

HandläggareChrister Blomkvist
Telefon: 08-508 33 689
Eva Hindersson
Telefon: 08-508 33 906**Till**Utbildningsnämnden
2013-11-28

Om tilläggsbelopp

Svar på skrivelse om tilläggsbelopp från Lotta Edholm (FP), Markus Nordström (M), Karin Ertlund (C) och Ella Bohlin (KD), svar på skrivelse från Ingegerd Akselsson le Douaron (MP) samt svar på skrivelse från Marina Gunnmo Grönros (V) och Edit Ringmar (V)

Förvaltningens förslag till beslut

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelserna.

Anders Carstorp

Utbildningsdirektör

Ann Hellenius

T.f. avdelningschef

Sammanfattning

Tjänsteutlåtandet omfattar svar på tre skrivelser om tilläggsbelopp. I tjänsteutlåtandet redovisas ett antal bakgrundsfaktorer från skollagstiftningen och andra omständigheter som har bidragit till att skapa den nuvarande situationen och som även fortsättningsvis kommer att försvåra optimala lösningar.

I tertialrapport 2 begärde och fick utbildningsnämnden en budgetjustering om totalt 20 mnkr för ökade kostnader för tilläggsbelopp 2013. I kommunfullmäktiges budget för 2014 föreslås att utbildningsnämnden tillförs 50 mnkr.

Under en övergångsperiod kommer det tidigare systemet för tilläggsbelopp att löpa samtidigt som det nya systemet införs från och med juli 2013. De beslut som fattats i det tidigare systemet fortsätter att gälla. Omprövning av såväl avslag som sänkta belopp genomförs.

Utbildningsförvaltningen kommer att genomföra vissa förändringar i administrationen av ansökningar om tilläggsbelopp i syfte att effektivisera hanteringen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom tillhandahållaravdelningen.

Bakgrund/Ärendet

Begreppet tilläggsbelopp, som regleras i skollagen, avser i lagens mening ersättning för elever i fristående skolor med omfattande behov av särskilt stöd. Begreppet tilläggsbelopp gäller alltså inte kommunala skolor. Skollagens övergripande princip är samtidigt att ersättning till fristående och kommunala skolor ska utgå enligt samma principer. Därför används i detta tjänsteutlåtande begreppet tilläggsbelopp för ersättning till såväl fristående som kommunala skolor.

Tilläggsbelopp ges till såväl förskolor, grundskolor som gymnasieskolor. Det som behandlas i detta ärende avser dock endast grundskolan.

I en skrivelse, den 22 augusti 2013, till utbildningsnämnden från Lotta Edholm (FP), Markus Nordström (M), Karin Ernlund (C) och Ella Bohlin (KD) ges förvaltningen i uppdrag att nogsamt följa det nya systemet för tilläggsbelopp och senast i november återrapportera till utbildningsnämnden vad man kommit fram till. Utbildningsförvaltningen måste också se till att de enskilda besluten kommer skolorna till del mycket tidigare än vad som nu varit fallet.

Ingegerd Akselsson le Douaron (MP) ställer följande frågor till utbildningsförvaltningen i en skrivelse till utbildningsnämnden den 22 augusti 2013

1. Kommer utbildningsförvaltningen att göra någon konsekvensanalys av vad som händer med
2. Vilken beredskap har utbildningsförvaltningen för att garantera att dessa elevers behov (behov av särskilt stöd och omfattande behov av särskilt stöd) både i den ”vanliga” skolan och i resursskolor kommer att tillgodoses i fortsättningen?

Marina Gunnmo Grönros och Edit Ringmar båda (V) vill i sin skrivelse att höstterminen 2013 ska ses som en prövoperiod och att förvaltningen ska ompröva inte bara de fall där tilläggsbeloppen har avslagits utan också där de har sänkts samt att

kommunstyrelsen tillskrivs för att medel ska tillföras redan år 2013.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I tertialrapport 2 för år 2013 begärde utbildningsnämnden och fick en budgetjustering om 20 mnkr för tilläggsbelopp för grundskolan under 2013. Efter detta har förvaltningen höjt beloppsgränsen för den vanligaste behovsgruppen för elever vid så kallade resursskolor från 182 000 kronor per läsår till 250 000 kronor per läsår. Förvaltningen har också genomfört omprövningar av tidigare beslut, i de fall skolor, efter att ha meddelats denna möjlighet, kommit in med kompletterande handlingar. Detta arbete är inte avslutat, eftersom ett stort antal kompletteringar har inkommit. Relativt många ombedömningar har hittills resulterat i att tidigare avslagna ansökningar nu har beviljats.

Förvaltningen har också diskuterat förändringar i administrationen av ansökningar om tilläggsbelopp. Diskussionerna har lett fram till ställningstagandet att från och med våren 2014 göra en uppdelning av hanteringen av ansökningar mellan kommunens egna skolor och de fristående skolorna. Förvaltningen bedömer att detta bland annat kommer att möjliggöra en effektivare administration med snabbare och säkrare handläggning.

Skolpeng och socioekonomisk ersättning ska täcka så gott som verksamhetens samtliga kostnader. Det innebär att kostnader för exempelvis stöd i form av extraundervisning, pedagogiska och praktiska anpassningar, individualiserat lärande ska finansieras i tilldelningen av grundbeloppet (skolpeng och socioekonomisk ersättning).

Under en övergångsperiod kommer det tidigare systemet för tilläggsbelopp att löpa samtidigt som det nya systemet införts från och med juli 2013. Nya ansökningar bedöms i nya systemet. De beslut som fattats för längre tid än ett läsår i det tidigare systemet fortsätter att gälla och först efter läsåret 2015/2016 kommer det tidigare systemet för tilläggsbelopp inte längre att finnas för några elever.

Förvaltningen vill tydliggöra vissa problem i tillämpningen av skollagstiftningen och andra särskilda problem, som har medverkat till svårigheterna som uppkom vid hanteringen efter

utbildningsnämndens beslut i april 2013 om tilläggsbelopp. Dessa kommer att spela stor roll även i den framtida hanteringen:

1. Av 3 kap. 9 och 11 §§ skollagen framgår att elever med behov av särskilt stöd vanligen ska undervisas i sin ordinarie undervisningsgrupp, alltså tillsammans med andra elever, som inte har behov av särskilt stöd. Endast om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att en elev ska undervisas i en särskild undervisningsgrupp.
2. Av 10 kap. 35 § skollagen framgår att vissa fristående skolor får begränsa sitt mottagande av elever till sådana elever som är i behov av särskilt stöd. Dessa brukar allmänt kallas ”resursskolor”. Vårdnadshavare har rätt att ansöka om plats på dessa skolor för sina barn, liksom de kan söka till andra skolor. Om skolorna bedömer att eleverna tillhör den målgrupp, som man har fått godkännande att bedriva utbildning för, ska eleverna tas emot. Enligt principen i 10 kap. 35 § ska eleven tas emot i en resursskola om föräldrarna önskar det och skolan bedömer att eleven är i behov av särskilt stöd. Detta är sålunda en annan princip än den som anges i skollagen 3 kap. 9 och 11 §§. Där framgår att det ska finnas särskilda skäl att undervisa en elev i behov av särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp. Om särskilt stöd ska ges i en särskild undervisningsgrupp ska detta ha föregåtts av utredning av elevens behov och utarbetande av åtgärdsprogram där de särskilda skälen framgår.

Förvaltningen har försökt få besked från Skolinspektionen och Skolverket om vilka ”resursskolor” som finns i Stockholmsregionen, men skolmyndigheterna kan inte besvara denna fråga.

3. Enligt 10 kap. 39 § ska elevens hemkommun bevilja en fristående skola tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. ”Omfattande behov av särskilt stöd” är dock inte detsamma som ”behov av särskilt stöd”. Av förarbetena till skollagen, av skolförordningen och av en dom i högsta förvaltningsdomstolen framgår att med omfattande behov av särskilt stöd menas extraordinära stödinsatser som inte avser den vanliga undervisningen. Enligt 10 kap. 35 § ska elever dock tas emot i ”resursskolor” om de har behov av särskilt stöd. Inget nämns om att det ska vara ett omfattande

behov av särskilt stöd. Det betyder att en ”resursskola” som tar emot en elev aldrig kan ha någon garanti för att få tilläggsbelopp för eleven.

4. Av förarbetena till skollagen framgår att för de flesta elever i behov av särskilt stöd är avsikten att stödbehovet ska täckas av grundbeloppet, alltså skolpeng och socioekonomiskt fördelad tilldelning. För större skolor fungerar det vanligen väl att se till att grundbeloppet fördelas mellan eleverna efter behov, så att elever i behov av särskilt stöd får sådant. För en liten ”resursskola” som endast har elever i behov av särskilt stöd blir det dock svårt att fördela grundbeloppet på ett sådant sätt att somliga elever ges större resurser än andra, eftersom alla elever behöver särskilt stöd. Om en ”resursskola” inte får tilläggsbelopp för många elever blir situationen för skolan svår, och skolans existens kan till och med äventyras. Samtidigt kan utbildningsnämnden inte ha andra regler för ”resursskolor” än för andra skolor. Nämndens beslut från april 2013 gäller lika för alla skolor.
5. Detta har föranlett vissa ”resursskolor” att meddela att man inte längre avser att ta emot elever, som de inte har fått tilläggsbelopp för. Någon sådan möjlighet finns dock inte för fristående skolor. Enligt 10 kap. 35 och 39 §§ skollagen är det endast om elevens hemkommun avslår begäran om tilläggsbelopp med hänvisning till att ett beviljande skulle innebära att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen som en fristående skola kan låta bli att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt elever. Stockholms stad har aldrig avslagit en begäran om tilläggsbelopp med den motiveringen. Skolorna har därför inte rätt att vägra eleverna utbildning.

Utbildningsförvaltningen har anmält en ”resursskola” till Skolinspektionen på grund av att de utestängt elever som varit inskrivna vid skolan och hänvisat föräldrarna till att staden har att ta emot eleverna vid sina (kommunala) skolor. Ytterligare ett skolföretag, som bland annat bedriver ”resursskola”, har meddelat förvaltningen att de avser att göra likadant om man inte får tilläggsbelopp för eleverna. Utbildningsförvaltningen anser att dessa huvudmän bryter mot skollagen. Förvaltningen har stämt av sin uppfattning med bland annat Friskolornas

Riksförbund som meddelat att man gör samma tolkning av skollagen som förvaltningen.

6. Fram till 2009 överenskom utbildningsförvaltningen med mottagande ”resursskolor” om vilken ersättning som skulle utgå för de elever som togs emot i dessa. Det innebar att vårdnadshavarna inte hade möjlighet att direkt välja dessa fristående skolor. Sedan Skolinspektionen tydliggjort för förvaltningen att det ett sådant system inte var tillåtet och vårdnadshavarna gavs möjlighet att välja ”resursskolor” på motsvarande sätt som andra skolor, infördes systemet med att alla skolor kunde ansöka om tilläggsbelopp. Under åren 2010 till 2012 beviljades i stort sett alla ansökningar från ”resursskolor”, vanligen med höga belopp. Ansökningarna från ”resursskolorna” granskades inte med samma noggrannhet som ansökningar från andra skolor, utifrån förvaltningens kännedom om att de allra flesta elever i ”resursskolorna” hade stora stödbehov. Under dessa år mångdubblades dock antalet elever vid ”resursskolorna”, som en följd av kombinationen av att de blivit möjliga att söka till och en stor tilldelning av tilläggsbelopp. Det var detta som främst förorsakade den stora kostnadsökningen för tilläggsbelopp.
7. När utbildningsnämndens beslut från april 2013 började tillämpas innebar det dels att det tydliggjordes att vissa elever vid vissa ”resursskolor” inte passade in i de kriterier som nämnden utifrån skollagstiftningen hade beslutat om ska berättiga till tilläggsbelopp, dels att alla ansökningar nu behandlades på samma sätt oavsett om de kom från ”resursskolor” eller andra skolor. Vidare innebar det att de beviljade beloppen för elever vid ”resursskolor” ofta blev lägre än vad de hade varit tidigare då ”resursskolorna” nu behandlades på samma sätt som övriga skolor. Detta skapade en förändrad situation för många ”resursskolor” jämfört med tidigare år.
8. Det tycks i Stockholmsregionen finnas betydligt fler ”resursskolor” än i andra regioner. Inom stadens gränser finns 19 skolor som uppfattar sig vara ”resursskolor”. Stockholms stad har sammanlagt elever vid över 30 skolor i länet som uppfattar sig vara ”resursskolor”. Eftersom varken Skolinspektionen eller Skolverket kan lämna besked om vilka skolor som officiellt ska betraktas

som ”resursskolor”, eller egentligen ”skolor som enligt 10 kap. 35 § skollagen punkt 2 får begränsa sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd”, går det inte att redovisa några exakta och säkra antal. Enligt utbildningsförvaltningen i Göteborg finns det i Göteborgsregionen cirka fem ”resursskolor”. I Malmö finns det enligt uppgift från Malmö stad bara någon enstaka. Situationen när det gäller ”resursskolor” är alltså en helt annan i Stockholm än i de andra storstadsområdena.

Den ovan redovisade problematiken har haft avgörande betydelse för den situation som har uppstått. Den kommer också att ha stor betydelse för den framtida situationen. Utbildningsförvaltningen kommer dock i så hög utsträckning som är möjligt, med utgångspunkt i lagstiftningen och andra faktorer, att eftersträva en framtida hantering av ansökningar om tilläggsbelopp som är effektivare än den hittillsvarande.

Utbildningsförvaltningen har alltid ett ansvar för att vara beredd att ta emot de elever som av olika skäl lämnar fristående skolor och önskar tas emot i kommunala skolor.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelserna.

Bilaga

1. Om tilläggsbelopp - skrivelse till utbildningsnämnden från (FP), (M), (C) och (KD) (dnr 13-516/7089)
2. Skrivelse om tilläggsbelopp från Ingegerd Akselsson le Douaron (MP) (dnr 13-516/7089)
3. Skrivelse från från Marina Gunnmo Grönros (V) och Edit Ringmar (V) om att se höstterminen som en provotid för det nya systemet för tilläggsbelopp (dnr 13-516/6686)