

Datum
2020-05-12Diarienummer
FSN-2020/378.601Handläggare
Niklas Lundström
Niklas.Lundstrom@huddinge.se

Förskolenämnden

Översyn av modell för tilldelning av riktade medel till kommunala och fristående förskolor, däribland tilläggsbelopp för särskilt stöd

Förslag till beslut

Förskolenämnden uppdrar åt förvaltningen att se över rådande modell för fördelning av medel till kommunala och fristående förskolor samt återkomma till nämnden med förslag på ny modell.

Sammanfattning

Reglerna om tilläggsbelopp i skollagen gäller enbart när en kommun ska beräkna bidrag i förhållande till en enskild skolhuvudman. Många kommuner, däribland Huddinge, låter även kommunala förskolor komplettera grundtilldelningen med tillägg i form av medel som avsatts i budget för att vikta tilldelningen mot barn i behov av särskilt stöd. Syftet har varit att påvisa en likvärdighet i tilldelning. Högsta förvaltningsdomstolen har i nyligen avkunnade domar slagit fast att tilläggsbeloppet är av individuell karaktär och att den annars rådande principen om bidrag på lika villkor och schablonersättning inte kan tillämpas direkt vid bedömning av tilläggsbeloppets storlek.

Beskrivning av ärendet

Rådande bidragsregler trädde i kraft 2009 och tillämpades första gången på bidrag för kalenderåret 2010. Det uttalade syftet med en tydligare reglering kring kommunernas ersättning till fristående utförare var likvärdiga villkor för kommunala och enskilda skolhuvudmän samt tydliggöra ansvarsgränserna för målstyrningen inom skolväsendet.

Den enskilde huvudmannen och rektorn på en fristående förskola ansvarar för att barnet får sina behov samt övriga rättigheter tillgodosedda i enlighet med skolförfattningarna. Hemkommunen, i rollen som finansiär, lämnar ett bidrag för varje barn baserat på tilldelningen till kommunens egna verksamheter med tillägg i form av fastslagna schabloner för administrationskostnader och moms. Detta bidrag, grundbelopp, är således en schabloniserad ersättning ämnad att finansiera uppkomna kostnader för utbildningen av alla barn vid förskolan, där det också förutsätts att en del barn har större resursbehov än andra. Ansvaret för att praktiskt

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Barn- och utbildningsförvaltningen
141 85 HuddingeBesök
Gymnasietorget 1

Tfn vxl 08-535 300 00

www.huddinge.se

fördela resurserna mellan individer i verksamheten vilar på huvudmannen och rektorn.

I förekommande fall kan en enskild huvudman ha rätt till ytterligare ersättning för enskilda barn utöver grundbeloppet, så kallat tilläggsbelopp. En sådan situation kan uppstå när ett barn har omfattande behov av en art som väsentligt avviker från det generella stöd som alla förskolor har skyldighet att tillhandahålla inom ramen för grundbeloppet.

Frågan om hur storleken på ersättningen ska beräknas vid beslut om tilläggsbelopp har nyligen prövats i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

I två meddelade domar slår HFD fast att principen om lika villkor inte kan tillämpas direkt vid beräkning av tilläggsbelopp på samma sätt som vid beräkning av grundbeloppet. Om en kommun vid prövning finner att förutsättningarna för att bevilja tilläggsbelopp är uppfyllda ska ersättningen, menar HFD, beräknas skäligt och så att behovet av stöd också kan tillgodoses i praktiken.

Kommuner kan alltså inte, som ofta tidigare varit fallet, enbart hänvisa till nivåer som kommunen själv använder sig av vid fördelning till den egna verksamheten utan att göra en närmare individuell kostnadsprövning när storleken på tilläggsbeloppet till en fristående förskola ska bestämmas.

Förvaltningens synpunkter

En konsekvens av dagens bidragsregler har varit en ofta uppmärksammas gränsdragningsproblematik avseende vad som ersätts genom grundbeloppets schablon och vad som ska ersättas i form av individuella beslut om tilläggsbelopp. Då grundbelopp och tilläggsbelopp tas från samma budget påverkar de varandra ömsesidigt. Frågan om när och i vilken grad en fristående förskola har rätt till ytterligare ersättning av en kommun vid sidan av grundbeloppet är därför en viktig allokeringsfråga för ersättningssystemet som stort.

Redan tidigare har HFD fastslagit att nästintill alla barn och elever ska kunna få sina behov tillgodosedda inom ramen för grundbeloppet. Även personalkrävande stödinsatser i undervisningen har, vid rättslig prövning, ansetts tillhöra grundbeloppet och får därmed betraktas som en omfördelningsfråga inom huvudmannens organisation. Utrymmet för att begära tilläggsbelopp är mycket begränsat. De nyligen meddelade domarna innebär ingen förändring av detta.

Reglerna om grund- och tilläggsbelopp gäller enbart i förhållande till enskilda huvudmän. Det finns inga motsvarande regler som kommunen ska tillämpa vid resursfördelning till de egna verksamheterna. I likhet med många andra kommuner, har Huddinge kommun emellertid valt en resursfördelningsmodell baserad på att kommunala förskolor äskar medel ur samma centrala pott som fristående förskolor för enskilda barn. På så vis sker en sammanblandning av bidragsreglerna och resursfördelningen inom huvudmannens egen organisation. Givet tilläggsbeloppets individuella karaktär och att det i praxis och förarbeten framgår att det enbart rör sig om undantag från huvudregeln om finansiering genom grundbeloppet, följer att regeln inte är avsedd att tillämpas av kommuner för att vikta resursfördelningen.

Nuvarande modell har haft som främsta fördel att kommunen i efterhand enkelt kan påvisa en likvärdighet ifråga om hantering och tilldelning. Samtidigt finns

betydande nackdelar, inte minst i form av en omfattande hantering av äskanden och en avsevärd administrativ belastning för förvaltning likväl som förskolor för att medlen ska nå ut till verksamheterna. Den största volymen av äskanden rör barn i kommunala förskolor.

Utifrån vad som framkommit i HFDs bedömning ter det sig inte längre motiverat att en så pass stor andel av resurserna avsätts på central nivå och blir tillgängliga för verksamheterna först efter ett äskande om medel. Konsekvensen blir ett, i utgångsläget, minskat ekonomiskt utrymme för rektor, som enligt skollagen är ansvarig för att utreda och tillgodose behovet av särskilt stöd. Förvaltningen bedömer därför att det finns ett behov av en översyn av nuvarande fördelningsmodell i syfte att effektivisera tilldelningen genom att särskilja huvudmannens interna resursfördelning från kommunens hantering av bidrag till fristående skolor.

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

HFDs bedömning ger ny vägledning i hur tilläggsbeloppet bör beräknas, vilket innebär en väsentligt ny riktning jämfört med tidigare praxis. Förvaltningen har hittills fattat sina beslut med utgångspunkt i att tillskottet ska ha en utjämnande effekt och fördelas utifrån fastställda schabloner.

Kommunens hantering har fram tills nu vilat mycket starkt på tanken om likställighet, så till vida att en relativt stor andel av de totala resurserna fördelats genom ansökningsförfarande för såväl fristående som kommunens egna förskolor. Förvaltningen ser positivt på möjligheten att minska andelen medel som fördelas via ansökan, för att istället överföra dessa till verksamheternas budget. De ekonomiska förutsättningarna blir därmed tydligare och mer förutsägbara, vilket torde underlätta planering för rektorer och rimligen på sikt även borde gynna kontinuitet och kvalitativa satsningar inom verksamheterna.

Kerstin Andersson
Utbildningsdirektör

Helena Näslund
Biträdande utbildningsdirektör

Beslutet ska skickas till

Akten