



Handläggare: Johan Alm
Tel. 08-508 33 736

Till
Utbildningsnämnden
2013-04-18

Förslag till nytt system för tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av stöd i grundskolan

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag att ett nytt system för tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av stöd i grundskolan införs från och med läsåret 2013/2014.
2. Utbildningsnämnden godkänner att det nuvarande systemet fasas ut under en period till och med juni 2016.

Thomas Persson
Utbildningsdirektör

Johanna Engman
Bitr. utbildningsdirektör
Chef tillhandahållaravdelningen

Sammanfattning

Utbildningsförvaltningen föreslår ett nytt system för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd med tre väl definierade målgrupper. För elever i varje målgrupp görs en individuell prövning av omfattningen av behovet och sedan beviljas tilläggsbelopp utifrån de beskrivna insatserna som kommer att göras för att bemöta behovet. För stadens centrala grupper med särskild inriktning och fristående skolor med specialpedagogisk inriktning föreslås att ansökan görs i det nya systemet, där de beviljas tilläggsbelopp per elev anpassat för den specialpedagogiska undervisning de bedriver.

Genom att ändra systemet för tilläggsbeloppet menar förvaltningen att det blir tydligare för skolorna vilka behov de kan ansöka om. Därmed minskar

administrationen för både skolorna och central förvaltning. Det är enbart elever med omfattande behov av särskilt stöd där skolan vidtar extraordinära stödåtgärder som ska omfattas av ansökningsförfarande. Det kommer att minska ansökningarna och besluten, vilket medför lägre kostnader för tilläggsbeloppet. Samtidigt ökar budgeten för den socioekonomiska ersättningen i motsvarande mån och därmed skolornas grundbelopp. Det genererar stabilare budgetvillkor för skolorna och underlättar deras verksamhetsplanering.

Ansökan i det nya systemet ska göras årligen inför varje läsår och besluten fattas med en löptid om max 12 månader. Vid förnyad ansökan ska redovisning av hur tidigare tilläggsbelopp använts ske och vilka resultat som uppnåtts tack vare detta.

Ansvaret för hantering av systemet för tilläggsbelopp föreslås ligga kvar centralt inom utbildningsförvaltningen.

Det nu gällande systemet för tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av stöd i Stockholms stad har medfört att det är svårt att fastslå att stöd endast utgår till elever med omfattande behov. Underskott som uppstått under året har täckts upp med pengar från det socioekonomiska fördelningssystemet. Det har minskat grundbeloppet till skolorna och därmed främst tilldelningen till skolor med högt socioekonomiskt index. Avsikten är att det nya systemet för fördelning av resurser för elever i behov av extraordinära åtgärder ska vara mer stabilt än dagens system och att resurser för socioekonomisk tilldelning ska kunna läggas fast innan årets början och ligga fast under aktuellt år. Det innebär också att mer resurser än idag kommer att fördelas via socioekonomiska fördelningskriterier.

Under en övergångsperiod föreslås att det befintliga systemet får löpa tills nuvarande beslut löper ut, samtidigt som det nya systemet införs från och med juli 2013. Vid ingången till läsåret 2013/2014 finns ett kostnadsåtagande inom det befintliga systemet som uppgår till knappt 190 miljoner kronor årligen. Detta minskar sedan successivt till läsåret 2015/2016.

Bakgrund

Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.¹ Tilläggsbeloppet ska lämnas till enskilda huvudmän på lika villkor som till egen verksamhet. Tilläggsbelopp beviljas endast de elever som har extraordinära behov av stödinsatser och detta stöd ska vara kopplat till dennes förutsättning att kunna fullgöra sin skolgång.

¹Skollagen, 9 kap 21 §, 10 kap 39 § samt 14 kap 17 §.

Systemet för beviljande av tilläggsbelopp som gäller i dag infördes 2010. Det omfattar elever i förskoleklass, grundskola och fritidshem samt barn i åldern 6-10 år inskrivna i fritidshemsverksamhet. I systemet har utbildningsförvaltningen ingen tydlig definition av vilka elever som bör omfattas. Förvaltningen har i stället definierat vilka elever som kan vara i behov av stöd, om än inte extraordinärt sådant.

Med dagens system är det svårt att säkerställa att resurserna endast fördelas till de elever som är i omfattande behov. Tilläggsbelopp ska utgå till de elever som har ett extraordinärt behov av stöd, enligt skollagen. Elever med behov av stöd ska få hjälp av skolan inom ramen för grundbeloppet.

Sedan 2010 har kostnaderna för tilläggsbelopp ökat från cirka 100 till cirka 330 miljoner kronor per år. Antalet elever med beviljat tilläggsbelopp har under samma period ökat från cirka 340 till knappt 1 600. Administrationen av systemet beräknas lågt räknat uppgå till cirka 6 miljoner kronor årligen.

Dagens system gör det svårt att prognostisera de årliga kostnaderna både på helheten och för skolorna. Uppkomna underskott centralt har täckts upp med pengar från den socioekonomiska potten. Att pengar tas från den socioekonomiska anslaget innebär att utrymmet att hantera elevers behov inom grundbeloppet minskar, vilket kan leda till att ansökningar om tilläggsbelopp ökar mer. Detta riskerar att urholka förtroendet för resursfördelningssystemet på sikt. En ökning av tilläggsbeloppet innebär en minskning av grundbeloppet eftersom den totala budgetramen är konstant. Att minska grundbeloppet gör budgetförutsättningarna för skolorna osäkrare och påverkar deras möjligheter att använda sina resurser effektivt.

Rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolen har fastställt att tilläggsbelopp ska utgå då ”eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som inte är förknippat med undervisningssituationen och att stödåtgärderna ska vara extraordinära”.² Kostnaden för stödet ska vara kopplat till elevens behov och förutsättningar för att fullgöra sin skolgång.

Domstolen har lagt vikt vid att tillämpa principen om lika villkor i skollagen, vilket innebär att kommunens fördelning av resurser till sin egen verksamhet som hu-

² Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 4314-11

vudman av skola ska vara vägledande i ersättningen till skolor hos enskild huvudman.

Andra kommuner

Utbildningsförvaltningen har gjort en jämförelse av storlek på ersättningen till och omfattning av elever i behov av särskilt stöd gentemot sex andra kommuner. Av jämförelsen framgår att andelen elever som beviljas tilläggsbelopp är ungefär densamma i Stockholms stad som i genomsnitt i de jämförda kommunerna. Det framgår också att det genomsnittliga totalbeloppet är högst i Stockholms stad. Detta indikerar att det utgår ett relativt generöst belopp som i många fall räcker till en resursperson som följer eleven hela dagen.

Behov av nytt system

Ett nytt system för tilläggsbelopp/verksamhetsstöd behöver införas där man ser till elevens bästa och där definitioner och kriterier är tydliga så att de begränsade resurserna fördelas till de elever som är i störst behov av dessa. Definitioner och kriterier ska bygga på gällande regelverk, rättspraxis och beprövad erfarenhet. Ett tydligt system för tilläggsbelopp kan bättre se till att resurser kommer de elever till godo som är i störst behov av dessa. Det riskerar inte heller att urholka förtroendet för resursfördelningssystemet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom tillhandahållaravdelningen i samarbete med grundskoleavdelningen, branschrådet och fristående huvudmän.

Förslag till nytt system för verksamhetsstöd för elever i grundskola och fritidshem

Tilläggsbeloppet är avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Stödåtgärderna ska vara extraordinära. Stödåtgärder som inte är extraordinära finansieras genom grundbeloppet, det vill säga skolpeng och socioekonomiskt anslag. Kostnaderna för det extraordinära stödet ska vara kopplade till en enskild elev och dennes behov och förutsättningar att klara skolgången. Tidiga insatser förbättrar förutsättningarna för att eleven ska uppnå målen i grundskolan.

Huvudman ska inför varje läsår skicka en individuell ansökan om tilläggsbelopp, för varje elev. Ansökan görs till utbildningsförvaltningen. Förvaltningen gör en bedömning av de insatser som huvudman beskriver att de kommer att vidta för att möta elevens behov. Eleven placeras i en av tre målgrupper utifrån dennes behov; alltså inte utifrån dennes eventuella diagnos/er. Dessa målgrupper är följande:

- I. Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av fysiska svårigheter som till exempel rörelsehinder, hörselnedsättning eller synnedsättning.
- II. Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av somatiska svårigheter som till exempel svår allergi eller svår epilepsi.
- III. Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av psykiska och/eller betydande sociala svårigheter som till exempel där riskinslag föreligger för dem själva eller för andra i deras omgivning, och elever med mycket stora svårigheter i socialt samspel och kommunikation.

Inom varje målgrupp kommer förvaltningen att bedöma omfattningen av elevens behov bland annat utifrån följande:

- Eleven behöver stöd ibland. Kostnader för detta ska rymmas inom grundbeloppet, det vill säga skolpeng och socioekonomisk ersättning.
- Eleven behöver ett extraordinärt stöd frekvent eller kontinuerligt under skoldagen.

Efter förvaltningens bedömning av elevens behov och omfattningen av detta kommer ett tilläggsbelopp att beviljas för elever med frekvent eller kontinuerligt stödbehov utifrån de insatser som huvudman beskriver att de kommer att vidta för att bemöta dessa behov. De insatser som beskrivs kan komma att vara ett flertal och det är de sammanvägda insatserna som bestämmer vilket tilläggsbelopp som kommer att beviljas. Beloppen bygger på beräkningar av kostnader för insatserna och andelen av dessa som är rimligt att ge täckning för. Tilläggsbeloppet betalas ut som huvudregel under maximalt 12 månader efter att ansökan beviljats.

En elev kan bedömas ha ett behov av stöd i skolan utan att tilläggsbelopp beviljas i de fall denne inte anses ha behov som är omfattande nog. Denne ska erbjudas tillräcklig hjälp för att uppnå kunskapsmålen av den skola denne går på och stöd att klara sin skolgång. Skolan i fråga ska följa det åtgärdsprogram som upprättats och kostnaderna för detta täcks av grundbeloppet. En elev har rätt att få sitt stödbehov tillgodosett oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte. Detta gäller kommunala såväl som fristående skolor.

Tilläggsbeloppet kommer att vara anpassat efter den årskurs eleven går i, vilket även kommer att bestämma hur stor andel som betalas ut till skol- respektive fritidshemsverksamhet i de fall eleven även är inskriven i fritidshem.

Specialpedagogisk inriktning

Vad beträffar elever i fristående skolor med specialpedagogisk inriktning och i stadens centrala grupper med särskild inriktning kommer huvudman att ansöka om tilläggsbelopp i det nya systemet och få tilläggsbelopp anpassat för den specialpedagogiska undervisning skolan, eller gruppen, bedriver.

Fristående skolor med specialpedagogisk inriktning och stadens centrala grupper med särskild inriktning riktar sig enbart till en viss typ av elever. Genom att hantera dessa grupper som har en homogen elevgrupp sammantaget kan administrationen minska. Förvaltningen gör bedömningen att det är krävs mer resurser att integrera en enskild elev med omfattande behov i en klass än att de är organiserade i en verksamhet enligt ovan.

Ansöknings och beslutsprocess

För elever som är inskrivna hos huvudman den 15 februari

Ansökan ska vara förvaltningen tillhanda senast den 15 mars (31 maj inför läsåret 13/14) inför kommande läsår för att tilläggsbelopp ska kunna beviljas från och med 1 juli samma kalenderår. Ansökningar avseende kommande läsår inkomna senare än detta datum kan beviljas tilläggsbelopp från och med 1 januari nästkommande kalenderår. För en ansökan som avser innevarande läsår kommer tilläggsbelopp att kunna beviljas från och med månaden efter det att ansökan inkommit.

För elever som skrivs in hos huvudman efter den 15 februari

Ansökan ska vara förvaltningen tillhanda när elevens behov konstaterats och de extraordinära stödåtgärderna satts in. En beviljad ansökan kommer innebära att utbetalning sker tidigast från och med 1 juli samma kalenderår. Om ansökan inkommer efter 1 juli kommer tilläggsbelopp att kunna beviljas från och med månaden efter det att ansökan inkommit, oavsett när under läsåret ansökan inkommer.

Ansökan ska göras på ett standardiserat formulär. I underlaget för bedömning behöver bland annat en pedagogisk utredning och ett åtgärdsprogram finnas. För elever som inte är inskriven i en skola hos sökande huvudman vid ansökningstillfället behöver en beskrivning av planerade insatser skickas in, vilken ska följas av ett åtgärdsprogram då eleven väl är inskriven.

Uppföljning

Vid förnyad ansökan ska redovisning av hur tidigare beviljat tilläggsbelopp använts lämnas. Det ska tydligt framgå vilka insatser som genomförts och hur de

överensstämmer med ansökan. Det ska också framgå vilka resultat som har uppnåtts tack vare insatserna. Slutligen ska det redovisas vilka förändringar som bör genomföras, om några, för att uppnå bättre resultat.

Organisation

Ansvar för hantering av systemet för tilläggsbelopp föreslås ligga kvar centralt inom utbildningsförvaltningen. I den nuvarande förvaltningsorganisationen föreslås tillhandahållaravdelningen svara för tillämpningen av systemet utifrån principen om bidrag på lika villkor och ansvaret att säkerställa att alla elever folkbokförda i Stockholm får tillgång till utbildning av god kvalitet.

Införande- och övergångsregler

Inom det nuvarande systemet för tilläggsbelopp finns beslut som löper till och med den 30 juni 2014, 2015 respektive 2016. Kostnadsåtagandet för dessa beslut uppgår vid ingången till läsåret 2013/2014 till knappt 190 miljoner kronor på årsbasis.

Förvaltningen föreslår att de befintliga besluten tillåts löpa tills det datum de upphör att gälla.

Prognos av antal elever och kostnader i det nya systemet

Utbildningsförvaltningen har prognostiserat kostnaderna för det nya systemet för verksamhetsstöd genom att bedöma ett slumpmässigt urval av ansökningarna i det befintliga systemet utifrån det nya systemets kriterier. Prognosen pekar på en årlig kostnad på cirka 200 miljoner kronor, givet att alla beviljade ansökningar i dagens system hade bedömts utifrån de nya kriterierna.

I det befintliga systemet finns 1 590 ansökningar som lett till att skolor fått tilläggsbelopp. Av dessa valdes 50 stycken slumpmässigt och bedömdes utifrån de nya kriterierna. 30 stycken föll inom ramen för dessa och beviljades tilläggsbelopp. Omräknat till alla 1 590 ansökningar innebär det att ungefär 950 stycken skulle leda till att bidrag tilläggsbelopp beviljas.

De 30 ansökningar som beviljades bidrag tilläggsbelopp i enlighet med de nya kriterierna skulle i snitt få 202 000 kronor per år, inklusive tilläggsbelopp för elev i fritidshemsverksamhet. Beräkningen bygger på att tilläggsbeloppen varierar mellan cirka 100 000 och 300 000 kronor per beslut och år. Inga tilläggsbelopp under denna lägsta nivå, 100 000 kronor, kommer att beviljas.

En osäkerhetsfaktor med prognosen är att den gjorts utifrån ansökningar gjorda inom det nuvarande systemet. Hur väl de överensstämmer med ansökningarna som görs då det nya systemet är infört är svårt att bedöma i nuläget.

De beslut vars tilläggsbelopp, enligt prognos, kommer att upphöra är för elever med behov som ska tillgodoses inom grundbeloppet. Dessa ska erbjudas tillräcklig hjälp för att uppnå kunskapsmålen och klara skolgången av den skola de går på utan tilläggsbelopp.

Prognos för båda systemen från och med 2013-2016

För att kunna prognostisera kostnaderna för de kommande åren 2013-2016 krävs att en bedömning görs av de kvarvarande kostnaderna i det nuvarande systemet samt de kommande kostnaderna i det nya systemet från och med höstterminen 2013. För innevarande år 2013 krävs dessutom att en prognos görs för kostnaderna för vårterminen 2013.

För vårterminen 2013 beräknas kostnaderna uppgå till ca 170 mnkr. Om dagens befintliga beslut i det nuvarande systemet löper till sitt fulla värde fram till och med juni 2016 uppgår kostnadsåtagandet årligen till cirka 187 mnkr för år 2013/2014, 87 mnkr för 2014/2015 respektive 2 miljoner kronor 2015/2016. Baserat på de 50 slumpmässigt utvalda ansökningarna bedöms kostnaderna för höstterminen 2013 att uppgå till ca 40-50 mnkr i det nya systemet.

För innevarande och kommande kalenderår beräknas kostnaderna då att uppgå till maximalt cirka 315 mnkr totalt 2013, följt av totalt 290, 240 respektive 210 mnkr för respektive år till och med 2016. Samtidigt kommer det socioekonomiska anslaget att öka med motsvarande belopp årligen. Den exakta fördelningen mellan verksamhetsstöd tilläggsbelopp och socioekonomisk ersättning behöver prövas årligen i samband med beslut om verksamhetsplanen.

Ovanstående prognos bygger på att andelen elever som skolor/huvudmän beviljas bidrag för i det nya systemet är densamma som den andel som gäller för de 50 slumpmässigt utvalda eleverna.

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att godkänna att förslaget om nytt system för tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av stöd i grundskolan införs från och med läsåret 2013/2014. Utbildningsnämnden godkänner att det nuvarande systemet fasas ut under en period till och med juni 2016.