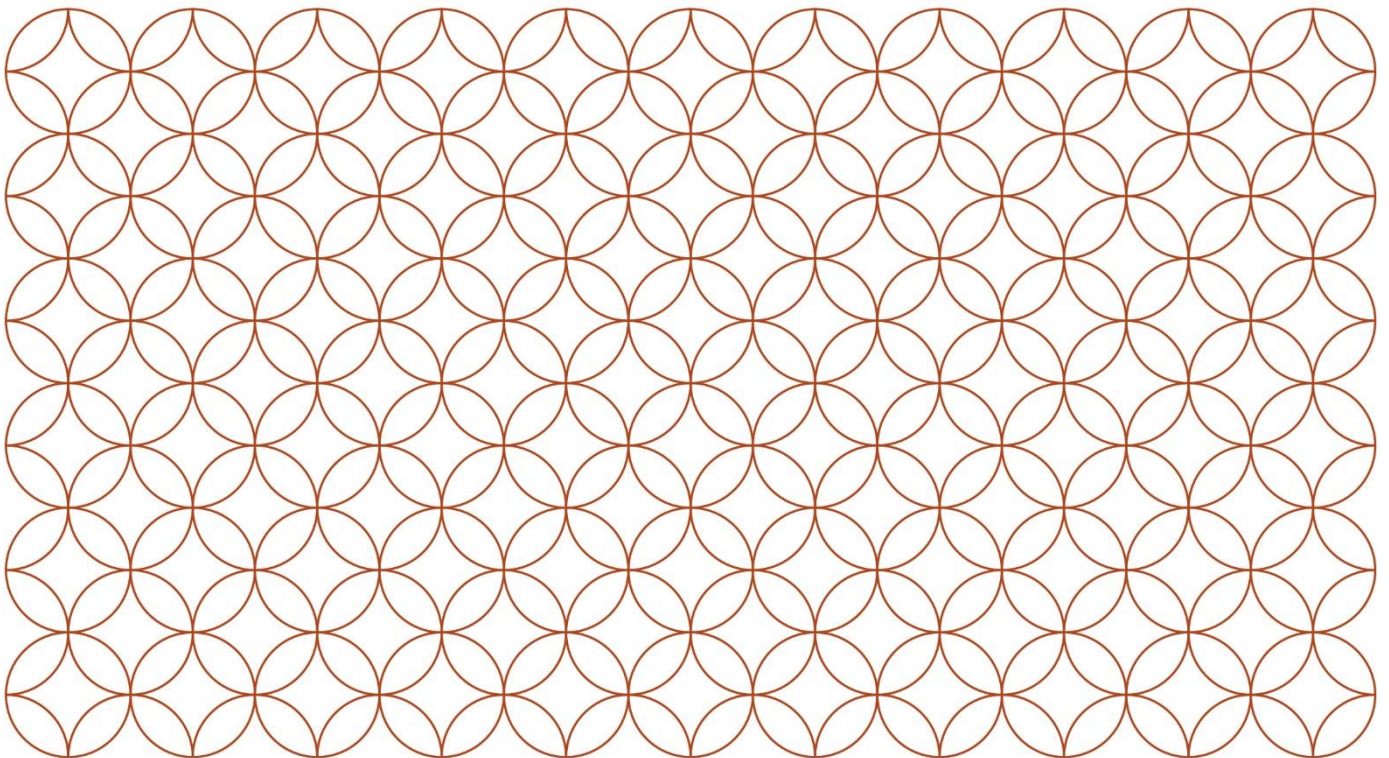




Redovisning av uppdrag om föreskrifter om tilläggsbelopp



Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

Dokumentdatum: 2023-08-15

Diarienummer: 2022:1205

Skolverket, Stockholm 2023

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Bakgrund	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Utgångspunkter för uppdraget	7
2. Arbetsprocess	8
2.1 Genomförandet av uppdraget	8
2.2 Övergripande om remissynpunkterna	9
2.3 Integritetsanalys m.m.	9
2.4 Avgränsning avseende enskilt bedriven pedagogisk omsorg	12
3. Författningsförslag med kommentarer	13
3.1 Övergripande remissynpunkter.....	13
3.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	14
3.2.1 Förslag till 14 kap. 8 § skolförordningen	14
3.2.2 Förslag till ny 14 kap. 8 a § skolförordningen	15
3.2.3 Förslag till ny 14 kap. 8 b § skolförordningen	21
3.2.4 Förslag till ny 14 kap. 8 c § skolförordningen.....	22
3.3 Förslag till ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)	22
3.3.1 Förslag till 13 kap. 7 § gymnasieförordningen	22
3.3.2 Förslag till ny 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen	23
3.2.3 Förslag till ny 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen	23
3.2.4 Förslag till ny 13 kap. 7 c § gymnasieförordningen.....	23
3.4 Förslag till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder	24
4. Övriga remissynpunkter	31
4.1 Barnets bästa.....	31
4.2 Grundbelopp och tilläggsbelopp	32
4.3 Resursskolor	32
4.4 Kostnadmässiga konsekvenser.....	33
4.5 Avseende tidpunkten för ikraftträdande	34
4.6 Avseende implementeringsbehov	35
Referenser	36

Bilagor som hör till redovisningen

Bilaga 1

Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).

Bilaga 2

Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).

Bilaga 3

Förslag till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Bilaga 4

Konsekvensutredning avseende förslag till

- förordning om ändring i skolförordningen (2011:185),
- förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039), och
- Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Sammanfattning

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram ett förslag till revidering av föreskrifter på förordningsnivå om bestämmandet av bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt skollagen (2010:800). Skolverket har även fått i uppdrag att ta fram förslag till myndighetsföreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp. Syftet med regeringsuppdraget är att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att barn och elever får det stöd de behöver.

I linje med uppdraget har Skolverket tagit fram förslag till ändringar i såväl skolförordningen (2011:185) som i gymnasieförordningen (2010:2039). Skolverket har även tagit fram förslag till föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Skolverket har däremot gjort en avgränsning och valt att inte ta fram några förslag avseende tilläggsbelopp för barn i enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

Förslagen har tagits fram i dialog med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och en konsekvensutredning har tillsammans med förslagen remitterats. Efter remitteringen har Skolverket beaktat inkomna remissynpunkter och valt att göra vissa justeringar i förslagen. I redovisningen nämns vissa väsentliga remissynpunkter i samband med att förslagen beskrivs. Vissa mer övergripande synpunkter tas även upp i redovisningen i de delar som Skolverket bedömer är relevanta att särskilt lyfta inom ramen för uppdraget.

Utöver detta redovisar Skolverket sammanfattningsvis den bedömning som myndigheten har gjort i form av en analys av förslagens inverkan på den personliga integriteten, en så kallad integritetsanalys.

1. Bakgrund

1.1 Uppdraget

Skolverket har i maj 2022 fått i uppdrag¹ av regeringen att ta fram ett förslag till revidering av föreskrifter på förordningsnivå om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt skollagen (2010:800). Skolverket har även fått i uppdrag att ta fram förslag till myndighetsföreskrifter om bestämmandet av detta bidrag. Inom ramen för detta har Skolverket fått i uppdrag att beakta det som anges i propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop. 2021/22:156) i fråga om problembilden med dagens tilläggsbelopp samt om behovet av förtydliganden i såväl skolförordningen som gymnasieförordningen och i myndighetsföreskrifter. Skolverket ska därmed beakta det som anges i propositionen om elever i behov av en helt anpassad lärmiljö med väldigt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens, men även särskilt ta i beaktande de uttalanden om långvarig skolfrånvaro som nämns i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158 s. 94).

Syftet med regeringsuppdraget är att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att barn och elever får det stöd de behöver. Vid genomförandet av uppdraget ska Skolverket föra en dialog med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Skolverket ska redovisa konsekvenser av förslagen samt inhämta synpunkter på såväl förslaget till förordningsändringar som förslaget till myndighetsföreskrifter från berörda aktörer. Skolverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 augusti 2023.

1.2 Utgångspunkter för uppdraget

Hemkommunen ska lämna bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt fritidshem, för varje barn vid förskoleenheten respektive varje elev vid skolenheten. Detsamma gäller i sak även för enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.² För förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och enskilt bedriven pedagogisk omsorg anges i skollagen att tilläggsbelopp ska lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att

¹ Uppdrag 25 i Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2022, se regeringens ändringsbeslut 2022-05-12 i ärendena med dnr U2021/03103 och U2022/01980.

² 8 kap. 21-24 §§, 9 kap. 19-21 §§, 10 kap. 37-39 §§, 11 kap. 36-38 §§, 14 kap. 15-17 §§, 16 kap. 52-55 §§, 19 kap. 45-48 §§ och 25 kap. 11-16 §§ skollagen (2010:800). Se även 14 kap. 4-10 §§ skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 3-8 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

betala tilläggsbelopp för ett barn eller en elev om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. En kommuns beslut om bidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.³

Bidraget i form av tilläggsbelopp avser ersättning för stödåtgärder av extraordinärt slag. Syftet med tilläggsbelopp är att säkerställa att barn och elever i verksamheter med enskild huvudman ska få det särskilda stöd som de har rätt till. Det inkluderar stödåtgärder av extraordinärt slag som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för ett enskilt barns eller en enskild elevs räkning.⁴

Av den problembild som beskrivs i förarbetena framgår att kommuner och enskilda huvudmän inte har en samsyn kring vad som ska ingå i grundbeloppet och vad som berättigar till tilläggsbelopp. Tillämpningen varierar mycket mellan kommunerna och det är otydligt för vilka behov och insatser som tilläggsbelopp beviljas. I förarbetena anges även att bidragsansökningarna bedöms vara mycket administrationskrävande och att kommunernas förfaringssätt och krav på underlag skiljer sig åt. Detta kan leda till ekonomisk osäkerhet för skolan och innebära en oro för eleven.⁵

Mot bakgrund av den beskrivna problembilden kring systemet med tilläggsbelopp har Skolverket sedan tidigare haft i uppdrag⁶ att ta fram ett stödmaterial. I uppdraget ingick att myndigheten skulle inhämta kunskaper och erfarenheter från SPSM, att tillgängliggöra den rättspraxis som finns avseende tilläggsbelopp, att förtydliga vilka krav som bör ställas på både ansökan och utredning samt att göra en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Skolverket redovisade uppdraget i augusti 2021. Regeringen har därefter gjort bedömningen att Skolverkets framtagna stödmaterial kan vara till hjälp för en mer likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp, men att det inte bedöms vara tillräckligt. Mot bakgrund av det som sammantaget har kommit fram har regeringen bedömt att det finns starka skäl för att ytterligare förtydliga regelverket avseende tilläggsbelopp.⁷

2. Arbetsprocess

2.1 Genomförandet av uppdraget

Skolverket har genomfört uppdraget i dialog med SPSM. Samråd med andra myndigheter har inte skett. Skolverket har dock den 23 november 2022 haft en informationspunkt om uppdraget vid det, tillsammans med Skolinspektionen och

³ 28 kap. 5 § 2 skollagen.

⁴ Se propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop.2021/22:156) s. 95.

⁵ Se prop. 2021/22:156 s. 96. Se även bilaga 4.

⁶ Uppdrag 9 i Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021. Se även Skolverkets ärende med dnr 2021:965.

⁷ Se prop. 2021/22:156 s. 96 f. samt s. 100 ff.

SPSM, årliga myndighetsgemensamma samrådsmötet med företrädare för ett antal funktionshindersorganisationer.

Mellan den 5 april och den 10 maj i år remitterade Skolverket förslagen till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) och förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:185) samt förslaget till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Vid samma tidpunkt remitterade myndigheten även en konsekvensutredning avseende dessa författningsförslag. Remissen fanns tillgänglig på myndighetens webbplats under samma period. I Skolverkets nyhetsbrev den 13 april fanns också information om remissutskicket. Sändlistan vid remitteringen omfattade myndigheter, organisationer, kommuner, fristående huvudmän, intresseorganisationer, universitet och branschorganisationer.

2.2 Övergripande om remissynpunkterna

Av de 69 remissinstanser som har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslagen har 41 besvarat remissen. En remissinstans har lämnat in separata svar från tre olika förvaltningar. Av de remissvar som inkommit är det 17 remissinstanser som inte har några synpunkter på förslagen. 22 remissinstanser har på olika sätt uttryckt att de är positiva till förslagen. Flera av dessa har dock framfört synpunkter på enskilda delar av förslagen. En remissinstans har inte uttryckligen redovisat om den tillstyrker eller avstyrker förslagen, men har lämnat vissa synpunkter. En remissinstans avstyrker förslagen om förordningsändring.

Remissynpunkterna har sammanställts och i vissa avseenden har myndigheten justerat de remitterade förslagen utifrån remissinstansernas synpunkter. Mot bakgrund av att Skolverket – i enlighet med uppdraget – har fört dialog om förslagen med SPSM, har deras synpunkter tagits i särskilt beaktande. I redovisningens avsnitt 3 tar Skolverket upp vissa av remissinstansernas synpunkter i förhållande till de förslag som Skolverket valt att föreslå ändringar eller tillägg till. I avsnitt 4 tas även vissa övergripande synpunkter upp, som myndigheten bedömer att det i övrigt finns skäl att redovisa.

2.3 Integritetsanalys m.m.

I den remitterade konsekvensutredningen redogjorde Skolverket för vissa avvägningar till förslagen om föreskrifter om tilläggsbelopp. I den utredningen belyste myndigheten konsekvenser av förslagen för såväl barn och elever som för enskilda huvudmän och kommuner. Någon analys av förslagets inverkan på den personliga integriteten, en så kallad integritetsanalys, redovisades dock inte. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har framfört synpunkter om att en sådan analys inte redovisades i den remitterade konsekvensutredningen. Skolverket har efter remitteringen tagit fram en integritetsanalys och bedömer att det finns anledning att i den här redovisningen redogöra för de ställningstaganden som myndigheten har gjort i integritetsfrågorna.

Skolverkets förslag⁸ innebär att en enskild huvudman, vid ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för ett barn eller en elev som har omfattande behov av särskilt stöd, ska lämna vissa angivna uppgifter om barnets eller elevens stödbehov till hemkommunen. Den enskilda huvudmannen ska bland annat lämna en beskrivning av barnets eller elevens behov av stöd och även anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder. Den enskilda huvudmannen ska vidare lämna in relevanta uppgifter från kartläggningen av barnets behov om en sådan har gjorts i förskolan. Detsamma gäller för det fall att det finns en utredning om en elevs behov av särskilt stöd och om beslut har fattats om ett åtgärdsprogram. Om ansökan avser en elev som är i behov av extraordinära stödåtgärder, och som har långvarig skolfrånvaro, ska dessutom relevanta uppgifter från en utredning om elevens frånvaro lämnas in.

Förslagen innebär en behandling av känsliga personuppgifter avseende barn och elever, både hos enskilda huvudmän och hemkommunerna, i samband med ansökningar och beslut om tilläggsbelopp.

Sådana känsliga uppgifter, som Skolverket föreslår ska regleras i myndighetsföreskrifter, behandlas visserligen redan i dagsläget av såväl fristående förskolor och skolor som av hemkommunerna. Skolverket bedömer att det, utifrån ett likvärdighets- och rättssäkerhetsperspektiv, finns skäl att reglera vilka uppgifter som ska finnas vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Utifrån den problembild som har beskrivits⁹ bedömer Skolverket att det är nödvändigt med ingrepp i den personliga integriteten på de sätt som föreslås i förslaget. Skolverket har därmed gjort följande bedömning.

Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för myndighetsutövningen och som föreslås som bindande reglering i myndighetsföreskrifter kan, enligt Skolverket, göras med stöd av den rättsliga grunden myndighetsutövning. Även den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse är tillämplig, eftersom behandlingen ingår i uppgiften att anordna utbildning. På motsvarande sätt ingår det i uppgiften att anordna utbildning moment som följer av rättsliga förpliktelser. Enligt Skolverket finns stöd i gällande reglering, även sett till att personuppgifter som rör barn enligt EU:s dataskyddsförordning anses särskilt skyddsvärda.¹⁰

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen¹¹ utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bland annat hemkommunerna har behov av att kunna göra vid handläggningen av ärendena. När det gäller enskild verksamhet enligt skollagen finns det särskilda bestämmelser i 26 a kap. skollagen. I konsekvensutredningen har Skolverket gjort en jämförelse med det framtagna stödmaterialiet om tilläggsbelopp¹² som myndigheten hade ett tidigare

⁸ Se bilaga 3.

⁹ Se avsnitt 1.2. Se även bilaga 4.

¹⁰ Se skäl 38 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹¹ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹² Se uppdrag 9 i Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021. Se även Skolverkets ärende med dnr 2021:965.

regeringsuppdrag om att ta fram. Av förslaget till reglering ska det bland annat framgå att den enskilda huvudmannen endast ska lämna in *relevanta* uppgifter från kartläggningen av barnet i förskolan, eftersom det kan finnas anledning att göra en avgränsning av vilka uppgifter som behövs i den aktuella ansökan. Skolverket anser alltså att såväl den enskilda huvudmannen som hemkommunen behöver göra en bedömning av vilka uppgifter som är av relevans för den aktuella ansökan om tilläggsbelopp, för att kommunen ska kunna fatta beslut i ärendet. Skolverket bedömer att både enskilda huvudmän och kommunerna har rättslig grund för sådana nödvändiga behandlingar av känsliga personuppgifter. Behandlingen innebär inte ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet och uppfyller EU:s dataskyddsförordnings krav på proportionalitet. EU:s dataskyddsförordnings krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen är uppfyllt genom den nuvarande regleringen om dataskydd i dataskyddslagen och 26 a kap. skollagen, vilka innefattar bestämmelser om sökbegränsningar. Det finns vissa specifika undantag från dessa sökbegränsningar på förordningsnivå.¹³ Det finns även bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för kommunal verksamhet och bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen för fristående skolor.

Sammantaget bedömer Skolverket att det inte behövs något ytterligare rättsligt stöd för behandlingar av personuppgifter med anledning av myndighetens förslag.

Skolverket anser också att förslagen är förenliga med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF), Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Utöver detta konstaterar Skolverket att den nationella branschorganisationen Idéburen välfärd har framfört att en uppgiftsskyldighet kombinerad med föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas vid ansökan i sak är bra, men att det saknas en analys av vad tystnadsplikten innebär i dag och hur den skulle förändras med förslagen. Örebro kommun har i sitt yttrande bedömt att det finns grund att sekretessbelägga uppgifter i handlingarna enligt 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen och att det därmed inte finns något hinder för kommunen att inhämta den dokumentation som krävs för att kunna göra en rättssäker och likvärdig bedömning. Skolverket bedömer att det som remissinstanserna framfört inte är något som myndigheten har möjlighet att uttala sig närmare om inom ramen för uppdraget. Vid en begäran om utlämnade av allmän handling hos en kommun ska dock en sedvanlig sekretessprövning göras.

¹³ 4 § 3 förordningen (2018:1366) om sökbegränsningar vid behandling av personuppgifter i vissa utbildningsformer och i viss verksamhet hos kommuner.

2.4 Avgränsning avseende enskilt bedriven pedagogisk omsorg

Bemyndigandet till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i 29 kap. 26 § andra stycket skollagen omfattar bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg.¹⁴ Uppdraget i Skolverkets regleringsbrev, om att lämna förslag till revideringar av föreskrifter på förordningsnivå och förslag till myndighetsföreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp, omfattar även enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Bestämmelserna i skollagen avseende tilläggsbelopp i enskilt bedriven pedagogisk omsorg är utformade på ett likalydande vis som den reglering om tilläggsbelopp som gäller för barn som går i förskolan och elever som går i grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.¹⁵

I förarbetena finns uttalanden som förtydligar, att även om det främst talas om stödåtgärder för elever, får dessa anses gälla också för barn i förskolan. Avsikten är även att systemet med tilläggsbelopp ska tillämpas på motsvarande sätt beträffande pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.¹⁶

Skolverket konstaterar dock att 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen inte i dag omfattar bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder i enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Den bild som regeringen har lyft i de aktuella förarbetsuttalandena, som särskilt tagits upp i beskrivningen av uppdraget, för att belysa problematiken med dagens tilläggsbelopp omnämner inte uttryckligen enskilt bedriven pedagogisk omsorg. De uttalanden som Skolverket har getts i uppdrag att beakta är mer allmänt hållna och belyser endast vissa specifika aspekter för elever i skolan och vid långvarig skolfrånvaro. Skolverket gör bedömningen att det inte finns tillräckligt underlag för att inom ramen för uppdraget göra relevanta avvägningar avseende enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Frågan är om den problembild som har belysts, och i så fall i vilken mån, även riskerar att medföra att barn i enskilt bedriven pedagogisk omsorg inte får det stöd som de har rätt till enligt skollagen. Det är, enligt vad Skolverket kan bedöma, inte närmare berört i vare sig förarbetena eller i rättspraxis¹⁷ om enskilda huvudmän och kommuner gör olika bedömningar vad gäller rätten till tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd i enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

¹⁴ Tilläggsbelopp avseende enskilt bedriven pedagogisk omsorg regleras i 25 kap. 11 och 13 §§ skollagen.

¹⁵ 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§ skollagen.

¹⁶ Se propositionen Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever (prop. 2015/16:134) s. 17. Se även propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157) s. 25.

¹⁷ De avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som finns berör inte tilläggsbelopp i enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

Vid remitteringen har flera remissinstanser, däribland Friskolornas riksförbund, Göteborgs stad och branschorganisationen Idéburen välfärd, framfört att de anser att pedagogisk omsorg bör omfattas av förslagen alternativt utredas. Idéburen välfärd instämmer inte i Skolverkets bedömning om att det saknas underlag.

De inkomna synpunkterna förändrar inte Skolverkets avgränsning av uppdraget. Förslagen omfattar således inte enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

3. Författningsförslag med kommentarer

3.1 Övergripande remissynpunkter

Samarbetsorganisationen Funktionsrätt Sverige tillstyrker de föreslagna ändringarna. Gymnasie- och utbildningsnämnden i Malmö stad välkomnar förslaget till föreskrifter, eftersom de förtydligar vad som berättigar till tilläggsbelopp och även möjliggör en högre likvärdighet i förfarandet. Även Förskolenämnden i Malmö stad tillstyrker Skolverkets förslag.

Grundskoleförvaltningen i Malmö stad är principiellt positiv till ansatsen till förtydliganden. Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att förslagen är ett steg i rätt riktning för en ökad likvärdighet vad gäller beslut om tilläggsbelopp. De uttalar även att förslagen inte är tillräckliga för att tillförsäkra förutsägbarhet och likvärdighet kring beslut om nödvändig ersättning, för att skolan i praktiken ska kunna tillgodose elevens behov av stöd. Föräldranätverket Rätten till utbildning har framfört att de preciseringar av extraordinära stödåtgärder som finns i Skolverkets förslag är ett viktigt steg framåt, vilket nätverket hoppas ska leda till en höjd likvärdighet mellan kommuners bedömningar av målgruppen för tilläggsbelopp.

Idéburens skolors riksförbund tillstyrker förslagen och ser mycket positivt på att frågan om tilläggsbelopp blir föremål för förtydliganden. Även Waldorfskolefederationen ser positivt på frågan om att tilläggsbelopp blir föremål för förtydliganden då vissa vägledande domar slagit fast att i stort sett alla insatser ska kunna rymmas inom ett tilldelat grundbelopp. SPSM är positiv och tillstyrker förslagen i flera avseenden, men avstyrker alternativt har synpunkter på vissa förslag till formuleringar. Mora kommun ser generellt positivt på förändringen. Örebro kommun ställer sig positiv till att det införs ytterligare bestämmelser om tilläggsbelopp på förordningsnivå och är även i huvudsak positiv till förslaget till föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Region Gotland tillstyrker sammanfattningsvis förslagen till förordningsändringar eftersom bedömningen är att förändringarna blir vägledande och underlättar för barn och elever att få det omfattande stöd som de har behov av och rätt till.

Regionen bedömer även att förslagen bidrar till att skapa en likvärdighet över hela landet av en elevs individuella behov. Sveriges kommuner och regioner (SKR) framför att Skolverkets förslag till förordningstext gällande tilläggsbelopp är förtydligande, men att dessa inte löser alla problem. Friskolornas riksförbund uttalar att förslagen kan leda till förbättringar på området.

Stockholms stad ställer sig positiv till ansatsen att möjliggöra en likvärdig, rättvis och rättssäker tillämpning samt positiv till att reglera vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp. Göteborgs stad ser det som positivt att extraordinära stödåtgärder beskrivs i egna paragrafer på förordningsnivå. Göteborgs stad ser även positivt på Skolverkets förslag till myndighetsföreskrifter som definierar vilka uppgifter som ska finnas med vid en ansökan. Kommunen framför även att de ser positivt på att det definieras vilket underlag som ska medfölja ansökan, vilket är ett steg mot ökad likvärdighet i och med att de handlingar som efterfrågas är desamma oavsett kommun. Myndigheten för delaktighet (MFD) tycker att förslagen är bra och tror att de kan leda till en mer likvärdig hantering av tilläggsbelopp i hela landet. Intresseorganisationen Autism Sverige ser positivt på Skolverkets förslag och anser att de är en förbättring som kan bidra till ökad enhetlighet vid ansökningar och bestämmandet av tilläggsbelopp. Ystads kommun ställer sig positiv till förslagen. Branschorganisationen Idéburen välfärd välkomnar att reglerna om tilläggsbelopp förtydligas, men anser att det är tveksamt om de föreslagna förändringarna är tillräckliga för att avhjälpa de brister som finns i dag. Jönköpings kommun anser att det är bra med förtydligandena, som till stora delar är i linje med gjorda förändringar i kommunen.

Kiruna kommun avstyrker förslaget om ändring i skolförordningen. Kiruna kommun uttalar att det är bra med förtydliganden, men att det kvarstår frågetecken. Kommunen anser att de förtydliganden som Skolverket föreslår kan göra det ännu svårare för kommunerna att bedöma vilka barn och elever som har rätt till tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Flertalet remissinstanser har framfört specifika synpunkter på delar av förslagen, som tas upp i respektive avsnitt, nedanför.

3.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

3.2.1 Förslag till 14 kap. 8 § skolförordningen

Förslag

Med tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 §, 14 kap. 17 § skollagen (2010:800) avses ersättning för extraordinära stödåtgärder.

Utöver vad som anges i första stycket avses med tilläggsbelopp enligt

- 10 kap. 39 § skollagen ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning eller deltar i lovskola, och

- 11 kap. 38 § skollagen ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning.

Skolverkets kommentarer

Skolverket föreslår en ändrad lydelse i 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen. Bestämmelsen i sin helhet föreslås ange vad som avses med tilläggsbelopp, nämligen ersättning för extraordinära stödåtgärder samt ersättning för elever som under vissa angivna förutsättningar ska ges modersmålsundervisning eller deltar i lovskola.

3.2.2 Förslag till ny 14 kap. 8 a § skolförordningen

Förslag

Med extraordinära stödåtgärder enligt 8 § första stycket avses stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas och som innebär att betydande resurser måste avsättas för ett barns eller en elevs räkning. Vid bedömningen av om en viss stödåtgärd utgör en extraordinär stödåtgärd ska åtgärdens omfattning och varaktighet särskilt beaktas.

Extraordinära stödåtgärder kan avse assistenthjälp, anpassning av lokaler, särskilda lärvärktyg, en helt anpassad lärmiljö eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro.

Med en helt anpassad lärmiljö enligt andra stycket avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.

Remissynpunkter

Mora kommun ser positivt på förändringen gällande tilläggsbelopp. Kommunen välkomnar förtydligandet kring vad som menas med extraordinära stödåtgärder. Även Örebro kommun ställer sig positiv till att det införs ytterligare bestämmelser på förordningsnivå, men har framfört att det enligt nuvarande bestämmelser inte beviljas tilläggsbelopp för undervisningen. Region Gotland har uttryckt att förslagen till förordningsändringar kommer att underlätta den svåra bedömningen på individnivå eftersom förslagen till sitt innehåll är mer detaljerade och mer beskrivande, särskilt begrepp som extraordinära stödåtgärder. Göteborgs stad anger att det är bra att olika stödåtgärder exemplifieras samt att begreppen väsentligt, omfattning och varaktighet tas med i förslaget. Intresseorganisationen Autism Sverige har framfört att det är bra med en förtydligande definition av begreppet extraordinära stödåtgärder och att exempel anges i förslaget.

Förskoleförvaltningen i Malmö stad tillstyrker förslagen, men har framfört att förslagen innehåller begrepp som normalt inte används inom förskolan, såsom elevgrupp, lärartäthet och inlärningssvårigheter.

SPSM framför bland annat att det är positivt att förslaget till bestämmelse om extraordinära stödåtgärder lyfter fram att åtgärdens omfattning och varaktighet särskilt ska beaktas. SPSM ser även positivt på att de åtgärder som anges är exempel, och att åtgärder som riktas till barn och elever med funktionsnedsättning nämns särskilt.

Branschorganisationen Idéburen välfärd framför att, förutom de situationer som omnämns i förarbetena, har praxis tillkommit på området avseende medicinska

insatser. Härvid har Idéburen välfärd även angett följande. ”I ett stort antal domstolsavgöranden har slagits fast att tilläggsbelopp kan utgå vid t.ex. diabeteskontroller. Detta är särskilt vanligt inom förskolan. Medicinska insatser nämns dock inte i förslagets beskrivning av i vilka situationer tilläggsbelopp kan utgå.” Även om uppräkningsen inte är tänkt att vara uttömmande är risken, enligt Idéburen välfärd, uppenbar att insatser som inte uttryckligen nämns i beskrivningen inte framöver kommer att ge rätt till tilläggsbelopp. Även SPSM och Göteborgs stad har, i förhållande till förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd, tagit upp aspekter avseende egenvård.

Mora kommun uttalar att det fortsatt finns en svårighet, eftersom bedömningen sker utifrån varje barn eller elevs individuella behov och den grundorganisation som skolan har för sin skolverksamhet, till exempel antal barn eller elever i grupperna, lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och särskilda undervisningsgrupper.

Flera remissinstanser har framfört synpunkter på en del av det förslag som Skolverket remitterade och som vid tidpunkten hade formuleringen ”åtgärder som vidtas i syfte att skapa särskilt små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens”. Grundskoleförvaltningen i Malmö stad framför att det är oklart vad som avses med formuleringen. Enligt Malmö stad kan skrivningen tolkas som att den syftar till att inkludera resursskolor, vilket är positivt, men formuleringen kan likväl syfta på undervisning i särskild undervisningsgrupp i den ordinarie grundskolan. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Malmö stad anger att det bör förtydligas vad som avses med särskilt små elevgrupper. Göteborgs stad uttalar att det behöver förtydligas vad som avses och hur en individuell prövning av en sådan organisation är tänkt. Kiruna kommun uttrycker att det remitterade förslaget om möjligheten att skapa särskilt små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens innebär en risk för att tilläggsbeloppet beviljas till en grupp barn eller elever och inte utifrån det enskilda barnets eller elevens behov.

Även Region Gotland framför vissa synpunkter på den formulering som Skolverket remitterade. Region Gotland uttrycker att beskrivningen gällande små elevgrupper kan förväxlas med andra former av mindre grupper av elever. Enligt regionen kan det uppstå en gränsdragningsproblematik vid bedömningen, om den mindre gruppen är en del av en extraordinär stödåtgärd eller del av en vanlig anpassning. SPSM avstyrker förslaget om åtgärder som vidtas ”i syfte att skapa särskilt små elevgrupper”. SPSM uttrycker att de resurser som avses bör relatera till att anpassa och tillgängliggöra en lärmiljö, inte att ”skapa” särskilt små elevgrupper. Grundskoleförvaltningen i Malmö stad uttalar att formuleringen som remitterades kan ses som en utvidgning avseende vad som berättigar till tilläggsbelopp. Även Stockholms stad, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Ystads kommun och Örebro kommun har framfört synpunkter på den föreslagna formuleringen i remissen.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att det är positivt med förtydligande formuleringar om att extraordinära stödåtgärder även kan riktas till elever med funktionsnedsättning och med långvarig skolfrånvaro. Även intresseorganisationen Autism Sverige har framfört att det är mycket positivt att funktionsnedsättning och långvarig skolfrånvaro tas upp i förslaget. Enligt intresseorganisationen tolkas sistnämnda falla utanför tilläggsbelopp, trots att många av dessa elever är i behov av insatser utöver de ordinarie. Flera andra remissinstanser har framfört att elever med långvarig skolfrånvaro inte medför sådana kostnader som berättigar till tilläggsbelopp. Grundskoleförvaltningen i Malmö stad uttalar även att det bör förtydligas vilka insatser som anses lämpliga vid långvarig skolfrånvaro. Stockholms stad framför synpunkten att exemplifieringen av såväl funktionsnedsättning som långvarig skolfrånvaro riskerar att leda till att en elev måste ha en diagnos för att komma i fråga för ett tilläggsbelopp.

Region Gotland uttalar att begreppet långvarig frånvaro behöver preciseras för att tydliggöra var gränsen går för att undvika godtycklighet, i synnerhet då begreppet frånvaro inte är specifikt reglerat i skollagen. Region Gotland anser även att långvarig frånvaro, och bedömningen av om det är en extraordinär stödåtgärd eller inte, kan komma att tolkas väldigt olika mellan kommunerna eftersom en sådan specificering saknas.

Skolverkets kommentarer

Skolverket anser att det finns skäl att föreslå en ny bestämmelse som förtydligar vad som ska avses med begreppet extraordinära stödåtgärder. Skolverket bedömer att synpunkter från remissinstanserna tyder på att det, såsom anges i problembeskrivningen av uppdraget, fortfarande finns olika tolkningar av den gällande regleringen avseende vad som berättigar till tilläggsbelopp. Förslagets första stycke syftar till att förtydliga att för att tilläggsbelopp ska utgå ska det vara fråga om stödåtgärder av extraordinärt slag, som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Tilläggsbelopp kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som exempelvis ett barn eller en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen.¹⁸ Ett barns eller en elevs omfattande behov av särskilt stöd kan dock finnas även i andra delar av utbildningssituationen.

För att berättiga till tilläggsbelopp ska stödet väsentligt avvika från det generella stöd som skolan normalt är skyldig att tillhandahålla.¹⁹ Skolverket föreslår därför en lydelse som översiktligt syftar till att tydliggöra att begreppet extraordinära stödåtgärder ska avse sådant särskilt stöd som förskolan eller skolan visserligen är skyldiga att tillhandahålla, men som kräver mer betydande resurser än vad som normalt sett kan anses ingå inom ramen för de kostnadsposter som ryms inom grundbeloppet. Detta eftersom tilläggsbelopp endast ska lämnas för stödåtgärder som går väsentligt utöver vad som ersätts genom grundbeloppet.²⁰ Av detta skäl

¹⁸ Se prop. 2021/22:156 s. 95.

¹⁹ Se prop. 2015/16:134 s. 11 och 12.

²⁰ Se prop. 2015/16:134 s. 18.

föreslår Skolverket ett förtydligande om att åtgärdens varaktighet och omfattning särskilt ska beaktas vid bedömningen. Innebörden är, precis som i dag, att bidrag i form av tilläggsbelopp även fortsatt endast ska beviljas i undantagsfall.²¹ Detta eftersom möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är mycket begränsade.²² Förslagen till förtydliganden avser alltså inte någon ändring i sak.

I förslaget andra stycke föreslår Skolverket att extraordinära stödåtgärder ska *exemplifieras* med att kunna avse assistenthjälp, anpassning av lokaler, särskilda lärverktyg, en helt anpassad lärmiljö eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro. Avseende begreppet särskilda lärverktyg ska detta, enligt Skolverket, anses omfatta såväl tekniska hjälpmedel som särskilda läromedel.²³

Skolverket instämmer i det som branschorganisationen Idéburen välfärd har framfört, avseende att det vid en individuell bedömning kan finnas barn och elever som på grund av medicinska insatser i form av egenvård kan ha behov av sådana extraordinära stödåtgärder som berättigar till tilläggsbelopp. SPSM har inom ramen för såväl dialogen med Skolverket som i sitt remissvar framfört att det finns barn och elever som på grund av egenvård kan ha behov av extraordinära stödåtgärder och att det inte alltid finns någon kartläggning av barnets behov eller utredning av elevens behov av särskilt stöd och åtgärdsprogram. Även Göteborgs stad omnämner egenvård i förhållande till att åtgärdsprogrammet inte alltid är ett relevant underlag att ta in vid ansökningar om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.²⁴ Skolverket har övervägt om det finns skäl att föreslå ett tillägg avseende egenvård på förordningsnivå. Det finns en definition av egenvård i lagstiftningen²⁵ och såsom framgått av remissynpunkterna kan det i det enskilda fallet finnas omständigheter som medför att tilläggsbelopp ska beviljas. Skolverket har dock valt att hålla sig så nära som möjligt till befintlig skrivning av vilka åtgärder som kan anses vara extraordinära stödåtgärder, och föreslår endast de tillägg som myndigheten bedömer krävs för att förtydliga vad som gäller enligt regelverket idag. Skolverket bedömer därmed att det är lämpligt att endast belysa frågan om det finns skäl att införa ett exemplifierande tillägg om egenvård på förordningsnivå, utan att för den delen föreslå ett tillägg. Skolverket anser att det även fortsättningsvis, precis som i dagens reglering, kommer att vara möjligt att inrymma stödåtgärder som har sin grund i behov av egenvårdsinsatser inom ramen för formuleringen ”andra extraordinära stödåtgärder”.

SPSM och Förskolenämnden i Malmö stad har framfört synpunkter på begreppet assistenthjälp. Stockholms stad uttalar att det inte anges vad som avses med

²¹ Se till exempel HFD 2012 ref. 46.

²² Se prop. 2008/09:171 s. 35.

²³ Se prop. 2015/16:134 s. 12. Se även lagrådsremissen Stärkt tillgång till läromedel, som överlämnades till Lagrådet 2023-06-22.

²⁴ Skolverket har beaktat detta i förslaget till föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

²⁵ Se 2 § lagen (2022:1250) om egenvård.

begreppen assistenthjälp och stora inlärningsvårigheter. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Malmö stad anger att det bör förtydligas vad som avses med särskilt små elevgrupper. Eftersom begreppen används i förarbetena bedömer Skolverket att det saknas skäl att göra sådana förtydliganden.

Skolverket har beaktat att ett flertal remissinstanser haft synpunkter på det förslag till lydelse som remitterades, som vid tidpunkten hade formuleringen ”åtgärder som vidtas i syfte att skapa särskilt små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens”. Initialt bedömde Skolverket att det fanns skäl att avstå från att introducera begreppet en helt anpassad lärmiljö på förordningsnivå eftersom begreppet lärmiljö inte förekommer i skolförfattningarna idag. Remissinstanserna har dock framfört ett antal synpunkter och även uttalat att det finns oklarheter avseende vad som avses med den formulering som remitterades. Skolverket har förståelse för flera av de framförda synpunkterna och även för SPSM:s uttalande om att det är av vikt att anpassningar för eleven ska göras i relation till lärmiljön. Skolverket delar däremot inte Kiruna kommuns farhåga om att det finns en risk för att tilläggsbeloppet beviljas till en grupp barn eller elever, eftersom det av den gällande regleringen i skollagen framgår att tilläggsbelopp för ett barn eller en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.²⁶ Vid en samlad bedömning gör Skolverket bedömningen att det finns skäl att göra ändringar och i stället för den remitterande formuleringen föreslå begreppet en helt anpassad lärmiljö.

Mot bakgrund av remissynpunkterna föreslår Skolverket även att i ett tredje stycke förtydliga att det med begreppet en helt anpassad lärmiljö ska avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens. Skolverket gör bedömningen att en helt anpassad lärmiljö inte är detsamma som en särskild undervisningsgrupp. Precis som remissinstanserna i flera fall har påpekat ska kostnader för en elev i en särskild undervisningsgrupp ingå i grundbeloppet.²⁷ SPSM har även lämnat ett förslag till formulering av vad som avses med en helt anpassad och tillgänglig lärmiljö såsom ”...åtgärder för en elev i behov av en helt anpassad och tillgänglig lärmiljö med exempelvis särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens...” och även påtalat att det kan finnas behov av flexibilitet avseende en sådan anpassad lärmiljö. Skolverket bedömer dock att det inte finns utrymme att göra en sådan exemplifiering, då det i förarbetsuttalandena anges att ”det exempelvis skulle kunna behövas förtydliganden som utgår ifrån att vissa elever har behov av en helt anpassad lärmiljö med väldigt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens”.²⁸

Skolverket bedömer att stödåtgärden en helt anpassad lärmiljö kan vara tillämplig för elever i resursskolor, även om det alltid ska göras en individuell bedömning i det enskilda fallet, och därmed kan det finnas elever på samma skola för vilka det inte ska utgå tilläggsbelopp. Förslaget till formulering av stödåtgärden är dock,

²⁶ Se till exempel 10 kap. 23 § skollagen.

²⁷ Se propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171) s. 34 och s. 42 samt prop. 2015/16:134 s. 12.

²⁸ Se prop. 2021/22:156 s. 101 och aktuellt regeringsuppdrag.

såsom Skolverket uppfattar skrivningen i aktuellt förarbetsuttalande, inte avsett att vara begränsat endast till resursskolor. För det fall som regeringen beslutar att införa begreppet en helt anpassad lärmiljö på förordningsnivå bedömer Skolverket att det kan finnas skäl att göra avvägningar av om det krävs ytterligare förtydliganden i det föreslagna tredje stycket. Skolverket gör bedömningen att det trots förslaget kan finnas en risk för att begreppets innebörd medför svårigheter för såväl hemkommunerna som för de enskilda huvudmännen att närmare uttolka. Även med beaktande av att Skolverket remitterade ett förslag med en annan formulering framkom att flera remissinstanser hade olika uppfattningar om innebörden av förslaget. Trots den beskrivning som myndigheten gjorde i konsekvensutredningen framkom det alltså synpunkter som medför att myndigheten bedömer att den föreslagna åtgärden som sådan kan medföra vissa tolkningssvårigheter. Av de inkomna remissvaren framgår det, enligt Skolverket, att även det justerade förslaget kan komma att medföra svårigheter avseende hur gränsdragningen ska göras mot andra stödåtgärder. Denna gränsdragningsproblematik bedömer Skolverket kunna finnas i synnerhet mot stödåtgärden särskild undervisningsgrupp. Utifrån remissinstansernas synpunkter kan även begreppet en helt anpassad lärmiljö vid tillämpningen kunna komma att uppfattas på olika sätt, avseende om stödåtgärden är tillämplig för enbart resursskolor eller inte.

Mot bakgrund av förarbetsuttalandena²⁹ som finns avseende tilläggsbelopp bedömer Skolverket att de åtgärder som anges i dag, såväl som de åtgärder som föreslås läggas till i bestämmelsen, ska utgöra *exempel* på extraordinära stödåtgärder. Förslaget till tillägg är alltså endast ett exempel bland flera. Uppräkningen av åtgärder är därmed inte uttömmande.

Förslagen avseende de uppräknade åtgärderna är inte heller uppdelade utifrån en viss verksamhet eller skolform. En helt anpassad lärmiljö avser dock inte barn i förskolan. I jämförelse med utformningen av de bestämmelser som avser grundbeloppet i skolförordningen³⁰ bedömer Skolverket att det inte är lämpligt att utforma bestämmelserna om tilläggsbelopp på motsvarande sätt. Detta mot bakgrund av att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov, och därmed kan behovet av åtgärder skilja sig åt. Det kan även finnas andra bakomliggande faktorer och omständigheter, till exempel sociala, som medför att barnet eller eleven är i behov av extraordinära stödinsatser.

Branschorganisationen Idéburen välfärd framför att även om uppräknningen inte är tänkt att ses som uttömmande finns det en risk för att insatser som inte tas upp framöver inte kommer att berättiga till tilläggsbelopp. Trots remissinstansernas synpunkter, bland annat synpunkten från Idéburen välfärd, bedömer Skolverket

²⁹ I prop. 2008/09:171 s. 35 anges följande: ”Skyldigheten att ge stöd åt barn och elever i behov av särskilt stöd gör att det i grundbeloppets kostnadsposter för undervisning respektive läromedel och utrustning normalt ingår resurser för sådana stödåtgärder. Möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är därför mycket begränsade. Det senare kan röra stödåtgärder som är av extraordinärt slag, som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Stödet bör då väsentligen avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla. Det kan vara fråga om anpassning av lokaler, hjälpmedel, särskilda läromedel eller assistans.”

³⁰ 14 kap. 4-7 §§ skolförordningen.

att myndigheten har gjort adekvata avvägningar i förslaget. Detta, tillsammans med de föreslagna tilläggen, motsvarar enligt Skolverkets mening behovet av att i ett likvärdighetsperspektiv göra relevanta och exemplifierande förtydliganden.

I nuvarande lydelse av bestämmelsen³¹ finns skrivningen ”däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter”. I förarbetena anges att det kan vara frågan om stödåtgärder till elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. Det anges att även elever med olika förståelsenivå och olika kunskapsprofiler kan räknas hit.³² Mot bakgrund av att Skolverket bedömer att det i många fall kan handla om barn och elever med funktionsnedsättning föreslås ett inledande tillägg om detta, utöver befintlig skrivning om stora inlärningssvårigheter. Vidare föreslås att det även ska anges att skälet till att det finns behov av extraordinära stödåtgärder kan bero på långvarig skolfrånvaro. Sistnämnda förslag till förtydligande avser att belysa den problematik som har tagits upp i förarbetsuttalandena och som Skolverket har haft att beakta inom ramen för uppdraget.³³

I likhet med regeringen bedömer Skolverket att det även vid långvarig skolfrånvaro kan finnas elever i behov av extraordinära stödåtgärder. Både positiva och kritiska synpunkter har framförts vid remitteringen av flera remissinstanser avseende de föreslagna tilläggen om funktionsnedsättning och om långvarig skolfrånvaro. Skolverket bedömer dock att det redan i dag finns barn och elever som har en funktionsnedsättning och som, vid en individuell bedömning, har rätt till tilläggsbelopp eftersom de har behov av omfattande särskilt stöd. Detsamma ska på samma sätt gälla elever som vid långvarig skolfrånvaro har behov av extraordinära stödinsatser. Skolverket delar visserligen remissinstansernas bedömning om att det finns ett tolkningsutrymme avseende begreppet långvarig frånvaro, men anser att det inte i detta sammanhang är lämpligt att definiera begreppet. Skolverket bedömer att det inte heller på förordningsnivå lämpar sig att närmare exemplifiera vilka insatser som i sig medför rätt till tilläggsbelopp. I sedvanlig ordning ska det göras en individuell bedömning utifrån den enskilda elevens behov av extraordinära stödåtgärder.

3.2.3 Förslag till ny 14 kap. 8 b § skolförordningen

Förslag

En enskild huvudman som ansöker om bidrag i form av tilläggsbelopp enligt 8 § första stycket ska lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp.

Skolverkets kommentarer

Skolverket föreslår att i en ny bestämmelse ange att en enskild huvudman som ansöker om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp. Förslaget har sin grund i att Skolverket anser att det finns skäl att närmare reglera i förslaget till

³¹ 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen.

³² Se prop. 2015/16:134 s. 12.

³³ Se prop. 2021/22:158 s. 94 och aktuellt regeringsuppdrag.

myndighetsföreskrifter vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna in vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

3.2.4 Förslag till ny 14 kap. 8 c § skolförordningen

Förslag

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om

- vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna enligt 8 b §, och
- bestämmandet av tilläggsbelopp.

Skolverkets kommentarer

Förslaget till bemyndigande till Skolverket är utformat i linje med 29 kap. 26 § andra stycket skollagen, men tar även hänsyn till att regeringen uttalat att det stödmaterial som Skolverket har tagit fram och den analys som Skolverket har gjort kan vara till hjälp i det fortsatta arbetet.³⁴

3.3 Förslag till ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

3.3.1 Förslag till 13 kap. 7 § gymnasieförordningen

Förslag

Med tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 §, 19 kap. 47 § och 22 kap. 20 § skollagen (2010:800) avses ersättning för

1. extraordinära stödåtgärder, och
2. modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

Skolverkets kommentarer

Skolverket föreslår en ändrad lydelse i 13 kap. 7 § gymnasieförordningen. Förslaget innebär att med tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 §, 19 kap. 47 § och 22 kap. 20 § skollagen avses ersättning för extraordinära stödåtgärder.³⁵ I likhet med förslaget till ändringar i skolförordningen föreslås att vad som avses med extraordinära stödåtgärder i 13 kap. 7 § i stället förtydligas i en ny bestämmelse med beteckningen 7 a §. Förslaget innebär således att det i 13 kap. 7 § gymnasieförordningen anges att det med tilläggsbelopp avses dels ersättning för extraordinära stödåtgärder, dels modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

³⁴ Se prop. 2021/22:156 s. 100.

³⁵ I 29 kap. 26 § andra stycket skollagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedrivna pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 och 23 §§, 9 kap. 19 och 21 §§, 10 kap. 37 och 39 §§, 11 kap. 36 och 38 §§, 14 kap. 15 och 17 §§, 16 kap. 52 och 54 §§, 19 kap. 45 och 47 §§, samt 25 kap. 11 och 13 §§. I 22 kap. 21 § skollagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om den ersättning och det bidrag som avses i 17-20 §§. Av 22 kap. 20 § första stycket skollagen framgår bland annat att tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Eftersom 17 kap. 34 § skollagen har upphävts genom lagen (2018:749) om ändring i skollagen föreslår Skolverket att denna hänvisning tas bort i den nuvarande bestämmelsen 13 kap. 7 § gymnasieförordningen.³⁶

3.3.2 Förslag till ny 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen

Förslag

Med extraordinära stödåtgärder enligt 7 § 1 avses stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas och som innebär att betydande resurser måste avsättas för en elevs räkning. Vid bedömningen av om en viss stödåtgärd utgör en extraordinär stödåtgärd ska åtgärdens omfattning och varaktighet särskilt beaktas.

Extraordinära stödåtgärder kan avse assistenthjälp, anpassning av lokaler, särskilda lärvärtyg, en helt anpassad lärmiljö eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med funktionsnedsättning, stora inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro.

Med en helt anpassad lärmiljö enligt andra stycket avses en miljö som har utformats med särskilt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.

Skolverkets kommentarer

Förslaget till ny bestämmelse är densamma som förslaget till 14 kap. 8 a § skolförordningen. Se ovan, avsnitt 3.2.2, om Skolverkets överväganden avseende förslaget.

3.2.3 Förslag till ny 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen

Förslag till lydelse

En enskild huvudman som ansöker om bidrag i form av tilläggsbelopp enligt 7 § 1 ska lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp.

Skolverkets kommentarer

På samma sätt som i förslaget till ändring i skolförordningen föreslår Skolverket att det ska införas en likalydande bestämmelse i gymnasieförordningen. Se ovan, avsnitt 3.2.3, om Skolverkets överväganden till förslagen.

3.2.4 Förslag till ny 13 kap. 7 c § gymnasieförordningen

Förslag till lydelse

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om

-vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna enligt 7 b §, och

-bestämmandet av tilläggsbelopp.

Skolverkets kommentarer

På samma sätt som i förslaget till ändring i skolförordningen föreslår Skolverket att det ska införas en likalydande bestämmelse i gymnasieförordningen. Se ovan, avsnitt 3.2.4, om Skolverkets överväganden till förslagen.

³⁶ Av 17 kap. 36 § skollagen framgår att bidraget för introduktionsprogrammet programinriktat val, avseende den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som det programinriktade valet är inriktat mot, ska beräknas på samma sätt som bidraget beräknas för det nationella programmet enligt 16 kap. 52-55 §§ skollagen.

3.4 Förslag till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder

Förslag

Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder;

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om

1. vilka uppgifter som en enskild huvudman som ansöker om bidrag i form av tilläggsbelopp ska lämna enligt 14 kap. 8 b § skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen (2010:2039), och
2. bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

2 § Bestämmelserna gäller för förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, om inte annat anges.

Uppgifter som ska lämnas vid ansökan

3 § En enskild huvudman ska lämna följande uppgifter vid ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder enligt 14 kap. 8 § första stycket och 8 a § skolförordningen (2011:185) samt 13 kap. 7 § 1 och 7 a § gymnasieförordningen (2010:2039):

1. en beskrivning av barnets eller elevens stödbehov,
2. en beskrivning av vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose barnets eller elevens behov av stöd,
3. en beskrivning av anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder,
4. kostnaderna för de extraordinära stödåtgärderna och en beskrivning av hur dessa kostnader har beräknats, och
5. i förekommande fall relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan, utredningen av elevens behov av särskilt stöd och elevens åtgärdsprogram.

Om ansökan avser ett barn eller en elev för vilken huvudmannen tidigare har beviljats tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska ansökan även innehålla en beskrivning av hur barnets eller elevens stödbehov har tillgodosetts och hur det beviljade tilläggsbeloppet har använts.

Om ansökan avser en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan ska huvudmannen dessutom, i förekommande fall, lämna uppgifter om

1. de extra anpassningar och det särskilda stöd som eleven har fått,
2. de samråd som har skett med elevhälsan i samband med utredningen av elevens behov av särskilt stöd, och
3. relevanta uppgifter från en sådan utredning om elevens frånvaro som avses i 7 kap. 19 a § första stycket, 15 kap. 16 § tredje stycket och 18 kap. 16 § tredje stycket skollagen (2010:800).

4 § Utöver vad som framgår av 3 §, ska huvudmannen lämna de uppgifter som i övrigt behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp.

Bestämmandet av tilläggsbelopp

5 § Utgångspunkten vid bestämmandet av tilläggsbelopp enligt 14 kap. 8 § första stycket och 8 a § skolförordningen (2011:185) samt 13 kap. 7 § 1 och 7 a § gymnasieförordningen (2010:2039) ska vara de faktiska kostnaderna för de extraordinära stödåtgärder som barnet eller eleven är i behov av. Det tilläggsbelopp som bestäms ska dock vara skäligt.

Allmänna råd

Vid bedömningen av vad som är ett skäligt belopp bör en jämförelse göras med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat.

Remissynpunkter

Mora kommun framför att de ser positivt på att det förtydligas vad som ska vara med i en ansökan om tilläggsbelopp. Även Stockholms stad har framfört att de är positiva till att reglera vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp. Göteborgs stad uttalar att det är positivt att reglera vilket underlag som ska följa med en ansökan om tilläggsbelopp.

Samarbetsorganisationen Funktionsrätt Sverige framför att det är otydligt vad som avses med formuleringen ”en beskrivning av vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose barnets eller elevens behov av stöd” och även ”beskrivningen av anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder”. Enligt Funktionsrätt Sveriges yttrande kan ett förtydligande i stället göras på så sätt att det är behovet som ska vara avgörande och att det är detta som ska beskrivas.

Funktionsrätt Sverige och Friskolornas riksförbund anser att formuleringen ”en beskrivning av anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder” kan tolkas som ett diagnoskrav. Även SPSM har uttryckt att det finns en risk för att skrivningen kan tolkas som ett diagnoskrav. SPSM anser att anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder till stora delar ryms i formuleringen om att den enskilda huvudmannen, enligt första stycket andra punkten, ska beskriva vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose barnets eller elevens behov av stöd samt delvis genom skrivningen som handlar om att relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan eller elevens åtgärdsprogram ska lämnas in.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att formuleringen om att ”lämna relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan eller elevens åtgärdsprogram” bör strykas. Detta eftersom de redan angivna uppgifterna, som enligt förslaget ska efterfrågas, bör ge kommunerna ett tillräckligt beslutsunderlag. Stockholm stad har synpunkter avseende att förslaget till underlag som ska skickas in vid ansökningar av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder kan skapa merarbete för både skolan och kommunen. Förslaget om att skolan ska ta fram relevant information från exempelvis skolans egen utredning av elevens behov av särskilt stöd i jämförelse med att exempelvis bifoga skolans utredning av särskilt stöd och aktuellt åtgärdsprogram kommer,

enligt Stockholms stad, att ta längre tid eftersom underlaget kan behöva anpassas till ansökan om tilläggsbelopp. Även Örebro kommun och Göteborgs stad framför synpunkten om att det skulle vara mer specifikt om förslagen i högre grad pekade ut vilka dokument som avses, när dessa finns tillgängliga, samt att det inte skulle medföra merarbete om den dokumentation som ska föras över elever i behov av särskilt stöd i stället lämnas in.

SPSM framför synpunkten att förslaget om vilka uppgifter som ska lämnas vid ansökan inte medger några undantag. Flera remissinstanser, däribland SPSM och Göteborgs stad, anger att det finns situationer när åtgärdsprogrammet inte alltid är relevant underlag, till exempel vid extraordinära stödinsatser i form av egenvård. De uttalar att i ett sådant fall kan det i stället för ett åtgärdsprogram finnas en plan för hantering av egenvård.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Malmö stad anger att den pedagogiska utredning som lämnas för elever i gymnasieskolan bör inkluderas beträffande uppgifter som ska lämnas vid ansökan om tilläggsbelopp. Detta mot bakgrund att det i åtgärdsprogrammet specificeras åtgärder, men att det inte framgår vilket stödbehov som ligger till grund för dessa.

Idébarna skolors riksförbund anger att det vore önskvärt med enkla och tydligt formulerade dokumentationskrav vad avser kartläggning av stödbehov, stödåtgärder samt kostnader för dessa.

Förvaltningsrätten i Stockholm anger att det kan förekomma att ett barn eller en elev i och för sig har behov av extraordinära stödåtgärder, men inte i den omfattning eller den form som ansökan avser.

Branschorganisationen Idéburen välfärd framför synpunkten att kriteriet skäligt i förslaget till skrivning om bestämmandet av tilläggsbelopp innebär en risk för godtycke och en förskjutning från en individuell bedömning till att kommunen utgår från fastställda schabloner, vilket skulle innebära en förändring av gällande rätt.

Jönköpings kommun anger att det skulle vara önskvärt med ett förtydligande av vad de faktiska kostnaderna avser.

SKR framför vidare följande. Det finns kommuner som använder sig av schablonbelopp och i en del fall har kommunerna inte betalat full ersättning utan kanske bara en viss andel av kostnaden och hänvisat till att man gör så i kommunal verksamhet. Det är utifrån sådana fall som Högsta förvaltningsdomstolen (HDF) kommit fram till att likabehandlingsprincipen inte kan tillämpas direkt i fråga om tilläggsbelopp. Utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Begreppet de faktiska kostnaderna befaras i vissa fall kunna leda till höga lönenivåer, extra dyra läromedel med mera. Ersättningen borde, enligt SKR, beräknas utifrån vad motsvarande stöd skulle ha kostat i kommunen.

Föräldranätverket Rätten till utbildning föreslår att det allmänna rådet bör kompletteras med formuleringen ”Elevens extraordinära stöd ska dock alltid kunna realiserats i praktiken.”

Friskolornas riksförbund uttalar att bestämmandet av tilläggsbeloppets storlek inte i första hand bör jämföras med kommunens kostnader.

Stockholms stad framför även följande avseende bestämmandet av tilläggsbelopp. ”Det blir dock viktigt att förtydliga att skolan endast kommer att erhålla den del utav den faktiska kostnaden som utgör det extraordinära stödet.”

Utvecklingspedagogik Sverige AB framför att utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd ska kunna tillgodoses i praktiken. Utvecklingspedagogik Sverige AB framför även följande. ”En jämförelse för att kunna avgöra om ett tilläggsbelopp är skäligt bör därför ske utifrån faktiskt påvisade kostnader och exempelvis genomsnittslön.”

Skolverkets kommentarer

Förutsatt att regeringen bemyndigar myndigheten att besluta om föreskrifter på det sätt som föreslås på förordningsnivå, avser Skolverket att besluta om nya föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

I en inledande bestämmelse, 1 §, föreslår Skolverket att det anges vad föreskrifterna och de allmänna råden reglerar.

När det gäller bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas med vid en ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder bedömer Skolverket att det finns skäl att reglera detta för att främja likvärdigheten i det underlag som enskilda huvudmän ska lämna in till hemkommunerna. Detta bedöms i förlängningen kunna ha en positiv effekt för likvärdigheten när det gäller bestämmandet av tilläggsbelopp för barn och elever. Innehållet i föreskrifterna har sin grund i Skolverkets tidigare nämnda regeringsuppdrag, där det i framtagandet av ett stödmaterial om tilläggsbelopp ingick att myndigheten skulle förtydliga vilka krav som bör ställas både på ansökan och utredningen. Regeringen har angett att bindande föreskrifter på ett helt annat sätt kan få effekt för likvärdigheten eftersom de är just bindande.³⁷ Skolverket instämmer i den bedömningen och har därför utgått från det framtagna stödmaterialiet vid utformningen av föreskrifterna.

Med utgångspunkt i stödmaterialiet föreslår Skolverket därmed att det ska regleras vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Förslagets tillämpningsområde har sin grund i regeringens möjlighet att subdelegera till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande

³⁷ Se prop. 2021/22:156 s. 96 samt s. 100.

behov av särskilt stöd.³⁸ Dessutom föreslår Skolverket att reglera bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Skolverket föreslår att föreskrifternas tillämpningsområde anges i 2 §. Skolverket bedömer att de uppgifter som en enskild huvudman ska lämna vid en ansökan, för att en kommun ska ta ställning till bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder, i huvudsak är densamma oavsett skolform. I de fall där Skolverket gör bedömningen att det finns skillnader, utifrån en viss skolform, framgår det av den aktuella bestämmelsen. Detsamma gäller för bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Avseende 3 § första stycket tredje punkten i den föreslagna bestämmelsen har flera remissinstanser haft synpunkter. Skolverket vidhåller att samtliga föreslagna punkter bör finnas med. Med ”anledningen” avses inget diagnoskrav utan den grund som föranleder stödbehovet, till exempel inlärningssvårigheter eller långvarig skolfrånvaro. Enligt Skolverkets bedömning behöver hemkommunen ha tillgång till denna uppgift för att kunna ta ställning till ansökan. Skolverket anser att det kan finnas skäl, förutsatt att regeringen väljer att besluta om förslagen på förordningsnivå på sätt som föreslås, att tydliggöra i det redan framtagna stödmaterialiet att det inte handlar om något diagnoskrav.

Skolverket bedömer att känsliga personuppgifter inte ska ingå i ansökan om det är obehövligt. En nödvändig konsekvens av detta är att den enskilda huvudmannen behöver göra ett relevant urval i den befintliga dokumentationen. Det är enligt Skolverket därför inte lämpligt att, såsom flera remissinstanser framför önskemål om, i stället ange att vissa handlingar i sin helhet ska lämnas in.

I remissen föreslog Skolverket att i punktuppställningen ange att den enskilda huvudmannen även ska lämna in relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan eller elevens åtgärdsprogram. Skolverket instämmer i de inkomna remissynpunkterna om att det kan finnas situationer där det undantagsvis inte finns ett beslutat åtgärdsprogram. Myndigheten har därför valt att i stället föreslå en femte punkt, som anger att i förekommande fall ska relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan, utredningen av elevens behov av särskilt stöd och elevens åtgärdsprogram lämnas in. Hänvisningen till utredningen av elevens behov av särskilt stöd har lagts till, utifrån påpekande från bland annat SPSM, om att även detta underlag är av vikt vid en ansökan om tilläggsbelopp. Skolverket instämmer i att det finns skäl att ange att den enskilda huvudmannen ska lämna in relevanta uppgifter från en utredning om behov av särskilt stöd, när det finns en sådan utredning för eleven.³⁹

I 3 § andra stycket anges att om ansökan avser ett barn eller en elev för vilken den enskilde huvudmannen tidigare har beviljats tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder, ska ansökan även innehålla en beskrivning av hur barnets eller elevens stödbehov har tillgodosetts och hur det beviljade tilläggsbeloppet har

³⁸ Se 29 kap. 26 § andra stycket skollagen.

³⁹ Se även avsnitt 2.3.

använts. Skolverket bedömer att det finns skäl att inhämta uppgifter om detta vid en ny ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder för att kommunen, dels ska kunna bedöma om de vidtagna åtgärderna tillgodosett barnets eller elevens behov, dels för att kunna följa upp att ersättningen i form av tilläggsbelopp har använts för de extraordinära stödåtgärder som det tidigare beslutet beviljats för. Göteborgs stad framför att kommunen ska ges möjlighet att återkräva ett beviljat tilläggsbelopp som inte använts fullt ut. Skolverket bedömer att detta inte omfattas av uppdraget och är en fråga för lagstiftaren.

I 3 § tredje stycket föreslår Skolverket att det vissa fall ska krävas att den enskilda huvudmannen lämnar ytterligare uppgifter vid ansökan. Skolverket föreslår därför att huvudmannen även ska lämna uppgifter om de extra anpassningar och det särskilda stöd som eleven redan har fått. Detsamma gäller kravet att beskriva de samråd som har skett, eftersom det vid en utredning om särskilt stöd ska ske samråd med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt.⁴⁰ Skolverket bedömer att förskolan, skolan eller fritidshemmet som utgångspunkt ska ha vidtagit extra anpassningar och relevant särskilt stöd för barnet eller eleven. I detta ingår att skolan ska ha genomfört samråd med elevhälsan för att komma fram till att eleven är i behov av extraordinära stödinsatser. Det är dock inte uppgifterna i sig från samrådet med elevhälsan som avses, utan en beskrivning av hur elevhälsans professioner har involverats och att samverkan mellan personalen har skett på sådant sätt att elevens behov av särskilt stöd har utretts tillfredsställande. Mot bakgrund av att tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd bedömer Skolverket att dessa krav på beskrivningar är av vikt för att kommunen ska kunna göra en korrekt bedömning av en aktuell ansökan.

Förslaget om att i förekommande fall lämna in relevanta uppgifter från utredningen om frånvaro avser elever med långvarig skolfrånvaro. I de bestämmelser som förslaget hänvisar till i skollagen framgår det att om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt.⁴¹ Även i detta avseende finns skäl att endast inhämta relevanta uppgifter för att kommunen ska kunna göra en adekvat bedömning av den aktuella ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Det kan visserligen finnas svårigheter för den enskilda huvudmannen att i vissa fall lämna in de uppgifter som i övrigt anges i 3 §. Skolverket bedömer ändå att det normalt sett, även för elever med långvarig skolfrånvaro, ska finnas underlag och att dessa uppgifter ska lämnas in i samband med en ansökan.

Skolverket bedömer att det inte är möjligt att uttömmande ange vilka handlingar som specifikt ska lämnas in. Eftersom det handlar om behandlingar av känsliga personuppgifter är det viktigt att endast de uppgifter och handlingar som behövs i det enskilda fallet bifogas en ansökan om tilläggsbelopp.

⁴⁰ Se 3 kap. 7 § andra stycket skollagen.

⁴¹ Se 7 kap. 19 a § första stycket, 15 kap. 16 § tredje stycket och 18 kap. 16 § tredje stycket skollagen.

Skolverket bedömer att förslagen om vilka uppgifter som ska lämnas in vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder kan bidra till en mer enhetlig tillämpning vid bedömningarna.

I 4 § föreslås en bestämmelse som anger att den enskilda huvudmannen ska lämna in de uppgifter som i övrigt behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp. Utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer vill Skolverket betona att det inte är möjligt att uttömmande reglera vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna in vid ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Ett ärende ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver⁴² och en enskild huvudman kan lämna in även andra uppgifter för att styrka de individuella omständigheter som huvudmannen hänvisar till som grund för sin ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Det är inte vare sig möjligt eller lämpligt att på ett mer uttömmande sätt ange vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om tilläggsbelopp. Den föreslagna bestämmelsen ger dock hemkommunen rätt att begära in även andra uppgifter än de som anges i 3 §, om det behövs för att bestämma tilläggsbeloppet.

Skolverket föreslår slutligen en bestämmelse som reglerar bestämmandet av tilläggsbeloppet. I 5 § föreslås att utgångspunkten vid bestämmandet av tilläggsbeloppets storlek ska vara de faktiska kostnaderna för de extraordinära stödåtgärderna som barnet eller eleven är i behov av ska ersättas. Skolverket har gjort en mindre justering av skrivningen med anledning av att Förvaltningsrätten i Stockholm har påtalat att det kan förekomma att ett barn eller en elev i och för sig har behov av extraordinära stödåtgärder, men inte i den omfattning eller den form som ansökan avser. Tilläggsbeloppet bör i ett sådant fall bestämmas med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för de extraordinära stödåtgärder som barnet eller eleven har behov av. I förslaget ska vidare anges att det belopp som bestäms dock ska vara skäligt.

Skolverket föreslår även ett allmänt råd till den föreslagna bestämmelsen i 5 §. Det föreslås att det vid bedömningen av vad som är ett skäligt belopp bör göras en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat.

Förslaget till föreskrifter och allmänna råd är i linje med den rättspraxis som finns på området och avsikten är att viktiga principer vid bestämmandet av tilläggsbelopp på detta sätt förtydligas. I två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 8 och HFD 2020 Not 4, anges att utgångspunkten när storleken på ett tilläggsbelopp fastställs ska vara att barnets behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Skolverket föreslår, i enlighet med vad som framgår av dessa domar, att uttrycket ”faktiska kostnader” ska användas för att förtydliga slutsatsen i de vägledande avgörandena. I de nämnda domarna uttalas även att beloppet ska vara skäligt och bör, även om tilläggsbelopp enligt skollagen endast gäller i förhållande till fristående verksamheter, kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i

⁴² 23 § förvaltningslagen (2017:900).

allmänhet hade kostat. Uttalandet lämpar sig enligt Skolverkets bedömning som ett allmänt råd, för att ge ytterligare vägledning kring den avvägning som en kommun kan komma att behöva göra vid bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Skolverket har beaktat de inkomna remissynpunkterna, men gör bedömningen att det saknas anledning att göra några andra justeringar av förslaget i denna del.

4. Övriga remissynpunkter

Under respektive förslag, i avsnitt 3, har Skolverket redogjort för remissynpunkter som myndigheten har tagit i beaktande vid utformningen av förslagen. I detta avsnitt redovisar Skolverket vissa av de synpunkter som i övrigt har framförts i samband med remitteringen.

4.1 Barnets bästa

Barnombudsmannen (BO) är positiv till förslagen utifrån bland annat artiklarna 2, 3, 6, 23, 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). BO välkomnar att konsekvensutredningen berör barnets bästa, men hade gärna sett bedömningar även i förhållande till andra relevanta rättigheter, till exempel de som angetts ovan. Skolverket konstaterar att barnkonvention är en del av svensk lag sedan den 1 januari 2020. Myndigheten bedömer att förslagen i sin helhet är i linje med barnets bästa även sett till bland annat de av BO omnämnda artiklarna. Skolverkets förslag avser förtydliganden i gällande reglering i syfte att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att alla barn och elever får det stöd de behöver och har rätt till.

SPSM har i remissvaret framfört att elevens perspektiv saknas beträffande de uppgifter som ska lämnas vid ansökan om tilläggsbelopp. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Eleven ska involveras i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Enligt SPSM borde därmed en punkt om elevens delaktighet läggas till i förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Skolverket instämmer i sak i SPSM:s synpunkter, men bedömer att det stödmaterial som redan finns belyser denna aspekt på ett adekvat sätt. Skolverket har, som har nämnts i konsekvensutredningen,⁴³ behövt göra avvägningar avseende det föreslagna innehållet i förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Skolverket bedömer i sammanhanget att föreslaget tillägg skulle utgöra en alltför hög grad av detaljreglering.

⁴³ Se bilaga 4.

4.2 Grundbelopp och tilläggsbelopp

Skolverket konstaterar att ett flertal remissinstanser har framfört synpunkter på att det trots förslagen även fortsatt kommer finnas svårigheter avseende gränsdragningen av vilka stödåtgärder som utgör ersättning inom ramen för grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet. Idéburna skolors riksförbund har även framfört att det vore önskvärt om kommunen hade ett gemensamt system för både fristående och kommunala skolor med samma behandling, kriterier och ersättningsnivåer vad avser elever med särskilda behov.

Flera remissinstanser har även haft synpunkter på Skolverkets bedömningar om att förslagen till förtydliganden medför en ökad likvärdighet och rättssäkerhet. Kiruna kommun framför synpunkten att förslagen kan göra det ännu svårare för kommunerna att bedöma vilka barn och elever som har rätt till tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. Branschorganisationen Idéburen välfärd välkomnar att reglerna förtydligas, men är tveksam till om förslagen är tillräckliga för att avhjälpa de brister som finns. Idéburen välfärd konstaterar att merparten av förslagen kommer från förarbetsuttalanden och bedömer att förslagen i viss utsträckning kan bidra till ökad osäkerhet i rättstillämpningen. Eftersom det handlar om bedömningar anför SKR att kommuner och enskilda huvudmän även fortsättningsvis kommer att ha olika åsikter om huruvida det finns ett extraordinärt stödbehov och hur stor det behovet är. Örebro kommun delar inte Skolverkets bedömning om att förslagen medför större förutsägbarhet för enskilda huvudmän.

Enligt Skolverkets bedömning bidrar förslagen till förtydliganden om vad som ska avses med tilläggsbelopp och kan därmed bidra till en ökad likvärdighet och rättssäkerhet. Att göra förtydliganden avseende gränsdragningen mellan vad som omfattas av grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet ligger inte inom ramen för uppdraget. Detta bedöms inte heller vara möjligt att i närmare detalj reglera på sådant sätt som efterfrågas av flera av remissinstanserna.

4.3 Resursskolor

Skolverket konstaterar att det till den beskrivna problembilden⁴⁴ finns uttalanden om att fristående skolor har haft svårt att bedriva långsiktig verksamhet på grund av osäker finansiering. Det finns synpunkter om att systemet med grundbelopp och tilläggsbelopp inte fungerar för resursskolor som är beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever. I det här avseendet har dock regeringen framhållit, såsom regelverket är utformat, att villkoret för utbetalning av tilläggsbelopp är att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. I sammanhanget finns uttalanden från regeringen om att det trots detta, genom ett tydligare och mer förutsägbart regelverk på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter, skapas förutsättningar för en stabilare finansiering.⁴⁵

⁴⁴ Se avsnitt 1.2 och bilaga 4.

⁴⁵ Se prop. 2021/22:156 s. 97.

Eftersom uppdraget till Skolverket rör såväl fristående förskolor som fristående skolor har myndigheten därmed utgått från den problematik som på ett mer övergripande plan har framförts finns i systemet med dagens tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp i förhållande till resursskolor har därför inte särskilt tagits i beaktande inom ramen för uppdraget.

Trots att Skolverket inte särskilt har belyst problematiken med tilläggsbelopp avseende resursskolor har remissinstanserna, bland annat Friskolornas riksförbund och Utvecklingspedagogik Sverige AB, inkommit med synpunkter om att det saknas tydliggöranden för elever på resursskolor. Skolverket bedömer att den problematik som remissinstanserna har lyft om behovet av ytterligare reglering avseende ersättning för resursskolor inte nämns särskilt i uppdraget. Skolverket har därför valt att inte göra några ytterligare tillägg i förslagen än vad som har redovisats i avsnitt 3.

Ytterligare en aspekt som har lyfts av Vintertullsskolan i Stockholm AB är att förslagen inte speglar vad som anges i uppdraget om att särskilt beakta vad som anförs om långvarig skolfrånvaro. Vintertullsskolan i Stockholm AB hänvisar bland annat till Skolkostnadsutredningens förslag.⁴⁶ Remissinstansen framför att eftersom elever med störst behov av särskilt stöd ska prioriteras om det inte finns plats för alla sökande till en resursskola, kommer resursskolorna hamna i en mycket besvärande situation vid antagningar av elever. Enligt Vintertullsskolan i Stockholm AB finns därmed en risk att resursskolorna ”fyller” skolan med elevkategorin “elever med långvarig skolfrånvaro”, vilka inte har rätt till tilläggsbelopp. Skolverket bedömer att den beskriva problematiken kan uppstå i och med att det alltid ska göras en individuell bedömning av om det finns förutsättningar för tilläggsbelopp, men att tillägget om långvarig skolfrånvaro inte i sig per automatik medför att den beskrivna situationen riskerar att uppstå.⁴⁷

4.4 Kostnadmässiga konsekvenser

Region Gotland anser att förslagen kommer att underlätta en viss kategorisering, trots att uppräkningsen inte är uttömmande, vilket bör leda till att både hanteringen och bedömningen av ansökningar blir förenklade och mer likvärdiga. Mora kommun har i sitt remissvar uttalat att förslagen inte, vad de kan se, innebär några ökade kostnader men att de avser att följa kostnadsutvecklingen. Kommunen anför att de ser positivt på att det förtydligas vad som ska finnas med i ansökningar om tilläggsbelopp, då beslutsunderlagen från enskilda huvudmän har varierat och i vissa fall krävt stor administration för att få in rätt underlag. Jönköpings kommun anger att förslagen kan komma att eventuellt medföra fler ansökningar och högre kostnader i och med mer omfattande områden för

⁴⁶ Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66). Även Waldorfskolofederationen tar upp betänkanterna.

⁴⁷ Riksdagen har beslutat om ändringar om urval avseende resursskolor. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2023, men ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas höstterminen 2024. Se 9 kap. 15 och 17 §§, 10 kap. 35 § samt 34 § skollagen, vilka bland annat anger följande: ”Om det inte finns plats för alla sökande till en viss resursskola ska ett urval göras. Vid urval ska de elever som har störst behov av det särskilda stöd som resursskolan erbjuder prioriteras.”

tilläggsbelopp. Kommunen framför dock att förslagen generellt borde kunna innebära effektivare administration för sökandena och hemkommunerna.

Kiruna kommun framför att de inte instämmer i Skolverkets bedömning⁴⁸ avseende de kostnadmässiga konsekvenserna, utan menar i stället att handläggningstiden kommer att öka eftersom det i förslagen är fler kategorier av barn och elever som en enskild huvudman kan komma att lämna in ansökningar för. Även Ystads kommun och Örebro kommun uttalar att de anser att förslagen kommer medföra ytterligare administration och medföra kostnadskonsekvenser. Örebro kommun anger även att de bedömer att förslagen fortsatt medför en osäkerhet för den enskilda huvudmannen. Friskolornas riksförbund framför att barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder under åren inte har fått den resursfördelning som de har rätt till. Om bestämmelserna ändras så att det blir en mer likvärdig bedömning över hela landet beträffande de åtgärder som kan berättiga till tilläggsbelopp, kommer detta enligt Friskolornas riksförbund, medföra ökande kostnader för kommunerna.

I enlighet med Skolverkets bedömning i konsekvensutredningen⁴⁹ kan förslagen medföra att vissa kommuner kan få högre eller lägre kostnader, beroende på den tidigare hanteringen av tilläggsbelopp. För vissa enskilda huvudmän kan förslagen på samma sätt innebära att de kan få högre kostnader än i dag, men det kan även medföra lägre kostnader beroende på hur kommunerna tidigare har handlagt ansökningar om tilläggsbelopp.

4.5 Avseende tidpunkten för ikraftträdande

Skolverket har i konsekvensutredningen redogjort för myndighetens bedömning om att förslagen bör träda i kraft den 1 juli 2024 och ska kunna tillämpas i samband med att ett nytt läsår startar. Förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd bör träda i kraft vid samma tidpunkt som de föreslagna ändringarna på förordningsnivå. Om detta inte är möjligt ser dock Skolverket inte några egentliga hinder mot att myndighetsföreskrifterna träder i kraft något senare.⁵⁰ Idéburna skolors riksförbund har föreslagit att förändringarna ska träda i kraft tidigare än 1 juli 2024. Skolverket har inte någon annan uppfattning än den som myndigheten redan har beskrivit.

I sammanhanget har Mora kommun angett att det är viktigt att stödmaterialet om tilläggsbelopp utökas ytterligare och att det finns färdigt när förordningsändringarna träder i kraft. Mora kommun framför även önskemål om att det ska finnas webbutbildningar inför förändringarna i regelverket. För det fall att förslagen genomförs bedömer Skolverket att stödmaterialet behöver uppdateras, vilket lämpligen bör ske vid samma tidpunkt som ändringarna träder i kraft.

⁴⁸ Se bilaga 4.

⁴⁹ Se bilaga 4.

⁵⁰ Se bilaga 4.

4.6 Avseende implementeringsbehov

Skolverket har inte inom ramen för uppdraget tagit ställning till behov av att bevaka implementeringen. Föräldranätverket Rätten till utbildning framför att Skolverket även bör bevaka den fortsatta utvecklingen kopplat till elevernas rättssäkerhet kring beslut om tilläggsbelopp, och vid behov ytterligare förtydligar förordningar, föreskrifter och allmänna råd. MFD uttalar också att ändringarna bör följas upp efter ett antal år, för att se utfallet.

I sammanhanget kan Skolverket notera att regeringen i förarbetena uttalat följande. ”Regeringen avser att följa utvecklingen i fråga om tilläggsbeloppen noga. Regeringen delar Friskolornas riksförbunds uppfattning att en myndighet inom viss tid bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen utifrån dess syfte. Regeringen bedömer att det är lämpligt att ge ett sådant uppdrag tre år efter att föreskrifterna har trätt i kraft för att kunna överblicka systematiska effekter.”⁵¹

Skolverket instämmer i att det är lämpligt att göra en sådan översyn.

⁵¹ Se prop. 2021/22:156 s. 104.

Referenser

Skollagen (2010:800),

Skolförordningen (2011:185),

Gymnasieförordningen (2010:2039),

Förvaltningslagen (2017:900),

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

Lagen (2022:1250) om egenvård,

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,

Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*,

Prop. 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*,

Prop. 2015/16:134 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*,

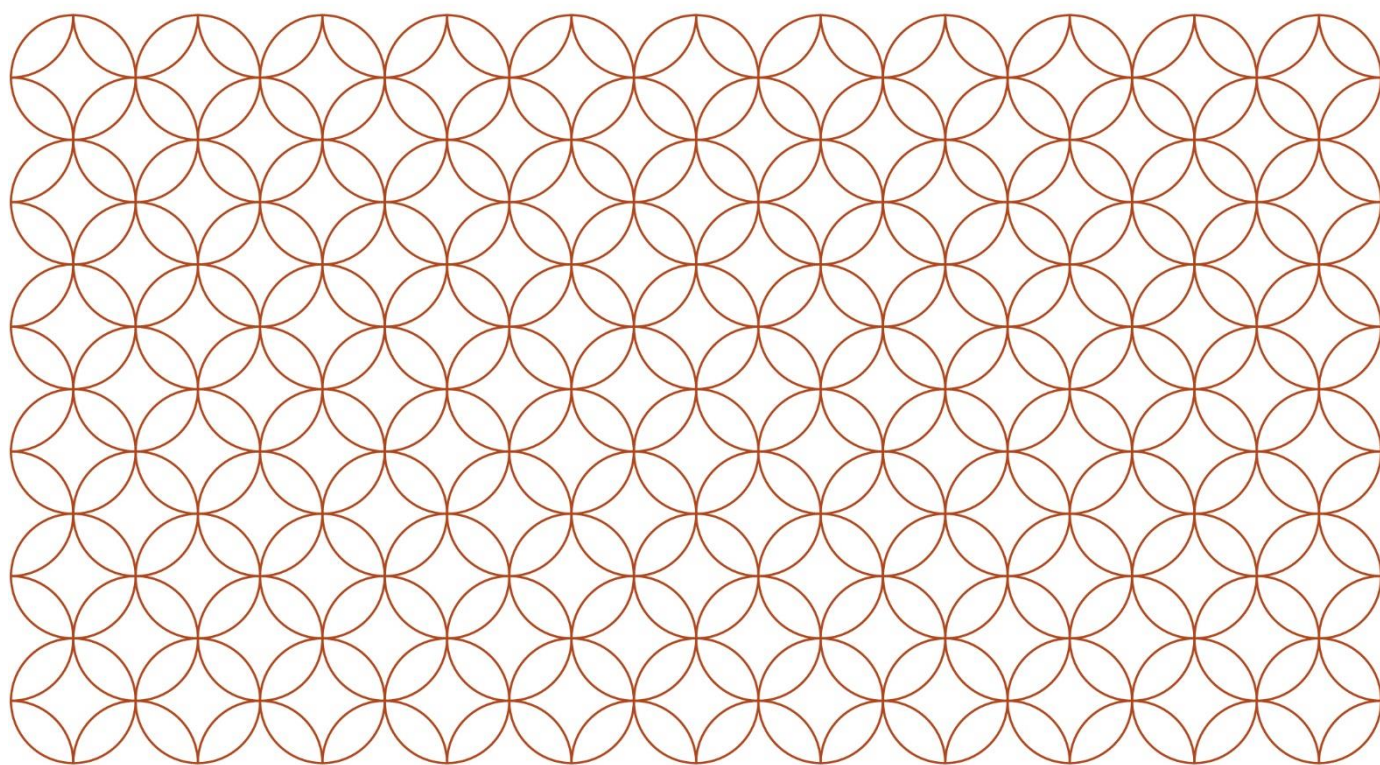
Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*,

Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*,

SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*,

Vägledande avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 ref. 8, och

Vägledande avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2020 Not 4.



Skolverket

www.skolverket.se