

Handläggare
Linda Folke
Telefon: 08-508 335 64

Till
Utbildningsnämnden
2021-06-17

Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd

Uppdrag från utbildningsnämnden 2021-04-22

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget.
2. Ny tillämpning av bestämmelser om tilläggsbelopp gäller från och med 1 augusti 2021, i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande.
3. Utbildningsnämnden upphäver beslut från 2013 (dnr. 13–516/1772) om behovsgrupper och beloppsnivåer för förskoleklass, grundskola och fritidshem från och med 1 augusti 2021.
4. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Niclas Westin
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har den 22 april 2021 uppdragit åt utbildningsförvaltningen att göra en översyn av tilläggsbeloppssystemet. Förvaltningen instämmer i att nuvarande tillämpning med behovsgrupper, fasta belopp och beslutsmotiveringarna bör ändras och ger därför ett förslag till ny tillämpning.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Precis som i den nuvarande tillämpningen kommer det att göras en individuell bedömning av elevens unika behov, men belopp kopplas inte till förutbestämda fasta kriterier för behov och stödåtgärder utan tillämpas utifrån omständigheter i det enskilda fallet.

På beslutet anges klargörande motivering kring varför tilläggsbelopp är beviljat eller inte, vilket tydliggör på vilka grunder beslut är fattat. Förslaget innebär att storleken på tilläggsbelopp blir mer korrekt och motsvarar det skolan har rätt till.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget och att ny tillämpning av bestämmelser om tilläggsbelopp gäller från och med 1 augusti 2021, i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande. Vidare föreslås utbildningsnämnden besluta att från och med 1 augusti 2021 upphäva beslut från 2013 om behovsgrupper och beloppsnivåer för förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Bakgrund

Med tilläggsbelopp avses i skollagen ersättning utöver grundbelopp för barn och elever i fristående skolor, förskolor och fritidshem (detta inkluderar resursskolor). Tilläggsbelopp kan lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Detta tjänsteutlåtande omfattar tilläggsbelopp för förskoleklass, grundskola och fritidshem. Tilläggsbelopp för förskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola omfattas inte av detta tjänsteutlåtande.

Då nämnden har beslutat att även kommunala grundskolor i egen regi kan ansöka om bidrag efter en individuell prövning, så kallat verksamhetsstöd, omfattas även verksamhetsstöd till Stockholms stads grundskolor av detta tjänsteutlåtande.

Tidigare utredning

I december 2019 initierade utbildningsförvaltningen ett utredningsuppdrag (dnr 1.3.2–10624/2019) i syfte att se över fördelning av medel inom ramen för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom grundskolan inklusive förskoleklass. Utredningen baserade sina förslag på juridiska grundförutsättningar, löpande dialoger med berörda intressenter och en omvärldsanalys.

Den oberoende juridiska granskningen som genomfördes i samband med det visade att stadens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp på en mer övergripande nivå höll god kvalitet och uppfyllde grundläggande rättssäkerhetskrav. En av rekommendationerna var att utveckla motiveringarna i beslut som innebär helt eller delvis avslag på ansökan om tilläggsbelopp så att det ur ett mottagarperspektiv blev tydligare varför en ansökan inte

beviljats. Utbildningsnämnden fattade beslut om ärendet i juni 2020 (Utbildningsnämnden 2020-06-17 § 8).

Utbildningsnämndens uppdrag

Utbildningsnämnden har den 22 april 2021 uppdragit åt utbildningsförvaltningen att göra en översyn av tilläggsbeloppssystemet (Utbildningsnämnden 2021-04-22 § 6).

Utbildningsnämnden anför att det är angeläget att alla barn ges det stöd som de behöver för att klara sin skolgång och att barn med särskilda behov får de insatser som de behöver så snabbt som möjligt. Stockholms stads system för tilläggsbelopp följer skollagen men framstår som svårt att förstå och oflexibelt. Systemet är uppbyggt på olika fasta nivåer av stöd. Utbildningsförvaltningen uppdras att göra om systemet i grunden så att de fasta nivåerna ersätts med ett system där skolorna får ersättning för den kostnad de faktiskt har. Utöver det ska det nya systemet formeras på ett lättillgängligt sätt, från ansökan till beslut. Det nya systemet ska gälla alla skolor i Stockholms stad, kommunala såsom fristående. Detta ska redovisas till nämnden och införas inför höstterminen 2021.

Ärendet

Översynen som har genomförts under våren har syftat till att förbättra tillämpningen av bestämmelser om tilläggsbelopp som utgår ifrån att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt. Tilläggsbeloppet ska ersätta skolan för extraordinära stödåtgärder som är direkt kopplade till en enskild elev utöver de stödåtgärder som ska ges inom grundbeloppet. Syftet är även att tydliggöra för skolorna när tilläggsbelopp kan beviljas och på vilka grunder för att underlätta ansökningsförfarandet för skolorna.

Lagstiftning

I skollagens (2010:800) 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 14 kap. 17 § framgår att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har omfattande behov av särskilt stöd och att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

För att tilläggsbelopp ska utgå bör det enligt förarbetena vara fråga om stödåtgärder av extraordinärt slag, som inte har koppling till den vanliga undervisningen och som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Stödet bör väsentligt avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att

tillhandahålla. Det kan till exempel vara frågan om tekniska hjälpmedel, särskilda läromedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal eller stödåtgärder till elever med stora inlärnings-svårigheter¹. Extraordinära stödåtgärder för barn och elever med stora inlärnings-svårigheter kan handla om en extra lärar- eller specialpedagogresurs för elever som har behov av sådana insatser kontinuerligt under skoldagen. Ersättning ska inte utgå om det är möjligt att tillgodose elevens behov genom insatsen särskild undervisningsgrupp.² En förutsättning för att tilläggsbelopp ska lämnas är att de stödåtgärder som eleven har behov av är extraordinära.³

Principen om lika villkor för kommunal och enskild verksamhet, den så kallade likabehandlingsprincipen, gäller för grundbelopp och kan inte tillämpas direkt för tilläggsbelopp mot bakgrund av tilläggsbeloppets individuella karaktär. Istället ska tilläggsbelopp bestämmas på ett sådant sätt att inte elever i fristående skolor missgynnas i jämförelse med elever i kommunala skolor eller omvänt.⁴

Bestämmelsen om tilläggsbelopp i skollagen har ändrats i syfte att tydliggöra att det ska göras en individuell bedömning av varje elevs unika behov, såväl när det gäller frågan om ett tilläggsbelopp ska lämnas eller inte, som när det gäller tilläggsbeloppets storlek.⁵

Storleken på tilläggsbeloppet ska bestämmas så att elevens behov ska kunna tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat⁶.

Stockholms stads nuvarande tillämpning

I stadens nuvarande tillämpning av bestämmelser om tilläggsbelopp finns sju behovsgrupper med tillhörande fasta belopp och kriterier.

¹ Skolförordningen (2011:185)14 kap. 8 §

² Prop. 2015/16:134

³ HFD 2012 ref. 46

⁴ Prop. 2009/10:165, s. 745 f.

⁵ Prop. 2015/16:134, s. 25

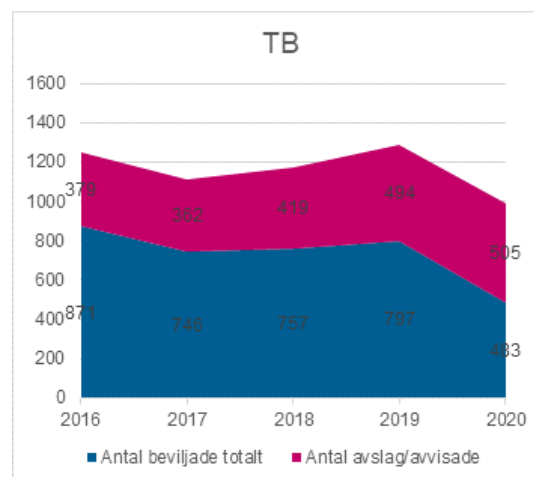
⁶ HFD 2020 not. 4

Lägsta behovsgrupp är C1⁷ och högsta är E⁸. Belopp som är högre än E kan lämnas utifrån ett individuellt bestämt belopp. Ansökningarna bedöms individuellt utifrån det underlag som skolan har skickat in.

Om skolan bedöms ha rätt till tilläggsbelopp görs en bedömning av vilken behovsgrupp som bäst motsvarar elevens omfattande behov av särskilt stöd och skolans extraordinära stödåtgärder. Det belopp som beviljas är det belopp som är kopplat till behovsgruppen. På beslutet framgår behovsgrupp, beviljat belopp per månad för skola och/eller fritidshem samt under vilken tidsperiod beslutet gäller. Beslutet kan även innebära att en ansökan avvisas eller avslås. Beslutsmotiveringen utgörs av de kriterier som hör till behovsgruppen eller att ansökan avslås till exempel med hänvisning till att det inte framgår att eleven har omfattande behov av särskilt stöd.

Utveckling över åren

Antalet ansökningar om tilläggsbelopp minskade mellan 2019 och 2020. Andelen beviljade ansökningar minskade också mellan åren, se figur nedan.



Under det senaste året har färre ansökningar beviljats. Av dessa ansökningar har fler beslut fattats om tilläggsbelopp på en lägre

⁷ Belopp: 13 376 kr/månad inkl. moms. Kriterium: Bedömningen är att eleven för att kunna genomföra sin utbildning har behov av, och skolan genomför frekvent och sammanhållet, extraordinära stödåtgärder i form av resursstöd, exempelvis assistent.

⁸ Belopp: 44 586 kr/månad inkl. moms. Kriterium: Bedömningen är att eleven för att kunna genomföra sin utbildning har behov av, och skolan genomför, ett mycket omfattande personligt stöd i alla typer av situationer under hela dagen. De mycket omfattande personliga och extraordinära stödinsatserna omfattar såväl specialpedagogiska stödinsatser som resursstöd.

nivå än tidigare. Detta är bland annat en konsekvens av ett utvecklingsarbete för att öka likvärdigheten i handläggningen av inkomna ansökningar samt förtydligande av informationsmaterial och ansökningsblanketter i syfte att få in relevant underlag från skolorna för att kunna fatta beslut i förhållande till aktuell lagstiftning och praxis. De överklaganden av förvaltningens beslut som avgjorts av domstol har hittills visat att förvaltningen fattat korrekta beslut. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att nuvarande beslut om tilläggsbelopp i större utsträckning bygger på bedömningar som är mer korrekta jämfört med tidigare år.

Verksamhetsstöd för kommunala grundskolor i Stockholms stad

Stadens kommunala grundskolor kan ansöka om verksamhetsstöd för elever med omfattande behov av särskilt stöd på samma sätt som fristående skolor söker tilläggsbelopp. Ansökan om verksamhetsstöd bedöms utifrån samma behovsgrupper och belopp som tillämpas för tilläggsbelopp.

Stockholms stad har cirka 200 platser i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, CSI, på tio kommunala grundskolor. Stockholms stads grundskolor har möjlighet att söka plats i en CSI-grupp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Inför att en elev erbjuds plats i en CSI-grupp görs en individuell bedömning av elevens behov av en sådan plats. CSI-grupperna finansieras genom grundbelopp och med ersättning motsvarande verksamhetsstöd per plats på gruppnivå.

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts av avdelningen för utveckling och samordning i samverkan med grundskoleavdelningen och avdelningen för ekonomi och styrning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 8 juni 2021. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 9 juni 2021.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Nuvarande tillämpning med behovsgrupper och tillhörande fasta belopp gör det svårt för förvaltningen att individuellt bestämma tilläggsbeloppets storlek. Detta ökar risken för att den ersättning som skolan får antingen är för låg eller för hög i relation till de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Tillämpningen med generella beslutsmotiveringar leder till att motiveringen inte anger

de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Detta är inte förenligt med förvaltningslagstiftningen⁹.

Förvaltningen instämmer i att nuvarande tillämpning med behovsgrupper, fasta belopp och beslutsmotiveringarna bör ändras och ger därför ett förslag till ny tillämpning.

Förslag till ny tillämpning av beslut om tilläggsbelopp

Precis som i den nuvarande tillämpningen kommer det att göras en individuell bedömning av elevens unika behov. Detta omfattar en bedömning av om tilläggsbelopp ska lämnas samt i förekommande fall fastställande av storleken på tilläggsbeloppet.

Beloppet bestäms utifrån en bedömning av vad eleven behöver stöd för i skolan genom extraordinära stödåtgärder samt vilka extraordinära stödåtgärder skolan ger till den enskilda eleven. Beloppet ska vara skäligt och bör kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med hans eller hennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Belopp ska inte kopplas till förutbestämda fasta kriterier för behov och stödåtgärder utan kunna tillämpas utifrån omständigheter i det enskilda fallet.

Beräkning av storlek på tilläggsbelopp

Assistenthjälp eller andra extraordinära stödåtgärder, som exempelvis en extra lärar- eller specialpedagogresurs, beräknas utifrån ersättning per timme (inklusive lönekostnadspålägg) vilka tas fram årligen för respektive yrkesgrupp utifrån genomsnittlig lön i staden baserat på oktobermånad föregående år.

Detta kan exemplifieras av följande:

En skola bedöms ha rätt till ersättning för assistenthjälp 20 timmar per vecka. För detta lämnas tilläggsbelopp med $20 \times$ motsvarande genomsnittlig timlön (inklusive lönekostnadspålägg) i staden för assistent.

En skola bedöms ha rätt till ersättning för speciallärare 20 timmar per vecka. För detta lämnas tilläggsbelopp med $20 \times$ motsvarande genomsnittlig timlön (inklusive lönekostnadspålägg) i staden för speciallärare.

I de fall då eleven har behov av och skolan ansöker om ersättning för lokalanpassningar eller andra extraordinära stödåtgärder utöver ovan, bestäms ersättningen utifrån kostnader kopplade till omständigheter i det enskilda fallet.

Verksamhetsstöd

Verksamhetsstöd kan på motsvarande sätt som tilläggsbelopp sökas för assistenthjälp och andra extraordinära stödåtgärder. Beloppet bestäms på motsvarande sätt som för tilläggsbelopp.

För elever i CSI-grupper finansieras verksamheten av det grundbelopp som utgår för eleverna på skolan samt ett fast verksamhetsstöd per plats motsvarande det som finns idag. Kopplingen till behovsgrupperna tas bort.

Handläggning

På beslutet anges vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet i det enskilda fallet. Detta innebär en klargörande motivering kring varför tilläggsbelopp är beviljat eller inte samt i förekommande fall vad ersättning har beviljats för. På detta sätt kommer det tydligare framgå på vilka grunder beslut är fattat. Besluten ska vara tidsbestämda som tidigare. Tilläggsbelopp utbetalas per månad och verksamhetsstöd utbetalas två gånger per år, liksom tidigare.

Den nya tillämpningen föreslås träda i kraft 1 augusti 2021. Det innebär att beslut om tilläggsbelopp från och med 1 augusti 2021 fattas utifrån ovanstående förslag. Ansökningsblanketter och information om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd kommer att uppdateras och förtydligas utifrån den föreslagna tillämpningen.

Beslut om tilläggsbelopp som fattats före 1 augusti 2021 enligt den tidigare tillämpningen kommer att vara giltiga under den tidsperioden och med det belopp som anges på beslutet.

Risk- och konsekvensanalys

Nedan beskrivs de risker och konsekvenser som förvaltningen ser att den föreslagna tillämpningen kan leda till.

Som ett led i att säkerställa att den föreslagna tillämpningen är rättssäker och likvärdig har flera ansökningar gått igenom där ärendena både bedömts utifrån nuvarande tillämpning och utifrån den föreslagna nya tillämpningen av beslut om tilläggsbelopp.

Genomgången visade att ansökningar som avslogs utifrån nuvarande tillämpning, avslogs även med den nya tillämpningen. Detta då besluten både idag och framgent grundar sig på gällande lagstiftning och praxis¹⁰. Ansökningar som beviljades med nuvarande tillämpning beviljades även med den nya tillämpningen. Utfallet skiljde sig åt mellan ärendena, ibland med ett högre belopp i jämförelse med nuvarande tillämpning och ibland med ett lägre beviljat belopp. Den nya tillämpningen resulterade i högre grad i ett tilläggsbelopp som motsvarar det skolan faktiskt har rätt till.

Verksamhetsspecifika konsekvenser

För få ansökningar har gått igenom för att det ska vara möjligt att göra generella slutsatser, men den nya tillämpningen bedöms bidra till mer rättssäker och likvärdig bedömning genom att i större utsträckning beskriva beslutet utifrån den individuella prövningen. Det ger även en ökad tydlighet på vilka grunder beslut har fattats vilket leder till ökad transparens.

Förvaltningen har inte haft möjlighet att göra en genomgripande analys över hur den föreslagna tillämpningen påverkar handläggningsprocessen och handläggningstider på sikt. Förvaltningen uppskattar att den föreslagna tillämpningen inledningsvis kommer att leda till betydligt längre handläggningstider då en ny tillämpning ska implementeras och individuella beslutsmotiveringar ska skrivas för besluten.

Administrativa och ekonomiska konsekvenser

Den korta tiden till införande påverkar möjligheterna att säkerställa att de administrativa systemen för utbetalning och uppföljning kommer att fungera korrekt. Det kan leda till att de tekniska förutsättningarna, så att bland annat belopp kan registreras i systemet för utbetalning i tid, inte är implementerade till 1 augusti 2021.

Förvaltningen anser att den föreslagna tillämpningen som ska införas redan till höstterminen 2021 påverkar möjligheterna att i god tid kommunicera förändringar inför en ansökan. Blanketter och annan extern information behöver uppdateras med kort varsel. Detta kan leda till många frågor från skolorna om hur ansökan ska göras och vad som gäller kring tidigare beslut som fattats.

Förvaltningens analys av ett mindre antal ansökningar inkomna under nuvarande tillämpning visar att ersättningsbeloppen kan

förändras och bli lägre eller högre för enskilda ansökningar. Förvaltningen kan inte bedöma om förslaget sammantaget leder till ökat antal beviljanden samt ökad eller minskad kostnad för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd utifrån nuvarande ansökningar, men det ger inte skäl att anta att effekten blir ökade kostnader för dessa sett.

Den föreslagna tillämpningen utan behovsgrupper kan leda till att fler skolor ansöker om tilläggsbelopp då det nuvarande tillämpningen signalerar en hög ”lägstänivå” för tilläggsbelopp. Det kan i sin tur leda till ökade kostnader om fler ansökningar beviljas.

Förvaltningen antar att en ny tillämpning leder till att fler skolor kommer att söka på nytt för vissa elever som redan har beviljats tilläggsbelopp för. Fler antal ansökningar leder till längre handläggningstider och att beslut kan komma att fattas med fördröjning vilket leder till att utbetalningen kan bli försenad.

Konsekvenser för barn och barns rättigheter samt jämställdhet

Förvaltningen bedömer att förslaget förväntas ge en mer rättvisande bild av den enskilde elevens stödbehov och en mer träffsäker bedömning av de faktiska kostnaderna som stödet innebär.

Av genomgången av ansökningar framgår att utfallet av den nya tillämpningen inte förväntas påverka storleken på tilläggsbeloppen totalt sett. Sammantaget bedöms förslaget leda till ett större fokus på den enskilde eleven, något som ur ett barnperspektiv är positivt.

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser och effekter för grundskolorna och i förlängningen för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Förslaget innebär inga skillnader baserat på kön och bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget och att ny tillämpning av bestämmelser om tilläggsbelopp gäller från och med 1 augusti 2021, i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Vidare föreslås utbildningsnämnden besluta att från och med 1 augusti 2021 upphäva beslut från 2013 (dnr. 13–516/1772) om behovsgrupper och beloppsnivåer för förskoleklass, grundskola och fritidshem.

Beslutet föreslås justeras omedelbart med anledning av tidsplanen för implementeringen.