

# Översyn av nuvarande modell för tilläggsbelopp

Utredningsrapport  
2021-04-08

Annika Edetun Lahtinen, Serviceförvaltningen

## Sammanfattning

Alla för- och grundskolor har en skyldighet att ge stöd åt barn och elever i behov av särskilt stöd. Resurser för det särskilda stödet är inkluderat i det så kallade grundbeloppet. Om ett barn eller en elev har ett omfattande stödbehov kan verksamheten söka tilläggsbelopp, vilket endast är avsett som ersättning för extraordinära stödåtgärder som verksamheten satt in för att möta individens behov.

Projektet översyn av nuvarande modell för tilläggsbelopp har initierats av Grundskolenämnden efter utredning 2020 med målsättningen om en effektivare, mer rättssäker hanteringen av tilläggsbeloppen, samt en översyn av de kriterier som nu gäller. Översynen har genomförts med berörda verksamheter, ledningen för Barn- och utbildningsförvaltningen och av oberoende projektledare från Service förvaltningen.

Översynens visar och ger förslag på en mer effektiv hantering, som halverar både ansökningstiden och ledtiden för handläggning. Förslaget levererar även mot de problemformuleringar som uppkommit under denna och tidigare undersökningar.

Likaså förslås en revidering av nuvarande kriterier, som beskriver vilka extraordinära behov som kan ge tilläggsbelopp. Förslaget om revidering av kriterierna är i två delar. Del 1, är ett tillägg och reviderad skrivning och del 2, är en breddad och fördjupad utredning kring hur verksamheterna kan möta det stora behovet kring kriterie C, psykisk funktionsnedsättning.

Förslaget är att digitalisera ansökningsförfarandet, förenkla och tydliggöra. Tydliggöra är en viktig del kring tilläggsbelopp då det är en möjlig resursersättning till verksamheterna, alltså inte det som avgör att tillgodose insatser för barn och elever med särskilda behov.

Digitaliseringen sker för alla skolformer stegvis. För de kommunala verksamheterna bygger förslaget vidare på elevaktssystem som är under implementering. Förslaget ger en ny rättssäker och effektiv modell för tilläggsbelopp.

## Innehåll

Sammanfattning .....	1
1. Inledning .....	3
1.1 Bakgrund .....	3
1.2 Mål och Syfte .....	3
1.3 Metod .....	4
1.4 Jämställdhet – barnkonsekvensanalys.....	5
1.5 Avgränsning .....	5
1.6 Kort om juridiken angående tilläggsbelopp.....	5
2. Projektorganisation .....	6
3. Nulägesanalys.....	7
3.1 Nulägesanalys och problemformulering .....	7
3.2 Nuvarande modell för ansökan av tilläggsbelopp.....	8
3.3 Kriterierna för behov av tilläggsbelopp. ....	11
3.4 Nuläget i siffror för Tilläggsbelopp av särskilt stöd .....	12
4. Arbetsprogress .....	15
4.1 Utarbeta ny modell pågått i tre olika spår. ....	15
4.2 Utvärdera och eventuellt revidera kriterierna.....	17
5. Förslag .....	17
5.1 Förslag på reviderad modell för ansökning .....	17
5.2 Förslag på utvärderade och reviderade kriterier.....	19
5.2.1 Del 1, reviderad formulering av kriterierna för Tilläggsbelopp....	20
5.2.2 Del 2, breddad och fördjupad utredning av kriterium C.....	20
Bilagor:	
1. Tabeller och statistik av ansökningar om tilläggsbelopp 2019-2020.	
2. Jämställdhets- och barnkonsekvensanalys av förslaget.	

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det individuella behovet att möta barn och elevers faktiska behov, att ge stöd och stimulans så att de kan utvecklas så långt som möjligt, så säger skollagen. Vidare anger skollagen att alla för- och grundskolor har en skyldighet att ge stöd åt barn och elever i behov av särskilt stöd. Resurser för det särskilda stödet är inkluderat i det så kallade grundbeloppet. Om ett barn eller en elev har ett omfattande stödbehov kan verksamheten söka tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet är kostnadsersättning för de extraordinära stödåtgärder som verksamheten satt in för att möta upp mot individens behov.

Det finns en otydlighet kring när tilläggsbelopp är befogat eller inte och gränsdragningen till vad som ska bekostas inom grundbeloppet är delvis oklar. Att sätta en definition är omöjligt för vad som avser "omfattande stödbehov" eller "extraordinärt stöd", då det förutsätter att en bedömning görs i det enskilda fallet utifrån rådande situation, kontext och behov. Det här är en anledning till att tilläggsbelopp får ta skuld för mer än vad som är skäligt, verkligheten kring dessa frågor är i många fall större än just tilläggsbeloppet.

Kommunfullmäktige beslutade 2017 om nuvarande kriterier för tilläggsbelopp för samtliga skolformer samt att ansvaret för tilläggsbelopp skulle flyttas till dåvarande barn- och utbildningsnämnden från januari 2018. Beslutet slog också fast att de nya kriterierna skulle utvärderas under 2020.

Under våren 2020 genomförde barn- och utbildningsförvaltningen en utredning av nuvarande modell för tilläggsbelopp. Förstudien visar på vad grundskolenämnden behöver utreda vidare. Utredningen visar att det finns behov av att se över nuvarande modell för tilläggsbelopp. Det som rekommenderas är en översyn med eventuell förändring av nuvarande ansökningsprocess, en översyn av kriterierna för bedömning, så därav denna utredning.

## 1.2 Mål och Syfte

Mot bakgrund av slutsatserna i utredningen 2020 beslutade grundskolenämnden den 5 oktober 2020 beslut om att ge barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att:

- Utvärdera nuvarande modell för tilläggsbelopp och utarbeta förslag på en ny rättssäker och effektiv modell
- Utvärdera och eventuellt revidera nya förslag på bedömningskriterier för tilläggsbelopp.
- Nämnden efterfrågar att förvaltningen gör en jämställdhets- och barnkonsekvensanalys

Resultaten ska redovisas för Grundskolenämnden.

Syftet är att ta fram förslag på en rättssäker och effektiv process för tilldelning av tilläggsbelopp. Bedömningskriterierna ska även ses över och ett förslag på eventuella nya kriterier ska tas fram. En jämställdhets- och barnanalys ska genomföras av förslaget.

Tidigare utredningar av tilläggsbelopp har lyft fram målsättningar kring att förbättra hanteringen och möjliggöra ett effektivt utnyttjande av resurser vilket också finns med i översynen.

### 1.3 Metod

Översynen bygger vidare på tidigare genomförda utredningar och framtaget material, så som intervjuer, omvärldspaningar, analyser och rapporter. Med arbetsgrupper från berörda verksamheter, och kompetenser som säkerställer en rättssäker och effektiv modell. Har vi utvärderat nuläget, identifierat problem övergripande och i detalj. Metoden har varit att arbeta brett men tre spår parallellt. Här har vi via intervjuer, arbetsgrupper, referenspersoner, och diskussioner samlat in perspektiv, erfarenheter och ställningstagande som vi testat, våra tankar och modeller på intressenter och tagit in resultatet i arbetet framåt. Alltså utveckla, prova och justera för att landa i översynens förslag.

En viktig del i arbetet har varit att analysera nuläget utifrån den statistik och siffror som förvaltningen samlat på sig. Detaljerad statistik på inkomna ansökningar som Barn- och utbildningsförvaltningen samlat sedan de tog över arbetet att handlägga Tilläggsbelopp januari 2018. Siffrorna har skapat klarhet och rensat från gamla, ej längre gällande, sanningar, gett en gemensam plattform för analyser och väckt nya viktiga frågeställningar i utredningen, samt i verksamheterna.

Utgångspunkten för utredningen har varit att identifiera nuläget, samt problembilden med nuvarande modell. Följande frågeställningar har undersökts inom ramen för denna utredning:

- Hur ser den övergripande processen ut idag, när det gäller stödinsatser, särskilda behov och extraordinära behov om man utgår från barnet och elevens behov?
- Hur ser ansökningsförfarandet av tilläggsbeloppen ut i dagsläget? Övergripande och i detalj?
- Kan rutinerna förenklas och effektiviseras för alla ingående parter, ansökande verksamheter och handläggare? Hur kan modellen utformas så att man på enheterna upplever det som tydligare, enklare och tar mindre resurs i anspråk att söka och få stöd?
- Förenkla åter-ansökan för samma kvarvarande behov när tiden beviljad passerat och/eller vid skifte mellan verksamheter/skolformer.

- Hur ser det faktiskt ut idag, vad säger siffrorna? Barn och utbildningsförvaltningen har sedan övertagandet av tilläggsbelopp i januari 2018 fört statistik på inkomna ansökningar.
- Finns det likheter skillnader mellan kriterierna? hur ser nuläget ut inom respektive kriterie?
- Hur fungerar kriterierna idag och behöver de revideras?
- Jämställdhetsperspektivet, hur ser det ut i relationen mellan flickor och pojkar när det gäller tilläggsbelopp?
- Vi utgår från Barn- och elevperspektivet i alla dessa frågor, då tilläggsbeloppet utgår från individen, dvs. barnet och eleven.

Utöver detta har vi tagit del av och utgått från slutsatser och lärande i tidigare interna utredningar kopplade till tilläggsbelopp inom Eskilstuna kommun, rapporter kring ärendet från andra kommuner, samt utredningar i ämnet från andra organisationer sakkunniga på området.

## **1.4 Jämställdhet – barnkonsekvensanalys.**

Förvaltningen har gjort en jämställdhets- och barnkonsekvensanalys av förslaget (bilaga 2), samtidigt som perspektivet genomsyrar arbetet i sin helhet, då barnens-, elevens-, pojkar- och flickornas perspektiv varit en viktig del av översynen. Analysen menar att revidera ansökningsförfarandet, kriterierna samt bedömningarna för tilläggsbeloppet kommer att säkerställa att flickor och pojkar får en mer rättvis bedömning.

## **1.5 Avgränsning**

Projektet Översyn av nuvarande modell för tilläggsbelopp, omfattar inte tilläggsbelopp för modersmålsundervisning. Utredningen har i uppdrag att utvärdera och föreslå en ny effektiv och rättssäker modell för tilläggsbelopp, vi kommer inte undersöka, eller utvärdera själva ansökningarna, eller besluten.

## **1.6 Kort om juridiken angående tilläggsbelopp**

### **1.6.1 Fristående förskole- och skolenheter**

Hemkommunen ska lämna huvudmannen tilläggsbelopp för elev som går i en fristående skola och som har ett omfattande behov av särskilt stöd, som ska erbjudas modersmålsundervisning eller som deltar i lovskola. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Den som av Skolinspektionen har fått tillstånd att driva en skola eller utbildning, har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet bestäms efter en individuell prövning

Bestämmelserna hittas för respektive skolform i 9 kap. 19-21 §§, 10 kap. 37-39 §§, 11 kap. 36-38 §§, 16 kap. 54 § och 19 kap. 47 § skollagen, se [här](#).

I 14 kap. skolförordningen ([här](#)) och 13 kap. gymnasieförordningen ([här](#)) finns det ytterligare bestämmelser. Där anges exempelvis att tilläggsbelopp ska avse ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder.

### **1.6.2 Tilläggsbelopp ska vara individuellt bestämt**

Bestämmelsernas innebörd har utvecklats av förvaltningsdomstolarna i en stor mängd rättsfall. Särskilt Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 4314-11 (HFD 2012 ref. 46) fick stor inverkan på området. Efter domen blev det mycket svårare för fristående skolor att få tilläggsbelopp. Det var dock inte lagstiftarens avsikt att tillämpningen skulle vara så sträng. Därför förtydligades reglerna den 1 juli 2016. Reglerna ändrades för att framhålla att tilläggsbelopp ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov, se exempelvis bestämmelsen för grundskolan i 10 kap. 39 § skollagen. Tilläggsbelopp ska kunna lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som exempelvis ett barn eller en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen.

I dom från Högsta förvaltningsdomstolen 2020-02-17 mål nr 5544-18 (HFD 2020 ref. 8, avsåg Eskilstuna kommun) konstaterar HD att storleken på tilläggsbelopp till fristående verksamhet ska bestämmas individuellt och får därmed inte bestämmas utifrån en förutbestämd budgetram.

### **1.6.3 Kommunala förskole- eller skolenheter**

Tilläggsbelopp är ett bidrag från kommunen till en huvudman för en fristående skola. Tilläggsbelopp kan, i skollagens mening, aldrig avse kommunens resursfördelning till den egna verksamheten. Kommunen har stor frihet att själv besluta om budget och resursfördelning. Dock måste kommunen fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, se 2 kap. 8 § skollagen. Kommunen har (i sin roll som huvudman) det övergripande ansvaret för att alla elever får det särskilda stöd de behöver och har rätt till.

## **2. Projektorganisation**

Projektet organisationens styrgrupp har bestått av Grundskolenämndens Arbetsutskotts och Barn- och utbildningsförvaltningens ledning. Utöver det har projektet haft en beredande tjänstemannastyrgrupp genom förvaltningsledningen. Projektledaren är tillsatt från Service förvaltningens utvecklings-

enhet och arbetet har bedrivits med i två projektgrupper, med viss överlappning. Projektgrupperna har bestått av totalt 14 personer, där i huvudsak rektorer från de olika skolformerna deltagit, men också utredare, handläggare av tilläggsbeloppen, controller på förvaltningen, jurist från förvaltningen, samt verksamhetschefer från centrala elevhälsan, och pedagogiskt centrum. Utöver dess har referenspersoner och intressenter utifrån sakfrågor anlåtats, samt rådet för funktionsrättfrågor har ingått i arbetet.

### 3. Nulägesanalys.

#### 3.1 Nulägesanalys och problemformulering

Inledningsvis är det uppenbart att det finns en utbredd okunskap kring vad tilläggsbelopp är och när det kan komma på fråga. Tilläggsbeloppets bifall och avslag används som argument för om barnet och eleven får eller inte får, sina behov tillgodosedda vilket är felaktigt. Tilläggsbelopp är endast en resurs ersättningsmöjlighet till verksamheten för planerade och genomförda insatser vid extra ordinära behov och ska inte påverka barnet, eller eleven.

Den nuvarande modellen för ansökning har använts sedan januari 2018 då Barn- och utbildningsförvaltningen tog över handläggningen från Kommunledningskontoret. Nuvarande modell har utvecklats löpande. Då handläggarna uppmärksammats på svårigheter, har man åtgärdat, utbildat och rätt ut för att skapa en bättre förståelse för varandras behov. Genom dessa ständiga förbättringar har antalet beviljade ansökningar markant ökat från 51% 2018 till 71% 2020

#### Problemformuleringar:

- Kunskapsbrist kring vad som ska ske inom grundbeloppet och när tilläggsbelopp kommer på tal.
- Ansökningsprocessen är tidskrävande och krånglig. Det krävs ett omfattande arbete med ansökan och tillhörande dokumentation, ca.8-10 tim./ansökan.
- Tidsperioden för beviljade tilläggsbelopp är 1-2 terminer och sedan måste en ny, fullständig ansökan göras, trots att behovet kvarstår (gäller framför allt medicinska och fysiska).
- Avsaknad av motivering vid avslag.
- Lång handläggningstid, ca. 4 månader.
- Ojämn nivå på ansökningarna, svårt att bedömda.
- Manuell administrativ hantering, är en säkerhetsrisk.
- Stort stödbehov hos barn med neuropsykiatrisk problematik.
- Brist på lärande och erfarenhetsutbyte mellan skolformer, stadier och verksamheter



## **3.2 Nuvarande modell för ansökan av tilläggsbelopp**

### **3.2.1 Verksamheternas process för behov av anpassningar.**

Verksamheterna, för- och grundskolor har skyldighet att ge stöd åt barn och elever i behov av särskilt stöd. När ett behov uppstår är det barn- och elevhälsoteamen som utreder behovet, tar fram handlingsplaner/åtgärdsplaner och visar på för verksamheten vilka relevanta insatser som behöver genomföras. Insatserna utvärderas och man konstaterar om det var tillräckligt eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Processtegen för verksamheterna vid behov av anpassningar till behov av extraordinära insatser är beskriven nedan (bild 1.) och visar att det är flera steg på både organisation-, grupp och individnivå som ska genomföras och kartläggas innan tilläggsbelopp söks. När ansökan sker är det med utgångspunkt i en fördjupad kartläggning och beskrivning av vilka åtgärder och insatser som planeras eller har satts in för att möta det extra ordinära behovet som barnet eller eleven har. Det är många insatser som ska ske inom grundbeloppet och det är tydligt att ansökan om tilläggsbelopp kommer sent i processen och berör få av de behov barn och elever har i verksamheterna.

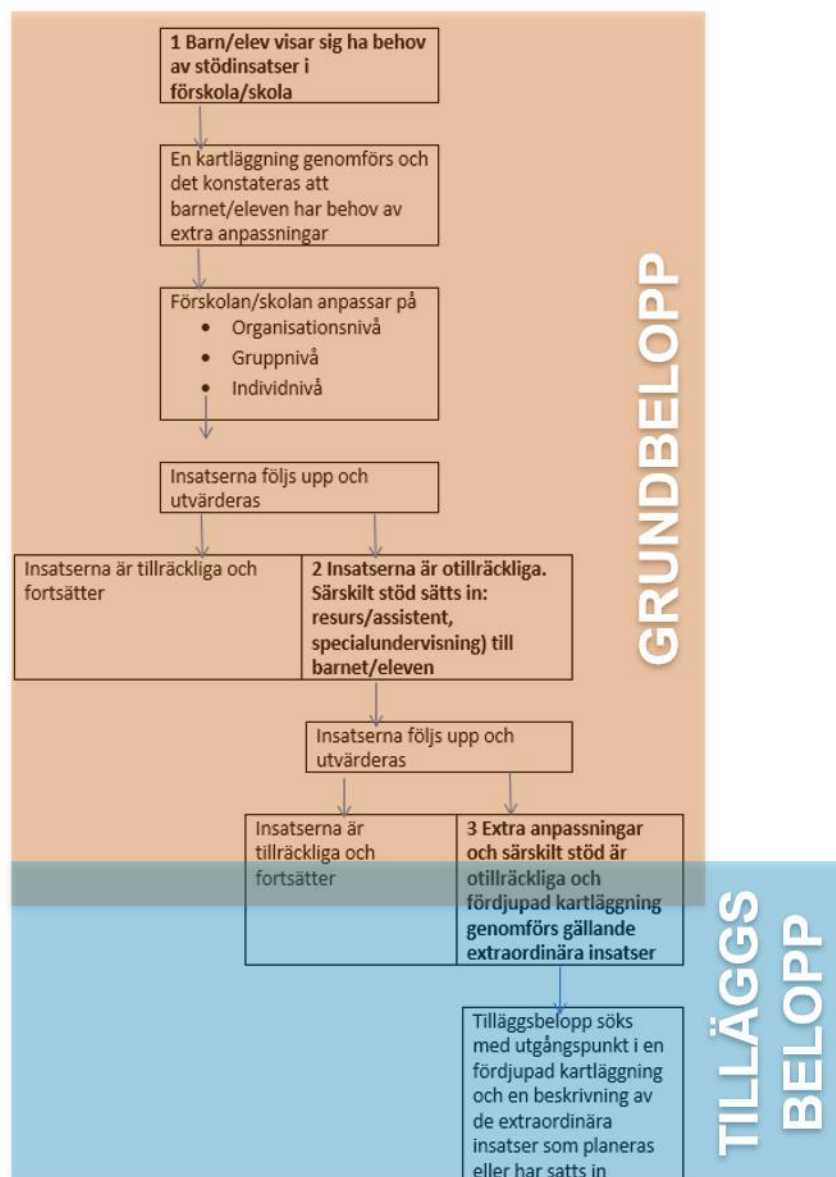


Bild 1. Processtegen för verksamheterna vid behov av anpassningar till behov av extraordinära insatser, samt grundbelopp vs tilläggsbelopp.

### 3.2.2 Tilläggsbeloppets ansökningsprocess.

Övergripande och i detalj har vi arbetat igenom själva ansökningsprocessen av tilläggsbelopp. Det finns utrymme för förbättringsinsatser, av information och kunskapsspridning av tilläggsbelopp som helhet. En tydlig situations- och målgruppsanpassning behöver genomföras av informationen. Att förenkla, korta och rensa är ledord för förbättringsarbetet. Ledtiderna för ansökningsförfarandet i nuvarande modell är för verksamheten 8-10 timmar att genomföra en ansökan. Det är rektorn som ansvarar för ansökan, men ofta en special pedagog som genomför. På grund av tidsinsatsen avstår rektorer från att göra ansökan och prioritera att lägga

sina resurstimmar på möjligheten att eventuellt få ersättning för insatser kopplade till barn och elevers extra ordinära behov. Ledtiden för handläggningen till beslut är enligt tidigare utredningar 4-12 månader. Genom de ständiga förbättringar som handläggarna på förvaltningen genomfört sedan 2018 så är handläggningstiden i dag ca. 4 månader, vissa förändringar har fått genomslag men långt ifrån alla. Stort ansvar ligger också på handläggaren att söka upp och utbilda för att skapa förståelse och få kompletta ansökningar.

Nuläget i ansökningsprocessen är illustrerade nedan i bild 2 och innehåller följande process steg:

1. Information, inför om vad, samt hur man genomför ansökan.
2. Verksamhet, barn-, elevhälsoteam process
3. Ansökan, 8-10 tim /ansökan. En omfattande ansökan, med bilagor som ska och kan bifogas.
4. Posta, handlingarna kopieras och postas
5. Motta, stämpas och registreras
6. Handläggs, allt material löses och analyseras för beslut. Bilagor vissa ska och kan bifogas, blir mycket material som ska läsas och förlänger handläggningstiden.
7. Beslut, bifall, avslag samt motivation. Motivationen till avslag har blivit bättre, två större förflyttningar under 2020. Målet är att skapa förståelse samt lärande och vara specifik i motivering.
8. Beslutet registreras.
9. Verksamhet, tar del av beslutet.
10. Åter-ansökan, då ansökan beviljas per termin/läsår, så betyder nytt läsår en ny ansökan från verksamheten på samma omfattande sätt som förra tillfället, dvs 8-10 tim/ansökan igen.
11. Låg till obefintlig uppföljning. Ekonomisk uppföljning, men lärandet om lyckade insatser finns endast i den verksamhet de genomförts.

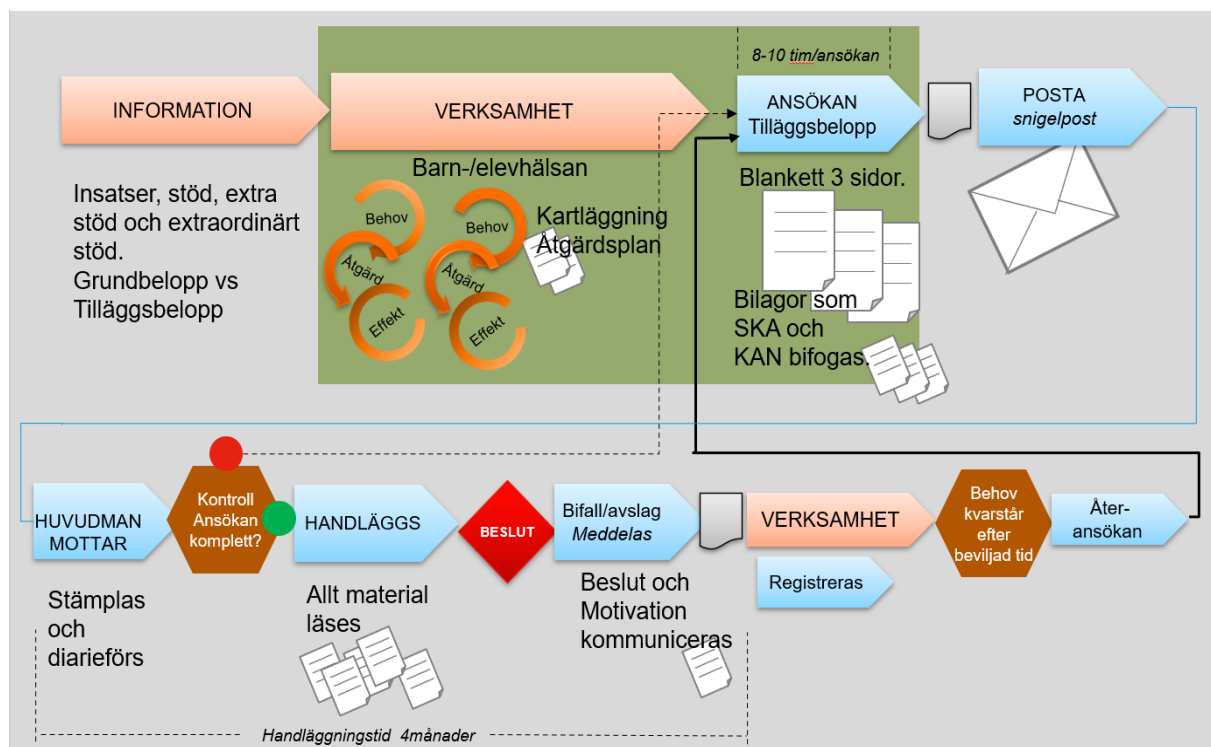


Bild 2 Ansökningsprocessen för tilläggsbelopp 2020.

### 3.3 Kriterierna för behov av tilläggsbelopp.

Kriteriernas syfte är att vara riktlinje och vägledning för verksamheterna av vilka behov hos barn och elever där insatser härledda av extra ordinära behov kan vara berättigade till att söka tilläggsbelopps ersättning för.

**Kriterierna beslutades av Kommunfullmäktige 2017 till följande:**

#### Grupp A) Fysiska.

Barn/elever med sjukdomar och skador som gör det omöjligt eller kraftigt försvårar  
 förflyttning  
 av- och påklädning  
 intag av måltider  
 personlig hygien  
 toalettbesök

#### Grupp B) Medicinska.

Barn/elever med allvarliga sjukdomar som medför risk för barnets/elevens liv om inte övervakning och medicinering sker.

### Grupp C) Psykiska

Barn/elever med grava psykiska funktionshinder där barnet/eleven inte kan göra sig förstådd  
inte kan förstå omgivningen  
har behov av aktivt stöd vid förflyttning, måltider, personlig hygien och toalettbesök uppvisar allvarliga ångestsymtom med självskadebeteende eller suicidhandlingar.

## **3.4 Nuläget i siffror för Tilläggsbelopp av särskilt stöd**

### **3.4.1 Förändrad ersättningsmodell 2020**

I februari 2020 gjorde högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att Eskilstuna kommun brustit i hanteringen av tilläggsbelopp genom att betala ut ett för lågt belopp per beviljat ärende i relation till stödbehovet. Vid den tidpunkten betalades en fast timersättning oavsett stödbehov.

En ny ersättningsmodell har utarbetats och från och med mars 2020 ersattes fria förskolor och grundskolor motsvarande faktisk timkostnad för den resursperson som utförde stödet. Från och med juli 2020 ersattes även kommunala förskolor och skolor enligt den nya modellen. På grund av ny ersättningsmodell behövdes nya beslut för samtliga barn/elever som hade tilläggsbelopp för särskilt stöd. Därför fick kommunala enheter den nya ersättningsmodellen senare.

Den totala kostnaden för tilläggsbelopp för särskilt stöd 2021 beräknas öka jämfört med 2020 eftersom den nya ersättningsmodellen används fullt ut under hela året. Beräknad kostnad för 2021 är ca: 62 miljoner kronor jämfört med ca: 53 miljoner kronor 2020.

Nedan redovisas ekonomisk statistik över antal barn/elever, kostnader mm för tilläggsbelopp för särskilt stöd 2020 och 2019. Vi har endast två år av statistik att tillgå vilket gör att vi inte kan dra alltför långtgående slutsatser endast utifrån siffrorna. Dock visar siffrorna på nuläget, de har lyft frågeställningar och varit en viktig del i arbetet med att utvärdera och utveckla en ny modell för Tilläggsbelopp.

Elever på grundsärskola och gymnasiesärskola ingår i siffrorna för kommunal grundskola och kommunal gymnasieskola eftersom de är så få elever.

I rapporten nedan är ett urval av tabeller med i huvudsak utfallet från 2020. Till rapporten i bilaga 1 finns en mer komplett beskrivning av tabeller och siffror från utfallet 2019 - 2020.

### 3.4.2 Fördelningen av kostnader för tilläggsbelopp per skolform

Kostnaden för tilläggsbelopp ökar med 11% från år 2019 till år 2020 och beräknas öka ytterligare under 2021. I snitt är det en insats per barn och elev på 221.000 kronor och för hela kommunen rör det sig om 237 barn och elever under år 2020.

Fristående & Kommunala per skolform 2020	Antal barn/elever	Snittkostnad kr per barn/elev	Total kostnad i tkr
Fristående förskola	9	248 945	2 241
Fristående grundskola	14	180 425	2 526
Kommunal förskola	69	275 599	19 016
Kommunal grundskola	138	195 198	26 937
Kommunal gymnasieskola	7	234 038	1 638
<b>Totalsumma</b>	<b>237</b>	<b>220 922</b>	<b>52 358</b>

**Tabell 1** visar den totala kostnaden<sup>1</sup> för tilläggsbelopp 2020 fördelat på kommunal- och fristående huvudman per skolform. Högst kostnad har kommunal grundskola. Högst snittkostnad per barn/elev har kommunal förskola.

Dessa barn som förskole-, grundskole- och gymnasieskoleverksamheterna fått beviljat tilläggsbelopp för är totalt 1% av antalet barn och elever i Eskilstuna kommun under år 2019 och 2020 (tabell 2).

Tittar vi på fördelningen mellan kriterierna, Fysiska (A), Medicinska (B), och Psykiska (C), ser vi att kategori C, dvs barn och elever med Psykisk funktionsnedsättning står för 46% av totalen. Den kommunala grundskolan, följt av kommunal förskola står för största andelen av kostnaderna. Fortsättningsvis tittar vi på de kommunala verksamheterna som tillsammans står för ca. 90% av totalen, dvs 47miljoner år 2020.

<sup>1</sup> Tabell 1. Friskolorna har ersatts efter den nya ersättningsmodellen som beskrivs ovan, från mars jämfört med kommunala enheter som ersatts utifrån den nya ersättningsmodellen från juli 2020. Det skapar en skevhet i jämförelsen. Vi har valt att bortse från detta eftersom det inte stör syftet med rapporten. Den totala kostnaden för tilläggsbelopp för särskilt stöd skiljer sig med ca: 600 tkr mot redovisat belopp i bokslut 2020. I rapporten redovisas kostnader för beviljade beslut som avser år 2020. I bokslutet redovisas kostnader som är utbetalda 2020. Det finns en viss fördröjning när beslut som avser hösten 2020 betalas ut våren 2021. Denna förskjutning uppträder vid varje årsskifte.

2020	Antal barn/elever i snitt 2020	Kategori A	Kategori B	Kategori C	Totalt	Andel med tilläggsbelopp för särskilt stöd
Fristående förskola	1 015	3	1	5	9	0,9%
Fristående grundskola	2 388	2	2	10	14	0,6%
Kommunal förskola	5 227	38	9	22	69	1,3%
Kommunal grundskola	11 077	40	29	69	138	1,2%
Fristående gymnasieskola	773	0	0	0	0	0,0%
Kommunal gymnasieskola	3 382	4	0	3	7	0,2%
<b>totalt:</b>	<b>23 862</b>	<b>87</b>	<b>41</b>	<b>109</b>	<b>237</b>	<b>1,0%</b>

**Tabell 2** visar totalt antal barn/elever i genomsnitt 2020. Antal beviljade elever per kategori samt andel av totalt antal barn/elever som har tilläggsbelopp för särskilt stöd. Totalt 1 % av barnen/eleverna hade tilläggsbelopp för särskilt stöd. Andelen är högst i kommunal förskola och grundskola med 1,3% respektive 1,2%.

### 3.4.3 Fördelningen i åldersgrupper och kriterier

Vi har även tittat på hur kostnaderna fördelar sig i de olika åldersgrupperna, över de olika skolformerna i tabell 3. Andelen av de totala kostnaderna per åldersgrupp inom de kommunala verksamheterna, visar att vi gör tidiga insatser. I genomsnitt är mer än 70% av resurserna insatta för åldersgruppen 1 - 9 år.

Andel av totalkostnad per åldersgrupp, 2020	Kategori A	Kategori B	Kategori C
1-5 år	41%	27%	21%
6-9 år	30%	50%	44%
10-12 år	19%	11%	20%
13-15 år	4%	10%	11%
16-20 år	6%	2%	5%
<b>Totalsumma</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Tabell 3** visar hur den totala kostnaden 2020 fördelar sig per skolform för kommunala. Åldersgruppen 1-9 år står för en hög andel av kostnaderna. För kategori A är det 71%, för kategori B är det 77% och för kategori C är det 65%.

### 3.4.4 Andelen av kostnaderna kopplat till flickor och pojkar.

När vi bryter ner kostnaderna på kön och kriterier får vi fram att fördelningen är ca70% till pojkar övergripande. Per kategori så ser det lite olika ut, kriterie A, fysisk nedsättning är det 40/60 till pojkarnas fördel, kriterie B, medicinsk nedsättning, helt jämt det vill säga 50/50. För kriterie C psykisk funktionsnedsättning, är det störst skillnad med att 80% av resursen går till pojkarna. Notera att flickor i tonåren, närmar sig och går om pojkarna i antal beskrivet nedan i tabell 4 - 6<sup>2</sup>. Den här förändringen över åldersgrupperna mellan kön och kriterier väcker frågor. Frågor med stor

<sup>2</sup> Tabell numren i rapporten överensstämmer inte med numret på respektive tabell i bilaga1. Tabeller och statistik.

påverkan av andra aspekter i det specifika sammanhanget och förklaringar är många. Arbetsgrupperna i projektet är överens om att den gemensamma analysen inte finns, men efterfrågas.

#### Andelen flickor och pojkar per kategori och åldersgrupp Kommunala verksamheter

Andel flickor/pojkar per åldersgrupp i kategori A, 2020	Flickor	Pojkar	Totalt
1-5 år	49%	51%	100%
6-9 år	33%	67%	100%
10-12 år	32%	68%	100%
13-15 år	17%	83%	100%
16-20 år	67%	33%	100%
	38%	62%	100%

Tabell 4 I kategori A finns totalt 82 barn/elever.

Andel flickor/pojkar per åldersgrupp i kategori B, 2020	Flickor	Pojkar	Totalt
1-5 år	40%	60%	100%
6-9 år	59%	41%	100%
10-12 år	38%	63%	100%
13-15 år	73%	27%	100%
16-20 år, 1 elev i grundskolan	0%	100%	100%
	50%	50%	100%

Tabell 5 I kategori B finns totalt 38 barn/elever.

Andel flickor/pojkar per åldersgrupp i kategori C, 2020	Flickor	Pojkar	Totalt
1-5 år	9%	91%	100%
6-9 år	13%	87%	100%
10-12 år	17%	83%	100%
13-15 år	38%	63%	100%
16-20 år	62%	38%	100%
	19%	81%	100%

Tabell 6 I kategori C finns totalt 94 barn/elever.

## 4. Arbetsprogress

### 4.1 Utarbeta ny modell pågått i tre olika spår.

Det övergripande i arbetet med att utveckla ett förslag på en ny modell för ansökningsförfarandet av tilläggsbelopp har genomförts genom att parallellt arbeta utifrån följande tre spår:

- Spår 1) Förtydliga, förenkla och digitalisera
- Spår 2) Fördela nära behovet
- Spår 3) Central/rådgivande/kompetensfunktion



#### **4.1.1 Beskrivning av Spår 1 - Förtydliga, förenkla och digitalisera.**

Här har fokus varit på effektivisering och utveckling av befintlig process, se över varje steg i processen (se tidigare beskriven i bild 2). Vad tillför steget, går det att ta bort, går det att förenkla och förtydliga innehållet? Både se till övergripande process steg, samt inom varje processteg i detalj. Går det att rensa i information som ska med i ansökan, då är den med ska den också läsas av handläggaren. I befintlig process lägger verksamheten 8-10 timmar på att skriva fram en ansökan och handläggare lägger mycket tid till att gå igenom material som ibland inte är relevant för själva beslutet. För de kommunala verksamheterna finns idag ett elevaktssystem som används av grundskolans elevhälsoteam kring varje elev. Även förskolans barnhälsoteam använder samma system om än dock fullt ut implementerat i verksamheterna än. Genom att förvaltningen redan genomför implementering och systemet kan kompletteras med ansökan för tilläggsbelopp direkt. Det gör att behovet, kartläggningar, handlingsplaner och åtgärdsplaner redan finns framtagna i systemet och vi kan koppla den information som rör ansökningshandlingarna av tilläggsbelopp direkt. Här har vi gjort omvärldsbevakning och träffat annan kommun som har detta system samt bedömningen av Digitaliseringsstrategi och It för förvaltningen rekommenderar detta.

#### **4.1.2 Beskrivning av Spår 2 - Fördela nära behovet**

Här har angreppssättet handlat om att behovet av extraordinära insatser inte går att frigöra från det sammanhang där barnet och eleven befinner sig. Att kunskapen och förståelsen för hela sammanhanget kan göra skillnad i hur en insats sätts samman. Vi har undersökt möjligheten att ta bort ansökningsförfarandet och utifrån statistik, tidigare utfall, valda strategier och kunskap fördela och på så sätt resursen kommer nära sammanhanget för barnet och eleven. Det vill säga, dela in stödresursen efter skolform, med utgångspunkt i nuvarande fördelningssiffror, vad forskningen säger, erfarenheter och kunskap och utarbetad strategi övergripande. Tex. Den gemensamt uttalade strategin med att sätta in tidiga insatser. Verksamheterna och barn-, elevhälsan gör ett stort arbete med att fånga behovet, kartlägga och föreslå handlingsplaner (förskolan) respektive åtgärdsprogram (grundskolan). Det vi vill undersöka var om det finns fördelar för barn och elever att resursen fördelas närmare till beslutet över efterfrågad resurs och ersättning.

#### **4.1.3 Beskrivning av Spår 3 - Central/rådgivande/kompetensfunktion**

Det här spåret har grundidén i att ta bort nuvarande ansökningsförfarande och skapa en funktion med ett tvärprofessionellt kompetensstöd, för extra ordinära behov, som möjliggör rådgivning och erfarenhetsutbyte över verksamheter och skolformer "där ansökan sker i mötet". Vi kan se att idag möjliggör vissa verksamheter, det som andra inte gör. Förskolans organisation har en gemensam struktur som underlättar erfarenhetsutbytet då specialpedagogerna är anställda centralt. Grundskolan har helt andra förutsättning, där respektive skola har sin struktur i personal och

elevsammansättning. Organisatoriskt finns det och har tidigare funnits centrala enheter som lagts ner av olika orsaker. Funktionen att ha en samlad kompetens och rådgivningscentrum, som möjliggör erfarenhetsöverföring och gemensamt lärande tilltalar arbetsgrupperna. Dock är det en större påverkan och förändring som kräver ett bredare angrepp än tilläggsbeloppet.

## **4.2 Utvärdera och eventuellt revidera kriterierna.**

Ser man till den statistik som finns sedan Barn och utbildningsförvaltningen tog över handläggningen av tilläggsbelopp kan man se att det är fler korrekta ansökningar som kommer in och färre som får avslag. I siffror kan vi se att det från 2018 till 2020 utvecklats sig från 51% beviljade till i dag 71%. Utvärderingen av kriterierna visar att vi behöver tydliggöra att det är vid omfattande, frekventa och varaktiga behov som tilläggsbelopp kan ansökas. När vi utvärderar kriterierna så visar det sig att för fysiska och medicinska funktionsnedsättningar och behov, är befintliga kriterier tillräckliga. Dock när det gäller psykiska funktionsnedsättningar krävs revidering. Inkomna ansökningarna är flest inom kriterie C och det är inom detta extra ordinära stöd som verksamheterna uttrycker störst oklarhet inom.

## **5. Förslag**

### **5.1 Förslag på reviderad modell för ansökning**

Tilläggsbelopp är omdiskuterat och får ta skuld för effekter som inte har med tilläggsbeloppet att göra, då det endast är en möjlig ersättning för verksamheterna när det tillgodosett barn och elevers extra ordinära behov. Det behövs en större tydlighet i kommunikationen kring vad som är tilläggsbelopp, när det kommer på fråga och vad som är skillnaden mot insatser med anpassningar och särskilt stöd som ersätts av grundbeloppet. Översynen föreslår en förtydligad, förenklad och digitaliserad ansökningsmodell av Tilläggsbelopp.

#### **5.1.1 Effektiviseringar med förslaget**

Sedan BUF tog över arbetet med Tilläggsbelopp januari 2018 har det pågått ett förändrings/förbättringsarbete i ansökningen, informationsmaterial, motivering av beslut och utbildningsinsatser hos verksamheterna kring ansökan om tilläggsbelopp.

Genom att ta nästa steg och se över processen som helhet, digitalisera och förenkla ansökningsprocessen sker flera vinster som både leder till

förkortade ledtider, ökad säkerhet, enklare mellan skolformer och stadier att utifrån barnet och elevensperspektiv. Förslaget ger effektivisering med halverad ansökningstid för verksamheterna vilket bör frigöra resurser. Även handläggningstiden kommer halveras. Säkerheten ökar, då inloggning i systemet krävs för ansökningarna. Vi ser också att kvalitén i ansökningarna höjs, då en ansökan som ej är riktigt, inte går igenom som ansökan.

#### Effektiviseringar:

- Verksamheterna och barn-, elevhälsan utgår från behovet hos barnet/eleven. Kartlägger, gör handlingsplaner och åtgärdsprogram. För kommunala verksamheter sker det i prorenata, där även ansökan kommer ske. Direkt i samma system.
- Digital och förenklad, förtydligad ansökan, tvingande fält, ansökan blir alltid komplett.
- Förenklad åter-ansökan. All dokumentation om barnet/eleven finns redan.
- Efterfrågas vid skolbyte, enklare att information kan ärvas. Följer eleven.
- Beslut och motiveringar i systemet.
- Större säkerhet. Att komma åt information kräver inloggning i systemet.
- Direkt, en kanal för ansökan. Alla använder den senaste ansökningsblanketten.
- Halverade ledtider, både ansökan och handläggningstiden beräknas minst halveras.

Nedan beskrivs ansökningsprocessen visualiserad i bild 3 enligt förslaget.

## Förslag – Tilläggsbelopp ansökningsprocess

Process kommunalverksamhet

Förtydliga/förenkla  
Digitalisera

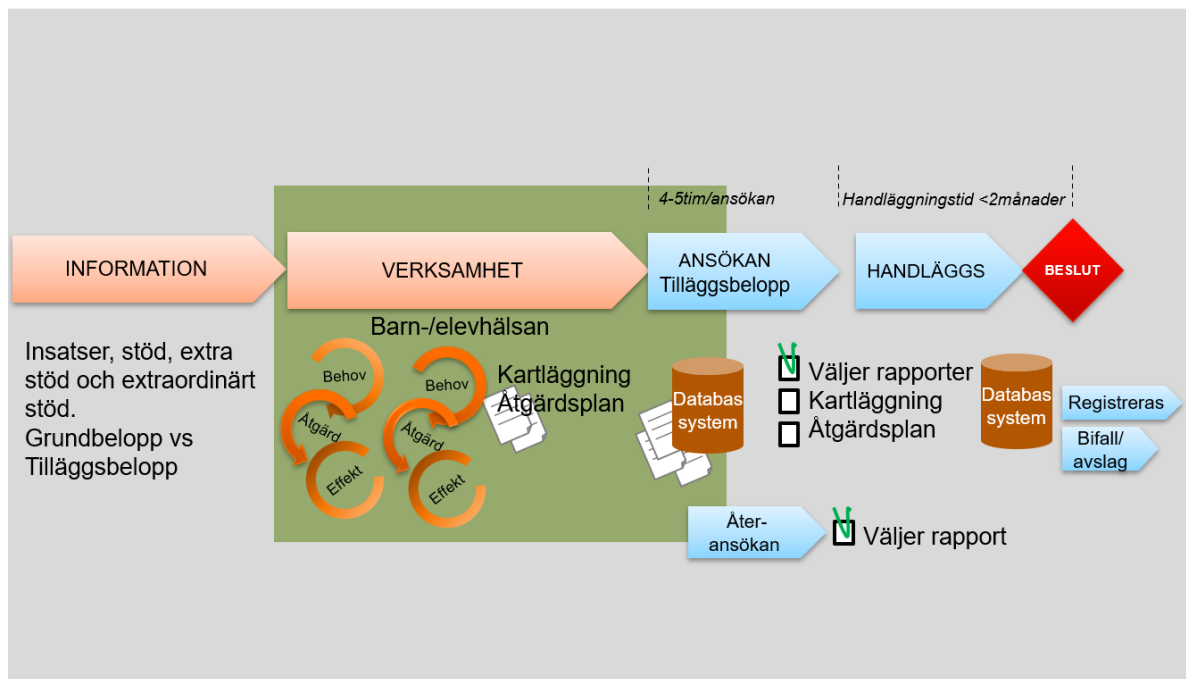


Bild 3. Ny föreslagen modell för ansökningsprocessen av Tilläggsbelopp.

## 5.2 Förslag på utvärderade och reviderade kriterier.

### 5.2.1 Förslag på reviderade kriterier i två delar

Kriteriernas syfte är att vara riktlinje och vägledning för verksamheterna av vilka extra ordinära behov som kan vara berättigade till att söka tilläggsbeloppets ersättning för.

Förslaget på reviderade kriterier ska också bidra till en mer rättssäker och likvärdighet mellan verksamheterna, kring vad som kan berättiga till att Tilläggsbelopp.

Översynen föreslår efter genomgången analys ett övergripande förtydligande i kriterier beskrivningen i två delar.

Förslaget grundar sig på att implementeringen av befintliga kriterier A och B sedan införande januari 2018 fungerar väl. För kriterie C, föreslår vi att dels revidera kriteriet men också en vidare utredning med breddat och fördjupat analysarbete.

### 5.2.1 Del 1, reviderad formulering av kriterierna för Tilläggsbelopp.

Kriterier för ansökan om tilläggsbelopp föreslås revideras med en övergripande formulering samt revidering av skrivningen av kriterie C, psykiska funktionsnedsättningar. Här följer föreslaget:

Omfattande, varaktiga och frekventa behov pga.:

- A. FYSISKA) Barn/elev har sjukdomar och/eller skador som gör det omöjligt eller kraftigt försvårar förflyttningar, av- och påklädning, intag av måltider, personlig hygien, toalettbesök
- B. MEDICINSKA) Barn/elev har allvarliga sjukdomar som medför risk för barnets/elevens liv om inte övervakning och medicinering sker.
- C. PSYKISKA) Barn/elev som har psykiska funktionsnedsättningar som yttrar sig i något av följande svårigheter och beteendeproblematik: inte kan göra sig förstådd, inte kan förstå sin omgivning, har behov av aktivt stöd vid förflyttning, måltider, personlig hygien och toalettbesök, uppvisar allvarliga ångestsymtom och oro med isolerings problematik, utåtagerande- och självskadebeteende och/eller suicidala handlingar som följd.

### 5.2.2 Del 2, breddad och fördjupad utredning av kriterium C

Det här är det kriterie som genererar flest ansökningar av tilläggsbelopp, de behov som ökar och där verksamheterna säger sig ha störst behov. Utredningen tillsatte ytterligare en arbetsgrupp som fokuserade på kriterie C, psykiska funktionsnedsättningen i ett vidare begrepp beskrivet som barn och elever med Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Arbetsgruppen som bestod av rektorer för de olika skolformerna samt verksamhetschefer inom området beskriver det här som ett av verksamheternas stora utmaningar. Utredningen har tydliggjort om hur kriterium c fördelar sig på kön och ålder och menar att här behövs djupare och bredare analyser för att ta rätt beslut. Behovet kring kriterium C/NPF är större än utredningen av Tilläggsbelopp och överlappar andra, tidigare, nu pågående och planerade förändringar inom verksamheterna. Vi föreslår en breddad och fördjupad utredning av det som idag beskrivs som kriterium C med perspektivet NPF, med riktningen att undersöka vidare tanken på en central funktion för kommunala verksamheter, ett kompetens/rådgivningscentrum. Där en rådgivning, nära och med hänsyn till hela det kontext, barn och elever befinner sig i. Den centrala funktionen kan föreslå insatser på organisation, grupp och individbehov, av allt från enklare till extra ordinärt slag. De extra ordinära insatserna kan innebära att

verksamheten får ersättning för genomförda insatser, det vi idag kallar tilläggsbelopp.

En breddad och fördjupad utredning bör även ta in samverkan med regionen då sammanhanget är större än skolans verksamhet.

Till stöd för förslaget att utreda djupare kring extraordinära behov hos barn och elever kopplade till kriterie C/NPF bredare än tilläggsbelopp samt fördjupa analyserna finns dels i följande;

- Eskilstuna kommuns revisorers granskning av långvarig ogiltig frånvaro Rapport Eskilstuna kommun, KPMG AB 2020-09-28  
<https://www.eskilstuna.se/download/18.64246efd1750758095ed1e3/1603278564969/Granskning%20av%20I%C3%A5nqvarig%20ogiltig%20fr%C3%A5nvaro%202020.pdf>
- Eskilstuna kommuns revisorers granskning av särskilt stöd Autism- och Aspergerförbundets senaste rapport 21-03-22 "Ungas utanförskap riskerar att bli livslångt."  
[https://www.autism.se/20210322\\_rapport\\_ungas\\_utanforskap\\_riskerar\\_att\\_bli\\_livslangt](https://www.autism.se/20210322_rapport_ungas_utanforskap_riskerar_att_bli_livslangt). Här hittar vi citatet från Sven Bölte är professor i barn- och ungdomspsykiatri och föreståndare för centret för neuropsykiatriska funktionsnedsättningar vid Karolinska institutet, KIND. Han menar att det behövs "en hel liten ocean av åtgärder" för att få till en optimal skolmiljö och undervisning för elever med till exempel autism. Mycket handlar om kunskap och att arbeta systematiskt med frågor om bemötande och inkludering.
- Regeringens uppdrag till Skolverket kring Tilläggsbelopp som ska redovisas i aug -21 " Nya uppdrag till Skolverket i regleringsbrevet för 2021  
(<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/nya-uppdrag-till-skolverket-i-regleringsbrevet-for-2021/>) Myndigheten ska också ta fram stödmaterial för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp i skollagen. Syftet är att åstadkomma en mer likvärdig tillämpning hos barnens och elevernas hemkommuner och hos enskilda huvudmän i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, så att barn och elever får det stöd de har rätt till. I uppdraget ingår att tillgängliggöra den rättspraxis som finns avseende tilläggsbelopp och förtydliga vilka krav som bör ställas både på ansökan och utredning om rätten till tilläggsbelopp. För att stärka likvärdigheten och skapa ökad trygghet för elever med behov av extraordinära stödinsatser ska Skolverket återkomma med en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2021."