



Barn och skolnämndens arbetsutskott

§57

Dnr BSN 2023-440

Utredning resursförskola Beslut

1. Barn- och skolnämnden har tagit del av barn- och utbildningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Barn- och skolnämnden beslutar att uppdraget därmed är avslutat.
3. Barn- och utbildningskontoret får i uppdrag att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla och stärka processerna kring särskilt stöd.

Sammanfattning av ärendet

Barn- och utbildningskontoret har utifrån uppdrag från kommunfullmäktige till barn- och skolnämnden i mål och budget 2022–2024 utrett förutsättningarna för att införa en resursförskola¹. Med resursförskola avses här en förskola som enbart tar emot vissa barn med mycket omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar. Utredningen har visat att behovet av en sådan förskola finns men är litet. Det kan därför tillgodoses av en befintlig fristående förskola i Norrtälje med den inriktningen. Förvaltningen föreslår mot bakgrund av detta att en resursskola i kommunal regi inte bör startas upp. Barn- och utbildningskontoret kommer i stället inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla och stärka processerna kring särskilt stöd.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande Resursförskola

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om barn- och skolnämndens arbetsutskott kan besluta i enlighet med barn- och utbildningskontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att barn- och skolnämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Skolchef förskola

Avdelningen för kvalitetsutveckling och strategisk planering



Enheten för resultat och analys

Centrala barn- och elevhälsan

Registrator BSN

Paragrafen är justerad

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande



Barn- och utbildningskontoret

Handläggare: Therese Wirback
Titel: Statistiker
E-post: therese.wirback@norrtalje.se

Till: Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott

Utredning gällande resursförskola

Förslag till beslut

1. Barn- och skolnämnden har tagit del av barn- och utbildningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Barn- och skolnämnden beslutar att uppdraget därmed är avslutat.
3. Barn- och utbildningskontoret får i uppdrag att inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla och stärka processerna kring särskilt stöd

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

Barn- och utbildningskontoret har utifrån uppdrag från kommunfullmäktige till barn- och skolnämnden i mål och budget 2022–2024 utrett förutsättningarna för att införa en resursförskola¹. Med resursförskola avses här en förskola som enbart tar emot vissa barn med mycket omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar. Utredningen har visat att behovet av en sådan förskola finns men är litet. Det kan därför tillgodoses av en befintlig fristående förskola i Norrtälje med den inriktningen. Förvaltningen föreslår mot bakgrund av detta att en resursskola i kommunal regi inte bör startas upp. Barn- och utbildningskontoret kommer i stället inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet utveckla och stärka processerna kring särskilt stöd.

Ärendet

Beskrivning

2021 utreddes behovet av en kommunal resursskola i Norrtälje kommuns grundskola med verksamhet för elever i behov av särskilt stöd². Utifrån detta arbete gavs ett uppdrag att utreda ett eventuellt behov av en kommunal resursförskola i de norra delarna av kommunen. Denna utredning avrapporteras i detta tjänsteutlåtande.

Begreppet "resursförskola" finns inte i skolans författning på samma sätt som grundskolans resursskola³. Ibland kan förskolebarn gå i en specialiserad förskoleverksamhet med benämningen "resursförskola" och flera olika varianter på sådan verksamhet finns runt om i Sverige. Vad som definieras som en resursförskola är dock ej reglerat vare sig i lag, förordning eller föreskrift.

Vid samtal och intervjuer med rektorer, förskolans verksamhetschef samt projektledare för förskolan i fokus framkom att det initiala önskemålet av en resursförskola baserades på ett upplevt behov av en förskola som tar emot barn med mycket stora funktionsnedsättningar, framför allt svår autism.

Det framkom även att de barn som har denna typ av omfattande behov generellt är en mycket liten grupp som inte heller är koncentrerad till en specifik del av kommunen. Det upplevda behovet i

¹ Mål- och budget 2022-2024: https://www.norrtalje.se/globalassets/0-dokument/dokument-kommun--politik/dokument-ekonomi/mal-och-budget-2022-2024_nk.pdf

² Dnr BSN 2021-133

³ Skolverket. Lagar och förordningar: www.skolverket.se/regelverk

kommunens norra delar kan inte konstateras finnas i dagsläget. Det är således inte möjligt att förutse var i kommunen barn med denna typ av behov kan komma att finnas i framtiden.

I förskolan finns, till skillnad från skolan, på ett tydligare sätt plats för alla. Det finns inte heller specifika kunskapskrav såsom i skolan⁴. Tidiga insatser är dock viktiga för att ge barn möjlighet att utvecklas så långt de kan utifrån sina förutsättningar⁵. Mycket talar för att det i dagsläget förekommer bristfälliga behovskartläggningar i förskolan och att stöd vid identifierat behov sätts in godtyckligt, för sent och/eller inte i den omfattning som behövs⁴. Men i vissa fall kan det finnas sådant behov som motiverar en särskild verksamhet.

I Norrtälje tätort finns den fristående förskolan Balder som tar emot barn med omfattande funktionsnedsättningar, till exempel barn med svår autism eller andra medfödda funktionsvariationer. Vanligen finns fem barn inskrivna på Balder⁶ men förskolan har godkännande för att ta emot åtta barn. Förskolan har haft ett tämligen konstant söktryck de senaste fyra åren med ett till två nya barn per år⁷.

Utöver Balders förskola finns i dagsläget inte några särskilda avdelningar eller specialförskolor i Norrtälje kommun, även om det tidigare funnits viss verksamhet. Mellan 1993 och 2008 fanns avdelningen Snövit på Parkens förskola som tog emot barn med språksvårigheter. Totalt var cirka 70 barn inskrivna där under verksamhetens 15 år. Den huvudsakliga anledningen till nedläggningen var att verksamheten betraktades som exkluderande och att forskning visade att barn med denna typ av svårigheter utvecklas bättre i en inkluderande verksamhet. Det har även funnits en avdelning på Solbacka förskola, Jupiter, för barn med autism.

Inkludering och tillgänglighet

Det svenska utbildningssystemet betraktas vanligen som inkluderande där undervisningen individanpassas⁸. Förskolor kan använda särskiljande lösningar men väldigt lite forskning pekar på att förskolor arbetar så⁴. Ibland förekommer dock resursavdelningar eller att arbete sker med ett enskilt barn utanför ordinarie barngrupp. Oftast handlar det då om att en annan verksamhet, såsom till exempel habilitering, kommer till förskolan och bistår med stödinsatser. Språkträning för ett enskilt barn sker ofta tillsammans med ytterligare några barn i barngruppen.

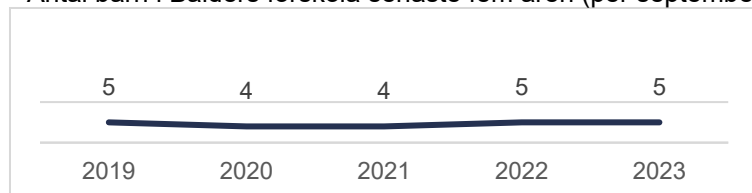
Att verksamheten är tillgänglig beskriver en verksamhet där alla, oavsett funktionsförmåga, är delaktiga⁴. Begreppet innefattar inte bara fysisk tillgänglighet utan även pedagogisk och social. I förskolor som har ett väl fungerande arbete med barn i behov av särskilt stöd är det tydligt att personalen genomför stödinsatser i den ordinarie verksamheten.

I förskolan anpassas dock inte alltid aktiviteter efter barnens behov och verksamheten kan inte alltid betraktas som tillgänglig⁴. Ibland kan ett barn som har behov av särskilt stöd till exempel sitta med i en samling med övriga barn men utan att aktivt få stöd i att vara delaktig. Anpassningen anses ibland

⁴ Skolinspektionen, 2017. Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Kvalitetsgranskning 2017.

⁵ Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, 2023. Forskning i korthet. Förskolans roll för att främja psykisk hälsa.

⁶ Antal barn i Balders förskola senaste fem åren (per september)



Källa: Beslutsstödet Rodret

⁷ Kontakt med Balders förskola via e-post

⁸ Joanna Giota, Ilze Lace & Ingemar Emanuelsson (2022): School achievement and changes in inclusive vs exclusive support over 50 years in Sweden regarding students with intellectual disabilities and special educational needs, Scandinavian Journal of Educational Research,

behöva ske på bekostnad av andra barn i gruppen och barnen med särskilda behov anses ha det bättre i en annan verksamhet. I dessa fall följs inte styrdokumentet eftersom det enligt dem är tydligt att verksamheten ska anpassas efter alla barn.

Skolinspektionens granskning av förskolor visar att arbete med hög kvalitet med barn i behov av särskilt stöd är ett komplext uppdrag⁹. Det finns dock ett flertal framgångsfaktorer som karaktäriserar väl fungerande verksamhet, till exempel en professionell stödfunktion samt drivande förskolechef.

Verksamhetsstöd och tilläggsbelopp

Norrtälje kommun har i egenskap av hemkommun en lagstadgad skyldighet att betala ut grundbelopp till de barn och elever i fristående förskolor och skolor som är i behov av extraordinärt stöd.

Kommunen har en liknande hantering för verksamheterna i egen regi och det benämns verksamhetsstöd. Omkring sex miljoner betalas ut i form av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd per läsår¹. Ungefär hälften av förskolorna ansökte om stöd de senaste två läsåren. Sammantaget rör det sig som om ansökningar som avser 200–250 barn per läsår, det vill säga cirka åtta procent av barnen.

Lagkrav

Läroplan för förskolan SKOLFS 2018:50
8 kapitlet 9 § Skollagen
25 kapitlet 2 § Skollagen

Koppling till gällande styrdokument

Verksamhetsplan 2023, dnr BSN 2022–497. Målområde 4.

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Att erbjuda en kommunal "resursförskola" för ett fåtal barn skulle innebära en stor kostnad för kommunen. Den skulle dessutom utmana underlaget för den redan etablerade fristående förskolan. Några specialverksamheter i Sverige har lagts ned på grund av sviktande barnunderlag. Det gäller även i storstadsområden där underlaget torde kunna vara större. Det är inte heller möjligt att förutse var i kommunen som det uppstår störst behov från år till år.

Kostnaden för en placering i ordinarie förskola är högre för barn som har ett omfattande behov av särskilt/extraordinärt stöd än för barn som ej har detta behov. En för låg ersättning tillsammans med bristande kunskap och miljö kan resultera i att barnet inte får sina behov tillfredsställda i den ordinarie förskolan. På enhetsnivå skulle det vara fördelaktigt ekonomiskt om det fanns en specifik "resursförskola" med egen budget.

Att inte ha tillgång till en förskoleverksamhet för vissa barn i behov av mycket omfattande stöd (här benämnd resursförskola) på andra ställen än i Norrtälje tätort kan bli svårare för de som bor långt ifrån Norrtälje. Detta gäller i synnerhet för barn vars vårdnadshavare inte kan skjutsa sitt barn. Ett alternativ är då att erbjuda färdtjänst vilket enligt Sirius medför en kostnad på cirka 540 000 kronor per läsår (1 148 kronor 2 * gånger per dag * 235 förskoledagar = 539 560 kronor) om barnet bor i Hallstavik. Det har funnits ett intresse för de som bor utanför Norrtälje att gå på Balders förskola¹⁰. De som vanligen börjar på förskolan kommer dock från Norrtälje tätort eller har vårdnadshavare som själva skjutsar barnet till förskolan eftersom skolskjuts inte finns inom förskolan.

Ett mindre troligt scenario är att antalet barn med mycket omfattande funktionsnedsättningar ökar mer än vad prognosen indikerar. I det fallet skulle inte Balder förskola kunna ta emot alla. Om Balders förskola skulle läggas ned kan de inte heller ta emot barnen.

Det kan finnas en risk att kartläggning och analys av barns behov och stöd i den ordinarie förskolan inte genomförs lika rigoröst om det i stället finns en möjlighet att placera barn i en specialiserad

⁹ Skolinspektionen, 2017. Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Kvalitetsgranskning 2017.

¹⁰ Kontakt med Balders förskola via e-post

verksamhet. Att genom inkludering i ordinarie förskola erbjuda en tillgänglig förskoleverksamhet i enlighet med lagen är det som bedöms gynna flest barn i behov av särskilt stöd. En sådan verksamhet är inte heller lika känslig för förändringar i behov och barnantal.

Förvaltningens analys och slutsatser

Ett fåtal barn i förskoleålder har den typ av omfattande funktionsnedsättningar som föranleder att de behöver gå i en specialiserad förskoleverksamhet. Dessa barns behov kan, eller skulle kunna, tillgodoses på den befintliga förskolan Balder. Det finns även barn med något mindre omfattande behov av särskilt stöd i den ordinarie verksamheten. Dessa barn skulle kunna få det stödet inom den egna verksamheten. Det kräver dock en rad olika förutsättningar som delvis finns i dagens verksamhet. Det finns stödfunktioner och stödstrukturer som kan bistå förskolepersonalen i arbetet med barn i behov av särskilt stöd men huruvida stödet är tillräckligt och ändamålsenligt är inte utrett.

I rektorernas kvalitetsrapporter från 2023 framhålls inte något behov av en specialiserad förskoleverksamhet såsom resursförskola. Däremot framhålls ett projekt med fokus på särskilt stöd inom den befintliga verksamheten som pågår på en förskola i Norrtälje. Projektet visar hittills på goda resultat.

Förskolans organisation behöver utvecklas så att den är oberoende av ett statistiskt behov beträffande antal barn, var de bor och vilken typ av särskilt stöd de behöver.

Det har framkommit både i Skolinspektionens granskning av förskolor i olika delar av Sverige¹¹, i Fortes rapport¹² samt från verksamhetschef och personal i Norrtälje kommuns kommunala verksamheter att det finns behov av att klarlägga bedömningen av samt höja kvaliteten gällande särskilt stöd. Utifrån detta kommer därför förvaltningen att som en del i det systematiska kvalitetsarbetet under kommande år se över förskolans verksamhet avseende särskilt stöd och att utveckla denna.

Barn- och utbildningskontoret föreslår med beaktande av ovanstående att inte starta en kommunal resursförskola för vissa barn med mycket omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar.

Tidplaner

Ärendet behandlas i barn- och skolnämndens arbetsutskott den 23 oktober, 2023 och i barn- och skolnämnden den 6 november, 2023.

Jenny Nordström
Förvaltningsdirektör
Barn- och utbildningsförvaltningen

Henrik Sundblom
Skolchef förskola
Barn- och utbildningsförvaltningen

Beslut skickas till

Skolchef förskola
Avdelningen för kvalitetsutveckling och strategisk planering
Enheten för resultat och analys
Centrala barn- och elevhälsan
Registrator BSN

¹¹ Skolinspektionen, 2017. Förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Kvalitetsgranskning 2017.

¹² Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, 2023. Forskning i korthet. Förskolans roll för att främja psykisk hälsa.