

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsnämnden

Handläggare:
Sophie Boekhout
Ingrid Holström

Jämställdhetsanalys av tilläggsbelopp och bidrag för extraordinära stödinsatser

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att innehållet i rapporten ska ligga till grund vid framtagande av riktlinjer för tilläggsbelopp.

Bakgrund

I Uppsala kommuns *Mål och budget* under inriktningsmål 1 "Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi" anges att nämnderna ska "genomföra analyser för jämställdhetsbudgetering inom minst ett nytt utvecklingsområde årligen, samt att utifrån analys ta fram åtgärder i syfte att minska ojämställdhet." Utbildningsnämnden har i och med detta givit utbildningsförvaltningen i uppdrag att under 2018 göra en jämställdhetsanalys av modellen för tilläggsbelopp och ersättningar för extraordinära stödinsatser.

Föredragning

Uppdraget var att titta på hur fördelningen mellan pojkar och flickor ser ut vad gäller ansökningar och beviljade timmar, om typ av behov skiljer sig mellan könen, samt om flickor eller pojkar missgynnas. Analysen visar att det ansöks om medel för dubbelt så många pojkar som flickor, men att en större andel av de ansökningar som gäller flickor beviljas än andelen för pojkar. Pojkar som grupp får totalt sett dubbelt så många timmar som flickor. I ansökningarna beskrivs flickors behov ofta i medicinska ordalag och sjukdomar är vanliga. I ansökningar som gäller pojkar är det betydligt vanligare med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och utåtagerande beteenden förekommer i en stor del ansökningar. Dessa blir oftast inte beviljade.

Pojkar tilldelas en större del av de resurser som avsatts för extraordinära insatser, vilket skulle kunna betyda att flickor missgynnas, speciellt eftersom flickors behov skulle kunna vara mer dolda och inte innebära ett utåtagerande beteende som stör arbetsron i klassrummet. Samtidigt pekar forskning på att behoven av särskilt stöd är större hos pojkar som grupp jämfört med flickor.

Utbildningsförvaltningen har i nämndens verksamhetsplan 2019 givits i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. Den kunskap som framkommit i denna rapport bör läggas till grund i detta arbete.

Konsekvenser för barn/elever

Medvetenhet om mönster när det gäller resurser för pojkars respektive flickors stödinsatser ger förutsättningar att skapa rutiner och arbetssätt som är jämställda.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Utbildningsförvaltningen
Rapport

Datum:
2019-02-22

Diarienummer:

Handläggare:
Sophie Boekhout
Ingrid Holström

Jämställdhetsanalys av resursfördelning för elever med extraordinära stödinsatser

Innehåll

Bakgrund.....	3
Varför jämställdhetsanalys?	3
Avgränsning.....	3
Modell för tilläggsbelopp och bidrag för extraordinära stödinsatser	3
Regelverk.....	3
Metod	4
Fördelningen mellan pojkar och flickor.....	4
Andel beviljade ansökningar	5
Genomsnittlig tilldelning i timmar.....	6
Analys	7
Forskning om elevers behov av stödinsatser	7
Mönster i ansökningarna	7
Förskolan.....	8
Grund- och gymnasieskola.....	8
Missgynnas någon grupp?	8

Bakgrund

Varför jämställdhetsanalys?

I Uppsala kommuns *Mål och budget* under inriktningsmål 1 "Uppsala ska ha en jämställd och hållbar ekonomi" anges att nämnderna ska "genomföra analyser för jämställdhetsbudgetering inom minst ett nytt utvecklingsområde årligen, samt att utifrån analys ta fram åtgärder i syfte att minska ojämställdhet." Utbildningsnämnden har i och med detta givit utbildningsförvaltningen i uppdrag att under 2018 göra en jämställdhetsanalys av modellen för tilläggsbelopp och resursfördelning för elever med extraordinära stödinsatser.

Avgränsning

Uppdraget har avgränsats till följande frågeställningar:

- Hur är fördelningen pojkar-flickor i ansökningarna?
- Finns mönster i ansökningarna där det skiljer mellan pojkar och flickor i typ av behov?
- Hur är fördelningen pojkar-flickor för dem som får ansökan beviljad?
- Hur ser den genomsnittliga tilldelningen ut för pojkar-flickor när det gäller antal timmar?
- Visar uppföljningen på skillnader som gör att pojkar eller flickor som grupp missgynnas?

Analysen bygger på ansökningar som avser läsåret 2018/2019 och som inkom till myndighetsenheten under perioden mars-november 2018. Denna tidsperiod är vald eftersom det är då merparten av ansökningarna inkommer.

Modell för tilläggsbelopp och bidrag för extraordinära stödinsatser

Genom beslut om en för år 2018 ny modell för tilldelning av medel för extraordinära stödinsatser för elever ser utbildningsnämnden till att "likvärdiga förutsättningar gäller för kommunala respektive fristående verksamheter när det gäller resursfördelning för elever med extraordinära stödbehov". De medel som avses är tilläggsbelopp för de fristående huvudmännens verksamheter och bidrag för extraordinära stödinsatser för den kommunala huvudmannens verksamheter.

Regelverk

Skollagen anger att en ersättning i form av ett tilläggsbelopp ska lämnas till de fristående förskolorna och skolorna för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet för en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. Ersättningen avser kostnad för exempelvis assistent, anpassade lokaler och läromedel eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

Någon motsvarande ersättning till den kommunala huvudmannens förskolor och skolor finns inte reglerad i skollagen eller i andra föreskrifter.

Uppsala kommuns regelverk

I Uppsala kommun har en enhet inom utbildningsförvaltningen uppdraget att göra bedömningar på ansökningar från skolorna. För att kommunen ska ha ett likvärdigt system också för den egna verksamheten har Uppsala kommun valt att låta också de kommunala förskolorna och skolorna söka bidrag för extraordinära stödinsatser.

Metod

Analysen har framför allt kvantitativa inslag, men också kvalitativa. För att besvara de flesta av frågorna i uppdraget har statistiken över de ansökningar som kommit in mellan mars och september månad granskats och bearbetats i omgångar. Denna statistik har också jämförts med könsfördelningen i populationen, både vad gäller generella elevtal i de olika skolformerna, samt vad gäller elever med så kallade NPF-diagnoser, autism mm.

I den kvalitativa delen har utredarna läst ca en femtedel av ansökningarna för att försöka upptäcka om könsmönster visar sig i sättet att beskriva flickors och pojkars behov. Det har också ingått att upptäcka om de ansökningar som beviljats använt andra typer av beskrivningar och visat på andra underlag än de som fått avslag, samt om flickornas eller pojkarnas ansökningar verkar beviljas i större eller mindre grad endast på grund av att de gäller flickor eller pojkar. En hypotes skulle kunna vara att beslutsfattarnas undermedvetna föreställningar om hur flickors respektive pojkars behov i skolan ser ut också påverkar deras beslut till det ena könets fördel. I den kvalitativa delen har också intervjuer gjorts med den myndighet som fattar beslut att bevilja eller avslå ansökningar om tilläggsbelopp, samt med de kommunala ledningsgrupperna för förskola, grundskola och gymnasieskola. Dessa intervjuer har gjorts med statistiken som underlag, där ledningsgrupperna fått uppge de orsaksförklaringar som de kan se utifrån sina kunskaper om de specifika verksamheterna.

Fördelningen mellan pojkar och flickor

För alla skolformerna sammantaget är mönstret att det ansöks om medel för mer än dubbelt så många pojkar som flickor. Skillnaderna mellan könen räknat i antalet ansökningar är störst i förskolan och grundskolan och mindre i gymnasieskolan och särskolan där det också är betydligt färre ansökningar totalt.

Diagram 1. Antal inkomna ansökningar, per 2018-11-29

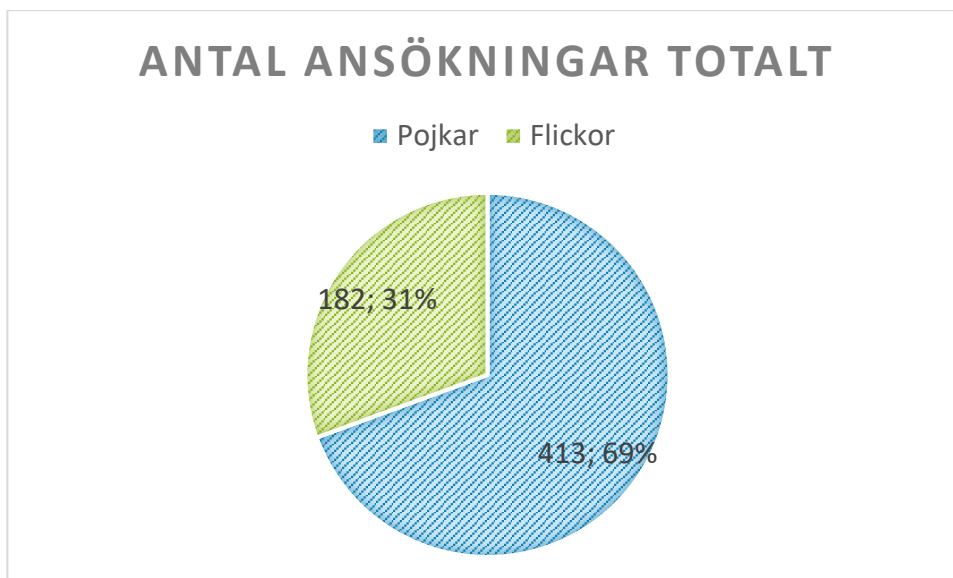
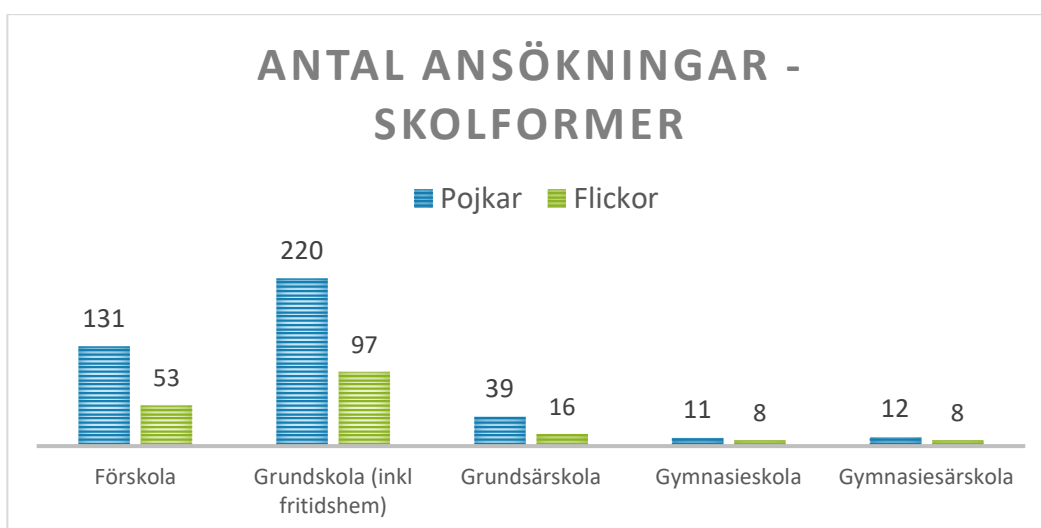


Diagram 2. Antal inkomna ansökningar per skolform, per 2018-11-29

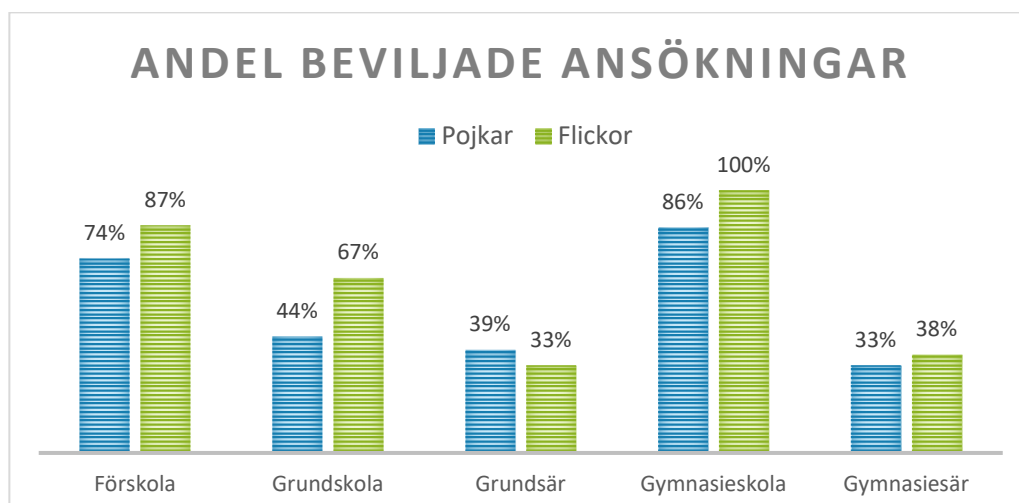


*För varje skolform är både kommunala och fristående verksamheter sammanräknade.

Andel beviljade ansökningar

Sju av tio av ansökningarna som gäller flickor beviljas jämfört med ca hälften av de ansökningar som gäller pojkar. I vissa skolformer, såsom grundskolan, är skillnaderna dock ännu större (se diagram nedan). För skolformerna grundsärskola, gymnasieskola, samt gymnasiesärskola är antalet ansökningar totalt sett litet och procentuella skillnader kan därför se större ut än de är.

Diagram 3. Andel beviljade ansökningar, per 2018-11-29

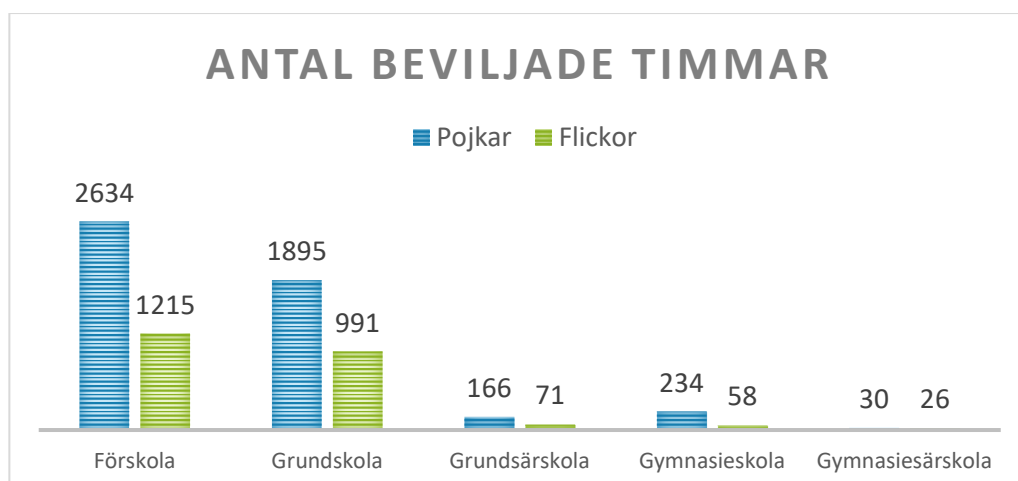


Trots att skolorna söker ersättning för många fler pojkar än flickor, så beviljas en större andel av ansökningarna för flickor än ansökningarna för pojkar. I grundskolan är denna bild extra påtaglig där ansökningarna för pojkar är mer än tre gånger så många som ansökningarna för flickor, men där sju av tio ansökningar beviljas för flickor jämfört med fyra av tio för pojkarna.

Genomsnittlig tilldelning i timmar

Pojkar som grupp beviljas totalt sett för alla skolformer dubbelt så många timmar som flickor.

Diagram 4. Antal beviljade timmar per skolform, per 2018-11-29



I förskolan liknar skillnaden mellan antalet timmar som beviljas för pojkar respektive flickor skillnaden i antalet ansökningar mellan pojkar och flickor. I grundskolan är mönstret ett annat. Medan andelen ansökningar för flickor i grundskolan ligger på 30 procent, är andelen beviljade timmar för flickor istället 34 procent av totalen i grundskolan.

Analys

Forskning om elevers behov av stödinsatser

Det finns många olika behov som kan ligga till grund för stödinsatser till elever. Det kan till exempel handla om olika medicinska sjukdomar, fysiska funktionsnedsättningar, samt olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Men eftersom de flesta stödbehoven vanligtvis täcks in inom extra anpassningar eller särskilt stöd, måste behoven vara större än vad som vanligtvis ryms inom begreppet särskilt stöd för att en förskola eller skola ska kunna söka om tilläggsbelopp. Ett tydligt mönster ur statistiken ovan är att pojkar är överrepresenterade både i antal ansökningar om tilläggsbelopp och i antalet beviljade timmar. En hypotes för att förklara detta skulle kunna vara att en del av de diagnoser som skapar ett extraordinärt stödbehov framträder tydligare, eller är vanligare hos pojkar än flickor. Detta antagande stämmer också med forskningen. Till exempel förekommer neuropsykiatriska tillstånd - autismspektrumstörningar - hos ungefär en procent av befolkningen och är ungefär fyra gånger vanligare hos pojkar än hos flickor (Källa: Medibas, kunskapsstöd för hälso- och sjukvård, www.medibas.se/handboken). Vi vet också att majoriteten av eleverna i grundsärskolan, sex av tio, är pojkar. (Källa: Skolverket, www.skolverket.se).

I Skolverkets studie "Jämställdhetsperspektiv på särskilt stöd och specialpedagogiska insatser" (SOU 2010:99, s. 121-122) beskrivs också att det verkar finnas stora könsskillnader i vilka som tar del av särskilt stöd mot bakgrund av en konstaterad diagnos. En studie som Skolverket hänvisar till menar att pojkar med diagnos verkar ha större problem att klara innehållet i skolundervisningen, medan flickor med diagnos har större problem med depressiva symtom, men klarar skolan relativt sett bra. Pojkar är också i samma studie överrepresenterade vad gäller specialpedagogiska insatser och Skolverkets utredare menar att skolan har ett uppdrag att se även flickornas behov av stöd, då dessa inte lika ofta har ett utåtagerande beteende ihopkopplat (SOU 2010:99, s 122–123).

För barn i förskoleåldern finns inte någon särskola. Det är därför rimligt att betydligt fler barn i förskolan beviljas bidrag för extraordinära stödinsatser, än i grund- och gymnasieskolan, då en del av dessa barn har behov som senare kan komma att tas om hand i grundsärskolan. Både i grundsärskolan som helhet och inom inriktningen träningsskola är sex av tio pojkar. (Källa: Skolverket, www.skolverket.se). Det är alltså i förlängningen rimligt att anta att detta är en av anledningarna till att fler pojkar än flickor beviljas tilläggsbelopp i förskolan.

Mönster i ansökningarna

I läsningen av totalt 83 slumpvis utvalda ansökningar om tilläggsbelopp i de olika skolformerna framträder ett visst könsmonster. I ansökningarna som gäller flickor i framför allt grundskolan beskrivs ofta olika sjukdomar av olika allvarlig grad, språkbruket är många gånger avskalat och strikt medicinskt. Få flickor beskrivs som utåtagerande eller i termer av att eleven stör andra elever. I pojkarnas ansökningar är detta vanligare, liksom olika former av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det är tydligt att det i ansökningar gällande pojkar oftare används ord som *utåtagerande*, *högljudd*, *utbrott*, samt *konflikt* än i ansökningar för flickor.

Förskolan

Bland förskolornas ansökningar, där många beviljas, beskrivs i många fall stödinsatser för olika typer av utvecklingsförseningar, samt i några fall Downs syndrom eller sjukdomar såsom diabetes. För flickorna är de flesta behov medicinska och olika typer av sjukdomar beskrivs, medan pojkarna beskrivs som utåtagerande och konfliktskapande i högre grad.

Den kommunala förskolans ledningsgrupp uppger att de i sin undersökning om specialpedagogiska insatser sett att det framför allt är pojkar 3-5 år som förskolorna sökt stöd för. Ledningsgruppen menar att fler pojkar har diagnoser och att flickor inte upplevs lika utåtagerande som pojkar. De tror också att förskolorna i högre grad söker för medicinska eller fysiska diagnoser för flickor än för pojkar, men tycker sig också i något fall sett att även då behoven varit lika hos en flicka och en pojke så har flickan beviljats bidrag men inte pojken, vilket de kommer att utreda vidare. Ledningsgruppen menar vidare att flickor med en diagnos inom autismspektrat ofta är mindre utåtagerande än pojkar med dessa diagnoser och märks därför kanske inte lika mycket i en barngrupp vilket kan leda till färre ansökningar för flickorna.

Grund- och gymnasieskola

Grundskolans ansökningar för flickor blir oftare beviljade än pojkarnas och i de som beviljas är det vanligt att eleven beskrivs ha en allvarligare sjukdom, en kombination av flera sjukdomar eller svårare fysiska begränsningar i samband med neuropsykiatriska svårigheter. Även diabetes och epilepsi ger behov som har beviljats bidrag. Den kommunala grundskolans ledningsgrupp tror att det större antalet ansökningar för pojkar än för flickor har att göra med att social beteendeproblematik är vanligare hos pojkar. Ledningsgruppens uppfattning efter att ha tagit del av statistiken över beviljade ansökningar är att social beteendeproblematik inte verkar bedömas kräva extraordinära stödinsatser och därför får också fler av pojkarnas ansökningar avslag. Ledningsgruppen tror också att rektorerna när de ska ansöka om bidrag för flickor oftast gör detta på medicinska grunder, vilket de uppfattat oftare beviljas medel.

Gymnasieskolan har ansökt om bidrag för betydligt färre elever än övriga skolformer. Beskrivningarna i ansökningarna påminner dock om grundskolans. Den kommunala gymnasieskolans ledningsgrupp anser det naturligt att ansökningarna gällande pojkar är fler än flickors då fler pojkar än flickor har diagnoser inom området neuropsykiatriska funktionsnedsättningar vilka kan leda till behov av extraordinära stödåtgärder. Ledningen menar dock att flickor som grupp har ett större behov av stöd för att hantera stress, än pojkar, vilket kan leda till att anpassningar behövs och ibland psykologutredningar, men det leder sällan till att extraordinära stödinsatser behövs.

Missgynnas någon grupp?

Uppföljningen visar att betydligt fler ansökningar gäller pojkar än flickor, med också att en större andel av ansökningarna som gäller flickor beviljas. Totalt sett är det dock så att pojkar får ungefär dubbelt så många beviljade timmar som flickor. Genomläsningen av ansökningarna visar också att de behov som beskrivs ser olika ut för flickor och pojkar som grupp. Att antalet ansökningar är så mycket större för pojkar än för flickor visar också att den typ av stödbehov som skolorna upplever ryms inom ramen för extraordinant stöd är vanligare hos pojkar som grupp, än hos flickor. Mönstret är att förskolor och skolor söker bidrag för en relativt stor del stödbehov som inte omfattas av tilldelning av tilläggsbelopp, samt att dessa stödbehov är vanligare hos pojkar än

hos flickor. När förskolor och skolor däremot ansöker om medel för flickor så verkar de beskrivna stödinsatserna bättre motsvara de extraordinära stödinsatser som avses i lagen om tilläggsbelopp, och en större andel av dessa blir därför beviljade.

Det skulle kunna vara så att de stödbehov som pojkar uppges ha i större utsträckning än flickor, tidigare har tilldelats resurser som exempelvis en plats på resursenhet och att det därför är så många ansökningar som beskriver dessa behov. Det kan hävdas att pojkar missgynnas av modellen då dessa pojkars stödbehov i låg utsträckning bedöms kräva extraordinära stödinsatser. I och med att så många skolor ansöker om tilläggsbelopp för den här typen av stödbehov kan också antas att skolorna har svårt att tillgodose stödinsatserna inom den grundläggande och struktursättning som skolorna får. Ledningsgrupperna för den kommunala förskolan och grundskolan anser också att pojkar med social beteendeproblematik är den grupp som kräver mest resurser och att man därför kan säga att pojkar som grupp missgynnas då denna problematik inte genererar bidrag.

Å andra sidan är det möjligt att flickor missgynnas då vi inte kan vara säkra på att flickornas behov ställer till med problem i klassrummet på samma sätt som pojkars och alltså inte är lika synliga. Forskningen visar att pojkarna är överrepresenterade vad gäller stödbehov i skolan och pojkar får därför också större del av de resurser som finns. Om flickors behov är mer dolda och handlar om stress eller prestationer och vänds inåt kan det vara behov som också behöver hanteras för att inte skapa problem för dessa elever längre fram. Det bör därför vara viktigt att skolorna gör sig medvetna om vilken typ av behov vi ser hos flickor respektive pojkar, samt om den typ av behov som kan vara mera dolda för att ge alla elever det stöd de behöver.