

# Förstudie om Värmdö kommuns hantering av tilläggsbelopp och kommungemensamma resursgrupper

Oxford Research

13 mars 2015



# Förstudie om Värmdö kom- muns hantering av tilläggsbelopp och kommungemensamma resursgrupper

**Oxford Research AB**

13 mars 2015

## **Kontaktperson**

Caroline Holmgren, Mats Kullander,  
Henrik Twetman och Alfred Nisses,  
Oxford Research AB

## **Uppdragsgivare**

Värmdö Kommun

## **Om Oxford Research**

**Knowledge for a better society**

Oxford Research är specialister på ana-  
lyser, utvärderingar och strategier med fokus på  
välfärds-, näringslivs- och regional utveckling.

Oxford Research genomför skräddarsydda ana-  
lyser, resultat-, process-, och effektutvärderingar  
för departement, myndigheter, stiftelser samt pri-  
vata och civila organisationer. Vi ger också råd  
om strategiutveckling, faciliterar utvecklingspro-  
cesser och förmedlar våra resultat genom föreläs-  
ningar och seminarier. Vi kombinerar akademisk  
forskning, strategisk förståelse och god kommu-  
nikation – på det sättet skapar vi ett  
användarorienterat resultat som kan göra skillnad.

Oxford Research grundades 1995 och har verk-  
samhet i Danmark, Norge, Sverige, Finland,  
Lettland och Bryssel. Oxford Research är en del  
av Oxford Group.

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93, Stockholm  
Sverige  
(+46) 08 24 07 00  
office@oxfordresearch.se  
www.oxfordresearch.se

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Metod	1
<b>2.</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>2</b>
2.1.1	Rekommendationer kring hanteringen av tilläggsbelopp	3
2.1.2	Rekommendationer för hanteringen av de kommungemensamma resursgrupperna	4
<b>3.</b>	<b>Hanteringen av tilläggsbelopp</b>	<b>6</b>
3.1	Stöd och underlag för ansökan	6
3.2	Förutsättningar för likvärdighet i bedömning	7
3.3	Rutiner för dokumentation och diarieföring	8
3.4	Beslutskommunikation och kommunikation	9
3.5	Uppföljning	10
<b>4.</b>	<b>Kommungemensamma resursgrupper</b>	<b>12</b>
4.1	Inriktning (vilka grupper)	12
4.2	Ansökningsblankett	12
4.3	Bedömningskriterier för intagning och intagningsrutiner	13
4.4	Ansvar för placering av elever	14
4.5	Uppföljning av elever	14
4.6	Finansiering	15
<b>5.</b>	<b>Källförteckning</b>	<b>17</b>

Bilaga 1 - Historik

Bilaga 2 - Rättsliga förutsättningar

# 1. Inledning

Sedan 1 januari 2015 har en ny nämndorganisation implementerats i Värmdö kommun. Det innebär att en utbildningsnämnd med ansvar för utbildning har upprättats och att utbildningsstyrelsen och finansieringsnämnden avvecklats. Förändringen har även inneburit en omstrukturering av tjänstemannaorganisationen på så sätt att utbildningsfrågor har blivit mer samlade. Denna förstudie är del av kommunens kontinuerliga uppföljning av stödsystemet för barn och elever med särskilda behov med syfte att erbjuda hög kvalitet. Förstudien har särskilt påkallats av de organisatoriska förändringarna som gäller från och med årsskiftet 2015.

Syftet med denna förstudie är att identifiera möjligheter att förbättra den övergripande hanteringen av tilläggsbelopp och kommungemensamma resursgrupper för barn och elever med särskilda behov i Värmdö kommun och att undersöka eventuella behov av ytterligare grupper. Denna rapport utgör en nulägeskartläggning och ett underlag för prioritering av fortsatta utvecklingsåtgärder. Förstudien är genomförd som en intervjustudie där representanter från central förvaltning, rektorer, förskolechefer och specialpedagoger har ingått som respondenter.

## 1.1 METOD

Förstudien genomfördes mellan den 3 februari och den 13 mars 2015 och uppdelades i fyra faser; inledande kartläggning, datainsamling, analys och slutpresentation och leverans. Den initiala kartläggningen handlade om att identifiera nuläget i kommunen och att identifiera underlag för problemformulering samt utformning av intervjuunderlag och respondentlista. I denna rapport har information om nuläge, behov och brister sammanställts genom djupintervjuer med respondenter från skolor, förskolor och central förvaltning. Totalt intervjuades 19 personer, sju medarbetare vid den centrala förvaltningen på Värmdö kommun, fyra rektorer för kommunala grundskolan, en rektor för en fristående grundskola, en förskolechef för kommunal förskola, en förskolechef för en fristående förskola, fyra specialpedagoger vid kommunala grundskolor och en specialpedagog vid en fristående skola.



Figur 1 Genomförandemodell

## 2. Slutsatser och rekommendationer

Våra huvudsakliga slutsatser baseras på de ämnesområden som varit styrande för förstudien och sammanfattas i matrisen nedan.

Tilläggsbelopp	Kommungemensamma grupper	Övriga slutsatser
<ul style="list-style-type: none"><li>• Det nya ansökningsunderlaget (from jan 2015) upplevs som en förbättring av ansökningsprocessen.</li><li>• Krav på återkommande ansökningar för samma barn/elev med långsiktigt behov upplevs som onödigt merarbete för verksamheterna.</li><li>• Det saknas tydliga kriterier för bedömning av ansökningar.</li><li>• Det saknas kvalitetssäkringsrutiner för bedömning av ansökningar.</li><li>• Beslut om tilläggsbelopp saknar motiveringar.</li><li>• Kommunikation och dialog kring tilläggsbelopp präglas av spänningar och misstroende.</li><li>• Det har varit upp till ansvarig handläggare att bestämma rutiner för kommunikation.</li><li>• Dokumentation och diarieföring kring tilläggsbelopp har historiskt haft stora brister.</li><li>• Ett gemensamt system för uppföljning av tilläggsbeloppens användning och resultat saknas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det finns ingen strategisk kommungemensam definition av vad grupperna är och borde vara utifrån ett helhetstänk kring barn i behov av särskilt stöd.</li><li>• Ansökningssystemet för grupperna är svåröverblickbart och det förekommer lokala system och rutiner. Platser och elever förhandlas mellan rektorer.</li><li>• Ansökningar och hantering av grupperna sker utan huvudmannens kontroll.</li><li>• Nuvarande system för ansvar om placering upplevs vara en konsekvens av regleringen på området.</li><li>• Ett gemensamt system för uppföljning av grupperna saknas.</li><li>• Nuvarande finansieringsmodell täcker inte kostnader för grupperna. Det leder till att medel från ordinarie verksamhet avsätts till grupperna.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Det finns en stor vilja och intresse för att utveckla nuvarande system för tilläggsbelopp och kommungemensamma resursgrupper både i verksamheterna och hos huvudmannen.</li><li>• Fristående skolor känner sig inte inkluderade i dialogen med huvudmannen och kommunala skolor kring hantering av tilläggsbelopp, resursfrågor och skolfrågor generellt.</li></ul>

Figur 2 Slutsatsmatris

Utifrån våra slutsatser lämnar vi följande rekommendationer inför det fortsatta utvecklingsarbetet kring hanteringen av tilläggsbelopp och kommungemensamma resursgrupper. Rekommendationerna baseras på identifierade behov för att kvalitetssäkra processer och öka professionaliseringen i ansvarsfördelningen.

## 2.1.1 Rekommendationer kring hanteringen av tilläggsbelopp

- **Vidta åtgärder för att förbättra kommunikationen mellan verksamheterna och kommunen.** Nuvarande dialog mellan skolor och kommunen kring tilläggsbelopp präglas av spänningar och grogrunder för konflikt. Fristående skolor upplever att dialogen hålls på en miniminivå. Åtgärder för att förbättra dialogen kan bidra till att bygga/reparera förtroendet mellan alla aktörer i kedjan, från rektor till central förvaltning. Det är ett långsiktigt arbete där flera frågor som rör ansvar och befogenheter behöver klarläggas. Kommunens ansvar och begränsningar, inte minst kopplat till ekonomiska och juridiska frågor, behöver tydliggöras. Rektorer och skolledares roll i det statliga och kommunala uppdraget kan med fördel diskuteras tillsammans med kommunens förutsättningar, möjligheter och begränsningar. I grunden handlar det om att uppnå ett transparent och rättssäkert system som bygger på delaktighet, förtroende och tillit. Vi föreslår utveckling av riktlinjer för kommunikation för handläggare med ansvar för hanteringen av tilläggsbelopp som preciserar hur, när och av vem olika typer av information om tilläggsbelopp ska kommuniceras.
- **Mobilisera intern expertis och ansvariga för tilläggsbelopp för utveckling av bedömningskriterier.** Vi föreslår tillsättandet av en arbetsgrupp med syfte att utveckla och skapa samsyn kring kriterier för bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp. Arbetsgruppen bör också se över hur ansökningsprocessen kan förenklas för barn med långsiktiga behov som behöver ansöka om stöd årligen.
- **Utveckla ett system för säkerställande av likvärdiga bedömningar.** I nuläget saknas mekanismer som säkrar likvärdiga bedömningar. Bedömningar av ansökningar sker av enskilda handläggare utifrån allmänt hållna riktlinjer som lämnar stort utrymme för subjektiva bedömningar. Vi föreslår att mekanismer inrättas för att säkerställa att nuvarande bedömningssystem säkerställer likvärdighet, exempelvis genom stickprovskontroller av beslut.
- **Synliggör bedömningskriterierna för ansökan om tilläggsbelopp.** Transparens och öppenhet är grundläggande principer som ska präglade offentlig förvaltning och är viktiga parametrar för att säkra likvärdighet i kommunens bedömningar av ansökningar. För att garantera likvärdiga bedömningar av ansökningar är det viktigt att informationen om kriterier för bedömning både är tydlig och transparent och kommuniceras och förankras hos förskolechefer och rektorer.
- **Inför beslutsmotiveringar för tilläggsbelopp.** Det är klarlagt att besluten om tilläggsbelopp i dagsläget saknar beslutsmotiveringar vilket bidragit till misstänksamhet mot bedömningsprocessen från verksamheterna. Införande av beslutsmotiveringar skulle sannolikt bidra till att förbättra relationerna generellt och särskilt avseende tilläggsbeloppsprocessen. Det kan dessutom ifrågasättas om avsaknaden av beslutsmotiveringar ligger i linje med förvaltningslagens bestämmelser

om motivering av myndighetsbeslut. Ett införande av beslutsmotiveringar måste föregås av utvecklade riktlinjer för bedömningsprocessen.

- **Utveckla ett gemensamt uppföljningssystem för kontroll av tilläggsbeloppens användning och nytta.** I nuläget efterfrågas inte systematiska uppföljningar av beviljade tilläggsbelopp med inriktning på kvalitet och beloppens användning. Den uppföljning som förekommer i verksamheterna skiljer sig mycket åt avseende kvalitet och inriktning. Det finns behov av utveckling av ett uppföljningssystem med inriktning på hur insatser har genomförts, huruvida de överensstämmer med ansökan och vilka resultat som har uppnåtts.

### 2.1.2 Rekommendationer för hanteringen av de kommungemensamma resursgrupperna

- **Formulera en gemensam strategi för resursgrupperna baserade på kommunens definierade och aktuella behov.** Om det ska finnas ett strategiskt tänk kring kommungemensamma grupper bör dessa korrespondera med kommunens definierade och kartlagda behov. De bör också företrädesvis vara få till antalet för att överensstämma med lagstiftning och hur man på nationell nivå ser på vikten av och de positiva effekterna av inkludering. I dagsläget är det inte tydligt att de nuvarande grupperna är styrda av ett aktuellt behovsperspektiv där inkludering i ordinarie undervisning prioriteras.
- **Möjliggör ett tydligare huvudmannaskap för de kommungemensamma resursgrupperna.** Ett tydligare huvudmannaskap kan tillgodose behovet av samordning av grupperna. Nuvarande system karakteriseras av avsaknad av styrning från huvudmannens sida. Detta har resulterat i lokala lösningar och olika rutiner och kriterier för antagning av elever. Detta har bidragit till att skapa en svåröverblickbar och rättsosäker situation. För att säkra att antagning genomförs enligt skollag och barnkonventionen bör huvudmannen utforma kontrollrutiner för antagning och placering.
- **Utveckla ett gemensamt uppföljningssystem för resursgrupperna.** I dagsläget är det svårt att avgöra om resursgrupperna är utformade på det sätt som tänkt då grupperna saknar kommungemensam och systematisk uppföljning. Det saknas ett systematiskt och strukturerat arbete för att utveckla eller skapa förutsättningar för utveckling av kvaliteten i verksamheten, vilket påkallar utveckling av ett uppföljningssystem. En förutsättning för ett uppföljningssystem för resursgrupper är att det finns en gemensam strategi för dem baserad på samsyn.
- **Se över möjligheter till långsiktig och förutsebar finansieringsmodell för resursgrupper.** Rektorer och förskolechefer i både grund- och förskola gör tydligt att tilläggsbelopp är fundamentalt för

att kunna finansiera resursgrupperna och för att enligt nuvarande rutiner få placera elever i resursgrupper. Detta medför dels att de verksamheter som tillhandahåller resursgrupper gör det mot bakgrund av en från år till år oförutsägbar finansieringsmodell, dels att förekomsten av tilläggsbelopp ges en avgörande betydelse i ansökningsprocessen till resursgrupperna. Det finns anledning att se över systemet med grund- och tilläggsbelopp och utforma en långsiktig och hållbar finansieringsmodell som kan garantera att ansökningar bedöms utifrån barnets behov och att verksamheternas kvalitet säkerställs.



## 3. Hanteringen av tilläggsbelopp

Skolorna beskriver de nuvarande rutinerna kring ansökan som en administrativ process som till stor del handlar om ifyllande av blanketter. Ansökningshandlingar och bilagor skickas från kommunens ansvariga handläggare till förskolechefer och rektorer. Dessa återsänder ifyllda underlag som beskriver behövande elevers situation, problematik, planerade åtgärder och hur tilläggsbeloppet är tänkt att användas. Kommunen handlägger ärendet och återsänder ett beslut. I detta avsnitt redovisas skolornas och kommunens erfarenheter av processen med utgångspunkt i fem ämnesområden; stöd och underlag för ansökan, förutsättningar för likvärdighet i bedömningen, rutiner för dokumentation och diarieföring, beslutskommunikation och kommunikation och uppföljning.

### 3.1 STÖD OCH UNDERLAG FÖR ANSÖKAN

Från och med 1 januari 2015 har nya ansökningsblanketter introducerats för tilläggsbeloppsansökningar för grundskolan. De nya ansökningarna är ett resultat av den nytillsatta handläggarens initiativ att förbättra processen. De nya ansökningsunderlagen har vid tiden för slutförande av denna rapport inte prövats i sin helhet, vilket läsaren bör ha i åtanke, men respondenterna har till viss del kunnat redogöra för dem.

Erfarenheterna av processen kring underlag och stöd för ansökan skiljer sig åt mellan respondenter från verksamheterna och mellan verksamheterna och Värmdö kommun. Detta kan delvis förklaras med vilken roll respondenten har i ansökningsprocessen men också hur länge denne varit verksam i kommunen. Rektorer med några års erfarenhet av tilläggsbeloppsansökningar i kommunen uppgav att hanteringen av tilläggsbelopp historiskt sett varit rörig och inte fungerat tillfredsställande vilket också påverkat deras inställning och förtroende för hela ansökningsprocessen.

Större delen av respondenterna från skolorna hade noterat att ansökningsblanketterna bytts ut efter årsskiftet 2015. Upplevelsen av de nya blanketterna och mallarna varierar, större delen menar att de innebär en förbättring, en del menar att de är onödigt omfattande men nödvändiga medan andra menar att de upplever dem som ogenomtänkt sammansatta. En av rektorerna påpekar att blanketterna förändras alltför ofta och att de kontinuerliga förändringarna skapar merarbete för de specialpedagoger och lärare som involveras i ansökningsprocessen.

Förskolecheferna upplever det som positivt att blanketterna numera bygger på Skolverkets riktlinjer, det gör innehållet i blanketterna igenkännande och tydligt. De har heller inga större synpunkter på hur frågorna i ansökningsunderlaget är formulerade. Däremot upplevs blanketten som ett mindre bra redskap för att fånga det som den syftar till. Det efterfrågas mer vägledning kring vad för typ av information som kommunen förväntar sig, som förslag nämns

en lathund för att fylla i ansökan. Enligt förskolecheferna hade det särskilt underlättat ansökningsprocessen för ny personal på förskolorna. En ytterligare förändring, som noterats av specialpedagogerna, är det blivit lättare att söka tilläggsbelopp för elever med sociala svårigheter. Detta upplevs som en förbättring av hanteringen av tilläggsbelopp.

En synpunkt som återkommer hos nästan samtliga skolläda handlar om *återkommande* ansökningar för vissa elever. Rektorer upplever det som onödigt merarbete att inför varje läsår ansöka om tilläggsbelopp för elever som har långsiktiga behov som kräver årliga ansökningar. Det betonas att elevernas stöd måste kunna säkras och inte vara beroende av ansökningsprocesser vars resultat på förhand inte går att förutse. Den upplevda problematiken lyftes även av specialpedagogerna. Som exempel nämndes elever med autism som har långsiktiga behov av stöd. Eftersom dessa elevers behov inte förändras över tid upplevs det av specialpedagogerna som onödigt merarbete att göra nya kompletta ansökningar för dessa elever inför varje läsår.

Specialpedagogerna framhåller viss kritik mot frågeställningarna i underlaget. Enligt dessa är frågeställningarna i den pedagogiska utvärderingsmallen inte relevanta för elever med all slags problematik. Frågeställningarna upplevs som särskilt svåra att använda för elever och barn med medicinska eller sociala svårigheter.

### 3.2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LIKVÄRDIGHET I BEDÖMNING

Bedömning av ansökningar var den frågeställning som engagerade rektorer, förskolechefer och specialpedagoger mest. Det rådde näst intill samstämmighet kring en upplevelse av avsaknad av insyn i vilka kriterier som ligger till grund för bedömningen av ansökningar. Ett litet antal av specialpedagogerna uppgav att de upplever sig känna till kriterierna. Avsaknaden av insyn upplevs i regel som ett större problem vid avslag än vid beviljande av ansökningar.

Ett antal rektorer och specialpedagoger menade att det är möjligt att se mönster i bedömningen av barn och elevers problematik som skulle kunna beskrivas som en slags outtalad praxis. Ansökningar som rör viss typ av problematik eller behov leder oftare till beviljande än andra typer. Som exempel nämndes att det i regel är lättare att erhålla tilläggsbelopp för elever med Aspergers syndrom än för elever med funktionsnedsättningen AD/HD. Respondenter hos kommunens centrala förvaltning menar att vissa typer av ansökningar är lättare att bedöma än andra.

Rektorerna gör tydligt att avsaknaden av kännedom om hur bedömningen av ansökningar går till och hur olika kriterier och underkriterier viktas och vägs mot varandra gör att bedömningen upplevs som icke-transparent, slumpartad och godtycklig. Det förekommer också omständigheter som förstärker denna upplevelse, exempelvis misslyckade försök att begära ut tidigare ansökningar

och få veta på vilka grunder som dessa beviljats eller fått avslag. Ett annat exempel var att verksamheterna sällan förstod varför vissa ansökningar beviljas halvt eller helt tilläggsbelopp. Avsaknaden av beslutsmotiveringar förstärkte känslan av att bedömningsprocessen inte sker på ett objektivt och likvärdigt sätt.

Det förekom också en upplevelse av att den skriftliga förmågan att formulera en ansökan om tilläggsbelopp påverkar bedömningen. Både rektorer och specialpedagoger menade att huruvida en ansökan beviljas eller inte är nära sammankopplad med förmågan att formulera och presentera behov och stödåtgärder, men också vilka utredningar som bifogas ansökan. Om en skola uppriktar bra och välformulerade ansökningar är sannolikheten att beviljas tilläggsbelopp större. Dåligt formulerade ansökningar leder mer sällan till beviljande, trots att barnets behov är stora. Enligt rektorerna är det möjligt att flera barn har samma behov, men olika underlag, vilket kan leda till olika beslut.

Att det förekommer svårigheter i att säkra likvärdig bedömning av ansökningar bekräftas av kommunens tjänstemän och ett flertal menar att det saknas rutiner för att säkerställa likvärdighet i bedömningarna. Det faktum att bedömningen av ansökningar genomförs självständigt av två handläggare med ansvar för förskola respektive grundskola upplevs som en mindre bra lösning för en process med ambitionen att ge likvärdiga bedömningar. Vidare saknas kvalitetssäkringsrutiner, exempelvis i form av stickprov och granskningar av bedömningar av någon annan än ansvarig handläggare. Det råder emellertid delade meningar kring huruvida det finns dokumenterade riktlinjer för hur bedömningarna ska genomföras och mot vilka kriterier beslut om tilläggsbelopp tas, där majoriteten av de intervjuade tjänstemännen menade att sådana riktlinjer helt saknas.

### **3.3 RUTINER FÖR DOKUMENTATION OCH DIARIEFÖRING**

Rutinerna för dokumentation och diarieföring har utarbetats av enskilda handläggare som ansvarat för hanteringen av tilläggsbelopp inom grund- och förskola. Eftersom gemensamma rutiner för uppföljning och utvärdering saknats har dokumentationen aldrig kvalitetssäkrats på ett systematiskt sätt. Det råder enighet om att dokumentationen kring ärenden historiskt sett har varit bristfällig. Detta gäller i synnerhet hur bedömningar har gått till. På senare tid har stickprov av beviljade ansökningar genomförts som visat att det saknats grundläggande dokumentation kring ett ärende men att tilläggsbelopp ändå utgått. Det åligger inte ansökande skola att bifoga medicinsk eller psykologutredning när ansökan görs. En diagnos i sig berättigar inte heller tilläggsbelopp, utan det som efterfrågas är en kvalitativ beskrivning av problematiken i skolan och åtgärdsförslag. Enligt respondenter vid central förvaltning har emellertid ansökningar med bifogade utredningar i högre grad beviljats än ansökningar utan bifogade utredningar.

### 3.4 BELSUTSKOMMUNIKATION OCH KOMMUNIKATION

Med kommunikation menas dels hur verksamheterna och kommunen kommunicerar innan, under och efter ansökan om tilläggsbelopp men också hur kommunikation och relationer fungerar ur ett generellt perspektiv kring skolfrågor. Kommunikation kring tilläggsbelopp kan ske löpande men aktualiseras främst vid två tidpunkter under året, vid ansökan och delgivning av beslut. Det främsta forumen för dialog är ledningsgruppen grundskola<sup>1</sup>, rektorsmöten<sup>2</sup> och förskolechefsmöten. På dessa möten äger rektorer och förskolechefer till viss del agendan och har därmed möjlighet att ta upp frågor kring tilläggsbelopp. Fristående skolor deltar inte på dessa möten, men det finns ett forum för kommunikation mellan kommun och fristående skolor. Under vintern 2014/2015 har två informationstillfällen kring det nya ansökningsunderlaget för tilläggsbelopp i grundskolan arrangerats av kommunen med möjlighet för rektorerna att återkomma med kommentarer. Handläggare som ansvarar för hanteringen av tilläggsbelopp har inga riktlinjer för hur kommunikationen med verksamheterna ska se ut eller när sådan kommunikation bör ske.

Avseende kommunikation identifierades en viss skillnad mellan respondentgrupperna inom skolan. Förskolecheferna upplevde en god och ömsesidig kommunikation kring tilläggsbelopp med bra dialog och gott bemötande. Detta kan förklaras med att en och samma handläggare ansvarat för tilläggsbeloppen i förskolan under lång tid och har lyckats bygga goda relationer med förskolan. Även specialpedagogerna upplevde en generellt god kommunikation men efterfrågade utförligare kommunikation i samband med beslut. Majoriteten av rektorerna för grundskolan beskrev däremot kommunikationen som dålig eller icke-tillfredsställande, särskilt avseende frågor kring ansöknings- och insyn i beslutsprocesser. Enbart en av rektorerna för grundskolan upplevde att dialogen kring tilläggsbelopp kunde beskrivas som god med förklaringen att denne lyckats utveckla en dialog med kommunen på egen hand. Detta hade delvis sin grund i att respondenten ingick i den s.k. BIBASS-gruppen. Rektorernas upplevelse av dålig kommunikation kan brytas ned i tre aspekter, delaktighet, återkoppling och förtroende.

Med delaktighet syftar vi på skolornas upplevelse av inflytande och möjlighet att göra sin röst hörd i pågående utvecklingsprocesser kring tilläggsbelopp. Majoriteten av respondenterna inom skolan upplevde ett litet inflytande i pågående utvecklingsprocesser, trots att tilläggsbelopp kan ingå som punkt på de regelbundna rektorsmöten som de kommunala skolorna deltar på. Som exempel nämndes introduktionen av nya ansökningshandlingar som gjordes

---

<sup>1</sup> Ledningsgruppen grundskola initierades av kommunens skolchef och sammanträder varannan vecka.

<sup>2</sup> Rektorsmöten, eller s.k. verksamhetsmöten, hålls en gång månaden. Alla kommunala rektorer ingår i rektorsgruppen och biträdande rektorer har möjlighet att delta. Förskolechefsmöten har motsvarande funktion som rektorsmöten.

i anslutning till ansökningsomgången under våren 2015. Enligt en rektor presenterades de nya ansökningshandlingarna som ett förslag. När de nya ansökningshandlingarna skickades ut i samband med att ansökningsperioden startade i januari 2015 upplevdes det som att de nya handlingarna inte grundades på ett ”gemensamt” beslut och bidrog till negativa reaktioner. Beslut kring rutinerna kring tilläggsbelopp är förbehållet kommunen, däremot finns möjlighet för verksamheterna att ha synpunkter. I detta fall rör den beskrivna erfarenheten en upplevelse av avsaknad av delaktighet i en beslutsprocess som berör verksamheten och är även ett exempel på hur okunskap kring kommunens och verksamheternas befogenheter kan påverka relationerna mellan parterna.

Frågan om återkoppling handlar om den löpande kommunikationen kring tilläggsbelopp men särskilt efter inlämnad ansökan. Som exempel nämns att rektorerna inte får någon återkoppling om ansökningar saknar viktig information och att detta förhållande kvarstår trots att utökad dialog har efterfrågats. Kommunen har som ett svar på detta i de nya ansökningshandlingarna preciserat att det finns möjlighet till komplettering av ofullständiga ansökningar.<sup>3</sup>

Grunden till god kommunikation är förtroende och tillit mellan parterna. Rektorer, förskolechefer, specialpedagoger, handläggare och förvaltningschefer är olika yrkesgrupper med olika utgångspunkter och olika tolkningar av en bestämd situation och ifråga om tilläggsbelopp. Ambitionen är att dessa olika tolkningar av verkligheten ska mötas och kommuniceras i en fungerande dialog. I kontrast till detta mål beskriver flera av rektorerna att kommunikationen fungerar dåligt och att relationerna t o m präglas av misstroende. Misstroendet handlar, enligt dessa respondenter, om en upplevelse om att kommunen betraktar vissa ansökningar delvis osanna och skrivna i syfte att få ytterligare medel till den ordinarie verksamheten.

Som förslag på förbättring av kommunikation och dialog efterfrågar rektorerna utökade möjligheter till dialog och samverkan kring frågor som berör båda parter. Ett fåtal av rektorerna efterfrågar att handläggare med ansvar för hanteringen av tilläggsbelopp utvecklar dialogen och att det skapas förutsättningar för dem att besöka de berörda skolorna kring enskilda ärenden.

### 3.5 UPPFÖLJNING

Kommunen och skolorna har gemensamt ansvar för att skol- och förskoleverksamheten uppfyller nationella mål och svarar mot nationella krav och riktlinjer. För att kunna svara mot dessa kvalitetskrav krävs ett arbetssätt där mål, utvärdering och utvecklingsåtgärder är integrerade delar i den dagliga verksamheten. Att bygga upp ett system för uppföljning är en viktig uppgift för såväl kommunen och skolan. Avsaknad av sådana system gör det omöjligt

---

<sup>3</sup> Information om tilläggsbelopp för elever med behov av extraordinära stödinsatser – grundskola, Värmdö kommun, 2014.

att på ett säkert sätt kunna bedöma om verksamheten motsvarar förväntningarna och uppnår fastställda mål. Det innebär också avsaknad av förutsättningar för ett framgångsrikt förbättringsarbete. Resultatet av intervjuerna visar att kommunen inte ställt krav på systematisk uppföljning av tilläggsbeloppet i termer av pengarnas användning och kvalitet. Den uppföljning som förekommer sker på verksamheternas initiativ och har stora variationer i omfattning, kvalitet och dokumentation. I och med de nya ansökningsblanketterna för tilläggsbelopp framgår att en skriftlig uppföljning av beviljat tilläggsbelopp ska genomföras.<sup>4</sup> Däremot ges inga riktlinjer för uppföljningens innehåll och form.

Ett fåtal rektorer menar att gedigna uppföljningar görs av beviljade tilläggsbelopp där man noterar och dokumenterar hur elevens behov av stöd utvecklar sig och vilka insatser som genomförts. Flertalet rektorer menade emellertid att det inte finns någon systematisk uppföljning av tilläggsbelopp som säkerställer att pengarna används som det var tänkt. Som skäl anges att kommunen inte efterfrågar sådan uppföljning, och om någon form av uppföljning ändå görs, så saknas mottagare för den.

Specialpedagogerna bekräftade bilden, att det saknas processer eller rutiner som utreder om pengarna använts ändamålsenligt. Ett exempel på hur man i verksamheten säkerställer att eleven får del av tilläggsbeloppet var att specialpedagogen ”försöker ha i huvudet att de fått pengar”. En förklaring till avsaknaden av uppföljning från specialpedagogerna var att pengarna inte är ”öronmärkta” och att rektorn därför inte tar så allvarligt på att följa upp och utvärdera enskilda insatser. Ett fåtal av specialpedagogerna nämner den uppföljning som ska göras i ansökningsblanketten för tilläggsbelopp, om ansökan gäller ett barn eller elev som fått tilläggsbelopp beviljat tidigare.

---

<sup>4</sup> Värmdö kommun, Information om tilläggsbelopp för elever med behov av extraordinära stödinsatser – grundskola, 2014.

## 4. Kommungemensamma resursgrupper

### 4.1 INRIKTNING (VILKA GRUPPER)

Få rektorer, förskolechefer och specialpedagoger känner till hur valet av nuvarande resursgrupper har gjorts och vilka som varit involverade i den processen. Enbart en av skolledarna uppger sig ha kännedom om mekanismerna och motiveringarna bakom gruppernas inriktning och har dessutom varit inblandad i valet av inriktningar. En av rektorerna med ansvar för en resursgrupp uppger att hen saknar information om vad som legat till grund för beslutet att den egna skolan ska tillhandahålla en grupp och beskriver det som att skolan har "fått" en grupp.

Det råder också delade meningar kring hur nya grupper skapas bland rektorerna och hos huvudmannen. Några menar att beslutet kring vilka resursgrupper som ska finnas bestäms centralt av huvudmannen, andra att skolorna har möjlighet att själva initiera nya grupper utifrån behov, eller att skolor som upplevt svårigheter i samverkan helt enkelt kan skapa lokala lösningar. De som upplever att ansvaret för start av nya grupper ligger utanför huvudmannens ansvarsområde ifrågasätter också om grupperna kan kallas "kommungemensamma", då huvudmannen saknar överblick och insyn i gruppernas löpande hantering.

Det faktum att det helt saknas systematiska uppföljningar gör att rektorer, förskolechefer och specialpedagoger har svårt att avgöra huruvida de nuvarande grupperna täcker rätt behov. Det finns en känsla, som delas av flera respondenter hos huvudmannen, om att nuvarande grupper fungerar väl och i stort motsvarar de behov som finns, men det saknas systematisk uppföljning och dokumentation som styrker dessa uppfattningar. Några uppmärksammar emellertid att nuvarande grupper inte fullständigt täcker de behov som finns eftersom kommunen i stor utsträckning skickar barn till andra kommuner för sin skolgång. Specialpedagogerna uppmärksammar emellertid att det finns behov av en ytterligare grupp och att den bör inriktas mot barn med psykisk ohälsa.

Rektorerna och förskolecheferna efterfrågar en översyn över de resursgrupper som finns idag utifrån inriktning, innehåll och kompetens. Dessutom efterfrågas centralt placerad expertis för elever i behov av särskilt stöd och samordning av grupperna under ledning av huvudmannen.

### 4.2 ANSÖKNINGSBLANKETT

Rektorer och specialpedagogers generella bild av ansökningsförfarandet till resursgrupperna är att det egentligen inte funnits ett överblickbart och säkert förfarande sedan ansökningsprocessen till resursgrupperna decentraliserades

genom att ansvaret lades på rektorer som tillhandahåller grupperna. De skolor som inte tillhandahåller resursgrupper efterfrågar riktlinjer och ett professionsnätverk från huvudmannen för att säkerställa att bedömningarna blir korrekta och likvärdiga över hela kommunen. Det faktum att skolor med resursgrupper utvecklat egna ansökningsprocesser med egna blanketter upplevs som icke förankrade lösningar. Det faktum att det förekommer lokala lösningar, exempelvis i form av lokala regler och rutiner för ansökan, upplevs som ett tecken på att det saknas strategisk styrning från huvudmannen kring vilka förväntningar som finns på skolorna i arbetet med särskilt stöd. De skolor som utvecklat egna ansökningsunderlag menar att detta varit ett resultat av egna initiativ för förbättring och att huvudmannen har inbjudits att delta i diskussioner, men inte visat intresse.

### 4.3 BEDÖMNINGSKRITERIER FÖR INTAGNING OCH INTAGNINGSRUTINER

Rektorerna och specialpedagogerna har gemensamt att de upplever sig ha liten insyn i vilka kriterier som styr intagningen till resursgrupperna. Specialpedagogerna menar att nuvarande praxis och rutiner kring resursgrupperna i sin helhet är svårförståeliga och denna upplevelse är särskilt stark hos de fristående skolorna. Bedömningarna beskrivs som ”informella” och att det är svårt att förstå vad som styr intagningen. Någon menar att varje skola med en resursgrupp har utvecklat ett helt lokalt system och egen praxis för intagning. Andra beskriver att det förekommer att rektorer förhandlar om vilka elever som kan antas till olika grupper, vilket upplevs som ett osäkert förfarande där elevens behov inte sätts i centrum.

Den s.k. BIBASS-gruppen har skapats för att bl.a. arbeta med placering i resursgrupperna.<sup>5</sup> Gruppen använder inga riktlinjer eller mall som styr bedömningen, men det är beslutat att sådana ska utarbetas. Gruppen använder som kriterium att eleven ska ha en diagnos som ligger i linje med gruppens inriktning och man efterfrågar utredningar och åtgärdsprogram.

Trots att rektorerna upplever sig ha liten kunskap om antagning och bedömningsprocessen, är missnöjet över bedömningsprocessen inte lika stark som kring processen för tilläggsbelopp. Istället förutsätter flera att andra rektorskollegor generellt sett gör professionella bedömningar av ansökningar till resursgrupper, även om förutsättningarna för detta kan ifrågasättas. Men en särskild omständighet för antagning till resursgrupperna nämns av nästan samtliga respondenter, huruvida en elev dels måste ha en diagnos och dels ha tilläggsbelopp för att kunna ansöka om placering i resursgrupp. Flera rektorer uppger att detta förekommer som ett krav, vilket inte överensstämmer med skollagen. Detta krav omnämns inte heller i de uppdragsbeskrivningar som

---

<sup>5</sup> Värmdö Kommun, Planering av förbättringsarbete utifrån identifierade utvecklingsområden efter kvalitetsgranskning, Tjänsteskrivelse, 2014-05-26. I BIBASS-gruppen deltar en representant för huvudmannen och de rektorer som har en sådan särskild undervisningsgrupp.



gäller för de kommungemensamma grupperna. Rektorer betonas att samtliga beslut om placering i resursgrupp bör vara noga övervägda mot barnets behov mot bakgrund av ett tydligt huvudmannaskap som säkerställer den aspekten.

#### 4.4 ANSVAR FÖR PLACERING AV ELEVER

För att placeras i resursgrupp måste rektorn i skolan där eleven går ansöka om placering. I praktiken går det till så att rektor på skolan med resursgrupp kontaktar den andra rektorn och informerar om att möjlighet till placering finns och att rektorn kan fatta beslut om placering i gruppen. Detta system upplevs av rektorerna inte ligga helt i linje med lagen men så nära det går att komma utifrån de praktiska förutsättningarna.

Nuvarande system innebär att mottagande rektorn också ansvarar för denna elev när denna placeras i gruppen. Uppfattningen kring hur nuvarande system är ändamålsenligt skiljer sig åt mellan respondenterna, från att upplevas som en logisk lösning till ”absolut urdålig” och att det slutliga beslutet om placering borde tas av huvudmannen. Nackdelarna med nuvarande system sägs bero på att styrning från huvudmannen saknas och att rektorsbyten skapat förvirring kring rutiner och ansvar.

#### 4.5 UPPFÖLJNING AV ELEVER

Avsaknaden av uppföljning av resursgrupperna har uppmärksammats av Skolinspektionen som uppmanat huvudmannen att utveckla sitt arbete med dokumentation och utvärdering av det särskilda stödet.<sup>6</sup> Uppföljning är även viktig för att säkra att arbetet i resursgrupperna har inkludering som övergripande målsättning.

Som en del i det pågående utvecklingsarbetet har huvudmannen i maj 2014 beslutat att skapa en särskild grupp för placering i kommungemensamma grupper, den s.k. BIBASS-gruppen.<sup>7</sup> BIBASS-gruppen har bl.a. i uppgift att utarbeta gemensamma mallar för ansökan, ta fram ett förslag för fortbildning för kommunens skolor och utarbeta en mall för uppdragsbeskrivning för dessa grupper.

Majoriteten av rektorerna som berörs av resursgrupperna uppger att de inte hade någon uppföljning av översända elever men också att resursgrupperna saknar uppföljning. Däremot följs elevernas individuella utveckling upp av

---

<sup>6</sup> Skolinspektionen, Verksamhetsrapport – efter kvalitetsgranskning av särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp i Värmdö kommun, Bilaga 1, 2014-04-10.

<sup>7</sup> Värmdö Kommun, Planering av förbättringsarbete utifrån identifierade utvecklingsområden efter kvalitetsgranskning, Tjänsteskrivelse, 2014-05-26. I BIBASS-gruppen deltar två rektorer med ansvar för resursgrupper, chefen för kvalitet och styrning, ansvarig handläggare för tilläggsbelopp och en specialpedagog.

den skola som tillhandahåller resursgrupperna. Hur denna individuella uppföljning ser ut kan inte rektorerna på avsändande skola redogöra för. En av rektorerna med ansvar för resursgrupp menade eleverna i resursgrupper följs upp på samma sätt som andra elever och att det finns en ”närvaro i verksamheten” som gör att löpande behov fångas upp och åtgärdas.

Inte heller specialpedagogerna kan med säkerhet säga att en systematisk uppföljning förekommer, men om det finns menar de att det rör det sig om en kvalitetsredovisning och bedömningar genom betyg och ”socialt mående”. Avsaknaden av dokumentation och uppföljning kan också vara en indikation på att det saknas specialkompetens för att arbeta med särskilt stöd i ordinarie verksamhet.

## 4.6 FINANSIERING

Nuvarande finansieringsmodell för resursgrupperna utgörs av de tilläggsbelopp som följer med de elever som antas till grupperna. För ett antal år sedan gjorde kommunen förändringar i fördelningen av medel till verksamheterna. Kommunen valde att lägga till ett antal miljoner i den ordinarie skolbudgeten och minska tilläggsbeloppen för att göra systemet mer hanterlig (B-peng). De senaste tio åren har emellertid budgeten för tilläggsbelopp stadigt ökat genom förändringar i den ordinarie budgeten.

Frågan om finansiering har av respondenterna dominerats av två frågor, huruvida det bör finnas en grundfinansiering av resursgrupperna och om det är regelmässigt rätt att nuvarande system kräver att barn och elever måste ha tilläggsbelopp för att antas till en resursgrupp. Den allmänna bilden av nuvarande finansieringsystem är att dagens finansieringsmodell inte fungerar. Denna bild delas av respondenter både inom verksamheterna och hos huvudmannen.

Att elever som ansöker om intagning i resursgrupp saknar tilläggsbelopp har varit en källa till konflikt mellan skolor, och mellan skolor och kommunen. I ansökan till resursgrupper förekommer att det måste anges huruvida en elev har tilläggsbelopp eller inte. Detta innebär att det i bedömningen inte enbart tas hänsyn till behovet av stöd, utan också till kostnaden för en elev. Det kan innebära att resurskrävande elever i behov av stöd, men utan tilläggsbelopp, kan bli utan det stöd de har rätt till utifrån sina behov. Flera rektorer påpekar att i regel måste medel från ordinarie verksamhet överföras till resursgrupperna för att kunna upprätthålla verksamheten enligt nuvarande finansieringsmodell. Det förekommer ofta att grupperna blir beroende av den lokala skolans budget, till nackdel för den ordinarie verksamheten, och det finns exempel på extrema situationer där en mottagande skola har registrerat stora budgetunderskott.

Nuvarande system upplevs inte som ett ansvarsfullt sätt att finansiera verksamheten eftersom det kan leda till en osäker situation för elever när huvudmannen av olika skäl nekar tilläggsbelopp. Skolledarna efterfrågar en utökad dialog kring att finna en hållbar och långsiktig finansieringsmodell kring resursgrupperna.

## 5. Källförteckning

Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 3380-10.

Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 4314-11.

Lundström, C., Ansökningar & avslag – tilläggsbelopp och individuell stöd-peng till grundskoleelever i svenska kommuner, nätverket Barn i behov, 2014.

Skolverket, Särskilda undervisningsgrupper – En studie om organisering och användning av särskilda undervisningsgrupper i grundskolan, 2014.

Skolinspektionen, Verksamhetsrapport – efter kvalitetsgranskning av särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp i Värmdö kommun, Bilaga 1, 2014-04-10.

Utbildningsdepartementet, Promemoria, Vissa Skollagsfrågor – del 2, 2014.

Värmdö kommun, Ansökningsblankett kommungemensam särskild undervisningsgrupp, BIBASS-gruppen, (odaterad).

Värmdö kommun, Ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser – grundskola, 2014.

Värmdö kommun, Information om tilläggsbelopp för elever med behov av extraordinära stödinsatser – grundskola, 2014.

Värmdö Kommun, Planering av förbättringsarbete utifrån identifierade utvecklingsområden efter kvalitetsgranskning, Tjänsteskrivelse, 2014-05-26.

**DANMARK**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

**NORGE**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

**SVERIGE**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

**FINLAND**

Oxford Research Oy  
Helsinki:  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki, Suomi  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

**BRUXELLES**

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu

**LATVIJA**

Baltijas Konsultācijas, SIA  
Vilandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel: (+371) 67338804  
info@balticconsulting.com  
www.balticconsulting.com