensamma förhållningssätt till utredning, utveckling av åtgärdsprogram enligt de gemensamma riktlinjerna. Inom nätverket kan gemensam kompetensutveckling organiseras eller erfarenheter från sådan kompetensutveckling spridas. Nätverksarbetet ska utvecklas i enlighet med principerna för kollegialt lärande.
- Löpande göra kartläggningar av kompetens inom elevhälsans område vid kommunens skolor, det vill säga ha en uppdaterad bild av vilka resurser som skolorna har vad gäller specialpedagoger/speciallärare, skolsjuksköterskor, kuratorer etcetera. Verka för att kompetens inom olika områden (exempelvis tal- och språkstörning, AST eller utåtagerande beteende) sprids mellan skolorna genom att i dialog med rektorerna och elevhälsans professioner vid skolenheterna ta fram en plan för specialisering av kompetenser inom det specialpedagogiska området.
- Organisera de mer specifika elevhälsokompetenser som inte varje skola tillhandahåller men som alla elever behöver komma i åtnjutande av exempelvis skolläkare, skolpsykolog och logoped.
- Ha studie- och yrkesvägledningskompetens för elever i behov av mer stöd i sitt lärande. Att vid skolval kunna svara på vårdnadshavares frågor om vilka skolor som kan vara lämpliga för elever med särskilda behov.

Funktionen ska ledas av Verksamhetschef grund- och gymnasieskola och ha uppdrag att stötta de kommunala förskolorna och skolorna i arbetet med barns och elevers utveckling mot målen, med särskilt fokus på elever i behov av särskilt stöd och elevhälsa. En sådan funktion kan finansieras på olika sätt. En modell är att rektorer rekviderar stödet och betalar stödet med skolans budget. En annan modell är att huvudmannen avsätter en del av de kommunala skolornas grundbelopp för att finansiera funktionen. Vilna bedömer att den senare modellen är att föredra utifrån att funktionen enligt förslaget ska arbeta uppsökande.

Förslaget förändrar inte rektors ansvar för det lokala elevhälsoarbetet

Den centrala specialpedagogiska funktionen ska inte ta över det ansvar som åligger rektor att arbeta för att utveckla sin verksamhet så att eleverna får det särskilda stöd som de har rätt till. På varje förskola och skola behöver det finnas ett fungerande elevhälsoarbete. Det ska inte åligga den centrala funktionen att undervisa eller utreda enskilda elevärenden. Funktionens arbete bör följas upp årligen för att säkerställa att den arbetar i enlighet med uppdraget samt på ett tydligt sätt bidrar till att stärka skolornas arbete. När samtliga skolor i kommunen har förutsättningar att bedriva ett arbete med barns och elevers utveckling som svarar mot målen i 3 kapitlet skollagen, bör funktionen avvecklas.

Enligt vårt förslag ska den centrala specialpedagogiska funktionen i första hand ge stöd åt kommunens egna skolor. Givet att det central specialpedagogiska stöd är begränsat anser Vilna att det är rimligt att kommunen fokuserar verksamheten i egen regi. På sikt när funktionen är etablerad kan verksamheter i enskild regi få möjligheter till stöd.

Konsekvenser

Idag finns två personal anställda på Bildningsförvaltningen, som tidigare var knutna till Spec Danderyd, som alltså var en funktion med motsvarande uppdrag. Idag arbetar dessa med delvis andra uppgifter. Vilnas förslag innebär delvis att de aktuella personernas uppgifter renodlas så att Bildningsförvaltningen kan erbjuda det stöd som beskrivs ovan. Vilna bedömer att det kan vara aktuellt att anställa ytterligare medarbetare för att klara att lösa angivna arbetsuppgifter. Kostnaden för varje anställd som fyller denna funktion motsvarande 100 % av heltid uppgår till 677 658 kr per år baserat på en månadslön om 40 000 kr. Den logoped som idag finns anställd på Stocksundskolan kommer om förslaget antas vara anställd centralt i förvaltningen och kunna ge stöd till elever i alla kommunens skolor.

5.1.6 Inför en enhetlig process för placering vid skolenheter med särskilda undervisningsgrupper

Förslag: Produktionsutskottet ger Bildningsförvaltningen i uppdrag att införa en enhetlig process för elever som uppfattas vara i behov av ett särskilt stöd som ansvarig rektor inte kan ge, och som därför anses behöva undervisning i en särskild undervisningsgrupp vid en annan skolenhet.

Vilna har haft i uppdrag att utreda frågan från Produktionsutskottet om Danderyds kommun kan skapa mer samlade undervisningsgrupper. Samtidigt har uppdraget varit att, utifrån relevanta bestämmelser, forskning och beprövad erfarenhet, ge förslag för en mer effektiv organisering och styrning av arbetet med särskilt stöd i kommunen. Mot bakgrund av hur lagstiftningen ser ut och vad som är känt om vilka risker som finns med särskilda undervisningsgrupper lämnar Vilna inget förslag på mer samlade undervisningsgrupper. Däremot lämnar vi förslag på en förändrad process för tillgången till de särskilda undervisningsgrupperna. Förslaget syftar till att leva upp till gällande bestämmelser, öka rättssäkerheten och likvärdigheten samtidigt som det ger huvudmannen mer insyn i processen.

Vilna uppfattar att bakgrunden till frågeställningen från Produktionsutskottet är att Vilnas tidigare utredning visade att det inte finns en kommungemensam idé kring vilka grupper som ska finnas och varför, med konsekvensen att det finns betydande skillnader mellan skolorna vad gäller möjligheten för elever att få särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp. Det finns ingen samsyn i den lokala styrkedjan om hur regelverket för särskilt stöd ska tolkas och tillämpas när det gäller särskilda undervisningsgrupper och det råder oklarheter om vad som egentligen är en särskild undervisningsgrupp. Vagheten går också igen vad gäller hur förvaltningen genom tilläggsbelopp/verksamhetsstöd fördelar resurser till de skolor som har särskilda undervisningsgrupper (vilket adresseras av förslag 6.1.1 och 6.1.2 i denna rapport). Det framkommer även att processen för placering i särskild undervisningsgrupp inte alltid sker enligt bestämmelserna och att nuvarande process till viss del bygger på informella kontakter. Huvudmannanivån har i begränsad omfattning insyn i dessa processer och samordnar inte heller arbetet med särskilda undervisningsgrupper i kommunen.

Organiseringen måste förhålla sig till regleringen kring särskilda undervisningsgrupper

Av Vilnas omvärldsanalys framgår att flera kommuner använder begrepp såsom "kommungemensam särskild undervisningsgrupp". Ofta avser det verksamheter där inriktning, innehåll och personalens kompetens är anpassad efter ett gemensamt identifierat behov på fler än en skolenhet och följaktligen att den ska kunna vara tillgänglig för elever från flera skolenheter. Begreppet återfinns

emellertid inte i skollagstiftningen och det viktigt att känna till de begränsningar som lagstiftningen innebär vad gäller önskemålet om mer samlade särskilda undervisningsgrupper. De delar i skollagen som särskilt påverkar hanteringen av särskilda undervisningsgrupper är bestämmelserna om särskilt stöd (3 kap.) och placering vid en skolenhet (10 kap.).

För det första har huvudmannen enligt skollagen inte mandat att bestämma vilka särskilda undervisningsgrupper som ska finnas. Rektor har långtgående befogenheter att besluta om sin skolas struktur och arbetsätt. Av 2 kap. 10 § skollagen framgår att rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. När det gäller särskilt stöd har rektor ett särskilt ansvar och ska enligt 3 kap. 10 § skollagen se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

För det andra måste en grupp av elever i mindre format antingen vara en klass i en resursskola eller en särskild undervisningsgrupp.⁶ Olika bestämmelser gäller för dessa verksamheter. Högsta förvaltningsdomstolen (mål 3086-16) har slagit fast att kommuner har möjlighet att driva så kallade resursskolor. Resursskola är ett begrepp som används för att beskriva en skola där mottagandet är begränsat till elever med omfattande behov av särskilt stöd i enlighet med 10 kap. 35 § skollagen. Vilna lämnar ingen rekommendation gällande om Danderyds kommun bör starta egna resursskolor som ett svar på önskemålet om mer samlade grupper⁷, utan fokuserar på förslag som rör särskilda undervisningsgrupper. Vi beskriver ändå de huvudsakliga skillnaderna vad gäller placering för att tydliggöra begränsningarna för en särskild undervisningsgrupp att vara så kallat kommungemensam. Till skillnad från en särskild undervisningsgrupp ansöker vårdnadshavare om plats vid resursskolan. Kommunen kan vid antagningen begränsa antagningen till elever som anses ha de behov av särskilt stöd som är resursskolans målgrupp. En annan viktig skillnad mellan att gå i en klass i en resursskola och att gå i en särskild undervisningsgrupp är att klassen i en resursskola enligt lagstiftningen är att anse som elevens ordinarie elevgrupp, där det särskilda stödet som huvudregel ska ges. Det innebär också att det inte finns krav på omprövning av placeringen i gruppen.

För det tredje behöver organiseringen av särskilda undervisningsgrupper förhålla sig till lagstiftningen som reglerar skolval och skolbyte. Vid skolbyte genom ny skolplacering finns det huvudsakligen två tillvägagångssätt – antingen genom vårdnadshavares val eller genom ett beslut om att placera eleven på en ny skola mot vårdnadshavares vilja. Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår (10 kap. 31 § skollagen). Det är alltså bara om det uppstår *betydande* svårigheter som kommunen kan placera eleven någon annanstans. Beslut kan ske mot vårdnadshavares vilja. Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Vårdnadshavare kan även efter påbörjad skolgång ansöka om byte av skola och tas då emot i mån av plats på den sökta skolan. Till skillnad från en resursskola så kan dock eleven eller vårdnadshavaren inte söka direkt till en särskild undervisningsgrupp, då en sådan placering är en åtgärd som rektor beslutar om. Vad de kan göra är att ansöka om byte till skolan där den särskilda undervisningsgruppen av intresse finns.

Vad gäller lagstiftningen som reglerar placering vid skolenhet ska en elev placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Men vårdnadshavarens önskemål får inte gå ut över ett annat barns rätt till placering vid en skolenhet

⁶ Skolinspektionen har exempelvis i ett föreläggande (dnr 41-2017:3113) förelagt en huvudman att vidta åtgärder så att det tydligt framgår vilken typ av verksamhet en grupp som av huvudmannen benämns både som särskild undervisningsgrupp och som resursskola är.

⁷ Vilna erfar exempelvis att det finns diskussioner bland rektorer och tjänstemän kring en röd tråd för elever som anses behöva stöd i form av särskild undervisningsgrupp under hela sin skolgång, vilket antyder mer permanenta placeringar. Placering i särskild undervisningsgrupp ska enligt Skolverket inte vara permanent utan målet ska alltid vara att eleven ska återgå till den ordinarie undervisningen så snart det är möjligt.

nära hemmet (den så kallade närhetsprincipen).⁸ Närhetsprincipen innebär dock inte alltid att barnet blir placerad i den skola som ligger närmast hemmet. Hur många elever som får plats vid en skolenhet bestäms av kommunen. När platserna tar slut på en skola är det kommunen som bedömer vilka elever som har rätt till en plats på skolan. Vad som avses med uttrycket ”nära hemmet” är inte definierat i varken skollagen eller dess förarbeten. Avgöranden från Högsta domstolen har kunnat ge viss vägledning. Bland annat att kommunerna har ett relativt stort utrymme att själva bestämma vilka principer som ska gälla vid placeringen, så länge dessa principer inte begränsar eller sätter bestämmelserna om vårdnadshavarnas önskemål och närhetsprincipen ur spel. Ett grundläggande krav är att urvalet sker på ett objektiva, sakligt och icke-diskriminerande sätt (HFD 2015 ref. 50).

Enligt en dom i Skolväsendets överklagandenämnd (dnr 2018:81) kan särskilda skäl som första urvalsgrund vara godtagbar i vissa fall, inte minst eftersom uttrycket särskilda skäl förekommer på flera ställen i skollagstiftningen.

För det fjärde behöver processen för tillgången till de särskilda undervisningsgrupperna ta hänsyn till att det inte är förenligt med skollagen att hänvisa till att det inte finns plats i en särskild undervisningsgrupp eller att låta elever stå i kö till grupperna när rektor har slagit fast att behovet finns. Detta ger en signal om att eleven behöver ett annat stöd än skolan säger sig kunna ge men att detta inte kan tillgodoses, vilket är mycket problematiskt.

Riskabelt att inrätta fastare former för särskilda undervisningsgrupper

Som redan har slagits fast i rapporten är rektorns ansvar för elevernas lärande, inklusive det särskilda stöd som kan behövas för detta, långtgående. Av såväl gällande skollagstiftning som samtal med Skolverkets upplysningstjänst framgår att det av bestämmelserna inte finns någon uttalad bortre gräns för rektors ansvar.

Både Skolverket och Skolinspektionen ser flera risker med att ge särskilt stöd genom placering i särskild undervisningsgrupp. Grupper kan leva kvar och fyllas på utan tydliga mål och syften för verksamheten. En annan risk Skolverket nämner är att det inte ställs tillräckliga krav på anpassningar i de ordinarie undervisningsgrupperna om särskilda undervisningsgrupper finns att tillgå.⁹ En ökad tillgång till olika specialiserade särskilda undervisningsgrupper ökar risken att placeringar i inte i första hand svarar mot en elevs behov av särskilt stöd utan för att skolan inte vet hur de ska hantera eleven i den ordinarie undervisningsgruppen.¹⁰ Denna risk anser Vilna är särskilt stor om alla lärare inte har kapacitet att undervisa elever med olika förutsättningar och behov, vilket är fallet i de kommunala grundskolorna i Danderyd. Gemensamma grupper med ”specialiseringar” mot olika behov riskerar att motverka det behövliga arbetet med mer tillgängliga lärmiljöer då det i praktiken sänder budskapet att skolan inte behöver eller kan förväntas behöva ha kompetenser för att möta ett flertal olika typer av stödbehov. Erfarenheter från andra kommuner är att när de börjar jobba aktivt med inkluderande lärmiljöer så minskar behovet av så kallade kammungemensamma särskilda undervisningsgrupper.¹¹ Med bättre förutsättningar och mer inkluderande lärmiljöer på alla skolor är frågan hur stort behovet är av olika typer av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun.

Mot bakgrund av de ovan nämnda riskerna, och principerna för en inkluderande lärmiljö, kan Vilna inte motivera att man i första hand ska fokusera på att skapa en ordning där olika skolor ”specialiserar” sig på olika typer av grupper och där elever skickas emellan.

⁸ Därutöver får kommunen bara frånga vårdnadshavares önskemål om placering om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Vid placering i grundskolan får kommunen även frånga önskemål om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

⁹ Se Skolverket (2014) och Skolinspektionen (2014).

¹⁰ Skolverket (2014).

¹¹ Förutom i Vilnas omvärldsanalys av andra kommuners arbete framgår det av bl.a. Ifous (2015).

Möjligt med mer strategisk dialog kring grupperna och en enhetlig process för tillgången till dem

Som framgått ovan finns både juridiska begränsningar och risker med så kallade kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper. Sammantaget innebär dessa att det är svårt att organisera kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper så att de ligger i linje med skollagstiftningen, hanterar kända risker och samtidigt uppfyller önskemål om kostnadseffektivitet och specialisering utifrån ett kommunövergripande perspektiv. I praktiken uppstår en målkonflikt.

Vilnas bedömning är emellertid att det går att ha mer samlade undervisningsgrupper i den meningen att det dels kan föras en mer strategisk dialog kring vilka grupper som finns (se förslag 5.1.1 om att ta fram en gemensam strategi), där det behöver skapas en tydlig bild av de kommunala skolornas aktuella och definierade behov. Dels föreslår Vilna en mer enhetlig process för tillgången till dessa grupper som rektorerna kommer överens om att följa, och som presenteras mer utförligt nedan.

Beskrivning av centrala steg i processen

Notera att detta förslag rör processen för elever som redan är skolplacerade. Vilna uppfattar att Danderyds kommun idag har skolvalsregler och riktlinjer som medger att undantag får göras från ordinarie antagningsregler för barn som har särskilda skäl att gå i en viss skola. Tidigare nämnt beslut i Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) medger att särskilda skäl kan användas som första urvalsprincip i vissa fall. Av Vilnas omvärldsanalys, där vi bland annat gått igenom beslut i ÖKN och hur andra kommuner formulerat sig kring särskilda skäl som urvalsprincip, går det inte att bedöma om just skrivningarna Danderyds kommun använder och den praktiska tillämpningen är juridiskt hållbar.

Samtidigt som rektor har stor autonomi att lägga upp arbetet i den egna skolan har huvudmannen det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna (3 kap. 8 § skollagen). Vilna bedömer att det behöver finnas en enligt bestämmelserna korrekt, rättssäker och mer likvärdig tillgång till de särskilda undervisningsgrupper som finns utöver lärstudior. Nedan beskrivs förslaget på ny process.

1. Rektor finner vid framtagande av åtgärdsprogram att en särskild undervisningsgrupp vid en annan kommunal skolenhet vore det bästa för elevens lärande. Av bestämmelserna om rektors ansvar bör följande att om rektor i samband med framtagande av åtgärdsprogram föreslår en lösning som i praktiken implicerar att skolan inte kan ge det stöd eleven behöver så krävs det *mycket* goda och underbyggda skäl för detta.
2. Rektor på elevens skola tar kontakt med central funktion hos huvudmannen (Bildningsförvaltningen) för att få återkoppling på det preliminära åtgärdsförslaget. Notera att rektor inte har fattat beslut om insatsen i åtgärdsprogrammet vid denna tidpunkt. Underlag bifogas. Återkopplingen ska fokusera på om mindre ingripande alternativ är uttömda och om inte ge förslag alternativa åtgärder att utforska. Om själva underlaget är bristfälligt ska det påtalas av huvudmannen. Bedömningen och återkopplingen ska huvudmannen göra skyndsamt. Återkopplingen dokumenteras skriftligt av huvudmannen. Huvudmannen kan göra bedömningen att skolan inte har uttömt sina möjligheter och skyldigheter. Även om en bedömning görs, som bör följas, har huvudmannen inte juridisk möjlighet att hindra en rektor från att gå vidare med åtgärdsförslaget utanför den process som beskrivs här. Detta understryker vikten av att genom strategisk dialog mellan rektor och huvudman komma överens om principerna för denna process. Huvudmannens bedömning syftar till att ge rektor stöd i att fatta ett välavvägt beslut. Formellt ansvarig för den centrala funktionen bör vara verksamhetschefen för grund- och gymnasieskolan.
3. Funktionen hos huvudmannen tar kontakt med rektor på skolan med den aktuella särskilda undervisningsgruppen i syfte att undersöka platstillgången i den särskilda

undervisningsgruppen samt möjligheten att formellt skrivas in i en ordinarie klass. Här ska särskilt två saker noteras:

- Kontakten sker inte rektorer emellan.
 - Om gruppen i praktiken är full är rektor där eleven fortfarande är skolplacerad skyldig att ordna en annan likvärdig lösning för eleven. Det får inte finnas någon kö. Ansvar vilar inte på rektor vid skola med den särskilda undervisningsgruppen att finna en lösning för eleven.
4. Om plats finns, tar elevens rektor kontakt med vårdnadshavare för dialog kring förslaget. Vårdnadshavarna bör erbjudas verksamhetsbesök. Notera att inget beslut om placering genom åtgärdsprogram är fattat.
 5. Om vårdnadshavarna delar bilden av åtgärdsförslaget, ombeds de ansöka om skolbyte till den skolenhet där undervisningsgruppen finns. Notera att vårdnadshavarna inte kan söka direkt till just den särskilda undervisningsgruppen. Bestämmelserna om placering av elev vid skolenhet tillämpas. Om vårdnadshavarna och eleven själv inte vill byta skola måste rektor utforska andra likvärdiga åtgärder.
 6. Väljer vårdnadshavarna att byta skola behöver rektor i den gamla hemsolan inte fatta beslut om placering i särskild undervisningsgrupp i ett åtgärdsprogram då denne inte längre är ansvarig rektor för eleven. Utredningsunderlaget skickas emellertid till elevens nya skola. När skolbytet är genomfört fattar mottagande rektor beslut om placering i den särskilda undervisningsgruppen med underlaget från den gamla hemsolan, genom att fatta beslut om åtgärdsprogram. Syftet med detta förfarande är att det ska gå snabbt och att eleven i praktiken direkt efter skolbytet kan gå i den särskilda undervisningsgruppen. Notera att eleven formellt får sin klasstillhörighet i en ordinarie klass, även om all undervisning i praktiken skulle ske i den särskilda undervisningsgruppen. Vilna uppfattar att eleven måste ha en tillhörighet till en elevgrupp utanför den särskilda undervisningsgruppen. Syftet är att underlätta återgång till ordinarie undervisningsgrupp helt eller delvis.
 7. Nära inpå upprättas ett nytt åtgärdsprogram på den nya hemsolan utifrån skolans egen utredning av elevens behov av särskilt stöd.

Den största skillnaden i förhållande till dagens process är huvudmannens utökade roll. Förslaget innebär att huvudmannen får större insyn i processen kring placering och kan vara ett större stöd. Vidare innebär processen att flytten sker genom att vårdnadshavaren ansöker om skolbyte. Notera att det inte är möjligt för vårdnadshavare att söka en placering direkt i den särskilda undervisningsgruppen, men en vårdnadshavare kan alltid söka till den skola där den särskilda undervisningsgruppen finns.

En annan viktig notering gällande processens implikationer är att eleverna i den särskilda undervisningsgruppen som utgångspunkt ska vara skolplacerade vid den enhet som har den särskilda undervisningsgruppen. Vilna anser alltså att elever inte bör placeras i en särskild undervisningsgrupp vid en annan skolenhet än där eleverna är skolplacerade. Ställningstagandet grundar sig på att det är rektorn som beslutar om särskild undervisningsgrupp och beslutet ska fattas inom ramen för ett åtgärdsprogram. Rektor är också ansvarig för att insatserna följs upp och utvärderas. Rektorn får inte delegera beslutet. Vilna anser att det är rimligt att ansvaret för utredning och beslut om särskilt stöd hänger samman med ansvaret för genomförandet, uppföljningen och utvärderingen. Vilna vill i detta sammanhang framhålla att förslaget dessutom bygger på en central premiss; att det är i *yttersta undantagsfall* dessa grupper ska komma i fråga över huvud taget. Om lärostudier inte inrättas vid varje skolenhet och om tröskeln för att vara i fråga för de särskilda undervisningsgrupperna i praktiken blir lägre än vad Vilna i rapporten förordar så är denna process inte att föredra.

Andra alternativ är möjliga

Det andra huvudsakliga alternativet är en organisering där eleven har kvar sin grundplacering på sin ordinarie skola under tiden denne är placerad i en särskild undervisningsgrupp vid en annan skolenhet. Fördelen med denna organisering är att det, beroende på omständigheterna, kan vara lättare att återgå till ordinarie undervisning i sin gamla skolmiljö än i en helt ny skolmiljö. Det skulle ställa krav på en annan process än den som har beskrivits ovan då ett sådant upplägg inte innebär att vårdnadshavare ansöker om skolbyte. Om en elev ska börja i en särskild undervisningsgrupp utanför den ordinarie skolvalsprocessen, dvs. utan att vårdnadshavare ansöker om byte av skola (eller att det sker med hänvisning till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter) är detta att ses om en placering av den rektor där eleven går innan bytet. Ett sådant beslut kan överklagas. Vid en sådan placering ska eleven enligt skollagen och de allmänna råden ha kvar sin grundplacering på sin ordinarie skola och rektor på elevens ordinarie skola ska regelbundet utvärdera och ompröva placeringen. Här ser Vilna att det finns en uppenbar risk för otydliga ansvarsförhållanden samt att mandat och påverkansmöjlighet inte hänger samman på ett ändamålsenligt sätt. Exempelvis vad gäller eventuella kvalitetsbrister och incidenter mellan elever eller mellan elever och lärare. Rent praktiskt kan organiseringen nämligen innebära att en grupp på exempelvis fem elever alla har olika ansvariga rektorer, samt en sjätte som är ansvarig för själva verksamheten. En sådan organisering skulle i övrigt kräva uppbyggnad av gemensamma system för uppföljning, nya rutiner för ansökningar och placering samt för hantering av grupperna.

Konsekvenser

Förslaget till mer enhetlig process innebär att huvudmannen får en utökad roll. För detta krävs att del av tjänst kan avsättas för att göra bedömningar och ge återkoppling. Detta uppdrag bör inte sammanfalla med hemkommunsuppdraget att fatta beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd då jävssituation kan uppstå. Förslaget ställer även krav på väl fungerande rutiner för överlämning av utredningsunderlag från den gamla till den nya hemskolan, och givetvis att underlagen är av hög kvalitet. Vidare krävs att den nya skolan skyndsamt kan göra en ny utredning utifrån elevens nya kontext, och fatta beslut om placering i ett nytt åtgärdsprogram.

Byte av skolplacering tillsammans med ett mindre utrymme för huvudmannen att bevilja verksamhetsstöd riskerar att leda till att det inte finns incitament att organisera särskilda undervisningsgrupper utifrån gemensamt identifierade behov. Detta påkallar behovet av en strategisk dialog mellan rektorer och huvudman.

Skollagstiftningen är inte i nuläget utformad med beaktande av den typ av gemensamma organisering kring särskilt stöd som kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper utgör. Förslaget innebär därför att rektor, om vårdnadshavare inte vill byta skola eller om huvudmannen starkt avråder att gå vidare med förslaget, måste kunna erbjuda det stöd eleven behöver på annat sätt. Det går inte att komma förbi skollagens bestämmelser kring rektors långtgående ansvar även om det i praktiken uppstår svårigheter att ta det ansvaret fullt ut.

5.1.7 Utveckla huvudmannens uppföljning av det särskilda stödet

Förslag: Bildningsförvaltningen ska i kvalitetsredovisningen tydligare efterfråga en analys från de kommunala förskolorna och skolorna av hur arbetet med särskilt stöd fungerar och på vilket sätt vidtagna åtgärder leder mot målen för skolan. Bildningsförvaltningen ska minst en gång per år följa upp beslut om åtgärdsprogram och särskilt stöd i ProReNata som grund för kvalitetsdialoger med rektorerna om hur skolorna arbetar för att säkra att elever som är i behov av särskilt stöd får det, men också att de i möjligaste mån får stödet i ordinarie undervisningsgrupp.

Vilna bedömer att huvudmannens uppföljning och analys av det särskilda stödet behöver utvecklas för att kunna fatta beslut om utvecklingsåtgärder och för att kunna säkra att elever som är i behov av särskilt stöd får det. Konkret handlar det om:

- Att i anvisningar för vad som ska ingå i kvalitetsredovisningen tydliggöra vilka uppgifter och vilken analys som ska framgå vad gäller arbetet med särskilt stöd.
- Årligen följa upp beslut om åtgärdsprogram och särskilt stöd i ProReNata, genom stickprov och observationer.
- Att använda kvalitetsredovisningarna och uppföljningen i kvalitetsdialoger med rektorerna hur skolorna arbetar med att säkra att elever som är i behov av särskilt stöd får det och på ett ändamålsenligt sätt.

Syftet med förslagen är att kunna ge återkoppling till skolorna kring vad som är styrkor i arbetet och vad de behöver utveckla, samt att kunna få en bild av vad huvudmannen kan utveckla i sitt stöd till och i sin styrning av skolorna. Den utvecklade uppföljningen och dialogen syftar inte minst till att minska risken för att placeringar i särskild undervisningsgrupp blir permanenta. För att hantera risker med placering av elever i särskild undervisningsgrupp påpekar Skolverket och Skolinspektionen att det är viktigt att huvudmän och rektorer systematiskt och kontinuerligt följer upp och utvecklar lösningarna för att hantera elevers behov av särskilt stöd. Detta ingår i författningarnas krav på kommuners och skolors systematiska kvalitetsarbete, och är speciellt viktigt för att undvika att särskilda undervisningsgrupper "institutionaliseras" och fortlever hur än elevunderlaget ser ut och utan att ha ett tydligt syfte och mål för sin verksamhet.¹²

Särskilt stöd ingår inte i det systematiska kvalitetsarbetet

Bakgrunden till förslagen är att både Vilnas och PwC:s utredningar har visat att särskilt stöd inte på ett tydligt sätt ingår i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Förvaltningen följer idag inte upp skolenheternas arbete med att ge särskilt stöd, exempelvis genom att efterfråga en analys av utfallet/effekten av insatta stödåtgärder i relation till andra tänkbara stödsatser. I den mån det framgår av kvalitetsdokument är det skolenheterna själva som har valt att kommentera detta. Skolenheternas underlag ger inte en samlad bild av nuläget vilket innebär att det saknas underlag för analys och beslut om utvecklingsåtgärder. Mer specifikt vad gäller de särskilda undervisningsgrupperna så är deras arbete och resultat inte ett framträdande tema vid kvalitetsdialoger mellan förvaltning och skolenheterna. Konsekvensen blir att huvudmannen egentligen inte vet hur undervisningen i de olika särskilda undervisningsgrupperna – både den som fungerar väl och den som inte fungerar väl – påverkar elevernas möjligheter att nå så långt som möjligt i skolan. Detta är problematiskt givet att placering i särskild undervisningsgrupp i kommunen inte är den temporära åtgärd som det är tänkt att en sådan placering ska vara. De tre delarna av förslaget beskrivs mer utförligt nedan.

¹² Skolverket (2014). *Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan*. Rapport nr 405. och Skolinspektionen (2014). *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:06.

Utveckla vad som ska ingå i skolornas kvalitetsredovisning

I nuläget är särskilt stöd inte en tydlig del av skolornas kvalitetsredovisningar. Vilna föreslår därför att Bildningsförvaltningen i anvisningar till skolorna om vad som ska ingå i kvalitetsredovisningen förtydligar vilka uppgifter som ska ingå och vilka frågor som ska analyseras. Syftet med att utveckla anvisningarna är dels att ge stöd till skolorna att göra en relevant analys av sina verksamheters arbete med särskilt stöd, dels göra det enklare för huvudmannen att få en bild av vad kvalitetsredovisningarna samlat säger om de kommunala skolornas arbete med särskilt stöd.

Anvisningarna för just fokusområdet särskilt stöd behöver givetvis passas in så att de följer övriga anvisningar och den övergripande strukturen för kvalitetsredovisningarna. Nedan ges därför en beskrivning av vilka uppgifter Vilna uppfattar idealt bör framgå. Utgångspunkten är att skolornas kvalitetsredovisningar behöver följa en röd tråd mellan målbild, problembild, åtgärder och uppföljning. Den behöver innehålla en analys av såväl sakernas tillstånd som möjliga förklaringar till detta, samt innehålla underbyggda argument i alla led. Mot bakgrund av detta är följande innehåll relevant:

- Kortfattad beskrivning av målbilden för skolans arbete med särskilt stöd.
- En beskrivning av problembilden utifrån målbilden. Varför är skolan inte där idag? Fokus ska vara skolans tillkortakommanden för att kunna möta varje elev. I denna del kommer uppgifter om antal elever som får särskilt stöd, hur mycket de är i ordinarie klass, återgång från särskilda undervisningsgrupper och liknande vara relevanta uppgifter att analysera. Hur har det sett ut över tid? Varför ser det ut som det gör? Här ingår även en analys av utfallet av arbetet med att möta alla elever i ordinarie klass, inklusive utfallet av insatta stödåtgärder – inte bara i termer av eventuella betyg utan även i bredare bemärkelse. Resonemang bör föras om varför något fungerat eller inte fungerat.
- En beskrivning av arbetet med särskilt stöd som knyter an till analysen av problembilden (punkten ovan). Det ska finnas en röd tråd mellan analysen av problembilden och det arbete som bedrivs, inklusive vad som utifrån lärdomarna som dragits behöver utvecklas framöver – det vill säga planerade insatser/aktiviteter/åtgärder. Detta inkluderar även en beskrivning av vad man tänker göra för att fördjupat undersöka de eventuella hypoteser som förts fram i resonemangen kring varför det ser ut som det gör och varför.

Uppföljningen ska göras årligen och baseras på kvantitativa mått

Det är inte reglerat hur särskilt stöd och åtgärdsprogram ska följas upp och utvärderas, utan det är upp till skolan att hitta lämpliga rutiner för detta. Det är viktigt att följa upp åtgärdsprogram ofta, för att få reda på hur skolans åtgärder fungerar.¹³ Som ett komplement till underlaget från kvalitetsredovisningen bör huvudmannen årligen göra en uppföljning av beslut rörande åtgärdsprogram och särskilt stöd i ProReNata. Denna uppföljning ska alltså inte begränsas till de elever som skolorna ansöker om tilläggsbelopp för.

Idag finns lokala rutiner i de kommunala grundskolorna för att ompröva exempelvis placeringar och utformning av stödet i särskilda undervisningsgrupper, vilket huvudmannen behöver ha en överblick över. I uppföljningen bör bland annat antal åtgärdsprogram per årskurs i respektive skola analyseras. Statistik från Skolverket visar att andelen elever med åtgärdsprogram ökar från årskurs 1 till 5. Därefter minskar andelen mellan årskurs 6 och årskurs 7 för att sedan öka igen. Högst andel elever med åtgärdsprogram finns i årskurs 9.¹⁴ Huvudmannen bör ha en överblick hur det ser ut i de kommunala skolorna. Dels för att ha en dialog med skolorna om utvecklingen för att undvika att

¹³ Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

¹⁴ Skolverket (2019). *Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19*.

beslut om åtgärdsprogram fattas för sent, dels för att få en överblick över hur övergångar mellan de kommunala skolorna verkar fungera.

Därutöver föreslås att stickprov dras där kvaliteten på åtgärdsprogrammen undersöks. Syftet är att ge återkoppling till skolorna om styrkor och eventuella utvecklingsområden, men även att samla kunskap inför beslut om eventuella utvecklingsåtgärder på huvudmannanivå. Vad gäller kvaliteten på åtgärdsprogrammen är det bland annat viktigt att de åtgärder som skolan utarbetar och dokumenterar är kopplade till både elevens behov av särskilt stöd samt till kunskapsmålen i läroplanen eller till de kunskapskrav som minst ska uppnås. Åtgärderna behöver vara konkreta och utvärderingsbara vilket innebär att det måste framgå på vilket sätt och i vilken omfattning som eleven ska få stöd.¹⁵ Det behöver också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas.

Detta bör med fördel kompletteras med observationer som görs genom verksamhetsbesök. Det huvudsakliga syftet är att kunna ge återkoppling kring skolornas arbete med särskilt stöd, inklusive framtagande och genomförande av åtgärdsplaner.

Uppföljningen som har beskrivits ovan bör genomföras av den centrala funktionen för specialpedagogik och elevhälsa (se förslag 5.1.5). Denna uppföljning bör ligga inom uppdraget att löpande följa upp och analysera hur skolorna arbetar med barns och elevers utveckling mot målen samt uppdraget att ge förslag på åtgärder.

Underlaget ska ingå i de bredare kvalitetsdialogerna mellan huvudmannen och skolorna

Analyserna som görs av den centrala funktionen för specialpedagogik och elevhälsa ska, förutom att användas som underlag för funktionens arbete med skolorna, utgöra ett underlag för de bredare kvalitetsdialoger som återkommande förs mellan huvudmannen och skolorna. Analyserna som beskrivs ovan ska därför sammanställas så att de kan användas av verksamhetschefen för grund- och gymnasieskola respektive förskola i deras dialog med rektorerna.

Konsekvenser

Att utveckla uppföljningen innebär att mer tid behöver ägnas åt detta både på skol- och förvaltningsnivå. Det får inga tydliga ekonomiska konsekvenser men däremot påverkar detta den totala arbetsbelastningen. Det är därför av största vikt att det finns kapacitet på den kommunala huvudmannanivån att använda sig av kunskapen i sitt systematiska kvalitetsarbete då uppföljningen i sig inte skapar någon nytta om den sedan inte används i återkoppling till, samt stöd och styrning av, skolorna.

¹⁵ Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, s.37.

5.2 Förslag rörande grundsärskolan

Kommunens egen utredning av grundsärskolan i Danderyds kommun visade på stora utvecklingsbehov. Vilna delar den bedömningen och ser att det finns en stor potential i att utveckla grundsärskolan i kommunen.

5.2.1 Bygg upp en egen samlad grundsärskolekompetens

Förslag: Produktionsutskottet ska besluta om att ge Bildningsförvaltningen i uppdrag att bygga upp en grundsärskoleverksamhet i Danderyds kommun. Uppdraget att bygga upp sådan verksamhet ska ges till rektorer vid befintliga skolor i kommunen.

Ett av utredningens uppdrag var att undersöka två huvudsakliga alternativ för grundsärskolan; att bygga upp en egen samlad grundsärskolekompetens eller att endast köpa platser utanför kommunen. Tidigare utredningar visar det finns stora problem i kommuns grundsärskola.¹⁶ Grundsärskola bedrivs på tre av kommunens grundskolor. Det saknas behöriga lärare för undervisning i grundsärskola. Rektorer uppger att det är svårt att rekrytera behörig personal för verksamheten. Med nuvarande organisering finns det uppenbar risk att eleverna i grundsärskolan inte får sin garanterade undervisningstid och att läroplanen för grundsärskolan inte följs eftersom lärare inte har vana att undervisa enligt grundsärskolans kursplaner.

Vidare väljer många föräldrar och elever bort kommunens grundsärskoleverksamhet till förmån för andra huvudmäns utbildningar. Totalt 26 av Danderyds elever går i grundsärskolan eller i inriktningen träningskola, varav 12 i kommunens verksamhet och 14 i verksamhet anordnad av annan huvudman. Att köpa platser hos andra huvudmän kostar betydande belopp och minskar möjligheten att ha kontroll över kostnaderna för elever mottagna i grundsärskolan. Därutöver tvingar den strategin elever och vårdnadshavare som inte vill läsa integrerat i grundskolan att ta sig till en annan kommun för att få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

En samlad grundsärskoleverksamhet ökar kvaliteten

För att komma tillrätta med de brister som råder i befintlig sarskoleverksamhet i kommunen och för att kunna erbjuda medborgarna i Danderyd en grundsärskoleverksamhet av god kvalitet i den egna kommunen föreslår Vilna att kommunen bygger upp en samlad grundsärskolekompetens. Det ska ske vid två av kommunens nuvarande grundskolor: en skola med årskurs F–6 respektive en skola med årskurs 7–9. Verksamheterna ska från och med höstterminen 2020 kunna erbjuda:

- Undervisning enligt grundsärskolans läroplan för årskurs 1–6 respektive 7–9.
- Lärare med behörighet att undervisa i grundsärskolan.¹⁷
- Lokaler anpassade för utbildning och undervisning i grundsärskola, även med inriktning mot träningskola och för elever med flerfunktionsnedsättningar.
- Möjlighet till integrering i grundskolan i skolans grundskoleklasser.
- Tillgång till elevhälsa med kompetens att möta grundsärskoleelever.

¹⁶ Danderyds kommun (2019). Utredning av grundsärskolan och gymnasiesärskolan i Danderyds kommun.

¹⁷ Enligt behörighetsförordningen (SFS 2011:326) gäller att behörig att undervisa i grundsärskolan är den som har avlagt speciallärarexamen med specialisering mot utvecklingsstörning samt har lärarbehörighet genom en förskollärary- eller lärarexamen eller motsvarande. En lärare behöver däremot inte ha en speciallärarexamen för att vara behörig att undervisa i en grundskoleklass där det finns en integrerad grundsärskoleelev men behöver kunna undervisa och bedöma kunskaperna enligt grundsärskolans läroplan parallellt med grundskolans. En grundsärskoleelev som är integrerad i grundskolan och behöver särskilt stöd för att nå upp till de kunskapskrav som gäller för grundsärskolan kan däremot behöva en lärare som har en specialpedagogexamen.

- Tillgång till studie- och yrkesvägledning med särskild kompetens att ge stöd till elever mottagna i grundsärskolan.
- Stöd i grundsärskolefrågor till rektorer och lärare vid andra grundskolor som har integrerade elever mottagna i grundsärskolan.

Att två rektorer i kommunen har ett tydligt utpekat ansvar att utveckla och sedan driva sarskoleverksamheten bedömer Vilna stärker förutsättningarna till kvalitet. Avgörande för satsningen att bygga upp en egen grundsarskolekompetens är att de rektorer som får detta uppdrag känner engagemang för och vilja att utveckla en sådan verksamhet. Det är också viktigt att Bildningsförvaltningen ger aktivt stöd till de rektorer som får detta uppdrag. Stödet behöver vara behovsanpassat men kan exempelvis handla om att få kompetensutveckling, stöd i rekrytering av lärare etcetera. Bildningsförvaltningen behöver också säkerställa att de ansvariga rektorerna arbetar i nära samverkan, i syfte att underlätta övergången för eleverna från skolenheten med årskurs 1–6 till skolenheten med årskurs 7–9.

En grundsarskoleverksamhet av god kvalitet kommer sannolikt medföra att fler Danderydselever som är mottagna i grundsarskolan hos andra huvudmän kommer att välja kommunens verksamhet. Vilna bedömer också att elever som idag är integrerade i flera fall skulle föredra denna verksamhet. Men att bygga upp en egen grundsarskoleverksamhet innebär inte att elever mottagna i grundsarskolan kan hänvisas dit. Precis som för andra elever råder det fria skolvalet. Det är viktigt att påminna om att alla rektorer som har elever mottagna i grundsarskolan har ett särskilt ansvar. Att vara mottagen i grundsarskolan men gå som integrerad elev i en grundskoleklass innebär att skolan ska följa de bestämmelser som gäller för grundsarskolan och att eleven får läsa efter grundsarskolans kursplaner. Det är viktigt att rektorn informerar elevens lärare om att eleven ska läsa enligt de bestämmelser som gäller för den skolform eleven är mottagen i.

Utmaningar med avsaknaden av förskoleklass i grundsarskolan

En utmaning som Danderyds kommun inte är ensam om att uppmärksamma är att det inte finns förskoleklass i grundsarskolan. Det kan i praktiken innebära att ett barn som kommer att mottas i grundsarskolan inte får plats i förskoleklassen vid den skolenhet som sedan erbjuder grundsarskoleverksamhet. För ett barn kan det innebära byte till en helt annan skola dels vid övergången till förskoleklass och sedan ytterligare en gång vid övergången till grundsarskolan. En närmre juridisk granskning skulle behöva göras av den eventuella möjligheten att genom skolvalsregler skapa en röd tråd för elever som kommer att mottas i grundsarskolan.

Det som redan står klart är att hemkommunen kan göra bedömningen att en sexåring som tillhör grundsarskolans målgrupp har särskilda skäl för att få skolplikten uppskjuten ett år. Då krävs att hemkommunen först tar beslut om uppskjuten skolplikt, därefter kan vårdnadshavaren välja om barnet ska börja förskoleklass vid 7 års ålder eller gå direkt till årskurs 1 i grundsarskolan vid 7 års ålder. I dessa fall fattar hemkommunen beslut efter begäran av vårdnadshavaren. Barnet kan även få tidigare skolstart, det vill säga hoppa över förskoleklass och börja årskurs 1 i grundskolan vid 6 års ålder.¹⁸ Innan ett barn kan börja i grundsarskolan måste hemkommunen givetvis göra en noggrann utredning för att bedöma om eleven tillhör grundsarskolans målgrupp.

Konsekvenser

Att bygga upp en samlad grundsarskoleverksamhet stärker enligt Vilnas bedömning möjligheterna att etablera en grundsarskolekompetens och att rekrytera behörig personal till grundsarskolan. Att verksamheten lokaliseras i befintliga grundskoleenheter ökar förutsättningarna till integrering i grundskolan, utifrån elevernas individuella förmågor och önskemål.

¹⁸ Se 7 kap. 10 § och 7 kap. 4 och 11 a – b §§ skollagen.

Syftet med förslaget att bygga upp en samlad grundsärskoleverksamhet är inte i första hand att kostnadsbespara. Beroende på elevunderlagets storlek kan det kosta mer att bygga upp en egen grundsärskoleverksamhet än att exempelvis endast hänvisa grundsärskoleelever till andra huvudmäns grundsärskoleverksamheter. Då elevgruppen är liten och kostnaderna präglas av individuella resursbehov är det svårt att uttala sig generellt om de grundsärskoleelever som är inskrivna hos andra huvudmän skulle kunna erbjudas en mer kostnadseffektiv verksamhet i egenregion. Uppbyggnad av en samlad grundsärskoleverksamhet kräver en personalsammansättning och en för ändamålet anpassad skolmiljö som idag inte fullt ut finns idag, vilket innebär ökade kostnader i jämförelse med dagens situation där det exempelvis saknas behöriga lärare. En samlad grundsärskoleverksamhet ökar emellertid möjligheten att kontrollera både kostnaderna och erbjuden kvalitet.¹⁹ Beroende på grundsärskoleverksamhetens placering kan kostnader för skolskjuts på sikt minska i jämförelse med alternativet att endast hänvisa grundsärskoleelever till andra kommuners grundsärskoleverksamheter. Väljer kommunen att bygga upp en samlad grundsärskoleverksamhet behöver en närmre analys av kostnaderna göras.

¹⁹ 2018 var 14 elever folkbokförda i Danderyds kommun inskrivna på åtta olika huvudmäns grundsärskolor.

6. Förslag till Utbildningsnämnden

I detta kapitel ger Vilna ett antal förslag till Utbildningsnämnden som gäller arbetet med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan.

6.1 Förslag gällande skolan

I Danderyds kommun betalas tilläggsbelopp och verksamhetsstöd ut enligt samma principer och genom samma handlägningsprocess. Fristående skolor ansöker om tilläggsbelopp och kommunala skolor ansöker om verksamhetsstöd. Vilna föreslår att hemkommunen fortsatt bör hantera ansökningarna utifrån likabehandlingsprincipen samt att fortsatt i kommunikationen använda olika begrepp. Detta i syfte att tydliggöra skillnaderna i den rättsliga regleringen som är viktiga att känna till, inte minst i samband med en snävare bedömning av när stödet kan komma i fråga. Att tillämpa likabehandlingsprincipen är rimligt givet att elever med extraordinärt stödbehov torde återfinnas på såväl fristående som kommunala skolor.

Vad gäller den rättsliga regleringen så regleras inte verksamhetsstöd i skollagen, till skillnad från tilläggsbelopp. De bestämmelser om tilläggsbelopp som finns avser endast fristående verksamhet. Enligt skollagen ska finansieringen av fristående skolverksamheter ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.²⁰ Vilken ordning hemkommunen har för motsvarande resurser till kommunal verksamhet förfogar hemkommunen själv över. De flesta kommuner utgår från likabehandlingsprincipen men en hemkommun måste alltså inte uttryckligen enligt skollagen betala ut verksamhetsstöd till egenregi. Beslut om tilläggsbelopp kan dessutom överklagas genom förvaltningsbesvär, till skillnad från verksamhetsstöd.

Bakgrunden till att Vilna lägger förslag som handlar om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd är att stödet historiskt har beviljats för åtgärder som inte begränsat sig till det som bestämmelserna avsett och rektorer i egenregi har även uppfattat att det varit otydligt på vilka grunder verksamhetsstöd beviljats. Vilna bedömer att den nya resursfördelningsmodellen behöver kompletteras med mekanismer som stärker rättssäkerheten och likvärdigheten. Konkret handlar det om:

- Utvecklade riktlinjer som synliggör bedömningskriterierna för tilläggsbelopp/verksamhetsstöd (förslag 6.1.1)
- Beslutsmotiveringar för tilläggsbelopp/verksamhetsstöd (förslag 6.1.1)
- Årlig uppföljning av beslut om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd (förslag 6.1.2)
- Fördjupade granskningar vid behov (förslag 6.1.2)

²⁰ Hemkommunen är dock inte skyldig att betala tilläggsbelopp om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

6.1.1 Utveckla processen för bedömning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

Förslag: Utbildningsnämnden ger i uppdrag åt Bildningsförvaltningen att återkomma med förslag på utvecklade riktlinjer som synliggör bedömningskriterierna för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Inför beslutsmotiveringar för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd.

Utbildningsnämnden har beslutat om en ny resursfördelningsmodell för fördelning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd (2019-05-08)²¹. Vilna bedömer att den nya modellen är betydligt striktare, och om den fullt ut implementeras, torde leda till att tilläggsbelopp/verksamhetsstöd mer sällan än tidigare betalas ut. Modellen ligger samtidigt i linje med det förtydligade av bestämmelserna kring tilläggsbelopp som riksdagen fattat beslut om (prop. 2015/16:134) och som anger att för att tilläggsbelopp ska kunna lämnas krävs att åtgärderna går utöver det som ska ingå i grundbeloppet. Det grundläggande kravet för att tilläggsbelopp ska lämnas – att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd – är enligt förarbetena högt ställt. Ersättning ska till exempel inte utgå om det är möjligt att tillgodose elevens behov genom insatsen särskild undervisningsgrupp. Extraordinära stödåtgärder för barn och elever med stora inlärningssvårigheter kan handla om en extra lärar- eller specialpedagogresurs för elever som har behov av sådana insatser kontinuerligt under skoldagen (s. 21).

Tilläggsbelopp/verksamhetsstöd är enligt den nya resursfördelningsmodellen bara aktuellt först då en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd och där omfattande extraordinär stödsats för eleven fordras för att säkerställa inlärningssituationen:

- Stödbehovet ska vara omfattande och varaktigt under en längre period.
- Stödbehovet ska vara omfattande i alla situationer under hela skoldagen.

Förtydliganden behövs i samband med implementeringen av nya resursfördelningsmodellen

Vilnas tidigare undersökning av särskilda undervisningsgrupper visar att det funnits en oklarhet bland rektorer och personal på vilka grunder förvaltningen betalar ut tilläggsbelopp/verksamhetsstöd. Den nya resursfördelningsmodellen innebär en relativt stor förändring, vilket givetvis skapar nya frågetecken för rektorerna kring de konkreta gränsdragningarna. Det är viktigt att kunna vara transparent mot alla huvudmän på vilka grunder Danderyds kommun kan betala ut detta stöd. Det är dessutom viktigt att principerna för bedömningen är tydliga. Annars är det svårt att kontrollera att korrekta beslut fattas och tilldelas vare enskild elev.

Bildningsförvaltningen ska göra en individuell bedömning av varje ansökan.²² Det ligger i den individuella bedömningens natur att det inte på förhand finns uttömmande bedömningskriterier och nivåindelningar som kan förutse alla tänkbara fall. De individuella bedömningarna ska likväl präglas av rättssäkerhet och främja likvärdighet. Även om bedömningarna fortsättningsvis ska göras individuellt bedömer Vilna att det av både rättssäkerhetsskäl och som ett stöd för rektorer behövs utvecklade beskrivningar av de grundläggande principerna som ligger bakom bedömningarna av vad som omfattas av stödet och vilka belopp som utgår. I nuvarande riktlinjer som kommuniceras till skolorna framgår exempelvis inte någon närmare beskrivning av vad det betyder att stödet ska vara varaktigt under en längre period eller vad det betyder att behöva ha omfattande stöd i alla situationer under hela skoldagen. Formuleringen ”längre period” indikerar en jämförelse med något (till skillnad från ”lång period”), som med fördel kan tydliggöras. Förtydligande information finns i viss mån olika dokument, som skulle behöva införlivas i riktlinjerna för att samla informationen.

Av flera skäl är det viktigt att rektorer förstår de beslut som fattas. Om rektorer inte förstår de bakomliggande principerna för bedömningarna finns exempelvis risk att olika tolkningar uppstår om

²¹ Se Danderyds kommun (2019). Förslag till resursfördelningsmodell, tilläggsbelopp och verksamhetsstöd 2019–2020, UN 2019/0161.

²² Enligt skollagen 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov.

vad som omfattas och inte och utifrån vilka parametrar beloppens storlek avgörs. Detta kan både leda till att rektorer inte söker tilläggsbelopp när det egentligen är motiverat och att såväl rektorer som elevstödshandläggare lägger onödiga resurser på ansökningar som inte har förutsättningar att godkännas.

Bildningsförvaltningen ska återkomma med förtydligade riktlinjer

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Vilna att Utbildningsnämnden ger i uppdrag åt Bildningsförvaltningen att återkomma med förslag på utvecklade riktlinjer för när tilläggsbelopp/verksamhetsstöd betalas ut inom förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Bildningsförvaltningen kan med fördel ta del av hur andra kommuner med mer utförliga riktlinjer har utformat dessa.²³ Förslaget syftar till att stärka förutsättningarna för Danderyds nya resursfördelningsmodell att tillämpas så som avsett och ligga tydligare i linje med bestämmelserna. Syftet är även att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet i bedömningarna, inklusive möjlighet att kontrollera att korrekta beslut fattats. Detta ökar möjligheten för Danderyds elever att få likvärdiga förutsättningar till stöd när de har omfattande behov i sin lärandesituation.

Vilna erfar att det på Bildningsförvaltningen finns en bedömningsmall för verksamhetsstöd/tilläggsbelopp som med fördel bör finnas med i riktlinjerna och som kan byggas ut med beskrivningar och exempel.

Vad gäller utförligare beskrivningar kan det dels handla om hur målgruppsprövningen förhåller sig till behovsgrunderna samt vad som utgör underlag för bedömning av beloppens storlek. Det kan vara värt att ytterligare förtydliga vad som menas med en individuell prövning och vad den baserar sig på, såsom att skälen nästan aldrig är identiska med någon annans och att prövningen är individuell avseende både om belopp ska utgå och beloppets storlek. Det kan också handla om att utveckla beskrivningen av vilken funktion de obligatoriska bifogade dokumenten har för bedömningen, eller en utvecklande beskrivning av centrala formuleringar som "en längre period" och "i alla situationer under hela skoldagen" i relation till bedömningen av beloppens storlek. Andra kommuner har i själva riktlinjerna betonat att skolans genomförande av en åtgärd inte får vara avhängig om tilläggsbelopp betalas ut eller inte samt att tilläggsbeloppet inte behöver täcka hela stödinsatsen, utan bidraget är avsett att täcka den extra kostnad som gör att stödinsatsen är att betrakta som extraordinär. Dessa skrivningar återfinns i andra dokument men bör framgå även av riktlinjerna.

Vad gäller exempel kan dessa bland annat bygga på den praxis som har hunnit sättas genom beslut i överklagade ärenden.

Vilna uppfattar att arbete pågår med att förankra vad den nya mer restriktiva resursfördelningsmodellen innebär vad gäller såväl skolornas ansvar som finansiering. Förutom kompetensutveckling inom området särskilt stöd (se förslag 5.1.3) kan utvecklade riktlinjer ytterligare bidra till detta arbete. Genom att lägga grund för en mer gemensam förståelse för de konkreta gränsdragningarna och principer för beslutsfattandet kan en mer givande dialog föras med skolor kring tilläggsbeloppets/verksamhetsstödet villkor och syften. En ökad förståelse för stödets principer och avgränsning underlättar en välavvägd budgetering och organisering av arbetet på skolorna, vilket bör vara av särskild vikt med tanke på förändringarna av de ekonomiska förutsättningarna i stort.

Förslaget fokuserar konkret på att utveckla riktlinjer för grundskolan men samma principiella resonemang gäller för handläggningar av ansökningar avseende förskolan och gymnasieskolan. Vilna noterar att befintliga riktlinjer för de olika skolformerna har tagits fram i separata processer och att

²³ Exempelvis Växjö, Täby och Huddinge.

det kan vara värt att Bildningsförvaltningen gör en jämförande genomgång av riktlinjerna i syfte att undvika eventuella omotiverade principiella skillnader.

Konsekvenser

Vilna ser två huvudsakliga risker som behöver hanteras. Den ena risken är att förtydligande riktlinjer skapar incitament att anpassa ansökningar för att träffa beskrivningarna, och att denna vilja och förmåga varierar mellan skolor. En av kommunerna som intervjuats som underlag för denna rapport uppger att detta blev en konsekvens av detaljerade riktlinjer. En annan kommun beskriver att de vid egna observationer av elever i skolmiljön kunde upptäcka att uppgifter om en elevs stödbehov i ansökan inte stämde medan andra observationer visade att eleven hade ett mer extraordinärt stödbehov än vad skolan hade förmått beskriva i sina ansökningar. Flera av de förslag som ges i denna rapport kan minska risken för att sådana risker uppstår. Bland annat att följa upp besluten om tilläggsbelopp varje år, göra fördjupade granskningar vid behov samt att stärka skolpersonalens kompetens att bland annat göra pedagogiska utredningar och åtgärdsplaner. Observationer i samband med ansökan är en annan möjlig åtgärd.

Den andra risken är kopplad till införandet av den nya resursfördelningsmodellen i sig. Förtydligade riktlinjer kommer troligen leda till att kommunens kostnader för tilläggsbelopp sjunker givet att de stärker förutsättningarna att den nya, mer strikta, ersättningsmodellen att tillämpas som avsett. Tilläggsbelopp kommer mer sällan att betalas ut vilket innebär att skolorna i högre grad än tidigare kommer att behöva finansiera särskilt stöd med grundbeloppet, samtidigt som skolorna står inför andra besparingar för att möta kommunens ekonomiska utmaningar. Konsekvenserna av dessa två förändringar behöver följas upp, inte minst konsekvenserna för arbetet med elever i behov av särskilt stöd. En uppenbar risk är att tendenser som Vilna redan erfar förekommer, att ekonomiska förutsättningar är en central ingång i diskussioner kring elever med särskilda behov och placering av elever, förstärks. Elevens bästa ska vara utgångspunkt vid beslut om stödåtgärder, så som Barnkonventionen och skollagen anger. Kommunen behöver tillse att kommunens resursfördelningsystem motsvarar skolans författningar. Detta för att undvika att ekonomiska avvägningar görs på bekostnad av elevens bästa.

6.1.2 Följ upp besluten om tilläggsbelopp varje år samt gör vid behov fördjupade granskningar

Förslag: Utbildningsnämnden ger i uppdrag åt Bildningsförvaltningen att i förvaltningens årliga verksamhetsredovisning redovisa en uppföljning och analys av beslut om tilläggsbelopp. Vid behov ska fördjupade granskningar göras av beslut och användningen av utbetalda tilläggsbelopp.

I samband med beslutet om den nya modellen för resursfördelning av tilläggsbelopp togs det inga beslut om hur och när den nya modellen ska följas upp. För att Utbildningsnämnden ska kunna säkerställa att kommunen betalar ut tilläggsbelopp i enlighet med bestämmelserna behöver nämnden löpande få en bild av vad tilläggsbeloppet går till. Vilna föreslår därför att Utbildningsnämnden ger i uppdrag åt Bildningsförvaltningen att i den årliga verksamhetsredovisningen till nämnden särskilt redovisa en uppföljning och analys av beslut om tilläggsbelopp. Redovisningen ska innehålla följande uppgifter:

- Det totala antal elever som Bildningsförvaltningen betalat ut tilläggsbelopp för samt antalet avslag.
- Den totala kostnaden för tilläggsbeloppet. En sammanfattande analys utifrån Bildningsförvaltningens egen uppföljning av vad utbetalade tilläggsbelopp har använts till bör finnas med.

- Vilka behovsgrunder som Bildningsförvaltningen betalat ut tilläggsbelopp för. Denna redovisning ska förhålla sig till de riktlinjer som Vilna föreslår att Bildningsförvaltningen ska förtydliga för när skolorna kan få tilläggsbelopp så att det går att utläsa om och hur förvaltningen betalat ut tilläggsbelopp enligt riktlinjerna.
- Uppgifterna ska redovisas så att det går att utläsa skillnader i antal och kostnader mellan elever i egen regi och elever hos annan huvudman.
- Uppgifterna ska på sikt redovisas så att det går att utläsa antal, kostnader, behovsgrunder och huvudman för det senaste årets beslut samt motsvarande uppgifter för de tre föregående åren.
- En analys av uppgifterna som belyser eventuella skillnader, förändring över tid och övriga mönster.

Denna uppföljning syftar till att öka transparensen och möjliggöra för nämnden att vid behov låta göra fördjupade granskningar av besluten och användningen av utbetalade tilläggsbelopp utifrån vad uppföljningen visar.

För att detta ska vara uppföljningsbart krävs att beslut innehåller nödvändig information för att kunna bedöma om korrekt beslut har fattats i relation till riktlinjerna. Alla beslut om tilläggsbelopp behöver därför innehålla en tydlig beslutsmotivering i förhållande till riktlinjerna.

Det huvudsakliga syftet med dessa förslag är att stärka rättssäkerheten och likvärdigheten vid beslut om tilläggsbelopp genom att komplettera nuvarande process med mekanismer som gör det möjligt att i efterhand kontrollera beslut och användning av tilläggsbelopp. Ett annat syfte är att kunna följa utvecklingen av det extraordinära stödbehovet bland eleverna i Danderyds kommun, vilket i sin tur kan utgöra underlag för beslut som rör finansiering och stöd till skolorna.

Förslagets konsekvenser

Kontroll i efterhand en administrativ börda för såväl huvudmannen som berörda skolor som måste vägas mot kommunens ansvar att säkerställa att myndighetsutövningen sker korrekt och rättssäkert. Det är inte alltid kontrollen i efterhand visar sig lyckas upptäcka de eventuella felaktigheter som finns, vilket gör att den tar onödiga resurser i anspråk. Denna negativa aspekt av kontroll och riskerna som finns med det bör hanteras genom att efter en tids användning utvärdera vilken funktion dessa kontrollmekanismer har haft och vilket faktiskt värde de skapar i relation till de resurser som de tar i anspråk för att kunna ta beslut om eventuella förändringar.

6.1.3 Tydliggör gränserna mellan hemkommunsansvaret och huvudmannansvaret

Förslag: Bildningsförvaltningen ska ta fram och kommunicera tydlig beskrivning av vilka rutiner som finns för att hemkommunsansvaret ska utövas oberoende av huvudmannansvaret.

Enligt skollagen har kommuner två ansvar i förhållande till skolväsendet, dels som huvudman för skolverksamheten, dels som hemkommun för sina medborgare. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser, föreskrifter och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Hemkommunen är skyldig att lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten; bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Produktionsutskottet är den nämnd i Danderyd som Vilna bedömer innehar huvudmannaskapet för skolväsendet i kommunen. Utbildningsnämnden innehar hemkommunsansvaret för barn och unga boende i Danderyds kommun. Under dessa båda nämnder finns Bildningsförvaltningen som leds av en Bildningsdirektör.

Vilna bedömer att det nuvarande sättet att organisera ansvaret som hemkommun respektive skolhuvudman skapar risker, framför allt avseende rättssäkerhet och likvärdighet i förhållande till olika huvudmän. Beslut om tilläggsbelopp till fristående skolor och motsvarande stöd till kommunala skolor är i dagsläget organisatoriskt inte åtskilt från kommunens ansvar som skolhuvudman. Den enhet som ansvarar för handläggning av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd i egenskap av hemkommun har även i uppdrag att stödja förskolor och skolor i ett främjande och förebyggande arbete samt ge stöd och råd i egenskap av kommunal huvudman. I tjänsten som elevstödshandläggare ingår både hemkommunsuppgifter och huvudmannauppgifter. Dels uppgiften att handlägga ansökningar om tilläggsbelopp från fristående skolor och verksamhetsstöd från kommunala skolor, dels exempelvis uppgiften att vara sakkunnig i elevstödsfrågor gentemot kommunala skolor.

Vilna erfar att det förekommer förfrågningar till elevstödshandläggaren om sådant stöd som skulle innebära att jäv uppstår. I nuläget är det avhängigt elevstödshandläggarens goda omdöme att sådana situationer inte uppstår i praktiken. För rektorer och specialpedagoger på skolorna samt huvudmannaorganisationen behöver det vara tydligt vilka gränser det finns för elevstödshandläggaren i sitt uppdrag att vara sakkunnig i elevstödsfrågor. Handläggaren kan inte vara delaktig i processer eller dialoger som sedan blir föremål för ansökan om verksamhetsstöd.

Funktionen som handlägger ärenden gällande tilläggsbelopp är vidare samlokaliserad med tjänstemännen på den kommunala huvudmannanivån. I praktiken innebär organiseringen en risk för sammanblandning mellan funktionen att som hemkommun handlägga och besluta om tilläggsbelopp och att som skolhuvudman fördela resurser, organisera och utveckla utbildningen och undervisningen i de kommunala skolorna.

Viktigt att kunna skilja på ansvaret som hemkommun respektive skolhuvudman

Vilna anser inte att det ligger inom ramen för denna utredning att föreslå en annan organisering av förvaltningen. Men Vilna bedömer att skillnaden mellan Danderyds kommuns ansvar som hemkommun respektive skolhuvudman behöver förtydligas. För att markera skillnaden mellan kommunens ansvar som skolhuvudman respektive hemkommun föreslår Vilna att Bildningsförvaltningen tydligare separerar de uppdrag och arbetsuppgifter som hör till hemkommunsansvaret från de uppdrag och arbetsuppgifter som hör till huvudmannansansvaret. Konkret bör Bildningsförvaltningen ta fram och kommunicera tydlig beskrivning av vilka rutiner som finns för att hemkommunsansvaret ska utövas oberoende av huvudmannansansvaret. Det innebär en beskrivning av vad som ligger i elevstödshandläggarnas uppdrag – och inte. Syftet är att ge elevstödshandläggarna stöd i sitt uppdrags gränsdragning gentemot framför allt kommunala skolor. Vilna anser att en del av det stöd som efterfrågas men som inte är förenligt med uppgiften att fatta beslut om tilläggsbelopp skulle kunna ges av den föreslagna centrala funktionen för specialpedagogik och elevhälsa.

Samma förfarande bör alltså gälla handläggningen av tilläggsbelopp för hela skolväsendet, det vill förskola, grundskola och gymnasieskola samt för motsvarande skolformer inom särskolan. Förändringen ska vara genomförd i augusti 2020.

Konsekvenser

Danderyd är en förhållandevis liten kommun och Bildningsförvaltningen redan i dag liten. Förslaget kan minska kostnadseffektiviteten det innebär att flera olika uppdrag som till viss del berör samma områden och kräver samma kompetenser fördelas på fler personal.

6.2 Förslag gällande grundsärskolan

Danderydselever som är mottagna i grundsärskolan har rätt till en utbildning av god kvalitet och som är anpassad för deras förutsättningar och behov. En avgörande aspekt för en effektiv styrning och organisering av grundsärskola är de ekonomiska förutsättningar som Danderyd i rollen som hemkommun ger grundsärskoleverksamheten. Nuvarande resursfördelningsmodell till grundsärskolan är enligt vår bedömning inte lämplig. Därför lämnar Vilna ett förslag om införande av en ny resursfördelningsmodell för grundsärskolan.

6.2.1 Inför en särskild resursfördelningsmodell för grundsärskolan

Förslag: Utbildningsnämnden ska införa ett särskilt grundbelopp för grundsärskolan för att täcka skolornas kostnader för att ge utbildning till elever som är mottagna i grundsärskolan (inklusive träningskola) och uppdra åt Utbildningsförvaltningen att ta fram ett förslag på storleken på grundsärskolepengen som är anpassad för mellan tre till fem behovsgrupper.

Vilna hade uttryckligen i uppdrag att utreda för- respektive nackdelar med ett särskilt grundbelopp för grundsärskolan, så kallad "grundsärskolepeng". Utredningen av dessa har lett till att vi lägger fram ett förslag om att införa ett särskilt grundbelopp för grundsärskolan. Förslaget motiveras av flera skäl. Den huvudsakliga motiveringen är att det i jämförelse med nuvarande finansieringsmodell innebär en mer korrekt tillämpning av bestämmelserna kring tilläggsbelopp, ökar sannolikheten för likvärdiga bedömningar, är mindre administrativt krävande och skapar en större förutsägbarhet för skolorna.

Grundsärskolan är en egen skolform med en egen läroplan

Målgruppen för grundsärskolan är barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning.²⁴ Det betyder att eleverna som är mottagna i grundsärskolan har andra behov av stöd för sitt lärande än eleverna i grundskolan. Behoven är också typiskt sett konstanta över tid. Det är rimligt att ha en grundfinansiering till skolor som ger undervisning i grundsärskolan som speglar att dessa elever har stora och varaktiga behov. I de kontakter som Vilna haft med andra kommuner inom ramen för uppdraget är förekomsten av en särskild resursfördelningsmodell för grundsärskolan det vanliga.

Nuvarande bidrag till skolorna för grundsärskolan i Danderyd bygger på grundbeloppet för grundskolan och tilläggsbelopp, där tilläggsbeloppet står för en stor andel av den totala finansieringen. Tilläggsbelopp är inte avsett att användas på det sättet och bör inte användas på det sättet framöver, särskilt inte i ljuset av den nya resursfördelningsmodellen. Tilläggsbelopp ska täcka extraordinära stödinsatser som inte kan tillhandahållas i den ordinarie verksamheten. Elever i grundsärskolan ska redan från början ha en verksamhet, och en finansiering av denna, som svarar mot de behov som föreligger av att vara målgrupp för grundsärskolan. Det är inte heller ett relevant eller kostnadseffektivt tillvägagångssätt då det innebär att ansökningar om tilläggsbelopp för elever mottagna i särskolan behöver göras årsvis enligt de riktlinjer som gäller för tilläggsbelopp. De kommuner Vilna har varit i kontakt med för att undersöka för- och nackdelar med grundsärskolepeng har inte kunnat se några fördelar med den lösning Danderyds kommun har.

Utbetalningen av grundbelopp för grundsärskola ska göras med automatik när Danderyds kommun enligt sin rutin fattat beslut om mottagande i grundsärskola. Beloppet ska betalas till den skolenhet där eleven får sin utbildning. Även efter införandet av en så kallad grundsärskolepeng ska det fortsatt finnas möjlighet för skolor att söka tilläggsbelopp för elever i grundsärskolan. Tilläggsbelopp ska betalas ut på samma sätt som i grundskolan när en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd

²⁴ Skolverkets allmänna råd för mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program, s. 8.

och där det fordras omfattande extraordinär stödinsats för eleven för att säkerställa inlärningsituationen.

Det finns flera olika möjliga sätt att beräkna ersättningen till grundsärskolan. Bildningsförvaltningen behöver därför utreda och ta fram ett konkret förslag på en resursfördelningsmodell för grundsärskolan som utgår från förhållandena i Danderyds kommun.

En inte ovanlig resursfördelningsmodell bygger på ett grundbelopp vars storlek är beroende av elevens så kallade behovsgrupp och årskurs. Exempelvis fem behovsgrupper där de första fyra består av schablonbelopp medan belopp för den femte behovsgruppen fastställs ersättningen enligt beslut efter särskild prövning. Det görs ofta två till tre årskursindelningar, exempelvis F–3, 4–6 och 7–9, där schablonbeloppet ökar något med stigande årskurser. För fristående grundsärskolor ges ofta även en schablon för mervärdesskatt med 6 procent

Växjö använder exempelvis följande tre behovsnivåer:

- Behovsgrupp 1: Grundsärskola utan övriga svårigheter.
- Behovsgrupp 2: Grundsärskola + tilläggande svårigheter såsom tvång, trots eller fysisk nedsättning
- Behovsgrupp 3: Elever mottagna i träningskola.

Bollebygd är ett exempel på en kommun som har en annan ordning, som tycks vara mindre vanligt förekommande. Där utgår resurstilldelningen till grundsärskolan från grundbeloppet för grundskola i respektive skolår. Där finns tre intervaller för tilldelning till elever mottagna i grundsärskolan:

- Grundbeloppet x 4 för integrerad elev
- Grundbeloppet x 6 för integrerad elev med omfattande behov
- Grundbeloppet x 10 för elev i träningskola

Eftersom det särskilda grundbeloppet för grundsärskolan, till skillnad från tilläggsbeloppet, kommer att betalas ut schablonmässigt ökar förutsättningarna för likvärdighet i bedömningarna. Samtidigt stärks skolornas förutsättningar att planera utbildningen för dessa elever; det kommer i sig öka möjligheterna för dessa elever att få en utbildning av god kvalitet.

Förslagets konsekvenser

En grundläggande utgångspunkt för att ha skilda resursfördelningsmodeller är att grundbeloppet för grundsärskolan är högre än grundbeloppet för grundskolan. Vilka ekonomiska konsekvenser införandet av en särskild grundsärskolepeng i praktiken skulle få beror bland annat på ett flertal faktorer som inte är kända idag, såsom hur grundbeloppet för grundsärskolan kommer att beräknas. Beloppen beräknas ofta bland annat utifrån en tänkt personalsammansättning.

Syftet med att införa en grundsärskolepeng är inte i första hand att minska kostnaderna utan att ha en ändamålsenlig och mer rättssäker (transparent) finansiering för elever mottagna i grundsärskolan. Ett rimligt antagande är att kostnaderna för elever mottagna i grundsärskola kommer att vara ungefär desamma som idag. Detta under premissen att besluten om tilläggsbelopp för dessa elever i nuvarande system har tagit i beaktande både behoven kopplade till att vara mottagen i grundsärskola samt eventuella behov kopplade till extraordinära stödinsatser. Vilna har inte gjort en djupgranskning av besluten om tilläggsbelopp för alla elever mottagna i grundsärskolan och kan därför inte uttala sig om de bedömningar som har gjorts ligger i linje med de vanligt förekommande

principerna för grundsärskolepeng (dvs. att schablonbeloppens storlek är beroende av elevens behovsgrupp och årskurs).

På en övergripande nivå bör alltså det något högre grundbeloppet för grundsärskola kompenseras av att eventuella tilläggsbelopp kommer att vara lägre, givet att de endast kommer att utbetalas i enlighet med den nya resursfördelningsmodellen. Vissa effektiviseringsvinster kan följa i och med att den årliga administrationen för såväl Bildningsförvaltningen som skolor i samband med utbetalning av tilläggsbelopp för elever mottagna i grundsärskola bör minska, då alla elever mottagna i särskolan inte nödvändigtvis kommer att vara aktuella att söka tilläggsbelopp för. På kort sikt uppstår ökade kostnader kopplade till införandet av en ny resursfördelningsmodell för grundsärskolan, inbegripet framtagande av riktlinjer, blanketter etc. för bedömning av behovsgrupp och liknande.

7. Referenser

Dagens Nyheter 2019-06-06. Flera kommuner startar resursklasser för att få hemmasittarna tillbaka (hämtad 2019-08-20).

Danderyds kommun (2018). Utredning grundsärskola och gymnasiesärskola i Danderyds kommun, upprättad av Bildningsförvaltningen (UN 2018 0067).

Danderyds kommun (2019). Förslag till resursfördelningsmodell, tilläggsbelopp och verksamhetsstöd 2019–2020, UN 2019/0161.

Ifous (2015). Att forma skolan efter eleverna – Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner. 2015:1 – Strygruppens rapport.

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

PwC (2018). Förstudie kring elevers rätt till särskilt stöd. Danderyds kommun.

Stockholms stad (2018). Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor.

Skolinspektionen (2014). Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:06.

Skolverket (2019). Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2018/19.

Skolverket (2014). Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan. Rapport nr 405.

Vilna (2019). Utredning av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun.

Bestämmelser och allmänna råd

Behörighetsförordningen (SFS 2011:326)

Skollagen (2010:800)

Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Skolverkets allmänna råd för mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program.

Bilaga 1: Så är utredningen gjord

De förslag som Vilna tagit fram och presenterar i denna rapport bygger på en samlad analys av flera underlag.

Tidigare utredningar om Danderyds arbetssätt

Tre aktuella tidigare utredningar har belyst förhållandena vad gäller särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola i Danderyd:

- Danderyds kommun (2018). Utredning grundsärskola och gymnasiesärskola i Danderyds kommun, upprättad av Bildningsförvaltningen (UN 2018 0067).
- PwC (2018). Förstudie kring elevers rätt till särskilt stöd. Danderyds kommun.
- Vilna (2019). Utredning av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun

Dessa tre rapporter har Vilna använt som utgångspunkt, dels för att ringa in problembilder, dels för att bedöma hur olika förslag kan fungera i praktiken.

Intervjuer med nyckelpersoner inom Bildningsförvaltningen

En viktig utgångspunkt för Vilna i arbetet med förslagen har varit att Vilna velat ta utgångspunkt i verksamhetens egna problemformuleringar och idéer om lösningar. För att få en fördjupad bild av problembilder, men också möjliga lösningar på de utmaningar som kommunen står inför, har vi intervjuat nyckelpersoner inom Bildningsförvaltningen.

Totalt har Vilna intervjuat sex chefer och tjänstemän vid utbildningsförvaltningen. Intervjuerna genomfördes under juni 2019 och strukturerades av en intervjuguide.

Omvärldsanalys med kommuner

För att bredda förståelsen av vilka lösningar som är möjliga har Vilna genomfört en omvärldsanalys med tio kommuner. Omvärldsanalysen har också varit viktig för att fånga upp etablerad praxis när det gäller arbetet med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola.

I omvärldsanalysen har Vilna genom intervjuer och studier av dokumentation skapat sig en bild av hur andra kommuner arbetar med särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola. Följande kommuner ingick i omvärldsanalysen: Sollentuna, Täby, Nacka, Solna, Tyresö, Värmdö, Stockholm och Växjö. Därutöver har vi i specifika frågor undersökt arbetssätt i ytterligare ett antal kommuner.

Vilka funktioner har intervjuats i de olika kommunerna har varierat beroende på hur kommunerna är organiserade. Men som regel har Vilna talat med centralt placerade tjänstemän vid utbildningsförvaltningen (eller motsvarande). Totalt genomförde vi åtta intervjuer inom ramen för omvärldsanalysen. Intervjuerna genomfördes under juni och augusti 2019 och strukturerades av en intervjuguide.

Eftersom kommunerna har tagit sig an arbetet med särskilt stöd på olika sätt har typen av dokument som Vilna samlat in och analyserat varierat från fall till fall. Det rör sig bland annat om kommuners strategier för arbete med särskilt stöd, riktlinjer och mallar för tilläggsbelopp.

Bestämmelser, forskning och etablerad praxis

Utöver ovanstående underlag har Vilna tagit utgångspunkt i gällande bestämmelser, forskning och etablerad praxis. När det gäller bestämmelser har skollagen och Skolverkets allmänna råd inom de områden där förslag ges varit de material som huvudsakligen har använts.

När det gäller forskning och etablerad praxis har Vilna primärt använt resultat och slutsatser i följande rapporter:

- Ifous (2015). *Att forma skolan efter eleverna – Vägar till inkluderande lärmiljöer i tolv svenska kommuner. 2015:1 – Strygruppens rapport.*
- Skolinspektionen (2014). Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:06.
- Skolverket (2014). Särskilda undervisningsgrupper. En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan. Rapport nr 405.

Utöver ovanstående har vi vid ett par tillfällen stämt av med Skolverkets upplysningstjänst.