

Kommunstyrelsen

Ansvaret för tilläggsbelopp till förskola och skola

Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige:

1. Den utvärdering av resursfördelningsmodellen som ska genomföras 2017 kompletteras med uppdrag att ta fram underlag för beslut på en organisatorisk tillhörighet för hanteringen av tilläggsbelopp som på ett tydligt sätt stärker arbetet runt barn med behov av extraordinära stödåtgärder. Utvärdering och förslag till beslut ska vara klart senast juni 2017 för att kunna leda till förändringar 2018

Förslag till beslut kommunstyrelsen för egen del:

2. Principerna för tilläggsbelopp som beslutades i juni 2016 förlängs för att gälla hela 2017.

Ärendebeskrivning

Utifrån skollagen ska resurserna till förskolor och skolor fördelas, genom grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp, på lika villkor till kommunala och fristående verksamheter. Tilläggsbelopp ska enligt skollagen lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd och för modersmålsundervisning.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd avser ersättning för extraordinära stödåtgärder där kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplat till ett enskilt barn eller elev och ha samband med hans särskilda behov. Ett beslut avseende ansökan om tilläggsbelopp kan överklagas av fristående verksamheter till allmän förvaltningsdomstol.

Eskilstuna har en resursfördelningsmodell till förskola, grundskola och gymnasieskola där skolpeng årligen fastställs av kommunfullmäktige och därefter betalas ut månadsvis till varje huvudman. Ansvar för tilläggsbelopp ligger på kommunstyrelsen och hanteras av utbildningsinspektionen på kommunledningskontoret. Barn och utbildningsförvaltningen administrerar utbetalningarna men fattar inga beslut om nivåer till andra huvudmän.

Kommunstyrelsen beslutade den 15 juni 2016 att starta en utredning avseende var ansvaret för hantering av tilläggsbelopp organisatoriskt ska placeras från och

med 2017. Kommunfullmäktige beslutade redan vid införandet av resursfördelningsmodellen (KSKF/2014:45) att en utvärdering skulle ske 2017. Under hösten pågår uppföljningssamtal med verksamheterna som kommer att vara ett underlag inför arbetet med utvärderingen.

Införandet av modellen föregicks av ett omfattande utredningsarbete och ett omställningsarbete av den tidigare modellen från att ha så kallade ”fria nyttigheter” till att samla resurser i tilläggsbelopp. Det arbetssätt som finns idag har funnits i snart två år och börjar hitta sin form. Inför en förändring behöver en grundlig analys göras och ett alternativ som leder till förbättring bör vara framtagen i dialog med berörda.

Nuvarande resursfördelningsmodell arbetas fram tillsammans med samtliga skolnämnder. Även de fristående verksamheterna var de delaktiga i arbetet. En större förändring av modellen bör inkludera synpunkter från samtliga huvudmän.

Utredningen föreslår att tidplanen för utvärderingen ligger fast men kompletteras med uppdrag att ta fram underlag för beslut på en organisatorisk tillhörighet för hanteringen av tilläggsbelopp som på ett tydligt sätt stärker arbetet runt barn med behov av extraordinära stödåtgärder. Ett alternativ är att redan i beslutet peka ut en önskad riktning för organisationsförändringen.

Utvärdering och förslag till beslut ska vara klart senast juni 2017 för att kunna leda till förändringar 2018.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Pär Eriksson
Kommundirektör

Marita Skog
Utvecklingsdirektör

Beslutet skickas till:

Kommunstyrelsen

Utredning av ansvaret för tilläggsbelopp till förskola och skola

Uppdrag

Kommunstyrelsen beslutade den 15 juni 2016 att en utredningen avseende var ansvaret för hantering av tilläggsbelopp organisatoriskt ska placeras från och med 2017 skulle startas.

Beslutet fattades i samband med beslut om principer för tilläggsbelopp. Vad som utredningen närmare skulle belysa framgår inte av beslutet. Nya principer för bedömning av tilläggsbelopp beslutades som ett led i att klara en budget i balans för 2016.

Tilläggsbelopp

Utifrån skollagens principer ska resurserna till förskolor och skolor fördelas, genom grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp, på lika villkor till kommunala och fristående verksamheter. Tilläggsbelopp ska enligt skollagen lämnas för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd och för modersmålsundervisning.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd avser endast ersättning för extraordinära stödåtgärder där kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplat till ett enskilt barn eller elev och ha samband med hans särskilda behov. När ett barn eller elev är i behov av extraordinärt stöd och därmed berättigat till tilläggsbelopp är inte närmare reglerat i skollagen utan beslutas i varje enskilt fall. Ett beslut avseende ansökan om tilläggsbelopp kan överklagas av fristående verksamheter till allmän förvaltningsdomstol.

Eskilstunas modell

Eskilstuna har en resursfördelningsmodell till förskola, grundskola och gymnasieskola där skolpeng årligen fastställs av kommunfullmäktige och därefter betalas ut månadsvis till varje huvudman. Barn och utbildningsförvaltningen administrerar utbetalningarna men fattar inga beslut om nivåer till andra huvudmän.

Resursfördelningsmodellen skapades utifrån skollagens krav på bidrag på lika villkor till skolans olika huvudmän. För att tydliggöra lika villkor lades besluten om skolans bidrag (grundbelopp, strukturtillägg och budget för tilläggsbelopp) på kommunfullmäktige. Ansvaret för att besluta om tilläggsbelopp placerades på en neutral part, kommunstyrelsen. För att få ett likvärdigt system vad gäller

tilläggsbelopp för särskilt stöd och för modersmålsundervisning beslutades i Eskilstuna kommun (KSKF/2014:45) att tilldelningen ska ske på lika villkor för kommunala och fristående förskolor och skolor.

Eskilstuna införde tilläggsbelopp i nuvarande form från och med januari 2015. I förarbetet togs en rådgivningsrapport fram, *Grundbelopp respektive tilläggsbelopp – stödcentrum, resursenheten och resursskolorna*, som visade vilka resurser som fanns för insatser som motsvarade tilläggsbelopp (KSKF/2013:387). Därefter arbetades modellen fram av en kommungemensam arbetsgrupp som bestod av representanter från barn- och utbildningsförvaltningen, Torshälla stads förvaltning och kommunledningskontoret.

Förslag till beslut remitterade till samtliga huvudmän för förskola och skola och beslut fattades av kommunfullmäktige i juni 2014. Nivåerna för grund och tilläggsbelopp beslutades i samband med kompletteringar av årsplan. I beslutet *Grund- och tilläggsbelopp i förskola och skola*.(KSKF/2014:45) beslutades att modellen skulle utvärderas under år 2017

Idag ligger ansvaret för tilläggsbelopp på kommunstyrelsen och hanteras av utbildningsinspektionen på kommunledningskontoret. Det finns idag en sakkunnig på 75 procent som gör bedömningarna och en administratör på 50 procent hanterar ansökningarna och formulerar beslutsunderlag i LEX. Kommunstyrelsens registratur används för att registrerar inkomna ansökningar och bilagor. Insatsen motsvarar 15 procent av en tjänst.

Beslut om tilläggsbelopp fattas av utbildningsinspektörerna på delegation av kommunstyrelsen. Utbetalningen av tilläggsbelopp sker månadsvis i samband med utbetalning av grundbeloppet för både fristående och kommunala förskolor och skolor. Barn och utbildningsförvaltningen administrerar utbetalningen utifrån underlag från utbildningsinspektionen och sedan atteras utbetalningen av kommunledningskontoret.

Utöver den hantering som finns i processen tillkommer arbetsuppgifter som är kopplade till tilläggsbelopp:

- Uppdatera e-tjänsten
- Uppdatera riktlinjer
- Kommunicera
- Svara på frågor
- Sammanställa statistik
- Omvärldsbevaka
- Hantera överklaganden

Stora delar av utbildningsinspektörernas tjänster går till att arbeta med tilläggsbelopp vilket inte har varit avsikten.

2015 avsattes 40 miljoner för tilläggsbelopp och de faktiska kostnaderna uppgick till runt 60 miljoner. För 2016 finns det 51 miljoner avsatta och de faktiska

kostnaderna ser ut att hamna i nivå med 2015. (Uppföljning av tilläggsbelopp 2015 Bilaga 1)

Tilläggsbelopp för modersmålsundervisning

Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för elever i fristående skolor som deltar i modermålsundervisning. I Eskilstuna kommun rekviderar både kommunala och fristående skolor ersättning för modersmålsundervisning från och med den 1 januari 2015. Tilläggsbelopp för modersmålsundervisning betalas ut med 486 kr per elev och månad för månaderna januari till juni samt september till december. Momspåslag på 6 % betalas ut till fristående skolor.

Medel för modermålsstöd till barn i förskolan finns inräknat i grundbelopp för förskolan.

Tilläggsbelopp för modermålsundervisning betalas ut för elever som deltar i modermålsundervisning och uppfyller kravet för att få delta. Det görs inga övriga bedömningar. Den hanteringen är av en mer administrativ karaktär. Tilläggsbelopp för modersmålsundervisning 2015 var 16,6 miljoner kronor (27 procent av den totala budgeten för tilläggsbelopp) Den summan kommer att vara högre 2016.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas till fristående förskolor och skolor för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara direkt kopplat till en enskild elev och avser ersättning för extraordinära stödåtgärder.

I Eskilstuna kommun ansöker både kommunala och fristående förskolor och skolor om tilläggsbelopp. Ansökan görs via en e-tjänst som finns på eskilstuna.se. Ansökan kan skickas in kontinuerligt men det finns två datum, 15 mars och den 15 oktober för att hinna göra bedömning innan terminsstart. Det går inte att söka retroaktivt. Handläggningstiden är normalt cirka 12 veckor från det datum då komplett ansökan (inklusive bilagor) kommit in.

När ansökan kommer in via e-tjänst behöver den skrivas ut för att scannas in i LEX. Det är en hantering som är ineffektiv men det har inte funnits en bra koppling mellan e-tjänstsystemet och LEX. Hanteringen måste uppfylla krav på sekretess. En modul ska kopplas till Lex som gör det möjligt att på ett säkert sätt få ansökningarna till LEX utan att manuellt behöva skriva ut och scanna in dem. I Lex upprättas ett ärende för varje skola där ansökan och beslut registreras.

Ansökan hanteras av sakkunnig som gör en genomgång av det underlag som inkommit. Är det en komplett ansökan går den vidare till bedömning och saknas det dokumentation så begärs det in. Därefter gör sakkunnig en bedömning av varje ansökan. Varje bedömning innehåller motivering för beslut. Den bedömningen föredras för utbildningsinspektörerna som fattar beslut. Beslutsfattare och bedömare är inte samma person.

Om ansökan beviljas skickas ett underlag till ekonomiadministration och berörd chef. Beslutsunderlagen granskas i flera steg för att summor ska stämma hela vägen till elev.

Antal ansökningar under 2015 uppgick till 533 fördelade på 126 ansökningar i förskolan och 407 ansökningar i grundskola/gymnasium. Beslutade medel för tilläggsbelopp för särskilt stöd för år 2015 var cirka 44 miljoner.

Under hösten 2016 har en uppföljning av tilläggsbeloppen startat. Under den planerade tillsynen av fristående förskolor ställs frågor om tilläggsbelopp. Kommunala grundskolor med beslut om tilläggsbelopp får under hösten ett uppföljningssamtal av en utbildningsinspektör. Dessutom följs eventuella tilläggsbelopp upp i de insynsbesök som görs i fristående skolor.

Andra kommuner

I landets kommuner hanteras tilläggsbelopp på olika sätt. Eskilstuna kommun är unik i sin resursfördelningsmodell på så vis att facknämnden inte har hela ansvaret för skolan utan delar av skolansvaret ligger på kommunstyrelsen. Alla kommuner som nämns som jämförande hanterar tilläggsbelopp för fristående skolor inom motsvarande utbildningsnämnd. Problem att påvisa opartiskhet och garantera bidrag på lika villkor är något som finns även i andra kommuner

Lagen säger att kommunen ska betala ut tilläggsbelopp till fristående skolor. Det finns inget krav att kommunerna ska hantera tilläggsbelopp till kommunala skolor utan kan istället välja att ha egna lösningar. Hanteringen måste dock kunna visa på lika villkor. Sundsvall, Malmö, Uppsala och Umeå är exempel på kommuner som likt Eskilstuna har ett arbetssätt där fristående och kommunala ansöker om tilläggsbelopp på lika villkor. Ansökningsrutiner och underlag liknar i stort de som används i Eskilstuna.

Borås, Västerås och Gävle är exempel på kommuner som endast tar in ansökningar om tilläggsbelopp från fristående huvudmän. Västerås och Gävle har gått ifrån ett system där både kommunala och fristående skolor har kunnat söka tilläggsbelopp till att hantera ansökningar enbart för fristående skolor. Västerås och Borås har ett system där de tydligt räknar ut belopp utifrån bedömningar som görs av elevhälsan som ska täcka motsvarande tilläggsbelopp för den egna organisationen. Därefter avsätts pengar för fristående verksamheter som hanteras via ansökningar. Ansökningarna bedöms utifrån kommunens stöd till elever med behov av extraordinära insatser som referens.

Eskilstunas resurser för tilläggsbelopp är svåra att jämföra med andra kommuner. Den ansökningsbara delen i tilläggsbelopp måste jämföras med kommunen grundbelopp, strukturtillägg, andra anslagsfinansierade resurser.

I andra kommuner har man ofta team runt bedömningen av ansökningarna. I Eskilstuna är gruppen liten men eftersom hanteringen är skild från annan skolverksamhet så är det svårt att ha flera olika kompetenser. Den grundläggande

kompetenser som behövs är medicinsk, psykologisk och specialpedagogisk. En vanlig organisering i andra kommuner är att tilläggsbelopp hanteras där elevhälsans kompetenser finns.

Exemplet Gävle

Gävle har tidigare arbetat med en modell som i vissa avseenden liknar vår. De har under de senaste åren arbetat med flera förändringar. Ansvaret för bedömning av tilläggsbelopp ligger hos avdelningschef för elevhälsan som tillhör utbildningsförvaltningen.

Bedömningarna görs av en central bedömningsgrupp där kompetenser som socionom, skolläkare, skolpsykolog, specialpedagog och skolkurator finns med. Från och med 2016 hanterar de endast ansökningar från fristående för- grund- och gymnasieskolor. Före det hanterade de även ansökningar från de kommunala skolorna och då ingick även en rektor från kommunal- och en rektor från fristående skola i bedömningsgruppen.

Fram till 2014 hanterades även kommunala förskolors ansökningar och då ingick även en förskolechef i bedömningsgruppen. Idag är kopplingen till elevhälsan stark och bedömningarna görs i en kontext där helheten är känd. Inför 2017 ska ytterligare förändringar göras där de ska ta bort de nivåer som de använt för tilläggsbelopp.

Innan Gävle övergick till den modell som de har idag var deras totala budget för tilläggsbelopp 56 miljoner. Det hade svårt att hålla budget i det tidigare systemet. Det fanns flera skäl till att Gävle valde att frångå modellen. Ett skäl var att de kommunala rektorerna ansåg att det var svårt att planera långsiktiga insatser för elever med stora stödbehov. Skolledningen upplevde också att rektorernas ansvar för att ge alla elever rätt stöd försvagades och att fokus flyttade från arbetssätt till att handla om elevens svårigheter. Delar av tilläggsbeloppen flyttade ut i grundbelopp och idag är modersmål en fri nyttighet inom Gävles skolor.

Gävles modell är överklagad men ännu inte rättsligt prövad.

Ny organisation för tilläggsbeloppen.

Kommunstyrelsen beslutade den 15 juni 2016 att en utredning skulle startas avseende var ansvaret för hantering av tilläggsbelopp organisatoriskt ska placeras från och med 2017. En förändring av nämndtillhörighet kräver beredning i berörda nämnder och beslut i kommunfullmäktige. Ett beslut om förändring från och med 2017 är inte rimligt.

Beslutet att införa nuvarande resursfördelningsmodell innehåller ett uppdrag att genomföra en utvärdering 2017. Underlag inför utvärderingen håller på att samlas in från skolorna. I den utvärderingen är det viktigt att synpunkter inhämtas både från fristående och kommunala verksamheter. Modellen som använd i Eskilstuna har funnits i snart två år.

En förändring av organisation kräver också att den mottagande organisationen är redo för att hantera frågan. Resursfördelningsmodellen är fortfarande ganska ny och organisationen lär sig fortfarande. Det har varit en stor omställning från tidigare modell med stora resurser i form av fria nyttigheter.

En princip som har varit rådande i beslut om Eskilstunas resursmodell är att tydligt och transparent visa på hur resurserna fördelas. Samma princip ligger också till grund för beslutet att kommunala och fristående verksamheter kan söka tilläggsbelopp på samma villkor. En förändring i modellen till att likna de kommuner som endast hanterar tilläggsbelopp för fristående skolor skulle vara svår utan att förändra Eskilstunas modell. Det krävs att kommunen kan garantera lika villkor till båda parter och då behövs en modell som hanterar det i flera organisationer. Det skulle idag innebära att tilläggsbeloppen fördelades på tre nämnder. Om det beslutas om en förändring av Torshälla stads nämnds ansvar för skola och förskola kan det i framtiden handla om två nämnder.

Det finns för och nackdelar med den modell kommunen använder idag. Inför en förändring är det viktigt att den kunskap som finns idag om elever med extraordinära stödbehov tas omhand och överförs. Det behöver även förberedas på ett sådant sätt att kontinuitet i stödinsatserna kan fortlöpa.

Synpunkter från förvaltningarna

I samband med utredningen genomfördes samtal med skolchefer och chefsekonomen på barn och utbildningsförvaltningen. Från Torshälla stads förvaltning medverkade biträdande förvaltningschef och chefsekonom.

Representanterna från barn och utbildningsförvaltningen upplever att resursfördelningsmodellen är tydlig och bra idag. Det ger förvaltningen möjlighet att fokusera på kärnuppdraget. Det finns en oro för att en förändring kan leda till otydlighet och fler rättsliga prövningar. Det finns dock en del nackdelar med dagens modell som handlar om att den inte stödjer långsiktighet och att det uppstår en ryckighet i de ekonomiska förutsättningarna. En risk som skolledningen ser är att skolornas fokus flyttas från att handla om att förändra undervisning och miljö till att beskriva elevens behov av stöd. Det finns en önskan att hantera de delar av tilläggsbelopp som rör den egna verksamheten men inte hantera den del som handlar om fristående verksamheter.

Torshälla stads förvaltning framhåller vikten av att hitta en modell som är bättre innan man förändrar den som är. En grundlig studie av framgångsfaktorer i andra kommuner, tillsammans med delaktighet från förvaltningarna i ett gemensamt utvecklingsarbete bör vara grunden inför beslut.

Analys

Utöver de politiska beslut som bör fattas för vidare hantering av frågan kan några justeringar göras som inte kräver politisk hantering. Utbildningsinspektionens resurser för att hantera, bedöma och följa upp ansökningar om tilläggsbelopp är

underdimensionerade. Inför 2017 bör resurser tillföras som kan stödja i ekonomihantering och uppföljning.

Hantering av tilläggsbelopp för modersmålsundervisning kan förändras så att det hanteras fullt ut av barn- och utbildningsförvaltningens ekonomiadministration. Ekonomin ska fortfarande vara kommundemensam men då det inte finns några inslag av bedömning så är det möjligt att förenkla hanteringen.

Inför den beslutade utvärdering som ska göras 2017 så bör en extern utredare anlitas för att göra en oberoende utvärdering.

Det är möjligt att redan nu peka ut en inriktning för den organisatoriska placeringen av tilläggsbelopp där ansvaret flyttas som helhet eller i delar. Uppdraget kan innehålla en ambition om att det ska leda till kvalitetsförbättringar och genomföras med delaktighet från olika aktörer. Den typen av beslut som rör annan nämnd ska beredas genom remiss.

En flytt av hela ansvaret till barn och utbildningsnämnden, både för fristående verksamheter och kommunala gör att den princip för resursfördelningsmodellen som finns idag där barn- och utbildningsnämnden enbart beslutar om innehållet i sin egen ram går förlorad. Det går fortfarande att ha beslut om fördelning av grundbelopp och strukturtillägg i kommunfullmäktige för att hålla kvar principen om oberoende part för beslut. Risken med att flytta in budgeten för tilläggsbelopp i barn- och utbildningsnämndens ram är att ett underskott skulle kunna drabba de kommunala eleverna så att bidrag på lika villkor sätt ur spel för kommunala skolor då nämnden ska nå en budget i balans.

Budget för tilläggsbelopp ligger idag på en kommundemensam post. Det skulle även vara möjligt att flytta ansvaret för tilläggsbelopp till barn- och utbildningsnämnden och ha ekonomin separerad från nämndens ram genom att ha posten kommundemensam. En risk med det är att det kan bli kostnadsdrivande om det ligger utanför nämndens ram.

Ett alternativ är att besluta om att flytta enbart de delar av tilläggsbeloppet som rör barn- och utbildningsnämnden och Torshälla stads nämnd till respektive nämnd och ha kvar ansvaret för fristående verksamheter på kommunstyrelsen. Det alternativet är inte att rekommendera då helhetsperspektivet skulle gå förlorat och det skulle bli svårt att kunna garantera en likvärdig bedömning. Om enbart ansvaret för att bedöma tilläggsbelopp till de fristående verksamheterna skulle ligga på kvar inom kommunstyrelsens skolansvar skulle det vara svårt att upprätthålla den kompetensen. En faktor som också påverkar inom kort är vilket beslut som fattas i frågan om Torshälla Stads nämnds framtid och vilken nämnd som i framtiden kommer att ha ansvar för förskolor och skolor i Torshälla.

Utredningen har två alternativ. Båda förslagen syftar till en förändring och har samma tidplan men på två olika sätt. Alternativ 1 håller fortfarande möjligheten öppen för att ha den modell vi har idag kvar om utvärdering och utredning visar på

det. I alternativ 1 är fokus på att förbättra kvaliteten och arbeta med delaktighet utifrån att verksamheten formades med stor delaktighet.

Alternativ 2 behöver föregås av en remiss till berörda nämnder innan beslut. Den visar en tydlig riktning. Tidplanen ligger ganska långt fram då ärende ska behandlas i berörda nämnder och den övertagande nämnden behöver hitta former för att hantera frågan hos sig. Det är löpande beslut som fattas fram till övergången och gällande beslut kommer att föras över från kommunstyrelsen. Frågor om sekretess, ansvar för beslut och liknande får lösas fram till dagen för övergång. Ett ytterligare beslut behöver fattas för att ändra i barn- och utbildningsnämndens och kommunstyrelsens reglemente.

Konsekvenser för modellen med kommunstyrelsens skolansvar gentemot de facknämnder som ansvarar för skolverksamhet kan behöva aktualiseras om ansvaret för tilläggsbelopp flyttas och det även sker förändringar i Torshälla stads nämnds ansvarsområde.

Utredningens förslag till beslut

Alternativ 1

1. Beslutet om utvärdering av resursfördelningsmodellen som ska genomföras 2017 kompletteras med:
 - Ta fram underlag för beslut på en organisatorisk tillhörighet för hanteringen av tilläggsbelopp som på ett tydligt sätt stärker arbetet runt barn med behov av extraordinära stödåtgärder för att klara skolan
 - inkluderar fristående och kommunala verksamheter i förändringsarbetet
 - tar fram ett förslag till beslut senast juni 2017 för att kunna leda till förändringar 2018
2. Principerna för tilläggsbelopp som beslutades i juni 2016 förlängs för att gälla hela 2017.

Alternativ 2

Förslaget måste föregås av remiss innan beslut

1. Ansvaret för tilläggsbelopp för enskilt barn eller elev enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 §, 14 kap. 17 §, 16 kap. 54 §, 17 kap. 34 § och 19 kap. 47 § flyttas till barn- och utbildningsnämnden från 2018-01-01
2. Principerna för tilläggsbelopp som beslutades i juni 2016 förlängs för att gälla hela 2017

Kommunstyrelsens utbildningsutskott

Sammanställning av ansökningar om tilläggsbelopp för särskilt stöd 2015

Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara direkt kopplat till en enskild elev och avser ersättning för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den ordinarie undervisningen.

Ansökningarnas fördelning

Nedan presenteras en översikt över ansökningar och fördelning av tilläggsbelopp under 2015. Antal ansökningar har under 2015 uppgått till 533 fördelade på 126 ansökningar i förskolan och 407 ansökningar i grundskola/gymnasium. Beslutade medel för tilläggsbelopp för särskilt stöd för år 2015 är cirka 44 miljoner.

Fördelning av ansökningar	Antal ansökningar	Antal beviljade ansökningar
Kommunala förskolor	108	106
Fristående förskolor	18	17
Kommunala grundskolor	381	183
Fristående grundskolor	21	9
Kommunala gymnasieskolor	4	1
Fristående gymnasieskolor	1	0
Summa	533	316

Ansökningsförfarandet

Förskolans ansökningar grundades under våren 2015 på de utredningar som resurscentrums specialpedagoger gjort. Under hösten 2015 har en tydlig försämring av ansökningarna skett och förskolorna refererar inte längre till specialpedagogisk utredning. Man söker alltmer tilläggsbelopp utan att tydligt ha identifierat barnets behov och de åtgärder som planeras.

Skolornas ansökningar var under våren kvalitativt sämre. I början på hösten erbjöds förskolor och skolor att få handledning kring tilläggsbelopp för särskilt stöd. Ett fåtal skolor accepterade detta erbjudande och har under hösten höjt kvaliteten på sina ansökningar.

För att underlätta ansökningsförfarandet förändrades ansökningsblanketten eftersom många förskolechefer och rektorer ansåg att det tog alltför mycket tid att fylla i blanketten. I den nya blanketten skall fyra frågor besvaras:

1. Beskriv kortfattat anledningen till ansökan.
2. Beskriv barnets/elevens behov av stöd när det gäller ADL/medicinska, psykologiska, sociala samt behov av stöd vid aktivitet/undervisning.
3. Beskriv redan vidtagna åtgärder och resultat av dessa.
4. Beskriv vilka åtgärder som planeras med hjälp av tilläggsbeloppet.

Ansökningar om särskilt stöd i förskolan

2014/15 fanns det 5 820 barn i förskoleåldern i Eskilstuna kommun. Av dessa var 87 % inskrivna i förskolan. År 2014 fanns det 80 barn i kommunal och fristående förskola med resurspersonal (budget 25 mkr, Resursenheten). Under 2015 har förskolor ansökt om tilläggsbelopp för särskilt stöd för 2,2 % av dessa barn. Samtliga ansökningar har beviljats med utgångspunkt i att dessa barn är utredda av den tidigare resursenhetens specialpedagoger under 2014. Dock har inte alla ansökta timmar beviljats. Summan utbetalade medel uppgick till 12,6 mkr. Av antalet ansökningar i förskolan gäller cirka 70 % pojkar och cirka 30 % flickor.

Under hösten 2015 har en tydlig förändring skett i kvaliteten på ansökningarna. Allt eftersom man ansöker om ersättning för nya barn görs detta utan att specialpedagogisk bedömningen av barnets behov bifogas ansökan. Likaväl saknas oftare en beskrivning av planerade åtgärder.

Kortfattad beskrivning av orsaker till ansökan om tilläggsbelopp i förskolan

Utifrån de behov av stöd som framkommer i ansökningarna för barn i förskolan kan följande huvudområden identifieras. Så här fördelar sig orsaker till ansökningar i förskolan:

Anledning till ansökan	Procent
Koncentrations-/autismspektrumsvårigheter (neuropsykiatriska funktionsvårigheter)	48 %
Fysiska funktionshinder, inkl mulithandikapp, syn- och hörsel nedsättning	21 %
Somatisk sjukdom (ex diabetes, epilepsi etc)	13 %
Utvecklingsstörning	10 %
Kommunikationssvårigheter/samspelssvårigheter	8%

Några exempel på innebörden av dessa:

Koncentrationssvårigheter/Autismspektrumstörning/m m

Barn under förskoleåren med svårigheter inom det neuropsykiatriska fältet har ofta inte någon diagnos utan svårigheterna beskrivs som kommunikations- och/eller

koncentrationssvårigheter, impulsivitet, oro, utagerande etc. Dessa svårigheter är funktionshandikapp vilket innebär att det är en samlad bild av hur barnet fungerar i olika sammanhang som ger diagnos eller problembeskrivning och denna förändras under uppväxten på grund av barnets erfarenheter och den anpassning och det stöd barnet får.

Behandling för denna typ av svårigheter är mestadels pedagogisk, omgivningen behöver anpassa miljön runt barnet och de krav som ställs till barnets utveckling och funktionsnivå. Barnet måste få chans att träna på många olika sociala situationer med hjälp av en kunnig pedagog.

För barn med svåra autismtillstånd krävs ofta långtgående anpassning av miljön då barnet till exempel inte alltid kan vistas i en barngrupp utan behöver en tyst och stillsam miljö med en stödperson ständigt tillgänglig. Stark stress t ex byte av resursperson medför ofta att barnet får svåra ångestattacker.

Fysiska funktionssvårigheter

Inom gruppen fysiska funktionssvårigheter finns barn med cerebral pares (cp-skador) och rörelsehandikapp som tex är beroende av rullstol eller andra gånghjälpmedel. De kan också vara beroende av fullständig eller delvis hjälp med av/påklädning, måltider eller toalettbesök.

Barn med grav syn- eller hörselnedsättning (dövhet/blindhet) kräver stöd i sin dagliga verksamhet och för att kunna kommunicera med omgivningen.

Det finns också barn med multihandikapp i denna grupp. Dessa barn har ofta flera medfödda missbildningar som leder till ett stort behov av hjälp och stöd med ADL likaväl som kommunikation/samspel. De kan enligt ansökningarna inte delta i de ordinarie aktiviteterna på förskolan utan behöver ha en egen pedagog som arbetar bara med barnet i ett eget rum.

I vissa fall kan barnet också ha en autistisk störning vilket leder till att barnet blir mycket oroligt och ångestfyllt av att vara i ett rum med flera barn.

Somatisk sjukdom

I förskolan finns barn med diabetes, epilepsi, cancer, olika typer av syndrom och barn som är födda för tidigt. Dessa diagnoser skapar olika typer av behov.

Diabetesbehandling idag utgår ifrån blodsockerkontroller som genomförs ett flertal gånger per dygn och utifrån dessa värden och den mat barnet äter och hur fysiskt aktiva barnet är ges insulin. Ju mindre barnen är desto mer övervakning behöver de. De vuxna i förskolan måste ta ett fullständigt ansvar för barnets dagliga hälsa.

Barn med epilepsi behöver också övervakning för att så snabbt som möjligt få behandling med kramplösande läkemedel vid ett anfall.

Barn med cancer har en ojämn hälsa och kan ibland orka delta i förskolans aktiviteter men i andra fall är de alltför trötta och påverkade av sjukdomen eller behandlingen vilket gör att de behöver möjlighet att vila tillsammans med en vuxen och få anpassad aktivitet under en period.

Utvecklingsstörning

Utvecklingsstörning har olika svårighetsgrad. Barn med en grav utvecklingsstörning kräver ett heltidsstöd och aktivitet anpassad efter det enskilda barnet. Dessa barn kan sällan delta i den ordinarie verksamheten i förskolan. För barn med lindrig utvecklingsstörning kan en anpassad pedagogik göra stor skillnad och ge barnet möjlighet att utvecklas mycket under förskoleåren.

Kommunikationssvårigheter och språkstörning

Kommunikationssvårigheter kan handla om att inte kunna tolka socialt samspel och därför inte kunna delta i lek och annan aktivitet. Barnet med kommunikationssvårigheter behöver ofta bild- och teckenkommunikation. Vid språkstörning behöver barnet ständig hjälp att tolka omvärlden för att kunna delta i aktiviteter. Dessutom krävs att resurspersonen lär sig tolka barnets signaler eftersom det inte kan uttrycka sina behov med hjälp av språket.

Ansökningar om särskilt stöd i skolan

Antalet grundskoleelever var 11 801 och under året har skolor ansökt om ersättning för 3,4 % av dessa elever. Sammantaget under året beviljades 1,6 % av antalet elever tilläggsbelopp för särskilt stöd. Fördelningen var 77 % pojkar och 23 % flickor. Av antalet ansökningar beviljades 33 % för både pojkar och flickor.

Under hösten ökade antalet ansökningar något.

I början på hösten erbjöds förskolor och skolor att få handledning kring tilläggsbelopp för särskilt stöd. Flera skolor har accepterat detta erbjudande och har under hösten höjt kvaliteten på sina ansökningar. Skolorna har också i stor utsträckning ansökt igen under hösten för de elever som ej beviljades tilläggsbelopp under våren och då förändrat ansökningarna genom att bättre beskriva elevernas omsorgsbehov utanför undervisningen. Tillgång till handledning under 2016 kommer inte kunna erbjudas i lika hög grad.

Kortfattad beskrivning av orsaker till ansökan om tilläggsbelopp i grund- och gymnasieskolan

Utifrån de behov av stöd som framkommer i ansökningarna för elever i skolan kan följande huvudområden identifieras. Så här fördelar sig orsaker till ansökningarna i grund/gymnasieskolan:

Anledning till ansökan	
Neuropsykiatriska funktionssvårigheter	56 %
Fysiska funktionshinder/ syn- plus hörselnedsättning	8 %
Inlärningssvårigheter	8 %

Social problematik, utagerande/våld	7 %
Lindrig utvecklingsstörning/låg begåvning	6 %
Somatisk sjukdom (t ex diabetes, cancersjukdom)	6 %
Kommunikationssvårigheter/språkstörning	5 %
Psykisk ohälsa	4 %

Nedan ges några exempel på innebörden av dessa:

Neuropsykiatriska funktionssvårigheter

Neuropsykiatrisk problematik är det största problemområdet när det gäller ansökningarna. Dessa funktionshinder innefattar flera olika diagnoser exempelvis ADHD, ADD, Autism, Tourettes syndrom och Aspergers syndrom. I många fall kan eleverna ha kombinationer av dessa diagnoser vilket kräver en långtgående individuell anpassning av skolsituationen. Elever med denna typ av problematik behöver ofta en tyst och stimulusfri miljö, samt undervisningsmaterial utifrån deras individuella svårigheter.

Om eleven har svårt att tolka omgivningen är det lätt att agera ut sin frustration genom bråk och verbala hot etc. I ansökningarna har en del skolor svårt att beskriva vilka åtgärder som planeras för eleven och många skolor söker istället tilläggsbelopp för att kunna skydda omgivningen från det utagerande beteendet. Av ansökningar för neuropsykiatriska funktionssvårigheter har 44 % beviljats. För de elever där man ansökt om resursskola men inte fått plats söker man ofta istället tilläggsbelopp vilket beviljas.

Fysiska funktionssvårigheter

Bilden av barnens/elevernas behov av stöd är mångfacetterad och komplex. Ofta förekommer kombinationer av många olika aspekter i livsföringen. De barn som beviljats medel har behov av ett omfattande stöd till exempel när det gäller förflyttning med till exempel rullstol eller gångstöd, fullständig hjälp med av- och påklädning, i matsituationen med sondmatning, matning via PEG (kateter via magsäcksväggen) och toalettbesök.

Multihandikappade barn som förutom ovanstående behöver fullständig personlig omvårdnad under hela sin vistelse i verksamheten. Av dessa ansökningar har 65 % beviljats och då rör det sig om barn med grava problem som t ex ryggmärgsbräck, CP-skador i kombination med andra funktionshinder, grav syn/hörsel skada samt grava muskelsjukdomar.

Inlärningssvårigheter

De ansökningar som berör inlärningssvårigheter handlar ofta om läs- och skrivsvårigheter, matematiksvårigheter eller annan typ av generell svårighet t ex bristande motivation etc. Om det finns orsaker till inlärningssvårigheterna kan inte bedömas men utgångspunkten är att skolorna har bedömt att det inte finns någon identifierbar orsak till dessa svårigheter. Ansökningar om tilläggsbelopp på grund av inlärningssvårigheter beviljas i nuläget inte.

Social problematik

Social problematik kan innebära att eleven lever i en missbruksfamilj eller en familj med annan social problematik. Eleverna kan ha insatser från socialtjänsten men kan också behöva stöd i skolan. Vissa barn behöver ett stort socialt stöd i skolmiljön för att kunna befinna sig där. Här finns också elever med grava utagerande beteenden och svåra samspels- och kommunikationssvårigheter som har ett stort behov av en vuxen person som de kan utveckla en trygg relation till. Av dessa ansökningar har 20 % beviljats.

Det finns också ett antal elever som inte går i skolan av olika orsaker, så som ”hemmasittare”. Dessa elever har beviljats tilläggsbelopp när man planerar att barnet ska komma tillbaka till skolan. 20 % av dessa ansökningar har beviljats.

Utvecklingsstörning

I grundskolan finns ett antal elever med diagnosen lindrig utvecklingsstörning. Dessa elever kan vara så kallade ”individintegrerade”. Det innebär att de läser enligt läroplanen för särskolan och skolan ersätts med dubbel ”skolpeng”. Dessa ansökningar avslås därför. Det kan också vara så att föräldrarna inte vill att barnet ska bedömas som särskolebarn och då behöver eleven ofta stöd i den ordinarie skolverksamheten. Av dessa ansökningar har 40 % beviljats.

Somatisk sjukdom

Inom detta område finns en mängd olika sjukdomar, till exempel epilepsi, hjärtmissbildning, svåra infektioner, infektionskänslighet på grund av transplantation, diabetes typ I, Stroke, muskelsjukdomar, mer sällsynta syndrom och några fall av multihandikapp med kombination av flera olika missbildningar som kräver total omvårdnad. Av dessa ansökningar har 95 % beviljats.

Kommunikations- och språkstörning

Generell språkstörning är ett funktionshinder som diagnosticeras av logoped och som innebär att barnet inte kan förstå språkets innebörd och/eller att de inte kan uttrycka sig med hjälp av språket. Språkstörning ska inte förväxlas med språksvårigheter som handlar om språkinlärning och språkträning. För att få diagnosen språkstörning måste barn med ett annat modersmål än svenska ha svårigheter på både modersmålet och svenska. Av ansökningar inom detta område har 25 % beviljats.

Psykisk ohälsa

Den typ av ohälsa som finns representerad är depression, självskadebeteende, suicidproblematik, social fobi, trauma och generellt ångestsyndrom. Av ansökningar om psykisk ohälsa har 85 % beviljats. Man vet att i samband med neuropsykiatriska svårigheter finns ofta också en emotionell problematik eftersom det är svårt för dessa barn att känna sig hemma i tillvaron, men detta beskrivs sällan i ansökningarna.

Ansökningar som inte beviljats medel

Det finns flera orsaker till att ansökningar avslagits. De flesta orsaker har att göra med kvaliteten på ansökningarna. Följande orsaker återfinns i ansökningarna:

- bristande beskrivning av barnets behov av stöd
- bristande beskrivning av de omsorgsåtgärder som eleven har behov för att kunna befinna sig i skolan.
- beskrivning av ett undervisningsrelaterat stöd, t ex behov av stöd vid läs- och skrivsvårigheter,
- ansökan om undervisningsmateriel/hjälpmiddel t ex i form av Ipad/dator etc,
- avsaknad av planering av vilka åtgärder som skall genomföras för barnet med hjälp av tilläggsbeloppet utan ansökan fokuserar istället på personal-administration t ex "Anställa personal".

Reflektioner utifrån ansökningar om tilläggsbelopp

- Enligt skollagen är rektor ansvarig för att ge elever det stöd de behöver för att nå målen (med eller utan tilläggsbelopp). Får de barn och elever som inte beviljas tilläggsbelopp det stöd de enligt skollagen har rätt till?
- Hur är elevhälsoteamet involverat? Vad för slags stöd utgör de i ansökningsförfarandet?
- Finns upprättade rutiner för ansökningsförfarandet?
- Vad har resurs/elevassistent för kompetens? Hur får de stöd och handledning? Finns mål/arbetsbeskrivning?
- Hur sker kompetensutveckling för specialpedagoger/speciallärare? Är det bara rektors ansvar? Finns nätverk? Någon med övergripande ansvar?

Kommunstyrelsens utbildningsutskott

Översiktsrapport – tilläggsbelopp för modersmålsundervisning 2015

Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för elever i fristående skolor som deltar i modermålsundervisning. I Eskilstuna kommun rekviderar både kommunala och fristående skolor ersättning för modersmålsundervisning från och med den 1 januari 2015. Ersättningen är 474 kronor per elev och månad 12 månader per år. Momspåslag på 6 % betalas ut till fristående skolor.

Nedan presenteras en översikt över fördelningen av tilläggsbelopp för modersmålsundervisning under året 2015. Till skillnad från tilläggsbelopp för särskilt stöd är dessa ansökningar inte bedömningsbara. En skola som erbjuder modersmålsundervisning och som redovisar antal elever i årskurs 1–9 på grundskolan samt årskurs 1–3 på gymnasiet erhåller tilläggsbelopp.

Ökat antal elever med annat modersmål	2014	2015
Antal nyanlända elever (6–18 år)	408	651

Undervisningen

Drygt 70 olika språk talas i Eskilstuna och skolorna bedriver undervisning i cirka 30. De största, mest undervisade språken är arabiska, somaliska, assyriska och kurdiska.

Antal deltagande elever i grundskolan (i genomsnitt):

	våren	hösten
kommunala	1 950	2 100
fristående	460	580

Antal deltagande elever i gymnasiet (i genomsnitt):

	våren	hösten
kommunala	300	300
Sprint	65	80
fristående	-	5

Kostnaden

Ersättningen uppgick till cirka 7,9 mkr under våren och 8,7 mkr under hösten. I och med fler nyanlända barn och ungdomar ökade kostnaderna och de beräknas öka rejält under 2016.