

Särskilt stöd i grund- och gymnasieskolan

*En uppföljning av särskilda undervisningsgrupper,
resursskolor och specialpedagogisk verksamhet*

Bilaga 13, utbildningsnämndens
verksamhetsberättelse 2024

start.stockholm

Innehåll

1. Inledning	3
2. Regleringen av särskilt stöd	3
2.1 Särskilt stöd som en del av skolans dagliga arbete	4
3. Begrepp och definitioner.....	5
4. Utveckling av ersättningar och stödformer	6
4.1. Bakgrund: perioden före 2021	6
4.2. Införande av strukturbidrag och RSU-grupper	6
4.3. Nytt bidrag till SU-grupper och höjda ersättningsnivåer för strukturbidrag.....	7
4.4. Gymnasieskolans specialpedagogiska verksamhet.....	8
4. Utveckling inom grundskolan.....	9
4.1. Omfattning, ersättning och kostnader.....	9
4.2. Utvärdering och resultat: kommunal grundskola	12
4.3. Utvärdering och resultat: fristående grundskola	14
4.4. Övergång från grundskola till gymnasieskola.....	15
4.5. Slutsatser och analys, grundskolan.....	16
5. Utveckling inom gymnasieskolan	18
5.1. Stödformer och deras omfattning	18
5.2. Utvärdering och resultat: kommunal gymnasieskola.....	20
5.3. Utvärdering och resultat: fristående gymnasieskola.....	21
5.4. Slutsatser och analys, gymnasieskolan	21

1. Inledning

Inom grund- och gymnasieskola har nya ekonomiska stödformer etablerats de senaste åren för olika typer av resurstät verksamhet för elever i behov av särskilt stöd. I denna rapport, som utgör en bilaga till utbildningsnämndens verksamhetsberättelse 2024, redovisas utvecklingen av antal elever och kostnader för de olika stödformerna. Rapporten redovisar även resultat av undersökningar om och kartläggningar av hur verksamheterna fungerar och hur det går för eleverna.

2. Regleringen av särskilt stöd

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

Av Skolverkets allmänna råd följer att en särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten, eller undervisning i andra lokaler med annan personal i en kommungemensam grupp, ibland i så kallade skoldaghem eller resursskolor.¹

I 10 kap 39 § skollagen regleras tilläggsbelopp till fristående verksamheter. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett *omfattande behov* av särskilt stöd, eller ska erbjudas modersmålsundervisning eller delta i lovskola. Den nuvarande skollagen förtydligades 2016 där den huvudsakliga förändringen innebar tydliggöranden om att det för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd är elevens individuella behov som ska styra. I förarbetena till skollagen anges att huvudmannen för en fristående skola i de flesta fall ska kunna tillgodose en enskild elevs behov av särskilt stöd inom ramen för det totala grundbelopp som lämnas för alla skolans elever.² För att tilläggsbelopp ska utgå bör det vara fråga om omfattande behov och extraordinära stödåtgärder som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en

¹ Skolverkets allmänna råd om *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* s.40.

² Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor s. 34 och 42 samt prop. 2015/16: 134 s 15 ff.

enskild elevs räkning. Det kan t. ex. vara frågan om tekniska hjälpmedel, särskilda läromedel, assistanshjälp och anpassning av lokaler, 14 kap 8 § Skolförordningen (2011:185). Det grundläggande kravet för att tilläggsbelopp ska beviljas – att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd – är högt ställt. Ersättning ska till exempel inte utgå om det är möjligt att tillgodose elevens behov genom insatsen särskild undervisningsgrupp.

Både fristående och kommunala skolor kan driva resursskolor, som per definition är skolor som begränsar sitt intag till elever med behov av särskilt stöd. Det finns inget krav på att elever vid resursskolor ska ha *omfattande* behov av särskilt stöd eller erbjudas extraordinära stödåtgärder. Resursskolor har därför inte per automatik rätt till tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd, utan sådant ska endast beviljas först efter en individuell bedömning.

2.1 Särskilt stöd som en del av skolans dagliga arbete

En betydande del av arbetet med särskilt stöd bedrivs av all personal i skolorna genom det dagliga arbetet och med stöd av skolornas elevhälsoteam, i regel utan annan ekonomisk kompensation än ordinarie schablon eller skolpeng för eleverna (tillsammans med socioekonomisk ersättning och ersättning för nyanlända elever). För att främja arbetet har utbildningsförvaltningen tagit fram *Program för elevhälsans arbete* som syftar till att skapa en gemensam stödjande plattform i stadens elevhälsoarbete. Bland annat har en mall som stöd för skolornas elevhälsoarbete som förväntas bilda underlag för skolans *elevhälsoplan* tagits fram. Samtliga skolors elevhälsoplaner följs upp av grundskole- respektive gymnasieavdelningen.³

Inom grundskolan prioriterades under 2024 tillgången till elevhälsa, utveckling av arbetet med skolornas elevhälsoplaner, fortsatt arbete med trygghetsdialoger mellan grundskoleavdelningen och skolornas skolledning, elevhälsoteam och trygghetsgrupp, stödjande insatser kring det systematiska elevhälsoarbetet, och kartläggning av stadens särskilda undervisningsgrupper.

Inom gymnasieskolan har årets arbete omfattat förbättrad tillgång till elevhälsa, utveckling av arbetet med skolornas elevhälsoplaner, som ska vara ett stöd i det systematiska elevhälsoarbetet, och fortsatt utveckling av olika professionsnätverk.

³ Rapport om det systematiska elevhälsoarbetet 2024–25.

3. Begrepp och definitioner

I rapporten förekommer ett antal begrepp för olika typer av särskilda grupper, skolor och programinriktningar.

Särskild undervisningsgrupp

Särskild undervisningsgrupp (SU-grupp) definieras i skollagen. En elev i behov av särskilt stöd kan få det i en särskild undervisningsgrupp, om detta ger bättre förutsättningar att tillgodose elevens stödbehov. Särskild undervisningsgrupp kan innebära undervisning i en annan grupp vid elevens ordinarie skolenhet eller undervisning i andra lokaler med annan personal. SU-grupper finns i både kommunala och fristående skolor.

Central särskild undervisningsgrupp (CSU)

Central särskild undervisningsgrupp vänder sig till elever med omfattande behov av stöd och finns på ett urval kommunala skolor i Stockholm. Ansökan görs av elevens hemskola. Beslut kring erbjudande om placering fattas centralt på förvaltningen. En placering i CSU innebär att eleven byter skola till den skolenhet där CSU-gruppen finns.

Regional särskild undervisningsgrupp (RSU)

Regional särskild undervisningsgrupp vänder sig till elever med ett större stödbehov än elevens hemskola kan erbjuda. RSU-gruppen bedrivs som ett samarbete mellan de kommunala skolorna i ett visst område. Beslut om att erbjuda plats fattas av en styrgrupp med grundskolechef och rektorer. Elever som går i RSU-grupp behåller sin skolplacering på hemskolan.

Lokal särskild undervisningsgrupp (LSU)

I Stockholms kommunala grundskolor används begreppet LSU (lokal särskild undervisningsgrupp) för de SU-grupper som finns lokalt på skolorna. Då begreppet LSU används i rapporten avses SU-grupp som omfattar elever på den egna skolan.

Fristående resursskola

Fristående resursskolor är skolor som enbart tar in elever som har behov av särskilt stöd. Detta regleras i skollagen.

Specialpedagogisk verksamhet (SPV)

SPV innebär gymnasieundervisning i mindre grupper för elever med behov av en anpassad studiemiljö. Inom gymnasierregionen Storsthlm erbjuds SPV både på nationella program och på introduktionsprogrammen. SPV finns på såväl kommunala som fristående skolor.

4. Utveckling av ersättningar och stödformer

4.1. Bakgrund: perioden före 2021

Före 2021 beviljade utbildningsnämnden endast extra bidrag utöver ordinarie schablon/skolpeng enligt regelverket för tilläggsbelopp till fristående skolor, med motsvarande tillämpning för kommunala skolor under benämningen verksamhetsstöd. Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd beviljades efter en individuell bedömning av elevens behov och de insatta stödåtgärderna.

I den kommunala verksamheten fanns en fast ersättning till centrala särskilda undervisningsgrupper (då CSI), som idag kallas CSU, *central särskild undervisningsgrupp*. För eleverna i CSU gjordes och görs alltid en bedömning av elevernas behov, av samma grupp av handläggare som också bedömer individuella ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Därmed säkerställer förvaltningen att verksamhetsstöd i CSU endast utgår för elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Efter den skärpning av regelverket för tilläggsbelopp som trädde i kraft 2016 har bedömningarna av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd i såväl Stockholm som i flertalet andra kommuner blivit alltmer restriktiva. Allt färre elever på resursskolor kom att beviljas allt lägre tilläggsbelopp, vilket skapade stort missnöje bland resursskolorna och i vissa fall också vårdnadshavarna till deras elever.

4.2. Införande av strukturbidrag och RSU-grupper

Under perioden november 2019 till juni 2020 genomförde förvaltningen en omfattande översyn av resurser för elever i grundskolan med omfattande behov av särskilt stöd. Utbildningsnämnden fattade beslut om förändringar i resursfördelningen i juni 2020 (dnr 1.3.2-10624/2019). För de fristående resursskolorna infördes ett förhöjt grundbelopp, ett *strukturbidrag* som skulle utgå för samtliga stockholmselever, utöver att skolorna också kunde beviljas tilläggsbelopp för enskilda elever. Strukturbidraget motiverades med att den omfördelning av resurser till förmån för elever med behov av särskilt stöd som kan göras på en vanlig grundskola med ett fåtal elever med stora stödbehov inte är möjlig på en resursskola, där alla elever har behov av särskilt stöd.

I samma ärende beslutade nämnden om en ny organisation för den kommunala skolverksamheten med inriktning på särskilt stöd. En ny form av grupp, kallad *regional särskild undervisningsgrupp* (RSU) infördes, som komplement till de särskilda undervisningsgrupper som varje skola vid behov ska inrätta, och de CSU-grupper som erbjuder omfattande stöd åt knappt 250 elever.

RSU-gruppens elever föreslogs behålla sin skolplacering på hemskolan, till skillnad från elever i CSU-grupp som byter skola till den enhet där CSU-gruppen är placerad. Ett syfte med inrättandet av RSU var att i högre utsträckning kunna erbjuda adekvat stöd för elever med stora stödbehov inom den kommunala verksamheten, för att på sikt minska efterfrågan på platser i fristående resursskolor.⁴

I samband med översynen gjordes även en extern granskning av förvaltningens arbete med bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Granskningen, som redovisades till utbildningsnämnden, konstaterade att stadens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp på en mer övergripande nivå höll god kvalitet och uppfyllde grundläggande rättssäkerhetskrav.

Strukturbidraget till resursskolorna infördes 2021, och samma år gjordes en översyn av beloppets storlek vilket ledde till att utbildningsnämnden höjde strukturbidraget retroaktivt från och med 1 januari 2021.⁵ I den kommunala verksamheten inrättades 2021 de första RSU-grupperna, som finansierades från den kommunala verksamhetens skolpeng och i vissa fall med hjälp av det statliga likvärdighetsbidraget.

4.3. Nytt bidrag till SU-grupper och höjda ersättningsnivåer för strukturbidrag

Utbildningsnämnden beslutade i samband med verksamhetsplanen för 2022 att införa en särskild ersättning för alla elever i SU-grupp (särskild undervisningsgrupp). Ersättningen betalas ut för stockholmselever i kommunal eller fristående skola som får minst 75 procent av sin undervisning i särskild undervisningsgrupp.

För RSU-grupperna infördes ett RSU-bidrag 2022. Både SU-gruppstillägget och RSU-bidraget betalas ut utan extern bedömning av om elevens behov är omfattande. Precis som strukturbidraget till resursskolor bör ersättningen därför ses som ett förhöjt grundbelopp.

⁴ Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd, juni 2020 (Dnr 1.3.2-10624/2019)

⁵ Tjänsteutlåtande Översyn av nivån på strukturbidrag till resursskolor, Dnr. 5.5.1-4109/2021, Protokollsutdrag § 13, Sammanträdesprotokoll 06/2021, Utbildningsnämnden.

Vidare höjdes strukturbidraget till resursskolor kraftigt. Resursskolorna garanterades därmed både ett SU-gruppstillägg och ett strukturbidrag utöver ordinarie skolpeng, för stockholmselever.

4.4. Gymnasieskolans specialpedagogiska verksamhet

År 2022 infördes en särskild ersättning för specialpedagogisk verksamhet (SPV) som kan beviljas både kommunala och fristående huvudmän. I övrigt består finansieringen för särskilt stöd av tilläggsbelopp till fristående och verksamhetsstöd till kommunala gymnasieskolor.

4. Utveckling inom grundskolan

4.1. Omfattning, ersättning och kostnader

Tabellen nedan sammanställer de olika ersättningsformer för särskilt stöd som tillämpas i grundskolan idag, utöver ordinarie schablon eller skolpeng.

Tabell 1: Ersättning per elev för olika typer av särskilt stöd, tkr

Typ av grupp (huvudman)	Typ av ersättning	Bedömning av behov	2021	2022	2023	2024
CSU (Stockholms stad)	Verksamhetsstöd	Handläggare UtbF	267	287	299	313
RSU (Stockholms stad)	Förhöjt grundbelopp	Styrgrupp med områdeschef och rektorer	-	135	140	147
SU ex moms, ej resursskola (Alla)	Förhöjt grundbelopp	Rektor	-	75	78	82
Resursskola ex moms, inkl SU-gruppstillägg (Fristående)	Förhöjt grundbelopp	Rektor	75*	230	233	244
Individuellt fastställt tilläggsbelopp/ verksamhetsstöd (Alla)	Tilläggsbelopp/ verksamhetsstöd	Handläggare UtbF	Individuellt fastställda belopp			

* Strukturbidraget 2021 var från början 34 tkr per elev exklusive moms, men höjdes retroaktivt till 75 tkr exklusive moms från och med 1 januari 2021, i beslut av utbildningsnämnden i juni 2021. Se not 5.

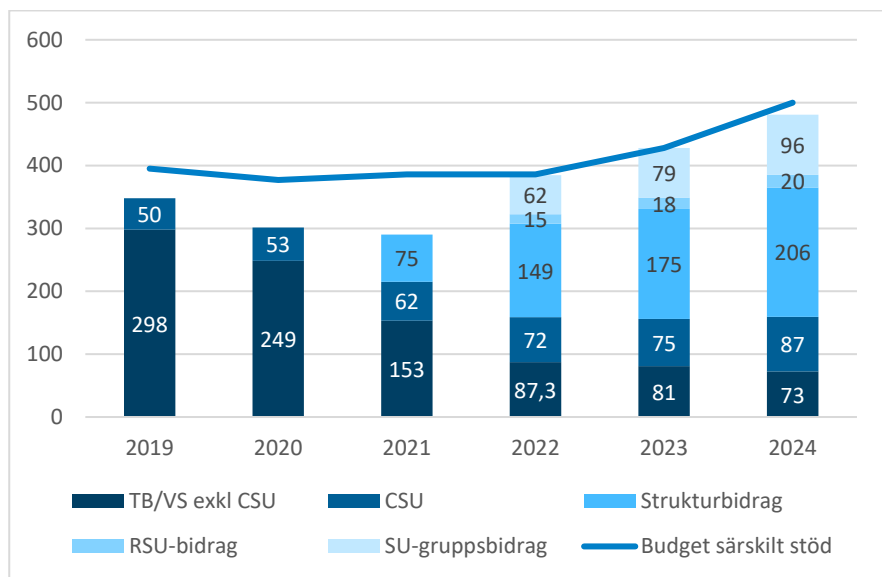
Kommentar till ersättningsnivåerna: Behoven för elever i CSU-grupp är de mest omfattande i den kommunala verksamheten. Behoven hos resursskolornas elever varierar, varför ersättningen till resursskolorna ligger i nivå med den genomsnittliga ersättningen för CSU och RSU.

De olika gruppbaseade ersättningarna inom grundbeloppet motsvarar idag en till tre gånger ordinarie schablon för grundskoleelever, och utgör alltså betydande tillskott till verksamheten.

I figuren nedan sammanställs budget för särskilt stöd och total kostnad för de olika typer av ersättning som betalats ut 2019–2024.

Särskilt stöd i grund- och gymnasieskolan 10 (21)

Figur 1: Budget och utfall ersättningar för särskilt stöd, miljoner kronor



Som framgår av figuren bryts den nedåtgående kostnadstrenden 2022, och kostnaderna motsvarar sedan dess i stort sett budget. Sedan 2022 har alla typer av gruppbaserat stöd ökat relativt mycket, medan individuellt fastställt stöd legat på ungefär samma nivå. Ersättningen som betalas ut till skolorna utan en extern bedömning av elevens behov har gått från noll kronor år 2020 till 300 mnkr 2024, motsvarande cirka 60 procent av de samlade utbetalningarna för särskilt stöd år 2024.⁶

Kostnadsökningarna beror dels på de höjningar av ersättningsnivåerna som beskrivs i tabell 1 ovan, dels på elevantalsutvecklingen. Antal elever i slutet av respektive år 2022–2024 redovisas i tabellen nedan.

⁶ Rektor beslutar om placering i SU-grupp, och om mottagande av elev i resursskola.

Tabell 2: Antal elever med gruppbaserat stöd, per typ av skola/grupp

	2022	2023	2024	Förändring 2022–2024
Kommunala skolor, totalt	1 132	1 394	1 564	38%
CSU-grupp	250	247	268	7%
RSU-grupp	110	133	135	23%
SU-grupp	772	1 014	1 161	50%
Fristående skolor, totalt	772	861	959	24%
Resursskola	712	775	877	23%
SU-grupp	60	86	82	37%
Summa	1 904	2 255	2 523	33%
Andel av stockholmselever i kommunal skola F-9	1,5%	1,8%	2,1%	
Andel av stockholmselever i fristående skola F-9	3,0%	3,3%	3,8%	
Andel av stockholmselever totalt F-9	1,9%	2,2%	2,5%	

Källa: BER statistik utom uppgift om antal elever i SU-grupp i fristående skola från avdelningen för lärande och elevhälsa och elever vid resursskola från ekonomienheten. Antal elever i november respektive år.

Andel av stockholmseleverna med någon form av gruppbaserad ersättning har beräknats på totalt antal stockholmselever i F-9 i november respektive år från ekonomienhetens avläsningsfil. Det är dock bara resursskolor som har rätt till ersättning också för elever i förskoleklass, för övriga grupper omfattas elever i årskurs 1–9.

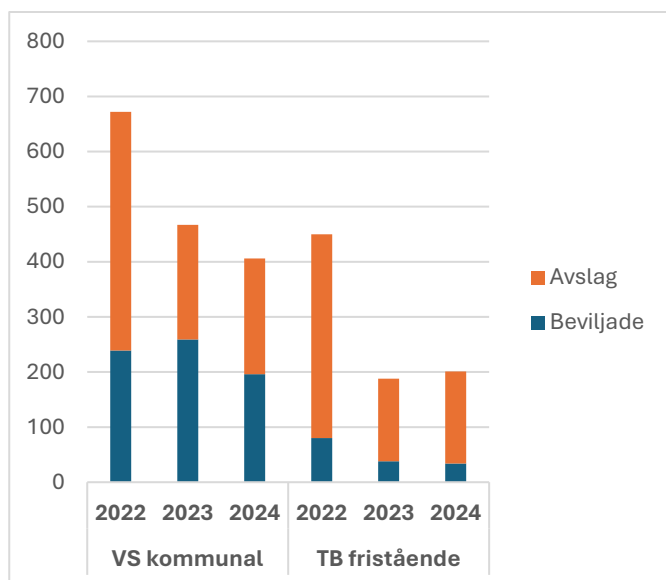
Antalet elever för vilka förvaltningen betalar ut någon form av extra ersättning för gruppbaserat särskilt stöd har 2022–2024 ökat kraftigt. Störst både i absoluta och relativa tal är ökningen av antal elever i SU-grupp. Det är dock viktigt att poängtera att SU-grupper har funnits även innan det utgick särskild ersättning för det. Värt att notera är också att elever som får mindre än 75 procent av sin undervisning i en SU-grupp syns inte alls i statistiken.

RSU-grupperna, som skapades bland annat för att erbjuda ett alternativ till resursskolorna, har relativt sett ökat lika mycket som resursskolorna. Antalet elever i CSU har varit stabilt men har ökat något hösten 2024, vilket beror på beslutet att utöka verksamheten från 251 till 300 platser under läsåret 2024/2025.

Ersättningar för särskilt stöd betalas ut till en betydligt högre andel av eleverna i fristående skola än i kommunal skola. För de fristående skolorna är det resursskolorna som står för den absoluta merparten. En delförklaring till skillnaden kan vara att fristående skolor har en större andel av eleverna i de högre årskurserna, då också fler elever får stöd i gruppbaserad verksamhet.

I figuren nedan visas antal och andel helt eller delvis beviljade ansökningar om individuellt fastställt verksamhetsstöd eller tilläggsbelopp från kommunal respektive fristående skola 2022–2024.

Figur 2: Antal helt eller delvis beviljade ansökningar om tilläggsbelopp (TB) respektive verksamhetsstöd (VS)



Källa: Utbildningsförvaltningen, enheten för elevhälsa. För 2024 redovisas beslut fattade till och med 19 november, vilka bedöms motsvara cirka 95 % av det totala antalet ansökningar under 2024.

Antalet helt eller delvis beviljade ansökningar om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd har sjunkit mellan 2022 och 2024. Fristående grundskolor sökte under 2024 tilläggsbelopp för 0,8 procent av eleverna i årskurs F–9 med hemkommun Stockholm. Stadens kommunala grundskolor sökte verksamhetsstöd för 0,5 procent av eleverna. Det betyder att det är något vanligare att de fristående skolorna söker bidrag för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd jämfört med kommunala skolor. Samtidigt är andelen beviljade ansökningar högre för de kommunala skolorna.

4.2 Utvärdering och resultat: kommunal grundskola

4.2.1 Särskilda undervisningsgrupper (SU-grupper)

Förvaltningen har genomfört analyserat statistik kring elever med placering i SU-grupperna, samt genomfört intervjuer med personal på ett urval av skolor.

Antalet elever i SU-grupp ökar med åldern, från ett eller ett par tiotal elever i förskoleklass till drygt 200 elever i årskurs 9. Tre av fyra elever i SU-grupp är pojkar, men skillnaden mellan könen minskar betydligt med ökande ålder. Skolor med stora socioekonomiska utmaningar har större andel elever i SU-grupp, undantaget Järva där SU-grupp är ovanligt.

Förvaltningen har undersökt var de 248 elever i årskurs F-7 som i början av vårterminen 2022 var placerade i SU-grupp gick tre

terminer senare, det vill säga höstterminen 2023. Det visade sig att cirka sex av tio elever fortfarande var placerade i SU-grupp i kommunal skola, eller hade bytt till en fristående resursskola. Av återstående elever var några placerade i CSU eller i anpassad grundskola. Många elever hade även anpassad studiegång.

Mindre än en tredjedel av eleverna som vårterminen 2022 gick i kommunal SU-grupp gick alltså tre terminer senare i grundskola utan placering i någon typ av särskild undervisningsgrupp eller annan särskild stödform. Insatsen SU-grupp var initialt inte tänkt som en långsiktig lösning för eleverna varför placeringstiden behöver studeras närmare framöver.

Förvaltningen har även gjort en analys av undervisande lärare i SU-grupper. Där uppgifter om tjänstefördelning på SU-grupp fanns var lärarna något äldre och hade något längre anställningstid i staden, men något lägre andel var legitimerade, jämfört med genomsnittet i stadens skolor. Skillnaderna mellan skolorna var dock mycket stora. Det bör också sägas att registreringen av SU-grupper och kopplingen av tjänstefördelning mot grupperna visade sig vara bristfällig, varför resultatet ska tolkas med försiktighet.

Förvaltningen har identifierat behov av utökat stöd för rektorer, skolornas elevhälsa, personalen i SU-grupperna och även i viss utsträckning all personal på skolan. Under höstterminen 2024 har förvaltningen inlett ett arbete med att erbjuda skolornas personal olika typer av stöd. Exempel på detta är metodhandledning i positivt beteendestöd för personalen och workshops för skolledare i att leda och organisera SU-grupper.⁷

En analys av kunskapsresultaten vårterminen 2023 visade att andelen gymnasiebehöriga elever i SU-grupp var drygt hälften jämfört med verksamheten i stort. Att resultaten var jämförelsevis svaga är väntat. Då man jämförde resultaten i årskurs 8 och 9 visade det sig dock att kunskapsutvecklingen mellan åren var starkare i den elevgrupp som placerats i SU-grupp i 9:an (från att tidigare inte varit placerade), jämfört med övriga elevers. Deltagande i SU-grupp tycktes alltså i viss utsträckning bidra till att höja kunskapsresultaten.

4.2.2. CSU - centrala särskilda undervisningsgrupper

Antalet platser i CSU utökas till 300 under läsåret 2024/2025. I förvaltningens nätverk för CSU-rektorer lyfts regelbundet olika typer av utvecklingsbehov, vilket under 2024 bland annat lett till ett löpande intag av elever under hela året, efter en prioriteringslista.

⁷ Positivt beteendestöd är ett evidensbaserat förhållningssätt som rekommenderas i Socialstyrelsens nya riktlinjer från 2024 kring ADHD och autism, just för elever med autism och då mer specifikt för elever med problemskapande beteende.

Vidare kan mottagande rektor på skola med CSU nu ta del av all dokumentation om en elev via eDok, vilket underlättar både för mottagande skola och elevens tidigare skola. Förvaltningen har också inrättat en samordnare för CSU-frågor, för att fungera som länk mellan rektorsnätverket och grundskoleavdelningens ledning.

4.2.3. RSU – regionala särskilda undervisningsgrupper

RSU-verksamheten är under uppbyggnad. Hösten 2024 fanns cirka 135 platser och antalet platser fortsätter öka.

Ett problem som noterats i RSU-grupperna är rollfördelningen vad gäller elevhälsan. Det är elevernas hemskola som har ansvaret för elevhälsan, samtidigt som det är RSU-skolan som har eleven i sin verksamhet och därför ser de behov som finns. I de fall hemskolan och RSU-skolan inte är samma skola kan det leda till vissa utmaningar i att få till stånd nödvändiga insatser.

4.2.4. Individuellt fastställt verksamhetsstöd

Det individuellt fastställda verksamhetsstöd som beviljats under året har så gott som uteslutande beviljats för assistenthjälp.

4.3. Utvärdering och resultat: fristående grundskola

4.3.1 Fristående resursskolor

Förvaltningen har besökt 30 resursskolor som erhöll strukturbidrag i syfte att avgöra om villkoren för ersättningen uppfylldes av skolorna. Resultatet av besöken redovisades i en rapport till nämnden i november.⁸

I rapporten konstateras bland annat att villkoren för strukturbidraget är otydliga och svåra att följa upp. Vidare konstateras att det finns stora skillnader i vilka behov eleverna som skolorna tar emot har, liksom skolornas resurstäthet. Exempelvis varierade antalet elever per lärare från 1,6–9,4 elever per lärare, och andel legitimerade och behöriga lärare mellan 32 och 80 procent. I nio skolor som studerades särskilt varierade antal specialpedagoger/speciallärare mellan 13 och 126 elever per heltidstjänst. Undervisningsgrupperna är som regel små med 6–12 elever per grupp.

4.3.2. SU-grupper i fristående skolor

Fristående skolor skickar in åtgärdsplaner för alla elever som de söker tillägg för SU-grupp för, vilket är ett villkor för att bevilja

⁸ Uppföljning av villkor för strukturbidrag för fristående resursskolor dnr UtbF 2024/5056.

tillägget. Utbildningsförvaltningen har i övrigt ingen insyn i hur de fristående skolorna arbetar med sina SU-grupper.

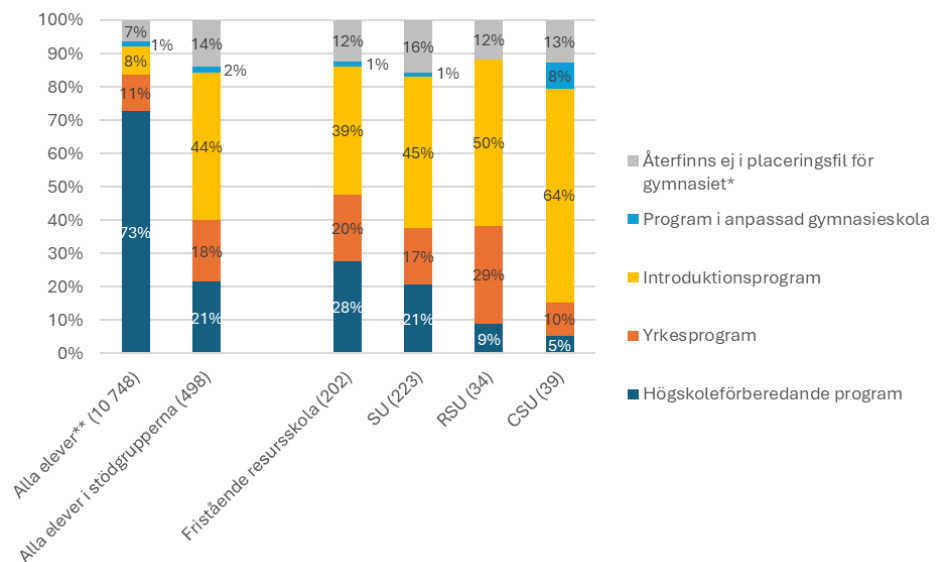
4.3.3. Individuellt fastställt tilläggsbelopp

Beslut om tilläggsbelopp till fristående skolor avser i första hand ersättning för assistentstöd. I övrigt har utbildningsnämnden ingen insyn i verksamheten.

4.4. Övergång från grundskola till gymnasieskola

I figuren på nästa sida visas vilken gymnasieplacering elever, som i maj 2024 gick i årskurs 9 i någon form av resurstät verksamhet med extra finansiering, hade i november 2024. Observera att det för RSU och CSU handlar om få elever vilket gör att andelarna påverkas påtagligt av enstaka elever.

Figur 3: Gymnasieplacering hösten 2024, efter att elev i särskilda stödformer gått ut åk 9



* Har flyttat från Stockholm och går inte i någon av stadens skolor, eller saknar gymnasieplacering.

** Omfattar alla elever i årskurs 9 den 15/5 2024 som var folkbokförda i Stockholm eller placerade i någon av Stockholms kommunala skolor.

Elever med skyddad identitet ingår inte.

Andelen elever i stödgrupper som går på nationella program är betydligt lägre än genomsnittet för alla som gick ut årskurs 9 våren 2024. Detta är förväntat, eftersom stödgrupper fokuserar på elever som har svårt att nå skolans mål. Trots detta går de flesta av dessa elever vidare till nationella program med specialpedagogisk verksamhet, introduktionsprogram med eller utan specialpedagogisk verksamhet eller anpassad gymnasieskola.

När de olika stödformerna jämförs sinsemellan är andelen elever på nationellt program högst för elever i resursskolor, lägre för elever i SU-grupp eller RSU, och allra lägst för CSU. CSU är den stödform som specifikt riktar sig till elever som bedömts ha de mest omfattande behoven av särskilt stöd. Resultatet speglar därför troligen att de elever som har de största utmaningarna i grundskolan också har svårast att nå gymnasiebehörighet.

Skillnaderna mellan resursskolor, SU-grupper och RSU kan inte analyseras i termer av stödbehov eller kvalitet i verksamheten, eftersom stödbehoven i allmänhet bara är kända av respektive rektor. Den ovan redovisade kartläggningen av resursskolorna visar att det inom skolorna finns mycket stora skillnader i vilka stödbehov de elever som erbjuds plats har, och i vilket stöd de får. Sannolikt är det på samma sätt också i lokala SU-grupper och i viss utsträckning också RSU-grupperna.

4.5. Slutsatser och analys, grundskolan

Som beskrivits ovan har nya ekonomiska stödformer etablerats de senaste åren för olika typer av resurstät verksamhet i grundskolan. Dessa förändringar påverkar verksamheten på olika sätt.

4.5.1. Ekonomistyrningsperspektivet

En viktig följd av förändringsarbetet är att beslut om extra resurser idag i högre utsträckning än tidigare beslutas av respektive skolas rektor, och inte efter en utomstående bedömning av elevernas behov. Utvecklingen ger minskad kontroll över kostnaderna, och då antalet platser ökar sker en omfördelning av resurser från grundfinansiering till pengar öronmärkta för gruppbaserat särskilt stöd.⁹

En fast ersättning per elev i en viss typ av grupp är administrativt enkel, men en nackdel är att ersättningen blir densamma oavsett vilka behov eleverna har och vilket stöd som verksamheten erbjuder. Strukturbidraget är detsamma till en resursskola som har 1,6 elever per lärare som till en som har 9,4 elever per lärare, för att ta ett exempel från den rapport om fristående resursskolor som förvaltningen genomfört 2024.

4.5.2. Elevperspektivet

Genom att en viss typ av organisation, resurstät verksamhet i små elevgrupper, premieras ekonomiskt skapas starka incitament att öka

⁹ Med grundfinansiering avses här andra ersättningar än dem för särskilt stöd, det vill säga skolpeng, socioekonomisk ersättning, ersättning för nyanlända elever och modersmålsersättning.

den typen av verksamhet. Antalet elever i fristående resursskola ökar kraftigt, liksom antalet elever i SU-grupp. Ännu finns inga tecken på att ökningen mattas av.

Utvecklingen är positiv för de elever som har behov av stöd i form av SU-grupp, och skolorna ser positivt på de möjligheter som resurstillskotten ger. Samtidigt finns en risk att allt fler elever i behov av stöd hänvisas till särskilda grupper, även om de med ett individuellt stöd hade kunnat gå kvar i sitt ordinarie undervisningssammanhang.

Undersökningen av elever i årskurs F-7 i de kommunala skolornas SU-grupper visade att en knapp tredjedel av eleverna som i början av 2022 befann sig i SU-grupp var i ett ordinarie undervisningssammanhang tre terminer senare.

Informationen om kvaliteten i de olika typerna av resurstät verksamhet i grundskolan är ännu otillräcklig, men ett arbete har inletts på förvaltningen i form av till exempel den statistiska undersökning och den kartläggning som har beskrivits här. För stadens egna skolor pågår också en utveckling av arbetsformer och kompetensutveckling för att i högre utsträckning kunna säkerställa en god och likvärdig verksamhet över allt.

4.5.3. Fortsatt arbete

Förvaltningen behöver genomföra fler analyser av kvalitet och resultat i de olika typerna av särskilda undervisningsgrupper som ges extra finansiering, och av i vilken utsträckning det i dag finns rimliga möjligheter att erhålla stöd för kostsamma stödåtgärder för enskilda elever i ordinarie verksamhet.

För den kommunala verksamheten är det angeläget att fortsatt utveckla arbetet i de olika typerna av undervisningsgrupper som förekommer. Under 2024 har utbildningsdirektören fastställt anvisningar med generella riktlinjer för vad som ska känneteckna de olika typerna av undervisningsgrupper, samt specifika anvisningar för SU-grupp (LSU, lokal SU-grupp), RSU respektive CSU.¹⁰ Den genomförda kartläggningen av SU-grupperna visade på ett behov av centralt metodstöd som är under uppbyggnad. Detta arbete behöver fortsätta och eventuellt utökas till att gälla också RSU och CSU-grupperna.

Ökningen av andel flickor i de högre årskursernas SU-grupper kan förklaras av att undersökningar visat att flickor med särskilda stödbehov och NPF upptäcks i mycket senare ålder. En viktig insikt

¹⁰ Anvisningar för särskilda undervisningsgrupper i Stockholms kommunala grundskolor (dnr UTBF 2024/5473).

här är att skolan behöver bli bättre på att arbeta med tidigare upptäckta flickor i behov av särskilt stöd.

När det gäller ersättningsmodellen för fristående resursskolor tycks det angeläget att få en ökad differentiering efter vilken verksamhet som faktiskt bedrivs. En möjlighet skulle vara att skapa tydliga riktlinjer för vad som krävs av verksamheten för att få en viss ersättningsnivå, till exempel i form av lärartäthet, tillgång till specialpedagog/speciallärare eller elevhälsoprofessionerna, och/eller gruppstorlek. Ett sådant förslag skulle dock kräva vidare utredning av juridiska möjligheter och andra förutsättningar.

5. Utveckling inom gymnasieskolan

5.1. Stödformer och deras omfattning

Elever som är behöriga till ett nationellt program men har behov av en anpassad studiemiljö kan erbjudas specialpedagogisk verksamhet (SPV) på nationellt program. Specialpedagogisk verksamhet anordnas även på introduktionsprogrammen språkinträdning (IMS), yrkesinträdning (IMY) och individuellt alternativ (IMA), för elever med dokumenterade stödbehov som saknar behörighet till ett nationellt program. För behöriga elever som har påbörjat ett nationellt program men som av synnerliga skäl behöver omfattande stöd finns möjligheten att läsa inom ramen för introduktionsprogrammet individuellt alternativ. Det kallas IMA-Flex, flexibelt lärande. Vidare kan individuellt fastställt tilläggsbelopp eller verksamhetsstöd beviljas för alla enskilda elever med omfattande behov av särskilt stöd, oavsett typ av program.

Specialpedagogisk verksamhet innebär att undervisningen och lärmiljön anpassas för elever med dokumenterade stödbehov. Personalen har specialpedagogisk erfarenhet och kompetens och arbetssätten anpassas utifrån elevens behov. Specialpedagogisk verksamhet erbjuds såväl på tio av förvaltningens skolor som på andra huvudmäns skolor. Elever i behov av specialpedagogisk verksamhet söker den inriktningen i antagningssystemet Indra och avlämnande skola ansvarar för att dokumenterade stödbehov biläggs i antagningssystemet. Detta gäller behöriga elever som söker till nationellt program och elever som söker till ett introduktionsprogram.

Flexibelt lärande bedrivs inom ramen för introduktionsprogrammet individuellt alternativ (IMA-Flex) på två av stadens gymnasieskolor. Verksamheten är för elever som har påbörjat ett nationellt program, har ett dokumenterat behov av särskilt stöd och har synnerliga skäl att få övergå till introduktionsprogrammet individuellt alternativ med särskilt stöd. Elever som erbjuds en plats på flexibelt lärande har oftast en lång väg för att nå gymnasieexamen. Oftast beror det på hemmasittarproblematik från

grundskolan, psykisk ohälsa och sjukdom. Det är elever som stött på så stora hinder att de behöver ett extra anpassat program med täta uppföljningar med mentor och elevhälsans professioner. Det här läsåret är cirka 40 stockholmselever inskrivna på två skolor, men antalet kan variera under läsåret.

Tilläggsbelopp (till fristående skolor) och verksamhetsstöd (till kommunala skolor) är avsedda att ge ersättning utöver skolpeng för stödåtgärder för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd kan beviljas för alla elever som är folkbokförda i Stockholms stad.

I tabellen på nästa sida anges ersättning per stockholmselev med olika typer av särskilt stöd, exklusive moms.

Tabell 3: Ersättning per elev för olika typer av särskilt stöd i gymnasieskolan, tkr

Typ av verksamhet (huvudman)	Typ av ersättning	Bedömning av behov	2022	2023	2024
SPV nationellt program (Stockholms stad och fristående)*	Förhöjt grundbelopp	Handläggare UtbF	145	151	156
SPV nationellt program (andra kommuner)	Förhöjt grundbelopp	Handläggare UtbF	Skolkommunens kostnad		
SPV introduktionsprogram (Stockholms stad)**	Förhöjt grundbelopp	Handläggare UtbF	12	12	14
IMA-flex (Stockholms stad)***	Förhöjt grundbelopp	Handläggare UtbF	104	108	112
Individuellt fastställt tilläggsbelopp/ verksamhetsstöd (Alla)	Tilläggsbelopp/ verksamhetsstöd	Handläggare UtbF	Individuellt fastställda belopp		

Källa: Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2022–2024

* Till stadens egna skolor görs avdrag för vissa lokalkostnader mm innan utbetalning till skolorna.

** Vägt medelvärde av skillnad i programpeng mellan IM och IM-SPV för egen regi.

*** Skillnaden i programpeng mellan IMA-Flex och IMA för egen regi.

Antal elever i slutet av respektive år redovisas per typ av stöd i tabellen nedan.

Tabell 4: Antal stockholmselever med gruppbaserat stöd i gymnasieskola, per typ av skola/program

	2022	2023	2024
Kommunala skolor, totalt (Stockholms stad)	379	414	473
SPV nationellt program	139	145	142
SPV introduktionsprogram	207	243	299
IMA-Flex	33	26	32
Fristående skolor, SPV nationellt program	240	249	248
Annan kommun, SPV nationellt program	21	28	29
Summa	640	691	750

Antal elever i slutet av respektive år.

I slutet av 2024 är antalet elever i någon typ av resurstät verksamhet 110 fler än 2022, vilket är en relativt kraftig ökning. Det är framför allt antal elever på introduktionsprogram SPV som ökar kraftigt.

I tabellen nedan redovisas kostnaden för stockholmselever per typ av stödform.

Tabell 5: Kostnader särskilt stöd gymnasieskola, miljoner kronor

	2022	2023	2024*
SPV nationellt program egen regi	8	18	19
SPV introduktionsprogram egen regi	2	3	4
SPV nationellt program fristående	17	37	38
SPV nationellt program annan kommun	2	5	5
IMA-Flex, egen regi	3	3	3
Tilläggsbelopp/verksamhetsstöd	30	26	26
Summa	63	92	97

* Förhöjt grundbelopp för SPV nationellt program infördes från och med HT 2022, varför utfallet det året avser en halvårseffekt. För SPV år 2024 har utfallet t o m november multiplicerats med 12/11 för att få en helårsprognos. Kostnaden för SPV introduktionsprogram har uppskattats till genomsnittlig SPV-tillägg multiplicerat med antal elever per program i slutet av respektive år.

För gymnasieskolans särskilda stöd är kostnadsutvecklingen måttlig trots den stora ökningen av antal elever totalt. Ökningen mellan 2022 och 2023 beror på att SPV-tillägget infördes från och med höstterminen 2022. Att kostnadsutvecklingen inte är lika stor som ökningen av antal elever beror på att elevantalen ökar främst på IM-SPV, där ersättningarna för SPV inte skiljer sig så mycket från ersättningen för ordinarie program. Introduktionsprogrammets SPV finansieras till allra största delen inom ramen för grundbeloppet, som är väsentligt högre än för nationella program.

5.2. Utvärdering och resultat: kommunal gymnasieskola

Förvaltningen följer upp den specialpedagogiska verksamheten i det systematiska kvalitetsarbetet genom bland annat kvalitetsdokumenten och i resultatdialoger. För specialpedagogerna/speciallärarna finns nätverk för kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte och dialog för ökad likvärdighet och kvalitet.

Under det senaste läsåret avslutade totalt 5 493 elever sina gymnasiestudier och fick ett avgångsdokument från antingen ett nationellt program eller ett introduktionsprogram. Av dessa var 58 elever inskrivna i SPV för nationella program. Av dessa 58 elever uppnådde 41 examensmålen och fick ett examensbevis, medan de resterande 17 fick ett studiebevis.

För de elever som var inskrivna på ett introduktionsprogram inom SPV uppnådde 101 målen med utbildningen och fick ett gymnasieintyg. De elever som inte nådde målen på introduktionsprogrammet fick en sammanställning i stället. Till

skillnad från studiebevisen kan dessa sammanställningar ännu inte följas upp digitalt.

Antalet elever som avslutade sina studier från IMA-Flex bedöms vara omkring tio, men registreringen för dessa elever är idag otillräcklig för att möjliggöra uttag av resultat.

Förvaltningen samlar kunskap och verkar för kvalitativa övergångar från grundskolan till gymnasieskolan för stadens unga.

Förvaltningen tittar särskilt på elever i behov av särskilt stöd i övergången till gymnasiet och genomströmningen. Det som framkommer i uppföljningen är att elever i behov av särskilt stöd från grundskolan har en relativt god övergång till gymnasieskolan och i hög utsträckning stannar kvar på den utbildning de antagits till. Uppföljning tar dock tid och effekterna av senaste årets antagning går inte att säga något om än.

5.3. Utvärdering och resultat: fristående gymnasieskola

Förvaltningen har inte gjort någon uppföljning av hur det går för stockholmselever i specialpedagogisk verksamhet i andra huvudmäns skolor.

5.4. Slutsatser och analys, gymnasieskolan

Specialpedagogisk verksamhet och flexibelt lärande behövs och är viktigt för att elever med dokumenterade stödbehov ska få förutsättsättningar att nå målet med utbildningen. Tilläggsbelopp och verksamhetsstöd är ett viktigt tillskott för skolor med elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Med ett ökat antal elever från grundskolans särskilda undervisningsgrupper kan behoven komma att öka även i gymnasieskolan. Det syns framför allt inom IM-SPV, där antalet elever ökat med 50 procent på två år.