

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsnämnden

Handläggare:
Ingrid Holström
Sophie Boekhout

Uppföljning av implementering av ny ersättningsmodell för extraordinära stödinsatser

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att det utvecklingsbehov som framkommit i rapporten ska ligga till grund vid framtagande av riktlinjer för tilläggsbelopp, samt

att ge förvaltningen i uppdrag att undersöka förutsättningarna för verksamhet i kommunens regi att använda befintliga digital dokumentation som underlag vid ansökan om resurser för extraordinära stödinsatser

Bakgrund

Utbildningsnämnden beslutade den 27 september 2017 om en ny modell för tilläggsbelopp och motsvarande ersättning till kommunal verksamhet inom samtliga skolformer (ersättning för extraordinära stödinsatser). Beslutet innebar att den kommunala huvudmannens verksamheter, på samma villkor som fristående huvudmäns verksamheter, ansöker om resurser för extraordinära stödinsatser hos utbildningsförvaltningens myndighetsenhet. Beslutet gällde för ansökningar som avser tilläggsbelopp från och med höstterminen 2018.

Utbildningsförvaltningen fick i internkontrollplanen 2018 ett uppdrag att i samband med jämställdhetsanalysen följa upp att befintliga rutiner implementeras i hela organisationen i samband med att nya målgrupper ska ansöka om resurser för extraordinära stödinsatser. Uppföljningen är avgränsad till implementeringen eftersom modellen tillämpats under för kort tid för att avse modellen som sådan.

Föredragning

Utredningen visar att det genomförts många utbildningar i syfte att implementera den nya modellen. Utbildningarna har varit av god kvalitet och välbesökta. Det är av största vikt att de skolor som inte deltagit får möjlighet att delta i fortsatta utbildningsinsatser.

Rutinerna vid ansökningar har i stort sett fungerat bra. Anvisningarna till ansökningsblanketten har reviderats flera gånger utifrån verksamhetens behov. Rutinerna är kända och ansökningsblanketter och anvisningar finns lättillgängliga för verksamheten.

Utvärderingen visar att ett kontinuerligt utvecklingsarbete behövs för att användarna av ansökningsblanketterna exempelvis bättre ska kunna

- Bedöma skillnaden mellan särskilt stöd och extraordinära insatser
- Beskriva barnets/elevens extraordinära behov och beskriva de extraordinära insatser som förskolan/skolan avser att sätta in
- Bifoga efterfrågade bilagor för att göra ansökan komplett

Utredarna föreslår även att möjligheten att myndighetens personal vid kommunala ansökningar kan använda befintliga digitala system när elevens behov utreds.

Utbildningsförvaltningen har i nämndens verksamhetsplan 2019 givits i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. Synpunkter som framkommit om arbetsmodellen bör läggas till grund i detta arbete.

Konsekvenser för barn/elever

Ett fortsatt utvecklingsarbete med tydliga och förenklade rutiner syftar till rättssäkerhet och likvärdighet när det gäller tillgång till extraordinära stödinsatser.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Utbildningsförvaltningen

RapportHandläggare:
Ingrid Holström
Sophie BoekhoutDatum:
2019-02-26Diarienummer:
UBF-2018-1079

Uppföljning av implementering av ny ersättningsmodell för extraordinära stödinsatser

Innehåll

Bakgrund.....	3
Uppdrag till utbildningsförvaltningen.....	3
Metod	3
Utbildningsnämndens beslut om ny modell	3
Uppsalas tidigare modell	4
Bedömning av ansökningar.....	4
Antal inkomna ansökningar avseende läsåret 2018/2019	4
Implementeringen av rutinerna hos de nya målgrupperna.....	5
Utbildningsinsats.....	5
Utbildningsinsatsens innehåll	6
Utvärdering av utbildningarna	6
Andra utbildningsinsatser	6
Rutiner runt ansökningar	7
Hur har rutinerna fungerat?	7
Förslag till fortsatta insatser för att implementera modellen.....	7
Utbildningsinsatser	7
Ansökningsmallar och anvisningar	8
Utveckling av modellen	8
Sammanfattning	8

Bakgrund

Uppdrag till utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen fick i internkontrollplanen för 2018 ett uppdrag att i samband med jämställdhetsanalysen följa upp att befintliga rutiner implementeras i hela organisationen i samband med att nya målgrupper ska ansöka om resurser för extraordinära stödsatser. Uppföljningen är avgränsad till implementeringen eftersom modellen tillämpats under för kort tid för att avse modellen som sådan.

Uppföljningen har utgått från följande frågeställningar:

- Hur implementerades rutiner hos nya målgrupper av rektorer?
- Har rutiner kring ansökningar fungerat som avsett?
- Om de inte har fungerat som avsett – vad har det berott på och vilka konsekvenser har det lett till?
- Finns behov av att utveckla arbetet med modellen?

Metod

Uppföljningen har genomförts genom insamling av statistik, intervjuer med den kommunala huvudmannens ledningsgrupper för förskola, grundskola och gymnasieskola, kontinuerliga träffar med den myndighet som fattar beslut att bevilja eller avslå ansökningar om tilläggsbelopp ("myndighetsenheten") samt genomläsning av cirka en femtedel av de inkomna ansökningarna inför läsåret 2018/2019 som inkommit under perioden mars-september 2018.

Utbildningsnämndens beslut om ny modell

Utbildningsnämnden beslutade den 27 september 2017 om en ny modell för tilläggsbelopp och motsvarande ersättning till kommunal verksamhet inom samtliga skolformer. I fortsättningen i rapporten benämns även ersättningen avseende extraordinära stödsatser för barn och elever i kommunal huvudmans verksamhet som *tilläggsbelopp*. Beslutet innebar att den kommunala huvudmannens verksamheter, på samma villkor som fristående huvudmäns verksamheter, ansöker om tilläggsbelopp för samtliga skolformer hos utbildningsförvaltningens myndighetsenhet. Beslutet gällde för ansökningar som avser tilläggsbelopp från och med höstterminen 2018.

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.

Uppsalas tidigare modell

I förskolan sökte både den kommunala huvudmannens förskola och de fristående förskolorna om tilläggsbelopp på samma villkor.

I grundskolan och grundskolans fritidshem sökte de fristående skolorna om tilläggsbelopp. Den kommunala huvudmannens grundskola tilldelades en fast ersättning som fördelades till elever med omfattande behov av särskilt stöd. I grundsärskolan och grundsärskolans fritidshem sökte både den kommunala huvudmannens grundsärskola och de fristående grundsärskolorna om tilläggsbelopp på samma villkor.

I gymnasieskolan sökte de fristående skolorna om tilläggsbelopp. Den kommunala huvudmannens gymnasieskola tilldelades en budgeterad ersättning som fördelades till elever med omfattande behov av särskilt stöd. I gymnasiesärskolan sökte de fristående skolorna tilläggsbelopp. Den kommunala huvudmannens gymnasiesärskola hade inga särskilda medel avsatta för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Omfördelning av grundbelopp skedde vid behov.

Utbildningsnämndens beslut om ny modell för tilläggsbelopp innebar störst förändring för den kommunala huvudmannens grundskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Bedömning av ansökningar

Myndighetsenheten har till uppgift att bedöma inkomna ansökningar för tilläggsbelopp från fristående och kommunala förskolor och skolor. Formellt beslut om bifall eller avslag fattas av avdelningschef för individstöd.

Antal inkomna ansökningar avseende läsåret 2018/2019

Till och med den 29 november 2018 hade totalt 595 ansökningar inkommit till myndighetsenheten avseende läsåret 2018/2019. I tabell 1 redovisas antalet ansökningar per huvudman och skolform:

Tabell 1. Antal inkomna ansökningar

Kommunal verksamhet	Antal totalt
Förskola	134
Grundskola	277
Grundsärskola	43
Gymnasieskola	13
Gymnasiesärskola	17
	484

Fristående verksamhet	Antal totalt
Förskola	50
Grundskola	40
Grundsärskola	12
Gymnasieskola	6
Gymnasiesärskola	3
	111

Implementeringen av rutinerna hos de nya målgrupperna

Utbildningsinsats

Utbildningsnämndens beslut ledde till att myndighetsenheten inom avdelning individstöd fick i uppdrag att genomföra utbildningar om ansökningsförfarande för tilläggsbelopp och bidrag till extraordinära stödinsatser. Utbildningarna riktade sig både till fristående och kommunala förskolechefer och rektorer. Eftersom den nya modellen innebar att de kommunala verksamheternas rektorer inom grund- och gymnasieskola nu skulle ansvara för att deras skolor ansökte om bidrag till extraordinära stödinsatser ansågs det extra viktigt att de deltog i utbildningarna.

Under hösten 2017 anordnades två utbildningstillfällen för förskolan, tre för grundskolan och tre för gymnasieskolan. Under våren 2018 anordnades fyra utbildningstillfällen och hösten 2018 fyra tillfällen för samtliga skolformer.

Från förskolan deltog främst biträdande förskolechefer och specialpedagoger samt några förskollärare och förskolechefer. Från grundskolan deltog främst rektorer och biträdande rektorer samt några skolsköterskor, speciallärare/specialpedagoger, lärare, studie- och yrkesvägledare och skolpsykologer. Från gymnasieskolan deltog rektorer, ekonom och verksamhetsutvecklare. Antalet anmälda deltagare för respektive skolform och huvudman redovisas i tabell 3. Observera att alla anmälda inte deltog på utbildningen.

Tabell 3. Antal anmälda deltagare

Skolform	Kommunal huvudman	Fristående huvudman
Förskola	68	9
Grundskola	183	11
Gymnasieskola	29	9
Övriga	16	-
Totalt	296	29

En genomgång av anmälda deltagare från den kommunala grundskolan och gymnasieskolan, vilka tidigare inte har ansökt om bidrag till extraordinära stödinsatser, visar att tre av sju grundsärskolor anmält deltagare till utbildningen. Från den kommunala grundskolan har 52 av 57 grundskolor anmält deltagare till utbildningen. Av de kommunala gymnasieskolorna har 11 av 12 gymnasieskolor anmält deltagare till utbildningarna.

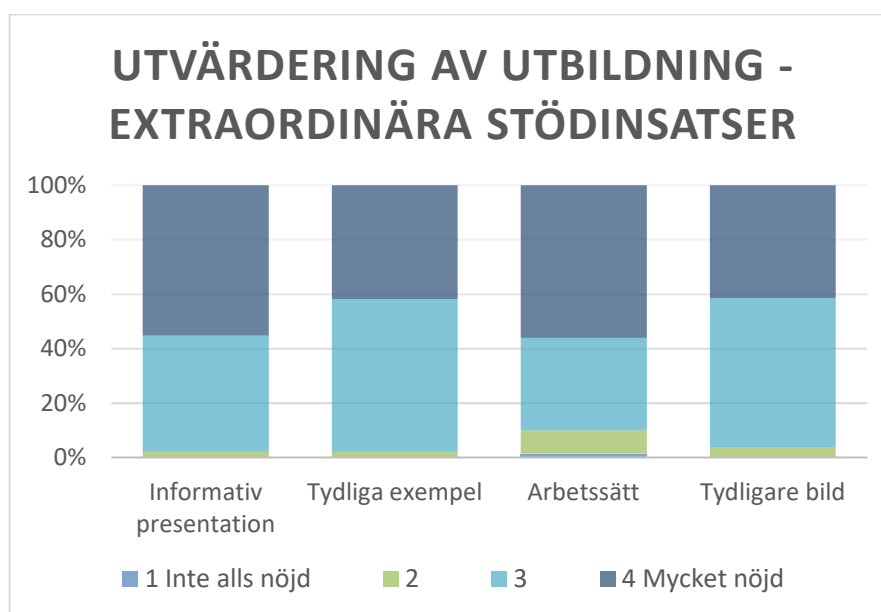
Utbildningsinsatsens innehåll

Utbildningen omfattade 2 - 2,5 timmar och innehöll en genomgång om:

- Allmänt om förskolans och skolans ersättningar
- Tilläggsbelopp
- Skillnaden mellan extra anpassningar, särskilt stöd och extraordinära stödinsatser
- Exempel på vilka barn som kan vara i behov av extraordinära stödinsatser
- Beskrivning av vilka behov som behöver framgå i ansökan
- Exempel på varför avslag ges
- Arbete i grupper om exempel på ansökningar eller genomgång av exempel på ansökningar

Utvärdering av utbildningarna

Deltagarna på utbildningarna under hösten 2017 genomförde en utvärdering. I diagrammet nedan visas hur deltagarna betygsatte utbildningen där 1 motsvarar det lägsta betyget och anger att respondenten är ”inte alls nöjd” och 4 motsvarar det högsta betyget och anger att respondenten är ”mycket nöjd”. Ljusblå färg visar hur stor andel som angett betyget 1, ljusgrön färg betyget 2, turkos färg betyget tre och mörkblå färg betyget fyra.



Diagrammet visar att deltagarna som svarat på utvärderingsfrågorna har varit nöjda eller mycket nöjda med innehållet i utbildningen. Högst betyg fick frågan om presentationen varit informativ. Även ledningsgrupperna från den kommunala huvudmannens skolformer uppger i intervjuerna att det varit en bra utbildningsinsats.

Andra utbildningsinsatser

Utbildningsförvaltningens ledningsgrupp anlidade extern juridisk expertis för redovisning av regelverk och rättspraxis samt för att gå igenom och lämna synpunkter

på blankettens utformning. Vidare deltog personal från myndighetsenheten vid utbildningsförvaltningens information till fristående förskolor och skolor för att informera om ansökningsprocessen. Myndighetsenheten har också deltagit på elevhälsans professionsmöten för kuratorer, skolsköterskor och skolpsykologer för att informera om tilläggsbelopp. Myndighetsenheten har fått många frågor från rektorer, psykologer och den kommunala huvudmannens ekonomer. De sistnämnda har velat få hjälp att uppskatta hur mycket de ska budgetera för inför 2018.

Rutiner runt ansökningar

Rutinerna har varit kända av all berörd personal och ansökningsblanketter och anvisningar finns ute på utförarwebben. Från kommunens Insida länkas till utförarwebben. Blanketterna och anvisningarna för ifyllande har reviderats ett flertal gånger under 2017-2018 av myndighetsenheten utifrån önskemål från verksamheten.

Hur har rutinerna fungerat?

De intervjuade medlemmarna i den kommunala huvudmannens ledningsgrupper har uppgett att det är svårt att fylla i ansökningsblanketten och det tar lång tid och innebär en stor administrativ insats för skolans personal. Enligt grundskolans ledningsgrupp har det lett till att elevhälsans personal har lagt för mycket tid på att skriva ansökningar.

Det framkommer att många av de som skriver ansökningarna tycker att det är otydligt vad som skiljer *särskilt stöd* och *extraordinära stödinsatser*.

De intervjuade ledningsgrupperna anser att det är positivt att myndighetsenheten har tagit kontakt med förskolechef/rektor för komplettering av ansökan när det har behövts. Flera framför även att myndighetsenhetens synpunkter vid bedömningar av ansökningar är värdefulla och kan användas som ett stöd i det fortsatta arbetet.

Vid genomläsningen av 83 ansökningar framkommer att många ansökningar beskriver samma sak flera gånger under olika rubriker. Det som beskrivs handlar ofta om barnets/elevens *behov* och inte om de *insatser* som förskolan/skolan avser sätta in. Den senaste revideringen av ansökningsblanketten gjordes med utgångspunkt i synpunkter från extern juridisk expertis. Blanketten gjordes tydligare när det gäller vad som efterfrågas under olika rubriker.

Det framkommer också i intervjuerna att skolorna ibland tycker att det är oklart varför myndighetsenhetens beslut har landat i ett bifall eller avslag.

Förslag till fortsatta insatser för att implementera modellen

Utbildningsinsatser

Uppföljningen visar att det behövs fler utbildningsinsatser. Dels kan det handla om att de skolor som inte har deltagit i utbildningarna under åren 2017-2018 behöver få möjlighet att ta del av utbildningen under 2019. Dels kan det handla om att ta fram

exempel, erbjuda workshop kring ansökningar eller ge riktad information till elevhälsan.

Ansökningsmallar och anvisningar

Det finns ett behov att vara uppmärksam på att anvisningar och ansökningsmall är tydliga så att arbetsbelastningen för rektorerna inte ökar, samtidigt som myndighetsenheten får den information som behövs för att fatta beslut. Det behöver kontinuerligt ses över vilken typ av ansökningar som inkommit och vilka missförstånd som uppträder vid ifyllandet av blanketten för att kunna revidera blankett och anvisningar.

Myndighetsenheten kan bidra med att tydligare exemplifiera vad som är extraordinär stödinsats.

Det behöver också tydligt anges vilka bilagor som krävs för att ansökan ska vara komplett.

För att minska administrationen bör utredas möjligheten att myndighetsenhetens personal vid kommunala ansökningar kan använda befintliga system för kartläggningen av elevens behov (Prorenata där åtgärdsprogram och särskilt stöd dokumenteras och Unikum där extra anpassningar dokumenteras). Rektorerna skulle då vid ansökan kunna hänvisa till dessa källor och befintlig dokumentation, istället för att ytterligare en gång behöva beskriva behoven och insatserna.

Utbildningsnämnden har i verksamhetsplanen 2019 givit förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. De utvecklingsbehov som framkommit i uppföljningen kommer att beaktas i arbetet med riktlinjerna.

Utveckling av modellen

Under arbetet med utvärderingen av implementeringen har många synpunkter och förslag till utveckling av modellen framkommit, något som inte ryms inom uppdraget för denna rapport.

Utbildningsförvaltningen har i nämndens verksamhetsplan 2019 givits i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. De synpunkter som framkommit om modellen kan beaktas i detta arbete då modellen har tillämpats något längre.

Sammanfattning

Utredningen visar att det genomförts många utbildningar i syfte att implementera den nya modellen. Utbildningarna har varit av god kvalitet och välbesökta. Det är av största vikt att de skolor som inte deltagit får möjlighet att delta i fortsatta utbildningsinsatser.

Rutinerna vid ansökningar har i stort sett fungerat bra. Anvisningarna till ansökningsblanketten har reviderats flera gånger utifrån verksamhetens behov. Rutinerna är kända och ansökningsblanketter och anvisningar finns lättillgängliga för verksamheten.

Utvärderingen visar att ett kontinuerligt utvecklingsarbete behövs för att användarna av ansökningsblanketterna exempelvis bättre ska kunna

- Bedöma skillnaden mellan särskilt stöd och extraordinära insatser
- Beskriva barnets/elevens extraordinära behov och beskriva de extraordinära insatser som förskolan/skolan avser att sätta in
- Bifoga efterfrågade bilagor för att göra ansökan komplett

Utredarna föreslår även att möjligheten att myndighetens personal vid kommunala ansökningar kan använda befintliga system när elevens behov utreds.

Utbildningsförvaltningen har i nämndens verksamhetsplan 2019 givits i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. Synpunkter som framkommit om arbetsmodellen kan beaktas i detta arbete då modellen har tillämpats något längre.