

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2025-06-10

Diarienummer:
UBN-2025-02629

Handläggare:
Katarina Håkansson, Ida Väisänen

Undervisning för elever i behov av extraordinärt stöd

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** ställa sig bakom en utökning av centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU) hos den kommunala huvudmannen,
2. **att** den kommunala huvudmannens grundskola från och med budgetåret 2026 tilldelas en fast ersättning som fördelas vidare till centrala särskilda undervisningsgrupper på nivå 4 och 5, samt
3. **att** ge förvaltningen i uppdrag att inför beslut om ersättningsmodeller i september förbereda för att ersätta resursenhetsersättningen med en resursskoleersättning.

Ärendet

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2025 finns följande åtgärder.

5.7 Underlätta placering i resursenhet

Följ upp att hemskolans kostnad för placering i resursenhet minskar från 2025. I samband med vårens budgetprocess beräkna förutsättningarna för att ytterligare kunna minska rektors kostnad för placering inför 2026.

5.9 Undervisning i mindre sammanhang

Undersöka olika långsiktiga alternativ till skolgång för elever som har behov av undervisning i litet sammanhang.

I bifogad utredning redovisas en nulägesbild samt förvaltningens bedömning av vilka förändringar i organisation och ersättningarna som behövs för att underlätta för elever att få tillgång till undervisning i en helt anpassad lärmiljö.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen i samarbete med KLK Ekonomi.

Information och dialog om uppdraget och förslaget har hållits med Funktionsrätt den 11 februari respektive den 9 juni 2025.

Information och dialog med fristående huvudmän har hållits den 23 april, 21 maj och 3 juni.

De synpunkter som har inkommit redovisas i bilagd utredning.

Konsekvenser för barn/vårdnadshavare

Utökningen av antalet platser i kommunens centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU) bidrar till att säkerställa att alla elever erbjuds en utbildning där de har möjlighet att lyckas i skolan. Utökning syftar till att erbjuda fler elever en helt anpassad lärmiljö som tar hänsyn till deras individuella förutsättningar och behov.

Förslaget om ändrad finansiering gagnar också elevers undervisning generellt eftersom kostnaden för CSU i mindre utsträckning belastar alla skolornas grundbelopp. Om det dessutom går att sänka en skolas kostnad för placering i CSU underlättas situationen särskilt för övriga elevers undervisning i den skolan.

Föredragning

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2025 finns följande åtgärder.

5.7 Underlätta placering i resursenhet

Följ upp att hemskolans kostnad för placering i resursenhet minskar från 2025. I samband med vårens budgetprocess beräkna förutsättningarna för att ytterligare kunna minska rektors kostnad för placering inför 2026.

5.9 Undervisning i mindre sammanhang

Undersöka olika långsiktiga alternativ till skolgång för elever som har behov av undervisning i litet sammanhang.

I bifogad utredning redovisas en nulägesbild samt förvaltningens bedömning av vilka förändringar i organisation och ersättningarna som behövs för att underlätta för elever att få tillgång till undervisning i en helt anpassad lärmiljö.

Sammanfattningsvis läggs följande förslag i utredningen.

- Den kommunala huvudmannen utökar antalet platser i CSU för att bättre möta elever som har behov av undervisning i mindre sammanhang.
- Möjligheter att underlätta stadieövergångar för den berörda målgruppen bör ses över så att elever med fortsatt behov av en anpassad lärmiljö får en så smidig övergång som möjligt. Det ska också skapas större tydlighet kring vårdnadshavares möjligheten att överklaga rektors beslut om åtgärdsprogram där placering i CSU kan vara en insats.
- För att underlätta placering i de kommunala CSU finansieras dessa från och med 2026 dels genom ett direkt anslag för extraordinärt stöd till den kommunala grundskolan och dels genom ersättning från placerande skola. För dessa elever kan då inte sökas ytterligare ersättning för extraordinärt stöd.

- Ambitionen är också att minska kostnaden för den skola som placerar en elev i CSU. Det förutsätter dock ett ökat budgetutrymme.
- Den nuvarande modellen för resursenhetsersättningen tas bort och istället införs en resursskoleersättning som ges till skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd.

Med utökningen av platserna på CSU, en lägre kostnad för rektor att placera elev samt en översyn av möjligheterna att underlätta vid skolövergångar, ges en större stabilitet och förutsägbarhet för vårdnadshavare samtidigt som det finns en nödvändig flexibilitet om elevers behov förändras. Det ger också inom hållbara ekonomiska ramar fler elever tillgång till extraordinärt stöd i en helt anpassad lärmiljö.

Förslaget om ett anslag till kommunal huvudman för extraordinära stödåtgärder i CSU ger en minskad administrativ belastning för rektorer samt en ekonomisk lättnad i alla grundskolor eftersom det inte längre tas finansiering från alla skolors grundbelopp.

En resursskoleersättning ger rimliga och långsiktiga förutsättning för fristående verksamhet i Uppsala kommun som idag bedriver skola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd.

Ekonomiska konsekvenser

För att göra kostnaden lägre för skolor som placerar elev i CSU samt minska negativ ekonomisk påverkan på andra elevers undervisning, behövs ett ekonomiskt tillskott i 2026 års budget. De förutsättningar som ges i kommande Mål och budget kommer att avgöra hur stor förändring som kan göras vad gäller den kostnad som hemskolan betalar vid placering. Förutsättningarna i Mål och budget påverkar också hur hög resursskoleersättningen kan bli.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse den 10 juni 2025

Bilaga 1 Utredning om undervisning för elever i behov av extraordinärt stöd

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Utbildningsförvaltningen
Rapport

Datum:
2025-06-09

Diarienummer:
UBN-2025-02629

Handläggare:
Katarina Håkansson, Ida Väisänen

:

Bilaga 1. Utredning om undervisning för elever i behov av extraordinärt stöd

Innehållsförteckning

Bakgrund	2
Uppdrag.....	2
Viktiga begrepp som används i rapporten	2
Uppdraget om undervisning i mindre sammanhang.....	5
Nuvarande organisation med CSU hos kommunal huvudman.....	5
Omvärldsspaning, kommunal resursskola	7
Bedömning.....	8
Uppdraget om att underlätta placering i CSU	9
Bestämmelserna om tilläggsbelopp	9
Nuvarande ersättningsmodell för CSU	10
Förslag till ny ersättningsmodell för CSU hos kommunal huvudman	10
Förslag att avveckla resursenhetsersättningen och istället införa en resursskoleersättning	11
Förslag i sammanfattning.....	12
Konsekvenser för barn och elever	13
Konsekvenser för fristående huvudmän.....	13
Ekonomiska konsekvenser	14

Bakgrund

Uppdrag

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2025 finns följande åtgärder:

Undervisning i mindre sammanhang

Undersöka olika långsiktiga alternativ till skolgång för elever som har behov av undervisning i litet sammanhang.

Underlätta placering i resursenhet

Följa upp att hemskolans kostnad för placering i resursenhet minskar från 2025. I samband med vårens budgetprocess beräkna förutsättningarna för att ytterligare kunna minska rektors kostnad för placering inför 2026.

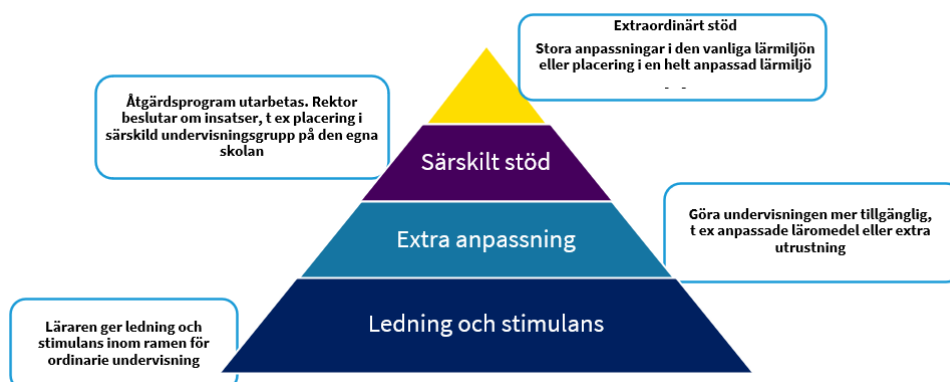
I den här rapporten redogör förvaltningen för olika alternativ till organisering för undervisning i små sammanhang och vilken inriktning som bedöms ge bäst förutsättningar för eleverna och organisationen. I rapporten redovisas också förslag till förändringar i de ekonomiska ersättningarna för pedagogisk verksamhet, som syftar till att förenkla för rektorer att placera elever i en helt anpassad lärmiljö och också till att minska administration.

Viktiga begrepp som används i rapporten

I rapporten används vissa begrepp som här definieras.

Extraordinärt stöd (EOS) och tilläggsbelopp

Alla elever har rätt att få stöd för att klara sin utbildning. I pyramiden nedan visas olika nivåer av stöd som anges i skollagen.



De tre lägre nivåerna är stöd som ska ges inom den vanliga undervisningen eller i en särskild grupp på hemskolan. Extraordinära stödåtgärder är insatser utöver det särskilda stödet. Det handlar om omfattande åtgärder som väsentligt avviker från det skolan ska göra inom grundbeloppet och för dessa insatser kan enskilda huvudmän enligt skollagen ansöka om ett tilläggsbelopp.

För den kommunala huvudmannen finns ingen särskild lagstiftning om extraordinärt stöd. Utgångspunkten är att kommunen ska organisera sig och fördela resurser för att kunna tillgodose alla elevers behov.

Uppsala kommun har sedan 2018 valt att tillämpa bestämmelserna om extraordinärt stöd även för den kommunala huvudmannens verksamheter. Både fristående och kommunala skolor söker alltså ersättning för extraordinärt stöd hos förvaltningens avdelning för Barn- och elevhälsa. Beslutet för de fristående skolorna är ett myndighetsbeslut och de kan överklaga ett avslag till förvaltningsrätten, vilket inte de kommunala skolorna kan göra.

Vi kommer i rapporten att använda begreppet **tilläggsbelopp** i relation till fristående och **EOS** i relation till kommunal verksamhet.

Se närmare om extraordinärt stöd och tilläggsbelopp under avsnitten *Nuvarande organisation med resursenheter hos kommunal huvudman* och *Bestämmelserna om tilläggsbelopp*.

Central särskild undervisningsgrupp (CSU)/resursenhet

Den kommunala huvudmannen för grundskola i Uppsala har valt att anordna centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU). Med detta menas särskilda undervisningsgrupper med helt anpassad lärmiljö som tar emot elever från olika skolenheter under samma huvudman. **Grupperna benämns ibland också resursenheter, men i denna rapport kommer benämningen CSU att användas eftersom det knyter närmare till lagstiftningen.**

CSU har tillskapats för att kunna möta elever i behov av extraordinärt stöd som en enskild skola har svårt att kunna erbjuda. De har en organisation med särskilt små undervisningsgrupper, hög lärartäthet och har utöver lärare också annan specialistkompetens. Det är rektor som beslutar om placering i CSU. Se närmare beskrivning av CSU under avsnitten *Skillnad mellan CSU och resursskola* samt *Nuvarande organisation med CSU hos kommunal huvudman*.

Det finns också särskilda undervisningsgrupper som varje rektor anordnar på sin skola för att under kortare eller längre tid kunna ge de egna eleverna särskilt stöd i en liten anpassad grupp. Denna rapport tar inte upp dessa grupper.

Resursskola

En resursskola är en skola som begränsar sitt mottagande till elever som behöver särskilt stöd. Resursskolor är ofta små skolenheter som vanligen kännetecknas av anpassade lärmiljöer med små elevgrupper och hög personaltäthet. En resursskola är en egen skolenhet med egen rektor och vårdnadshavare kan själva söka dit.

Både fristående och kommunal huvudman kan driva en resursskola. En fristående huvudman måste ha Skolinspektionens godkännande för att driva resursskola. En kommun kan själv välja att starta en sådan verksamhet.

Inom Uppsala finns idag enbart en resursskola, den fristående skolan Magelungen.

Se närmare beskrivning av resursskola under avsnittet *Skillnad mellan CSU och resursskola*.

Skillnad mellan CSU och resursskola

Skillnader mellan CSU och resursskola visas i nedanstående tabell. Delen om resursskola är i huvudsak hämtad här: [Resursskolor - Skolverket](#)

	CSU i Uppsala kommun	Resursskola
Definition	En central särskild undervisningsgrupp som tar emot elever i behov av extraordinärt stöd från olika skolor.	En skola som begränsar sitt mottagande till elever som behöver särskilt stöd.
Vem får gå?	CSU är endast inriktade mot elever som behöver sådant särskilt stöd som den specifika gruppen erbjuder. Åtgärdsprogram krävs.	Resursskolor är endast inriktade mot elever som behöver sådant särskilt stöd som den specifika resursskolan erbjuder. Åtgärdsprogram krävs.
Vem söker plats?	Rektor.	Vårdnadshavare eller rektor om vårdnadshavare medger
Kan elev placeras mot vårdnadshavares vilja?	Ja, det är juridiskt möjligt.	Nej.
Hur sker placeringen om det finns fler sökande än platser?	Huvudmannen bedömer om eleven tillhör CSU målgrupp och vem som har störst behov av platsen. Rektor beslutar om placering.	Huvudmannen bedömer om eleven tillhör skolans målgrupp och vem som har störst behov av platsen. Huvudman beslutar om placering.
Hur fungerar placeringen?	Eleven är inskriven i sin hemskola men placerad i CSU. Hemskolans rektor har ansvaret för eleven.	Eleven är inskriven och placerad på resursskolan. Skolan har egen rektor.
Har eleven rätt att gå kvar oavsett utveckling?	Nej. Denna placering ska vara inom ett åtgärdsprogram och därmed regelbundet följas upp och utvärderas.	Nej. En elevs placering ska regelbundet följas upp och utvärderas. Det ska göras en analys av om eleven är eller inte är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis. En kommuns beslut om att en elev inte får behålla sin plats vid en resursskola får överklagas till ÖKN. Huvudregeln är att elever i fristående skolor, inklusive fristående resursskolor, har rätt att gå kvar i den skola där de blivit mottagna. En

		huvudman för en fristående skola behöver dock inte fortsätta ge utbildning åt en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om hemkommunen beslutat att inte lämna tilläggsbelopp för eleven med hänvisning till att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.
--	--	--

Ur vårdnadshavarens perspektiv är alltså den avgörande skillnaden mellan CSU och resursskola att det är vårdnadshavaren som själv söker till resursskolan medan det är rektor som tar beslut om att göra en ansökan till CSU. I båda fallen gör dock huvudmannen en bedömning av om eleven tillhör målgruppen och vilka elever som har störst behov av placeringen.

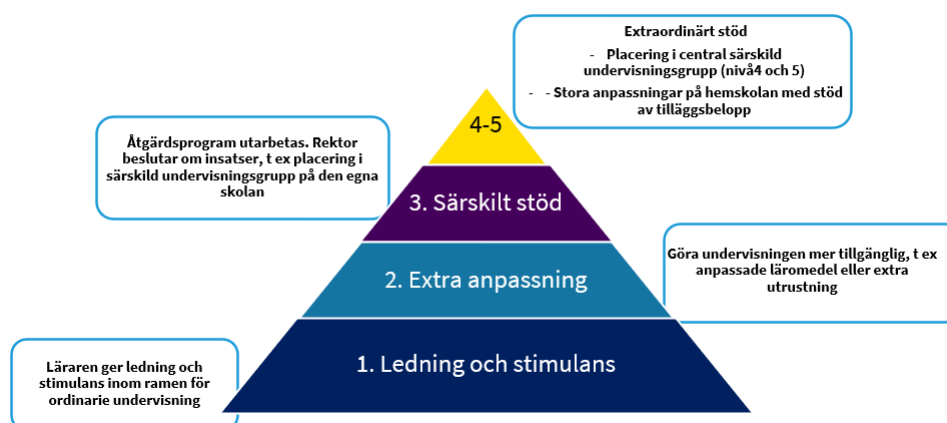
Uppdraget om undervisning i mindre sammanhang

I samband med nedläggningen av den fristående skolan Kajan, aktualiserades ett behov av att undersöka olika långsiktiga alternativ till skolgång för elever som har behov av undervisning i litet sammanhang hos den kommunala huvudmannen. Redan sedan tidigare finns sådana lärmiljöer i CSU, men mottagandet av eleverna från Kajan och de berättelser som vårdnadshavare gav uttryck för, visade på ett behov av fortsatt utveckling.

Utbildningsförvaltningen har tittat på de två alternativen att ytterligare utveckla CSU och förutsättningarna för att starta en resursskola i kommunal regi.

Nuvarande organisation med CSU hos kommunal huvudman

Som framgått inledningsvis i rapporten finns olika nivåer av stöd.



Nivåerna 1–3 är stöd som ska ges inom den vanliga undervisningen eller i en särskild grupp på hemskolan.

Extraordinärt stöd ges i många fall till elever inom ramen för hemskolans verksamhet. Den kommunala huvudmannen för grundskola i Uppsala har valt att också anordna centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU) för att möta elever i behov av extraordinärt stöd.

Med en CSU avses en central särskild undervisningsgrupp som tar emot elever från olika skolenheter under samma huvudman. Placering på en resursenhet på nivå 4 eller 5 kan bli aktuell när insatser som extra anpassningar och särskilt stöd inte fungerat i ordinarie grundskola och elevens behov av särskilt stöd i den pedagogiska, sociala och fysiska lärmiljön är så omfattande att de inte kan eller är mycket svåra att tillgodose här. Eleverna behöver nära stöd av personal under hela skoldagen.

Undervisning i liten undervisningsgrupp, stöd av assistent, enskild undervisning, kommunikativt stöd, stöd av socialtjänst kan vara exempel på insatser som hemskolan prövat innan ansökan om placering på CSU görs.

För placering i CSU gäller att hemskolans rektor beslutar om att ansöka om placering och skickar ansökan till en särskild grupp på huvudmannanivå som bedömer om eleven tillhör målgruppen för CSU. Om eleven bedöms tillhöra målgruppen tar rektorn beslutet om placering.

Eleven behåller sin plats i hemskola även under placering i CSU. En gång per termin gör CSU och hemskolan en uppföljning av placeringen för bedömning om placeringen ska fortsätta eller om eleven bör slussas tillbaka till ordinarie undervisning.

CSU ska utöver hög lärartäthet ha för verksamheten relevant specialistkompetens. Exempelvis speciallärare, logoped, psykolog och/eller personal med kompetens att hantera problemskapande beteende.

CSU 4

CSU 4 erbjuder stöd för elever som är i varaktigt behov av särskilt liten undervisningsgrupp och särskilt stöd. Eleverna har **i huvudsak sin undervisning tillsammans med andra elever i resursenheten**, men kan i tillfälliga, korta perioder även ha enskild undervisning.

CSU 4 ligger i samma byggnad som en grundskola och den skolan svarar för verksamheten.

Fram till årsskiftet 2024/25 fanns enbart CSU 4 Palmblad med 19 platser som tar emot elever med varaktigt behov av mindre sammanhang, till exempel långsam inlärningstakt, låg kognitiv förmåga, vissa psykosociala svårigheter eller mildare autistiska drag. Under våren 2025 har ytterligare tre CSU 4 startat, huvudsakligen i syfte att på ett bra sätt kunna ta emot elever från Kajan, men också utifrån behov i den egna verksamheten. Dessa är knutna till Sverkerskolan (Kajutan). Tuna skola samt Västra Stenhagenskolan. Det finns behov av ytterligare utökning.

Sammantaget finns idag cirka 90 platser i CSU 4.

CSU 5

CSU 5 erbjuder stöd för elever som har varaktiga behov av särskilt liten undervisningsgrupp, **ofta i form av enskild undervisning i längre perioder**.

CSU 5 är idag fem till antalet. Två enheter erbjuder stöd för elever med autismspektrumtillstånd och/eller språkstörning samt hörselproblematik (Pilskolan åk

1-6, Videskolan åk 6-9). Problematikerna går ofta i varandra och eleverna har inte sällan flera diagnoser som bidrar till att stödbehovet är omfattande. Vanligt för elever inom autism- och språkstörningsspektrum är stort behov av kommunikativt och socialt stöd. Eleverna har stora behov av enskild undervisning. Eleverna finner det ofta utmanande att tolka ansiktsuttryck, kroppsspråk och tonfall hos andra. Sociala situationer känns många gånger överväldigande eller förvirrande. Svårigheter att förstå och uttrycka känslor kan leda till utbrott eller självskadande beteende. Det finns ett starkt behov av förutsägbarhet och rutiner.

Tre enheter erbjuder stöd för elever med utagerande och normbrytande beteende. (Stacken åk 1–6, Tallskolan åk 5–9, Oxelskolan åk 6–9). Dessa elever klarar inte av de större och mer socialt utmanande miljöer som vanliga grundskolor är. Eleverna uppvisar ofta ett riskbeteende för sig själva och andra. Det kan handla om våld, verbala kränkningar och övergrepp. Särskilda utmaningar finns kring elever som är en del av kriminella miljöer. I stort sett samtliga av dessa elever har en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF). De centrala resursenheterna som tar emot elever med utagerande och normbrytande beteenden är förlagda i separata byggnader, med avstånd till grundskolor. Eleverna har oftast haft en negativ påverkan på andra elever i sin hemskola gällande trygghet och arbetsro. Bristande skolbakgrund och problematisk fritid är genomgående för eleverna som i stort sett består av pojkar.

Sammantaget finns idag cirka 100 platser i CSU 5.

Omvärldsspaning, kommunal resursskola

Uppsala kommun har idag ingen kommunal resursskola. Efter kontakt med andra kommuner konstateras att det är stora variationer i organisation/planering för organisation av resursskola.

Variationerna består bland annat i olika placering av skolorna, där vissa är frikopplade från grundskolor i egna byggnader/lokaler med egna rektorer, medan andra är lokaliserade i en grundskola och grundskolans rektor även är rektor för resursskolan. Också storlek på resursskolorna skiljer, då ett par kommuner har skolor för 60 till 80 elever, medan andra har skolor för mellan 10 upp till 30 elever.

Några kommuner har tydlig inriktning för mot autism/språk/hörselproblematik där ansökan behöver innefatta diagnosunderlag, medan andra kommuner har en mer generell beskrivning av kriterier som till exempel "omfattande och varaktigt behov av särskilt stöd." Någon kommun har resursskolor där en skola har inriktning autism och en annan har en mer generell inriktning. Vissa kommuner tar inte emot elever med behov av enskild undervisning eller elever med riskbeteende/kriminalitet/utagerande, utan de eleverna är kvar på sina hemskolor.

Gemensamt för kommunerna är att eleverna i utgångsläget ingår i grupper med cirka 10 elever, där elevernas behov av stöd tillgodoses med hjälp av en flexibel personaltäthet och specialistkompetens.

Resursskolorna tar emot elever i olika ålderskategorier. Några har årskurs 1-9, andra har årskurs 4-9 etc. En kommun har intag från förskoleklass.

Bedömning av antagning av elever görs av centrala mottagningsgrupper/utredningsteam där specialistkompetenser som psykolog, logoped, specialpedagog och skolläkare kan ingå. I vissa kommuner ingår även ledningsfunktion från central barn- och elevhälsa. Några har även resursskolans skolledning med i mottagningsgrupp.

Kommuner vittnar också om att de enbart har möjlighet att ta emot en liten del av alla som söker till resursskolan.

Bedömning

Målsättningen är att skapa en organisation som ger fler elever i behov av extraordinärt stöd tillgång till undervisning i helt anpassad lärmiljö.

Vid den dialog som hölls med Funktionsrådet i Uppsala den 9 juni, framfördes att det vore önskvärt med en resursskola. En resursskola har fördelen att vårdnadshavare själva har möjlighet att söka till skolan, även om det är huvudmannen som sedan gör urvalet av vilka elever som bäst motsvarar skolans målgrupp och som ges platserna. En resursskola kan också ses som en mer stabil placering för elever med långvariga behov av stöd.

Både i en kommunal resursskola och i en CSU gäller att elevens behov av stöd regelbundet ska följas upp. Det ska göras en analys av om eleven är eller inte är i behov av det särskilda stödet även fortsättningsvis. I en kommunal resursskola finns juridiskt inte samma huvudregel om rätt att gå kvar i den skola där de blivit mottagna som finns i en fristående resursskola. Detta skapar otydlighet för vårdnadshavare och elev som kan ha en befogad förväntan att få stanna på en skola som man har valt och blivit mottagen på.

Samtidigt finns i en resursskola en högre förväntan på att inom den egna skolans ram möta elevs stödbehov även om behovet över tid förändras. (Det finns till exempel i en resursskola inte rättighet att omplacera en elev med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero.) Det försvårar möjligheterna att med hög kvalitet anpassa stödet till eleven vid en ändrad behovsbild.

Utbildningsförvaltningen bedömer att det bästa i nuläget är att fortsätta på inslagen väg med att utveckla fler CSU i stället för att starta en kommunal resursskola.

Den påbörjade processen med utveckling av fler CSU 4 behöver fortsätta för att uppnå cirka 140–180 platser. Även platser i CSU 5 behöver på sikt utökas så att det framöver finns upp till 120 platser.

En sådan utökning ökar tydligt elevers tillgång till en helt anpassad lärmiljö och det är en lösning som ger en större flexibilitet än en resursskola. Det ger möjlighet att möta elevers behov av mer permanent placering i mindre undervisningssammanhang, samtidigt som en slussning tillbaka till vanlig grundskola underlättas för de elever som gynnas av en sådan övergång. Elever placerade i resursskola riskerar att bli kvar även om de visar att de behöver få chansen i en grundskolas sammanhang för att utvecklas vidare, framför allt inför gymnasiet.

Flexibiliteten blir också större i de fall där elevens svårigheter tilltar med stigande ålder och där resursskolans kompetens och resurser inte längre är tillräckliga. Är eleven placerad i en CSU så underlättas en förändrad placering som bättre motsvarar elevens nya behov. Som beskrivits ovan finns CSU som har olika inriktningar, till exempel utmanande beteende eller autism/ språkstörning

Ansökan och placering i en resursskola sker i samband med skolstart och om det finns fler sökande än platser så kommer skolan att fyllas redan vid höstterminens start. Det finns då inte möjlighet att ta emot fler elever även om det under läsårets gång uppdagas elever som skulle ha haft större behov av platsen än de elever som redan placerats i skolan. I en organisation med flera CSU finns en större flexibilitet att ta emot elever kontinuerligt under läsåret och att anpassa grupper utifrån olika behov.

Att starta en resursskola är en mer ekonomiskt sårbar lösning. Eftersom resursskolan är en självständig skolenhet behöver alla funktioner finnas, till exempel vad gäller rektor. I en CSU kan sådana resurser samordnas med den skola som gruppen är knuten till. Det är också svårare att anpassa resurser i en skolenhet där alla elever har stora stödbehov. Om kommunen driver en resursskola så har vidare en fristående resursskola rätt till samma ekonomiska förutsättningar även om eleverna i de båda skolorna har olika omfattande behov.

Vårdnadshavare har i samband med nedläggningen av Kajan påtalat de svårigheter och den oro som uppstår vid skolbyten till exempel när kommande årskurs inte finns på skolan. Om en elev har en plats i en CSU kan det uppstå en osäkerhet om nästkommande rektor kommer att göra samma bedömning och låta placeringen i CSU kvarstå. Samma oro uttrycktes vid dialogen med Funktionsrätt i Uppsala den 9 juni. Vid dialogen med Funktionsrätt framfördes också önskemål att kunna få en annan bedömning/möjlighet att överklaga i fall där rektor gör en annan bedömning av elevens behov än vad vårdnadshavaren gör.

Det är viktigt att sträva efter så god kontinuitet och förutsägbarhet som möjligt för både vårdnadshavare och elever. Förvaltningen kommer att se över möjligheter att underlätta skolövergångar för den berörda målgruppen så att elever med fortsatt behov av en anpassad lärmiljö får en så smidig övergång som möjligt. Förvaltningen avser också att skapa större tydlighet om den möjligheter som finns för vårdnadshavare att överklaga rektors beslut om åtgärdsprogram där en av insatserna kan vara placering i CSU.

Utökningen av platser på CSU behöver kombineras med en sänkt kostnad för den placerande rektorn så att placeringen inte på ett orimligt sätt påverkar undervisningen för de andra eleverna på skolan. Det behövs också en hantering av finansieringen som minskar administrationen för rektorer. Se vidare nedan.

Med en större utökning av platserna på CSU, en lägre kostnad för rektor att placera elev samt en översyn för att underlätta vid skolövergångar, ges en större stabilitet och förutsägbarhet för vårdnadshavare samtidigt som det finns en nödvändig flexibilitet om elevers behov förändras. Det ger också inom hållbara ekonomiska ramar fler elever tillgång till extraordinärt stöd i en helt anpassad lärmiljö.

Uppdraget om att underlätta placering i CSU

Bestämmelserna om tilläggsbelopp

Bestämmelserna om tilläggsbelopp påverkar bedömningen om hur placering i CSU kan underlättas. De redovisas därför här.

Lagstiftningens bestämmelser om tilläggsbelopp avser bara fristående huvudmän. Resurser för extra anpassningar och särskilt stöd ska i de allra flesta fall bekostas av det grundbelopp som kommunen betalar ut till enskilda huvudmän. Tilläggsbeloppet är ett bidrag utöver detta grundbelopp, som bara beviljas i undantagsfall för elever som har behov av extraordinärt stöd ([Ansöka om tilläggsbelopp - Skolverket](#))

Extraordinära stödåtgärder är insatser utöver det särskilda stödet. Det handlar om omfattande åtgärder som väsentligt avviker från det skolan ska göra inom grundbeloppet och för dessa insatser kan fristående huvudmän ansöka om ett tilläggsbelopp.

Uppsala kommun har valt att tillämpa samma bestämmelser även för den kommunala huvudmannens verksamheter. Det innebär att kommunala skolor söker ersättning för elever i behov extraordinärt stöd (EOS) på samma sätt som fristående skolor (tilläggsbelopp) även om denna hantering inte föreskrivs i lagstiftningen. Lagstiftningen om tilläggsbelopp för fristående huvudmän ger däremot en vägledning i vilken typ av stödåtgärder som bedöms vara extraordinära och inte förväntas täckas inom ramen för grundbeloppet.

Regeringen har 2024 gjort förtydligande i en av skolförordningens (2011:185) bestämmelser avseende tilläggsbelopp. Förtydligandet ger ytterligare vägledning i vad som avses med extraordinärt stöd.

”Extraordinära stödåtgärder kan avse exempelvis assistenthjälp, anpassning av lokaler eller en helt anpassad lärmiljö. Extraordinära stödåtgärder kan riktas till bland andra barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro.

Med en helt anpassad lärmiljö enligt andra stycket avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.” (14 kap. 8 a § skolförordningen)

CSU 4 och CSU 5 hos den kommunala huvudmannen motsvarar skolförordningens beskrivning av helt anpassad lärmiljö.

Bedömningen av ersättningen för extraordinärt stöd/tilläggsbeloppet bygger på varje enskild elevs behov och betalas därmed inte ut enbart för att en skola har tillskapat en särskild organisation eller har en viss personalkompetens. Det ska vara påvisat att den enskilde eleven har behov av det extraordinära stödet som inte kan ges inom ramen för extra anpassningar och särskilt stöd. Idag gör den kommunala huvudmannen sådan bedömning redan i samband med placeringsprocessen i CSU 4 och 5.

Nuvarande ersättningsmodell för CSU

CSU 4 och 5 har idag följande finansiering

- Resursenhetsersättning. Ersättning per elev direkt från hemkommunnivå om enheten uppfyller vissa kvalitetskrav vad gäller personaltäthet och kompetens. Ersättningen ges till både kommunala och fristående resursenheter.
- Ersättning från den skola som placerar en elev på CSU.
- Den kommunala huvudmannen tar in pengar från samtliga skolors grundbelopp och ger en ersättning till CSU. Detta syftar till att kunna hålla nere kostnaden för den enskilda placerande skolan.
- Ersättning för extraordinärt stöd (EOS) kan sökas för enskild elev på samma premisser som fristående huvudmän

Förslag till ny ersättningsmodell för CSU hos kommunal huvudman

Som framgår tidigare i denna rapport bedömer utbildningsförvaltningen behov av utökning av platser på CSU 4. För att på ett effektivt sätt kunna utöka den organisationen av CSU behövs en annan modell för hur verksamheten ska finansieras. Den nuvarande finansieringsmodellen är administrativt betungande och drabbar övriga elevers grundbelopp utifrån att verksamheten är kostsam för hemskolans rektorer, utöver den kostnad som betalas som overhead av alla kommunala grundskolor.

De kommunala CSU föreslås från och med 2026 finansieras dels genom ett direkt anslag för extraordinärt stöd till den kommunala grundskolan, dels genom ersättning från placerande skola. Anslaget ska motsvara det belopp som tidigare tagits in från alla kommunala grundskolors grundbelopp samt det belopp som beviljats inom ramen för extraordinärt stöd (EOS). Det innebär att det då inte längre är möjligt att ansöka om EOS för dessa elever på det sätt som fristående skolor gör. Detta anslag ersätter också den nuvarande resursenhetsersättningen.

Konsekvensen i den kommunala verksamheten av förslaget blir

- en minskad administrativ belastning eftersom rektorer som placerar elev i CSU inte längre söker EOS.
- en ekonomisk lättnad i alla grundskolor eftersom det inte längre tas finansiering från alla skolors grundbelopp.

Ambitionen är också att minska kostnaden för den skola som placerar en elev i CSU. Det förutsätter dock ett ökat budgetutrymme.

Skolverket har 2021 genomfört en utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp och i rapporten framgår att i stort sett samtliga tio deltagande kommuner har gått från en hantering där även kommunala skolor tidigare kunde ansöka om tilläggsbelopp till att det numera enbart gäller fristående skolor. De kommunala skolorna ersätts på annat sätt för elever med extraordinärt stödbehov. Det framgår vidare att kommunerna valt att göra denna förändring främst utifrån att det var administrativt omständligt och betungande att hantera ansökningar från både kommunala och fristående skolor.

Kommuner har en valfrihet i hur man ska utforma ersättningen till den egna verksamheten så länge kommunen säkerställer att elever i fristående verksamheter inte missgynnas. I förarbeten anges även att principen om bidrag på lika villkor inte kan tillämpas på samma sätt för tilläggsbelopp som för grundbeloppet eftersom kommunen har en skyldighet att tillgodose alla elevers behov av särskilt stöd (prop. 2009/10:165 s.745-746).

I och med den bedömning av varje elevs stödbehov och den kvalitetssäkring som görs inför placering i CSU 4 och CSU 5 säkerställs att de elever som ges placering har behov av sådant extraordinärt stöd som skulle kunna beviljas tilläggsbelopp i en fristående verksamhet. Det är därför inte motiverat att ha en bedömningsprocess både för placering i CSU och ytterligare en bedömningsprocess för att få ersättning för denna insats.

Den föreslagna förändringen avser enbart de helt anpassade lärmiljöerna i CSU. För elever som har behov av extraordinärt stöd på sin hemskola fortsätter de kommunala grundskolorna att söka EOS på samma sätt som tidigare och på samma sätt som de fristående skolorna.

Förslag att avveckla resursenhetsersättningen och istället införa en resursskoleersättning

I och med förslaget ovan om anslagsfinansiering till CSU och förändringen i förordningen om tilläggsbelopp som tydliggör att behovet av en helt anpassad lärmiljö med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens är grund för ansökan om tilläggsbelopp, så finns inte längre behov av en resursenhetsersättning.

Förslaget är därför att den nuvarande modellen för resursenhetsersättning tas bort och i stället införs en resursskoleersättning som ges till skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd.

Resursenhetsersättningen

Resursenhetsersättningen beslutades av utbildningsnämnden 2021-11-17 (UBN-2021-06595) och blev en del av ersättningarna för pedagogisk verksamhet från och med 2022. Resursenhetsersättningen har varit ett komplement till ersättningarna i skollagen och togs fram för att möjliggöra att elever med omfattande behov av särskilt stöd kan erbjudas verksamheter som är organiserad för att möta deras behov. Ersättningens målgrupp har dels varit resursskolor, dels varit CSU med elever från flera skolenheter under samma huvudman. De verksamheter som uppfyller de av nämnden beslutade kriterierna har kunnat ansöka om ersättningen, både kommunala och fristående huvudmän. Ersättningen har inte påverkat verksamheternas möjligheter att ansöka om tilläggsbelopp/EOS. Med det förtydligande av förordningen som kom 2024 kan det betyda att extraordinärt stöd ersätts dubbelt.

För den kommunala huvudmannen ersätts resursenhetsersättningen i förslaget med ett direkt anslag. För fristående huvudmän med vanliga grundskolor tillämpas lagstiftningen om tilläggsbelopp.

Resursskoleersättning

För en resursskola som begränsar sitt mottagande till enbart elever i behov av särskilt stöd finns anledning att tillskapa en resursskoleersättning. En sådan skola har högre kostnader än en vanlig grundskola. Den främsta orsaken till ökade kostnader är en hög lärartäthet i kombination med att det är färre elever per undervisningsgrupp samt ett ökat behov av specialistkompetens. Enheterna är även ofta mindre i storlek och har därför svårare att omfördela medel då samtliga elever på skolan har behov av särskilt stöd.

Det är viktigt att verksamheten har en ekonomisk stabilitet som gör att man kan bibehålla specialistkompetensen även vid viss skiftning i elevantalet.

En resursskoleersättning ger rimliga och långsiktiga förutsättningar för fristående verksamhet i Uppsala kommun som idag bedriver skola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd. En ersättningsmodell för resursskolor ger även förutsättningar för en eventuell kommunal resursskola. Resursskolor kan även fortsatt ansöka om tilläggsbelopp.

Förvaltningen kommer att ta fram ett förslag till modell för resursskoleersättning i dokumentet Beskrivningar av pedagogisk verksamhet som kommer att behandlas på nämndens sammanträde i september.

Förslag i sammanfattning

Sammanfattningsvis läggs följande förslag i rapporten.

- Den kommunala huvudmannen utökar antalet platser i CSU för att bättre möta elever som har behov av undervisning i mindre sammanhang.
- Möjligheter att underlätta stadieövergångar för den berörda målgruppen bör ses över så att elever med fortsatt behov av en anpassad lärmiljö får en så smidig övergång som möjligt. Det ska också skapas större tydlighet kring vårdnadshavares möjligheten att överklaga rektors beslut om åtgärdsprogram där placering i CSU kan vara en insats.

- För att underlätta placering i de kommunala CSU finansieras dessa från och med 2026 dels genom ett direkt anslag för extraordinärt stöd till den kommunala grundskolan och dels genom ersättning från placerande skola. För dessa elever kan då inte sökas ytterligare ersättning för EOS.
- Ambitionen är också att minska kostnaden för den skola som placerar en elev i CSU. Det förutsätter dock ett ökat budgetutrymme.
- Den nuvarande modellen för resursenhetsersättningen tas bort och istället införs en resursskoleersättning som ges till skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd.

Konsekvenser för barn och elever

Utökningen av antalet platser i kommunens centrala särskilda undervisningsgrupper (CSU) bidrar till att säkerställa att alla elever erbjuds en utbildning där de har möjlighet att lyckas i skolan. Utökning syftar till att erbjuda fler elever en helt anpassad lärmiljö som tar hänsyn till deras individuella förutsättningar och behov.

Förslaget om ändrad finansiering gagnar också elevers undervisning generellt eftersom kostnaden för CSU i mindre utsträckning belastar alla skolornas grundbelopp. Om det dessutom går att sänka en skolas kostnad för placering i CSU underlättas situationen särskilt för övriga elevers undervisning i den skolan.

Kommunen har ett långgående ansvar att säkerställa att alla barn, oavsett funktionsvariation, får tillgång till en likvärdig och anpassad utbildning. Detta ansvar regleras i både skollagen och barnkonventionen.

Enligt 3 kap. 3 § skollagen ska elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ges särskilt stöd. Detta gäller i synnerhet elever med funktionsnedsättningar som påverkar deras lärande. Kommunen är skyldig att utreda behovet av stöd och att vidta åtgärder som är nödvändiga för att eleven ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Enligt artikel 28 i barnkonventionen har varje barn rätt till utbildning. Artikel 23 betonar att barn med funktionsnedsättning har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv samt till aktivt deltagande i samhället. Utbildningen ska utformas så att dessa barn får det stöd de behöver för att utvecklas och delta på lika villkor.

Konsekvenser för fristående huvudmän

Förslaget om ändrad finansiering för CSU i kommunal verksamhet påverkar i sig inte de fristående huvudmännen.

Resursenhetsersättning har under vårterminen 2025 beviljats den fristående grundskolan Magelungen (resursskola) och Ansgarsskolornas resursenhet Pluggeriet. Förslaget innebär att den ersättningen tas bort.

Magelungen kommer istället att kunna ansöka om resursskoleersättning. Ansgarsskolorna kan ansöka om tilläggsbelopp för eleverna i sin resursenhet.

Fristående verksamheter har fått information om uppdragen på ledningsmöte lägeskommun den 23 april och om förslagen till beslut den 3 juni. Information har också givits på stormöte för fristående grundskolor den 21 maj.

Enskilda möten har hållits med de särskilt berörda verksamheterna Magelungen och Ansgarsskolorna den 2 respektive 3 juni.

Magelungen är positiva till förslaget om resursskoleersättning. De vill gärna vara med och lämna synpunkter på den kommande modellen för ersättning och kommer att bjudas in till ett möte för detta efter sommaren.

Ansgarsskolorna tycker att det är tråkigt att den lokala resursenhetsersättningen försvinner då den har varit en viktig del i finansieringen av deras resursenhet. Förvaltningen kommer som ett stöd till Ansgarsskolorna ge en workshop i hur de kan ansöka om tilläggsbelopp för eleverna i deras resursenhet. De har även fått information om möjligheterna att ansöka om tillstånd för resursskola.

Ekonomiska konsekvenser

För att göra kostnaden lägre för skolor som placerar elev i CSU samt minska negativ ekonomisk påverkan på andra elevers undervisning, behövs ett ekonomiskt tillskott i 2026 års budget. De förutsättningar som ges i kommande Mål och budget kommer att avgöra hur stor förändring som kan göras vad gäller den kostnad som hemskolan betalar vid placering. Förutsättningarna i Mål och budget påverkar också hur hög resursskoleersättningen kan bli.

Hemskolorna betalar idag i spannet 231 tkr-304 tkr per elev och år för plats i CSU 5. Motsvarande kostnad för hemskolans i CSU 4 är i spannet 154 tkr-203 tkr. Dock behåller hemskolan det grundbelopp och den strukturerersättning som eleven genererar.