

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**

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

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.

Innehållsförteckning

Bakgrund	3
A Allmänt.....	4
1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå.....	4
Avgränsning avseende enskilt bedriven pedagogisk omsorg.....	5
1.2 Skolverkets förslag.....	6
Förslag till förordning om ändring i skolförordningen	6
Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen	8
Förslag till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.....	9
2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	13
2.1 Alternativa lösningar.....	13
2.2 Effekter av att någon reglering inte kommer till stånd.....	14
3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	15
4. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför	15
4.1 Kostnadsmissiga konsekvenser	15
Kostnadsmissiga konsekvenser för kommuner.....	15
Kostnadsmissiga konsekvenser för enskilda huvudmän	15
Kostnadsmissiga konsekvenser för staten.....	16
5. Övriga konsekvenser	16
5.1 Konsekvenser för barn och elever.....	16
5.2 Jämställdhetsperspektiv och funktionshinderperspektiv.....	16
5.3. Nationella minoriteter	17
6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	17
7. Uppgifter om bemyndiganden	17
8. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande	17
B Kommuner och regioner	18
C Företag.....	18
D Samråd	19
E Kontaktpersoner.....	19

Bakgrund

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.¹ För förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan² och enskilt bedriven pedagogisk omsorg anges i skollagen (2010:800) 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 betala tilläggsbelopp för ett barn eller en elev, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. I 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen (2011:185) anges att det med tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 § skollagen avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter. I bestämmelsens andra stycke anges att det, utöver vad som anges i första stycket, med tilläggsbelopp enligt 10 kap. 39 § skollagen avses ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning eller deltar i lovskola, och enligt 11 kap. 38 § skollagen ersättning för elever som ska ges modersmålsundervisning. I 13 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) anges att det med tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 §, 17 kap. 34 §, 19 kap. 47 § och 22 kap. 20 § skollagen avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter, och för modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning. En kommuns beslut om bidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.³

Regeringen har i maj 2022 gett Skolverket i uppdrag⁴ 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. Skolverket har även fått i uppdrag att ta fram förslag till myndighetsföreskrifter om bestämmandet av detta bidrag. Inom ramen för uppdraget ska Skolverket beakta det som anges i propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop. 2021/22:156) i fråga om problembilden med dagens tilläggsbelopp, och om behovet av förtydliganden i såväl skolförordningen som i gymnasieförordningen samt i myndighetsföreskrifter. Skolverket ska inom detta uppdrag 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). Inom ramen för uppdraget ska Skolverket redovisa

¹ Se 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).

² Från och med den 2 juli 2023 ska grundsärskolan benämnas anpassade grundskolan samt gymnasiesärskolan ska benämnas anpassade gymnasieskolan. I Skolverkets förslag anges dock redan nu de nya namnen på de aktuella skolformerna.

³ Se 28 kap. 5 § 2 skollagen.

⁴ Uppdrag 25 i Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2022, se regeringens ändringsbeslut 2022-05-12 i ärendena med dnr U2021/03103 och U2022/01980.

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.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå

Syftet med den gällande regleringen om tilläggsbelopp är att säkerställa att barn och elever i verksamheter med enskild huvudman ska få det särskilda stöd som de har rätt till. Bidraget i form av tilläggsbelopp avser sådana stödåtgärder av extraordinärt slag som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för ett enskilt barns eller en enskild elevs räkning. Den nuvarande regleringen är från 2016, då det gjordes vissa ändringar i såväl skollagen som i skolförordningen och i gymnasieförordningen. Ändringarna i regelverket fattades för att klargöra att tilläggsbelopp även kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som exempelvis ett barn eller en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen. Det skedde mot bakgrund av den rättspraxis som hade utvecklats i vad som regeringen bedömde som en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp.⁵

Regeringen har i propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop. 2021/22:156) uttalat att det även fortsatt finns problem med hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar och att det finns synpunkter på hur hanteringen av det tilläggsbelopp som kommuner ska lämna till enskilda huvudmän för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd fungerar. I flera utredningar⁶ har problem med tilläggsbelopp tagits upp och det finns i dessa uttalanden om att dagens system inte fungerar tillfredsställande. Detta kan medföra att barn och elever, vilka har ett omfattande behov av särskilt stöd, inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. Det har tagits upp att bedömningen av en elevs individuella behov behöver bli mer likvärdig över hela landet.⁷ Även i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) har problembilden kring systemet med tilläggsbelopp belysts, varmed även en problematik kring elever med långvarig frånvaro har tagits upp.⁸

Skolverket har inom ramen för uppdraget utgått från den problembild som anges ovan. Skolverket bedömer vidare att det utifrån den beskrivna problematiken 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 bedöms även vara 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.⁹

Mot bakgrund av den beskrivna problembilden kring systemet med tilläggsbelopp har Skolverket sedan tidigare haft i uppdrag¹⁰ 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 och förtydliga vilka krav som bör ställas på

⁵ Se propositionen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd (prop.2021/22:156) s. 95.

⁶ Se hänvisningar i prop. 2021/22:156 s. 16 f.

⁷ Se prop. 2021/22:156 s. 16 f. samt s. 91 ff.

⁸ Se propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) s. 94.

⁹ Se prop. 2021/22:156 s. 96.

¹⁰ Uppdrag 9 i Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2021. Se även Skolverkets ärende med dnr 2021:965.

både ansökan och utredning samt göra en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Skolverket redovisade uppdraget under 2021. Regeringen har därefter gjort bedömningen att Skolverkets framtagna stödmaterial kan vara till hjälp för en mer likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp, men det bedöms inte vara tillräckligt. Enligt regeringens mening råder det, trots vidtagna åtgärder och gällande rättspraxis, inte någon samstämmig bild mellan kommuner och enskilda huvudmän om hur regelverket ska tillämpas, dvs. vad tilläggsbelopp ska lämnas för och inte. Det bedöms vidare finnas kvar oklarheter i gränsdragningen mellan vad som ska ingå i grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet. Mot bakgrund av det som sammantaget har kommit fram har regeringen bedömt att det finns starka skäl att förtydliga regelverket avseende tilläggsbelopp ytterligare.¹¹ Med anledning av detta har Skolverket fått det nuvarande uppdraget att föreslå förtydliganden på förordningsnivå, men även att ta fram förslag till klargörande och exemplifierande myndighetsföreskrifter som kan bidra till att bedömningarna av ett barns eller en elevs individuella stödbehov ska bli mer rättssäker och likvärdig över landet. Tydligare föreskrifter om tilläggsbelopp anges i förarbetena kunna bidra till mindre resurskrävande administration för såväl fristående skolor som kommunerna, men även ett minskat antal överklaganden.¹²

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 omsorg¹³. Uppdraget i Skolverkets regleringsbrev, om att lämna förslag till revidering 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, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.¹⁴ I förarbetsuttalandena förtydligas att även om det främst talas om stödåtgärder för elever, får uttalandena anses gälla också för barn i förskolan. Det anges också att avsikten är att systemet med tilläggsbelopp ska tillämpas på motsvarande sätt beträffande pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.¹⁵ 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 det aktuella uppdraget kunna göra relevanta avvägningar avseende frågan om den problembild som

¹¹ Se prop. 2021/22:156 s. 96 f. samt s. 100 ff.

¹² Se prop. 2021/22:156 s. 100 ff. samt s. 112.

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

¹⁴ Se 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.

¹⁵ Se 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.

lyfts, och i så fall i vilken mån, den omnämnda problematiken även riskerar att medföra att barn i enskilt bedriven pedagogisk omsorg inte får det stöd som de har rätt till enligt skollagen. Det är alltså, såvitt Skolverket kan bedöma, inte närmare belyst i vare sig förarbetena eller i rättspraxis¹⁶ om enskilda huvudmän och kommuner gör olika bedömningar vad gäller rätten till tilläggsbelopp för omfattande behov av särskilt stöd i enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Det är inte heller möjligt att inom tidsramen för det aktuella regeringsuppdraget göra en sådan fördjupad utredning. Mot denna bakgrund har Skolverket valt att avgränsa förslagen till såväl ändringar i skolförordningen som förslagen till myndighetsföreskrifter till endast de skolformer och till fritidshemmet som omfattas av regleringen i 29 kap. 26 § andra stycket skollagen. Förslagen omfattar således inte tilläggsbelopp för barn i behov av extraordinära stödåtgärder i enskilt bedriven pedagogisk omsorg.

1.2 Skolverkets förslag

Förslag till förordning om ändring i skolförordningen

Skolverket föreslår en ändrad lydelse i 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen, med innebörden att tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 § skollagen avser ersättning för extraordinära stödåtgärder. Bestämmelsen i sin helhet föreslås således endast ange vad som avses med tilläggsbelopp, nämligen ersättning för extraordinära stödåtgärder, ersättning för elever som under vissa angivna förutsättningar ska ges modersmålsundervisning eller deltar i lovskola. Förslagen till ändring innebär inte någon ändring i sak.

Skolverket föreslår även att det ska införas tre nya paragrafer, 14 kap. 8 a, b och c §§ skolförordningen.

Förslaget till en ny paragraf, i 14 kap. 8 a § skolförordningen, syftar till att förtydliga vad som ska avses med begreppet extraordinära stödåtgärder. Förslagen till förtydliganden föreslås mot bakgrund av att den nuvarande lydelsen i 14 kap. 8 § första stycket¹⁷ skolförordningen inte tydligt definierar vad som avses med extraordinära stödåtgärder. Skolverket bedömer att det, utifrån den problembild som har beskrivits, finns skäl att göra föreslagna förtydliganden i en ny bestämmelse.

Skolverket har beaktat relevanta uttalanden i förarbetena som rör tilläggsbelopp. I detta sammanhang finns uttalanden som anger att för att tilläggsbelopp ska utgå bör det vara fråga om stödåtgärder av extraordinärt slag, som inte har koppling till den vanliga undervisningen och som innebär att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Stödet bör, enligt förarbetena, väsentligt avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla.¹⁸ Trots de ändringar som skedde i regelverket, som trädde i kraft 2016, för att klargöra att tilläggsbelopp även kan lämnas för sådana extraordinära stödåtgärder som exempelvis ett barn eller en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen bedömer Skolverket att ytterligare förtydliganden behöver göras.

I 8 a § första stycket skollagen föreslår Skolverket således en definition av extraordinära stödåtgärder som innebär att det avses stödåtgärder som väsentligt avviker från det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas och som innebär att betydande resurser måste

¹⁶ De avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som finns berör inte tilläggsbelopp i enskild bedriven pedagogisk omsorg.

¹⁷ Med tilläggsbelopp enligt 8 kap. 23 §, 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 §, 11 kap. 38 § och 14 kap. 17 § skollagen avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

¹⁸ Se prop. 2015/16:134 s. 12.

avsättas för ett barns eller en elevs räkning. Vidare föreslås att det vid bedömningen av om en viss stödåtgärd utgör en extraordinär stödåtgärd ska åtgärdens omfattning och varaktighet särskilt beaktas. Även dessa hänsynstaganden har berörts i förarbetena.¹⁹ Skolverket föreslår således en lydelse som översiktligt avser att förtydliga att begreppet extraordinära stödåtgärder ska avse sådant särskilt stöd som förskolan eller skolan visserligen är skyldiga att tillhandahålla men som avser att mer betydande resurser än vad som normalt sett kan anses omfattas inom ramen för kostnadsposterna som ryms inom grundbeloppet.

Idag anges i den befintliga lydelsen i 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen att tilläggsbelopp avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder. I förslaget föreslås att det i stället i 14 kap. 8 a § andra stycket skolförordningen förtydligas att extraordinära stödåtgärder kan avse assistenthjälp, anpassning av lokaler, särskilda lärverktyg, åtgärder som vidtas i syfte att skapa särskilt små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens 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.²⁰ Avseende förslaget att det i bestämmelsen ska anges att det med extraordinära stödåtgärder även avses åtgärder som vidtas i syfte att skapa särskilt små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens har Skolverket beaktat behovet av att det, enligt förarbetena, kan finnas anledning att förtydliga att vissa elever har behov av en helt anpassad lärmiljö med väldigt små elevgrupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens.²¹

Mot bakgrund av förarbetsuttalandena²² 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. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan dessa utgöra extraordinära stödåtgärder, men en bedömning ska alltid göras av om det utifrån barnets eller elevens behov av omfattade särskilt stöd är sådana åtgärder som medför rätt till ersättning i form av tilläggsbelopp eller inte. Förslagen till åtgärder är därmed inte uttömmande.

Förslagen avseende de uppräknade åtgärderna är inte uppdelade utifrån en viss verksamhet eller skolform. Jämfört med utformningen av de bestämmelser som avser grundbeloppet i skolförordningen²³ 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 vara antingen en eller flera typer av åtgärder, och även andra åtgärder än de som anges i förslaget till bestämmelse, som behöver vidtas beroende på barnets eller elevens behov samt även beroende på verksamheten och skolformen. Det är därmed viktigt att betona att Skolverkets avsikt med förslagen till exempel i 14 kap. 8 a § andra stycket inte ska tolkas som en uttömmande uppräkningslista. Det kan även finnas andra

¹⁹ Se prop. 2015/16:134 s. 11.

²⁰ Se även prop. 2015/16:134 s. 12.

²¹ Se prop. 2021/22:156 s. 101 och aktuellt regeringsuppdrag.

²² I propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (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.”

²³ Se 14 kap. 4-7 §§ skolförordningen.

bakomliggande faktorer och omständigheter, såväl fysiska, sociala som kognitiva, som medför att barnet eller eleven är i behov av extraordinära stödinsatser.

Förslaget till den nya bestämmelsen, i 14 kap. 8 a § skolförordningen, bedöms i sin helhet vara i linje med förarbetsuttalandena om att tilläggsbelopp visserligen kan lämnas också för sådana extraordinära stödåtgärder som ett barn eller en elev är i behov av i undervisningen, men det omfattande behovet av särskilt stöd kan finnas även i andra delar av utbildningssituationen. Tilläggsbelopp ska endast lämnas för stödåtgärder som går väsentligt utöver vad som ersätts genom grundbeloppet.²⁴ Förslaget medför således inte i sak någon ändring av gällande reglering och rättspraxis. Innebörden är, precis som idag, att bidrag i form av tilläggsbelopp även fortsatt endast ska beviljas i undantagsfall²⁵, då möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är mycket begränsade.²⁶

I nuvarande lydelse av 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen anges skrivningen ”däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter”. I förarbetsuttalandena 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.²⁷ 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 tillgodose regeringens uttalanden om att Skolverket ska beakta problematiken med långvarig skolfrånvaro inom ramen för uppdraget.²⁸ I likhet med regeringen bedömer Skolverket att det även vid långvarig skolfrånvaro kan finnas elever i behov av extraordinära stödåtgärder.

I en ny bestämmelse, med beteckningen 14 kap. 8 b §, föreslås att en enskild huvudman som ansöker om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska lämna de uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbelopp. Bestämmelsen föreslås mot bakgrund av att Skolverket bedömer att det finns skäl att reglera i förslaget till myndighetsföreskrifter om vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna in vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

I en ny bestämmelse, med beteckningen 14 kap. 8 c §, föreslås att Skolverket får meddela ytterligare föreskrifter om tilläggsbelopp enligt 14 kap. 8 § första stycket om vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman som ansöker om bidrag i form av tilläggsbelopp och bestämmandet av tilläggsbelopp. Förslaget till bemyndigande 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.²⁹

Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen

Skolverket föreslår en ändrad lydelse i 13 kap. 7 § skolförordningen. Förslaget innebär att med tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 §, 19 kap. 47 § och 22 kap. 20 § skollagen avses ersättning för extraordinära stödåtgärder.³⁰ I likhet med förslaget till ändringar i

²⁴ Se prop. 2015/16:134 s. 18.

²⁵ Se till exempel HFD 2012 ref. 46.

²⁶ Se prop. 2008/09:171 s. 35.

²⁷ Se prop. 2015/16:134 s. 12.

²⁸ Se prop. 2021/22:158 s. 94 och aktuellt regeringsuppdrag.

²⁹ Se prop. 2021/22:156 s. 100.

³⁰ 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

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 att det i 13 kap. 7 § gymnasieförordningen endast anges att det med tilläggsbelopp avses dels ersättning för extraordinära stödåtgärder, dels modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

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.³¹

Lydelsen i förslaget till ny 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen är densamma som förslaget till 14 kap. 8 a § skolförordningen, men gäller endast elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Se ovan om Skolverkets överväganden till förslaget.

På samma sätt som i förslaget till ändring i skolförordningen föreslår Skolverket att det ska införas två nya bestämmelser, med beteckningarna 13 kap. 7 b och 7 c §§ gymnasieförordningen. Lydelsena som föreslås är i huvudsak desamma som förslagen till lydelse i 14 kap. 8 b och c §§ skolförordningen. Se ovan om Skolverkets överväganden till förslagen.

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

Skolverket föreslår nya föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder. I en inledande bestämmelse, 1 §, föreslås att det anges vad föreskrifterna och de allmänna råden reglerar. Det anges att föreskrifterna innehåller dels bestämmelser om vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna vid en ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder enligt 14 kap. 8 b § skolförordningen och 13 kap. 7 b § gymnasieförordningen, dels bestämmelser om bestämmandet av bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

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 underlaget 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 till 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 uttalat att det framtagna stödmaterialet kan vara till hjälp för en mer likvärdig tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp, men att det inte bedöms vara tillräckligt. Regeringen har angett att bindande föreskrifter på ett helt annat sätt kan få effekt för likvärdigheten

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 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 §§. 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.

³¹ Av 17 kap. 36 § skollagen framgår det 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.

eftersom de är bindande.³² Skolverket instämmer i den bedömningen och har därför utgått från det framtagna stödmaterialet vid utformningen av föreskrifterna. Med utgångspunkt i stödmaterialet föreslår Skolverket att det ska regleras vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

Förslagets tillämpningsområde har vidare sin grund i att regeringen har möjlighet att subdelegera till den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.³³

Skolverket föreslår att föreskrifternas tillämpningsområde anges i 2 §. Enligt förslaget ska bestämmelserna gälla för förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, om inte annat anges. 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 är i stort densamma oavsett skolform. I de fall där Skolverket gör bedömningen att det finns skillnader, utifrån en viss skolform, framgår det av den aktuella bestämmelsen. Även den föreslagna bestämmelsen om bestämmandet av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder bedöms av Skolverket vara relevant oavsett vilken skolform som ansökan gäller.

Skolverket föreslår vidare att det i 3 § ska anges vilka uppgifter en enskild huvudman ska lämna vid ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder enligt 14 kap. 8 första stycket och 8 a §§ skolförordningen och 13 kap. 7 § 1 och 7 a § gymnasieförordningen. Skolverket föreslår att huvudmannen ska lämna följande uppgifter vid ansökan:

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. relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan eller elevens åtgärdsprogram, och
5. kostnaderna för de extraordinära stödåtgärderna och en beskrivning av hur dessa kostnader har beräknats.

I enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 2 § föreslås bestämmelsen i 3 § första stycket om vilka uppgifter som ska lämnas vid ansökan gälla för förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

I stödmaterialet har Skolverket beskrivit vilka uppgifter som en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder bör innehålla.³⁴ Skolverket har gjort en avvägning avseende vilka uppgifter som är av sådan relevans att dessa ska föreslås som bindande regler. Skolverket bedömer att de uppgifter som anges i förslaget, som bygger på det som finns angivet i Skolverkets framtagna stödmaterial, är av en sådan vikt att det finns skäl att särskilt reglera att sådant underlag ska lämnas in vid en ansökan om tilläggsbelopp från en

³² Se prop. 2021/22:156 s. 96 samt s. 100.

³³ Se 29 kap. 26 § andra stycket skollagen.

³⁴ Se [Ansöka om tilläggsbelopp - Skolverket](#).

enskild huvudman till hemkommunen. Bindande regler kan i sin tur bidra till en mer enhetlig tillämpning vid bedömningar av den aktuella ersättningen avseende tilläggsbelopp.

I jämförelse med det framtagna stödmaterialet föreslår dock Skolverket att det enligt 3 § första stycket 4 endast är nödvändigt att lämna in relevanta uppgifter från den kartläggning av barnets behov som har gjorts i förskolan eftersom det kan finnas anledning att göra en avgränsning avseende vilka uppgifter som behövs i den aktuella ansökan. Denna avgränsning föreslås mot bakgrund av att det är viktigt att tänka på att ansökan och eventuella bilagor är allmänna handlingar, och att vissa uppgifter som lämnas i ansökan kan omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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 använts. Skolverket bedömer att det finns skäl att inhämta uppgifter om det ovan nämnda 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.

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, i förekommande fall, även ska 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.

Bestämmelsen föreslås gälla i de fall ansökan avser en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Att uppgifterna ska lämnas i förekommande fall innebär att de ska lämnas i de fall det är aktuellt att lämna sådana uppgifter. Mot bakgrund av att tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd bedömer Skolverket att kravet om att lämna uppgifter om de extra anpassningar och det särskilda stöd som eleven har fått, enligt 3 § tredje stycket 1, är befogat. Detsamma gäller kravet enligt 3 § tredje stycket 2 då det vid en utredning om särskilt stöd ska ske samråd med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.³⁵ Skolverket bedömer att förskolan, skolan eller fritidshemmet som utgångspunkt ska ha vidtagit extra anpassningar och relevant särskilt stöd samt genomfört samråd med elevhälsan för att komma fram till att eleven är i behov av extraordinära stödinsatser. Skolverket bedömer att även dessa uppgifter, utöver de uppgifter som i övrigt anges i 3 §, bidrar till såväl en förbättrad likvärdighet som tydlighet avseende vilka krav som ställs på enskilda huvudmän vid ansökan samt även medför att hemkommunen får tillräckligt underlag för att kunna bestämma tilläggsbeloppet.

Förslaget i 3 § tredje stycket 3 avser elever med långvarig skolfrånvaro, och gäller om ansökan avser en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. I de aktuella bestämmelser som förslaget hänvisar till i skollagen framgår att om en elev har upprepade eller längre

³⁵ Se 3 kap. 7 § andra stycket skollagen.

frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt.³⁶ 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.

Trots att det kan finnas svårigheter för den enskilda huvudmannen att i vissa fall inkomma med de uppgifter som i övrigt anges i 3 § bedömer Skolverket att det är av vikt att det även för elever med långvarig skolfrånvaro ska krävas in ett sådant underlag vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

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 kräver³⁷ 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 ska ersättas. Det belopp som bestäms ska dock 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 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.

³⁶ Se 7 kap. 19 a § första stycket, 15 kap. 16 § tredje stycket och 18 kap. 16 § tredje stycket skollagen.

³⁷ Se 23 § förvaltningslagen (2017:900).

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det Skolverket vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

2.1 Alternativa lösningar

Ett alternativ skulle kunna vara att föreslå en annan utformning av förslagen till föreskrifter. Det förslag till myndighetsföreskrifter och allmänt råd som avser hur tilläggsbelopp ska bestämmas är förtydliganden av uttalanden som har gjorts såväl i aktuella förarbetsuttalanden som i rättspraxis.³⁸ Det är inte givet att ett sådant förslag ska regleras i myndighetsföreskrifter, utan skulle i stället kunna regleras på förordningsnivå. Bestämmelserna om tilläggsbelopp på förordningsnivå³⁹ anger dock endast idag att det med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter. Utifrån de avvägningar som Skolverket har gjort, avseende behovet av såväl förtydliganden av vad som avses med extraordinära stödåtgärder som att förtydliganden behövs avseende vilka uppgifter som behövs vid en ansökan och vid bestämmandet av tilläggsbelopp passar de två sistnämnda förtydligandena, enligt Skolverkets bedömning, bättre i myndighetsföreskrifter. Förslaget till ändringar på förordningsnivå följer därmed den nu gällande strukturen och innehållet, och avser att förtydliga vad som avses med extraordinära stödåtgärder, bland annat genom att ange vissa ytterligare exempel i förslagen till bestämmelser.

Det skulle även vara möjligt att göra en ansats till att särskilja om vissa av de exempel på extraordinära stödåtgärder som föreslås på förordningsnivå enbart bör vara tillämpliga för en viss verksamhet eller skolform. Skolverket bedömer dock att behovet av en viss åtgärd, eller en kombination av extraordinära stödåtgärder, framför allt kan variera beroende på det enskilda barnets eller elevens särskilda behov och inte verksamhets- eller skolformen. Skolverket anser därmed att det inte är möjligt att uttömmande ange vilka extraordinära stödåtgärder som kan bli aktuella för ersättning i form av tilläggsbelopp, eller inom vilka skolformer en viss åtgärd berättigar till ersättning i form av tilläggsbelopp.

Ett annat alternativ till den föreslagna regleringen skulle kunna vara att utöka det stödmaterial som Skolverket redan har tagit fram i sitt tidigare regeringsuppdrag om tilläggsbelopp för resursskolor och som redovisades under 2021. I det uppdraget ingick att Skolverket skulle inhämta kunskaper och erfarenheter från SPSM, att tillgängliggöra den rättspraxis som finns avseende tilläggsbelopp och förtydliga vilka krav som bör ställas både på ansökan och utredning samt att återkomma med en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Skolverkets nuvarande uppdrag avser dock tilläggsbelopp till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Den beskrivna problematiken har alltså inte fokus på hur finansieringen av fristående resursskolor fungerar, utan bedöms vara mer omfattande och avser systemet med tilläggsbelopp på en mer övergripande nivå. Härutöver omfattar uppdraget en delvis nyanserad problembeskrivning, då bland annat det som anges om långvarig skolfrånvaro⁴⁰ inte ingick i det tidigare uppdraget. Stödmaterial skulle därmed behöva uppdateras, för att än bättre belysa regleringen som rör tilläggsbelopp i sin helhet. Oavsett att en sådan revidering av stödmaterial kan komma att

³⁸ Se prop. 2015/16:134 s. 24, HFD 2020 ref. 8 och HFD 2020 Not 4.

³⁹ Se 14 kap. 8 § första stycket skolförordningen och 13 kap. 7 § 1 gymnasieförordningen.

⁴⁰ Se prop. 2021/22:158 s. 94.

behöva göras, skulle det utan bindande bestämmelser ändå finnas en risk för en fortsatt olika förståelse för och tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp.

Ytterligare ett alternativ till förslagen skulle kunna vara att inte vidta några åtgärder alls. Alternativet att inte reglera i enlighet med förslagen skulle kunna innebära fortsatt risk för otydlighet och bristande likvärdighet, såsom beskrivits i problembilden. De ändringar avseende tilläggsbelopp som redan har införts i såväl skollagen som på förordningsnivå skulle i och för sig, tillsammans med förarbetsuttalanden avseende innebörden av regelverket, kunna anses vara tillräckligt tydliga i sin utformning. Det finns rättspraxis om tilläggsbelopp som, tillsammans med de förtydliganden som har gjorts i förarbetena över tid, bör kunna ge tillräcklig vägledning för såväl kommuner som enskilda huvudmän. Detta bör sammantaget redan i dag kunna anses bidra till en mer enhetlig hantering av tilläggsbelopp. Det skulle härmed kunna anses saknas anledning att mer detaljerat förtydliga vad som kan anses inrymmas i ersättningen avseende tilläggsbelopp. Eftersom det dessutom alltid ska göras en individuell bedömning i det enskilda fallet enligt gällande reglering i skollagen är det inte heller fullt ut möjligt att närmare ange vilka åtgärder som ska anses som extraordinära stödåtgärder. Vilka krav, i form av uppgifter, som bör ställas på en ansökan skulle även detta kunna anses vara något som inte heller bör regleras ytterligare, särskilt mot bakgrund av Skolverkets framtagna stödmaterial och även sett till att allmänna förvaltningsrättsliga regler, som nämnts, är tillämpliga⁴¹. Vid avslag på en ansökan om tilläggsbelopp är det dessutom redan i dag möjligt för enskilda huvudmän att överklaga beslutet.⁴² Det skulle kunna ifrågasättas om det är lämpligt att mer detaljerat föreslå ytterligare reglering, vare sig på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter, eftersom det snarare skulle vara en fråga för den fortsatta praxisbildningen att ge ytterligare vägledning på området. Skolverket bedömer dock att det finns behov av att göra vissa förtydliganden i nu gällande reglering och i nya myndighetsföreskrifter i syfte att främja en enhetlig tillämpning på området, varför alternativet att inte reglera i enlighet med förslaget inte bedöms som ett lämpligt alternativ.

2.2 Effekter av att någon reglering inte kommer till stånd

Skolverket bedömer, i likhet med uttalandena i uppdraget om föreskrifter om tilläggsbelopp⁴³, att en förtydligande reglering om tilläggsbelopp behövs. Det befintliga stödmaterial, som Skolverket tagit fram, innebär inte bindande reglering på området. Om en förtydligande reglering inte införs kan det, trots relevanta förarbetsuttalanden, rättspraxis och stödmaterial från myndigheten, även i fortsättningen finnas oklarheter kring vad som avses med extraordinära stödåtgärder. Detta kan medföra att barn och elever riskerar att inte få det stöd som de såväl har rätt till som behov av. Det kan därmed finnas en risk för rättsosäkerhet vid bedömningar av ansökningar om bidrag i form av tilläggsbelopp. Med en förtydligande reglering skulle detta enligt Skolverkets bedömning kunna undvikas, i vart fall till stor del. Det är dock inte möjligt att närmare och uttömmande reglera vilka åtgärder som alltid ska anses berättiga till bidrag i form av tilläggsbelopp. De förslag till ändringar på förordningsnivå som Skolverket föreslår kan trots det anses kunna bidra till en ökad likvärdighet, vilket får anses vara i linje med de förarbetsuttalanden som myndigheten har att beakta inom ramen för uppdraget. På samma sätt kan förslaget till myndighetsföreskrifter komma att bidra till en ökad enhetlighet vad gäller ansökningar och bestämmandet om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder.

⁴¹ Se 23 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴² Se 28 kap. 5 § 2 skollagen.

⁴³ Se avsnitt A.1.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Förslagen berör kommuner och enskilda huvudmän. Skolverket och SPSM berörs på ett sådant sätt att respektive myndighet kan behöva omarbeta relevant stödmaterial utifrån den föreslagna regleringen. Förslagen kommer även beröra allmänna förvaltningsdomstolar som hanterar överklaganden.

4. Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför

Skolverket bedömer att de nu föreslagna förslagen till såväl förordningsändringar som föreskrifter och allmänna råd inte i sig medför några särskilda konsekvenser och kostnader. Det gällande bestämmelserna om bidrag i form av tilläggsbelopp medför redan i dag vissa konsekvenser för kommuner och enskilda huvudmän. Förslagen innebär inte några nya skyldigheter eller åtaganden jämfört med dagens reglering, även om förslagen till myndighetsföreskrifter och allmänna råd kan komma att medföra vissa kostnader för administration. Enskilda huvudmän behöver redan idag lämna vissa uppgifter vid ansökan om tilläggsbelopp. Förslagen bör således, enligt Skolverket, vägas mot att förslagen till förtydliganden kommer att medföra en ökad förutsägbarhet för såväl enskilda huvudmän som kommunerna vid bestämmandet av tilläggsbelopp.

4.1 Kostnadsrässiga konsekvenser

Kostnadsrässiga konsekvenser för kommuner

Skolverket bedömer att de kostnadsrässiga konsekvenser som förslagen innebär inte kommer att medföra några ökade kostnader för kommunerna. Det är redan reglerat i skollagen att kommunerna är skyldiga att lämna tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. På förordningsnivå anges i dag ett antal extraordinära stödåtgärder som tilläggsbelopp ska lämnas för. Skolverkets förslag är inte heller avsett att innebära någon förändring i sak i förhållande till vad som redan följer av förarbetena till skollagen och rättspraxis på området.

Kostnadsrässiga konsekvenser för enskilda huvudmän

Skolverket anser även, i linje med det som regeringen har uttalat i aktuella förarbetsuttalanden⁴⁴, att ett förtydligt regelverk om tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och en mer likvärdig tillämpning innebär att det blir mer förutsägbart när tilläggsbelopp ska lämnas av hemkommunerna. Detta kan i sin tur innebära att de enskilda huvudmännen också kan effektivisera sin handläggning med ansökningar om tilläggsbelopp. Förslaget till myndighetsföreskrifter medför bindande bestämmelser avseende vilka uppgifter som ska finnas med vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder och kan enligt Skolverket meddelas inom ramen för den subdelegering som regeringen har möjlighet att bemyndiga myndigheten. Förslagen kan medföra att vissa enskilda huvudmän endera kan få högre kostnader än i dag, men det kan även medföra lägre kostnader beroende på hur kommunerna tidigare har handlagt ansökningar om tilläggsbelopp. Skolverket bedömer sammantaget att de kostnadsrässiga konsekvenser som förslagen innebär inte kommer att medföra några ökade kostnader för enskilda huvudmän.

⁴⁴ Se prop. 2021/22:156 s. 121.

Kostnadsmässiga konsekvenser för staten

Precis som regeringen konstaterar i aktuella förarbetsuttalanden⁴⁵, bedömer Skolverket att förslagen som omfattas av konsekvensutredningen inte heller innebär några kostnadsmässiga konsekvenser för staten. Regeringen har bedömt att ett bemyndigande till Skolverket om att meddela om ersättningar för extraordinära stödåtgärder i form av tilläggsbelopp bör rymmas inom ramen för avsatta medel. Skolverket gör i nuläget inte någon annan bedömning. Skolverket och möjligen även SPSM kan beröras genom att respektive myndighet kan behöva omarbeta relevanta stödjande dokument utifrån den föreslagna regleringen. I sammanhanget har regeringen även anfört att de förtydliganden som med anledning av uppdraget kan komma att beslutas på förordningsnivå och i nya myndighetsföreskrifter borde kunna bidra till färre överklaganden till allmän förvaltningsdomstol. Skolverket har inte någon annan uppfattning i frågan.

5. Övriga konsekvenser

5.1 Konsekvenser för barn och elever

Skolverket bedömer att förslagen är förenliga med Förenta nationernas konvention om barnens rättigheter (barnkonventionen) och med bestämmelsen i

1 kap. 10 § skollagen om att i all utbildning enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkten.

Syftet med förslagen är att främja att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att barn och elever får det stöd de behöver. En tydligare reglering syftar till att främja en mer likvärdig tillämpning när det gäller tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd. Förslagen till förtydliganden syftar alltså till att barn och elever fortsatt ska få det stöd som de även i dag har rätt till. Förslagen kan för såväl enskilda huvudmän som för kommuner komma att medföra en ökad tydlighet i regelverket om bestämmandet av tilläggsbelopp och avseende vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om tilläggsbelopp. Detta bör, enligt Skolverkets uppfattning, i sin tur medföra att barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder ges fortsatta och förbättrade möjligheter att få sina individuella behov tillgodosedda inom ramen för utbildningen. Skolverket bedömer att förslagen till ändringar på förordningsnivå och förslaget till nya myndighetsföreskrifter och allmänna råd därmed kommer att vara positiva i ett barnrättsperspektiv.

5.2 Jämställdhetsperspektiv och funktionshinderperspektiv

Skolverket bedömer att förslagen inte medför några negativa effekter i ett jämställdhetsperspektiv. Förslagen kan medföra en ökad likvärdighet vid tillämpningen när det gäller vilka barn och elever som har sådana stödbehov som berättigar till tilläggsbelopp. Såsom regeringen har uttalat kan det förhållandet att fler pojkar än flickor får särskilt stöd i skolan medföra att fler pojkar gynnas av en tydligare reglering.⁴⁶

Inom den grupp av barn och elever som är i behov av extraordinära stödåtgärder rymms även många barn och elever med funktionsnedsättning. Skolverket bedömer att förslagen, på samma sätt som andra barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder, är positiva även i ett sådant perspektiv.

⁴⁵ Se prop. 2021/22:156 s. 112.

⁴⁶ Se prop. 2021/22:156 s. 124.

5.3. Nationella minoriteter

Skolverket bedömer att förslagen inte kommer att medföra några särskilda effekter för de nationella minoriteterna.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Skolverket bedömer att förslagen inte påverkar de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU). Förslagen till reglering omfattas inte av några EU-rättsakter.

7. Uppgifter om bemyndiganden

Skolverket har i dag inte något bemyndigande att meddela föreskrifter om tilläggsbelopp. Sedan den 2 juli 2022 finns det en möjlighet för regeringen att subdelegera den aktuella föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer.⁴⁷ Enligt 29 kap. 26 § andra stycket skollagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer 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 bedriven 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 §§ och 25 kap. 11 och 13 §§. Inom ramen för uppdraget har Skolverket fått i uppdrag att föreslå föreskrifter på såväl förordningsnivå som i form av myndighetsföreskrifter. Med anledning av detta föreslår Skolverket även att myndigheten, i skolförordningen och i gymnasieförordningen, ska ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna vid en ansökan om bidrag i form av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder och bestämmandet av tilläggsbelopp.⁴⁸

8. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Förslagen ska, som nämnts, redovisas till regeringen senast den 15 augusti 2023. Skolverkets förslag till ändrade bestämmelser på förordningsnivå bedöms ligga i linje med dagens reglering avseende tilläggsbelopp och avser huvudsakligen förtydliganden kring vad som redan i dag gäller enligt aktuell lagstiftning och rättspraxis. Förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd är framtaget utifrån såväl aktuell rättspraxis som det stödmaterial som Skolverket redan har tagit fram. Förslaget till föreskrifter om vilka uppgifter som en enskild huvudman ska lämna in vid en ansökan om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder kommer att leda till att det ställs tydligare krav på de enskilda huvudmännen, vilket kan leda till att kommuner behöver uppdatera sin information och rutiner. Skolverket bedömer att detta inte kommer att medföra några större behov av tidsmässiga insatser.

Skolverkets förslag till förtydliganden avser såväl förslag till ändringar på förordningsnivå som förslag till nya myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Efter Skolverkets redovisning av uppdraget behöver myndigheten invänta beslut från regeringen om eventuella ändringar i bestämmelserna om tilläggsbelopp i skolförordningen och i gymnasieförordningen för att

⁴⁷ Se 29 kap. 26 § andra stycket skollagen.

⁴⁸ Se avsnitt 1.2.

kunna besluta om myndighetsföreskrifter. Dessutom behöver regeringen även bedöma om Skolverket ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter på det sätt som föreslås i denna konsekvensutredning. Om regeringen anser att Skolverket ska ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter, och utformningen av bemyndigandet blir det som föreslås i denna konsekvensutredning, bör ändringarna i skolförordningen och i gymnasieförordningen lämpligen kungöras en viss tid innan de träder i kraft så att föreskrifterna, om möjligt, hinner beredas på myndigheten så att de kan träda i kraft vid samma tillfälle. Skolverket bedömer att det är lämpligt att de nya föreslagna bestämmelserna, såväl i förordning som i myndighetsföreskrifter, kan tillämpas i samband med att ett nytt läsår startar. Skolverket föreslår därför att förslaget till ändringar i skolförordningen och i gymnasieförordningen bör träda i kraft den 1 juli 2024. Förslaget till myndighetsföreskrifter och allmänna råd bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Om detta inte är möjligt ser dock Skolverket inte några egentliga hinder mot att myndighetsföreskrifterna träder i kraft något senare.

B Kommuner och regioner

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller regioner i den mening som avses i 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regeringen har i aktuella förarbetsuttalanden⁴⁹ bedömt att möjligheten för regeringen att subdelegera rätten att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av bidrag i form av tilläggsbelopp för barn och elever i behov av omfattande särskilt stöd inte kommer att innebära några ändringar i vad myndighetsföreskrifterna kan reglera. I detta avseende har regeringen bedömt att ytterligare preciseringar av denna skyldighet inte medför någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utöver de möjligheter som regeringen har att själv meddela föreskrifter med stöd av det befintliga bemyndigandet i regelverket. Såsom regeringen bedömt kan vissa kommuner få högre eller lägre kostnader utan att det för den skull handlar om ett ökat kommunalt åtagande, beroende på hur kommunerna har hanterat ansökningar om tilläggsbelopp utifrån tolkningar av gällande reglering och rättspraxis. Förslagen till myndighetsföreskrifter och allmänna råd kommer, för det fall som Skolverket får bemyndigande och kan besluta om förslagen till ytterligare föreskrifter, att meddelas inom ramen för ett befintligt åtagande för kommunerna. Tydligare bestämmelser om tilläggsbelopp kan medföra en enklare handläggning hos kommunerna av ansökningar om tilläggsbelopp, även om vissa kommuner kan behöva uppdatera sina rutiner. De förslag som Skolverket föreslår är avsedda att medföra att tillämpningen ska bli mer likvärdig. Det kan innebära att vissa kommuner, beroende på den tidigare tillämpningen av regelverket och tolkningen av såväl förarbetsuttalanden som rättspraxis, även i fortsättningen kommer att ha samma kostnader som i dag. Andra kommuner kan få högre eller lägre kostnader utan att det för den skull handlar om ett ökat kommunalt åtagande. Skolverket instämmer i de hänsynstaganden som regeringen har gjort i detta sammanhang. Skolverket kan därmed inte se att förslagen kommer medföra några ytterligare konsekvenser för vare sig det kommunala självstyret eller ekonomiska konsekvenser.

C Företag

De företag som berörs är enskilda huvudmän för fristående förskolor och skolor. Fristående förskolor fanns under år 2021 i 242 kommuner och var till antalet 2 789 förskoleenheter. Totalt gick 108 488 barn i fristående förskolor.

⁴⁹ Se prop. 2021/22:156 s. 118.

Läsåret 2021/22 gick sammanlagt 178 207 elever i 828 fristående grundskolor som drevs av 562 enskilda huvudmän. Samma läsår gick totalt 110 461 elever i 460 fristående gymnasieskolor som drevs av 206 enskilda huvudmän. Inom friskolesektorn dominerar aktiebolagen. Den stora majoriteten av huvudmännen var små huvudmän som endast drev en eller två skolor, men det är samtidigt vanligt att enskilda huvudmän ingår i koncerner.

Läsåret 2021/22 omfattades 5,8 procent av eleverna i grundskolan av ett åtgärdsprogram, vilket motsvarar drygt 63 900 elever. I totalantalet elever omfattas såväl grundskolor med kommunala som enskilda huvudmän. När det gäller elever med behov av särskilt stöd och studiehandledning på modersmål finns det statistik avseende läsåret 2021/22 för fristående skolenheter i grundskolan. 178 207 elever i grundskolor med enskilda huvudmän hade vid det tillfället behov av särskilt stöd och studiehandledning på modersmålet. Av dessa var 89 591 flickor och 88 616 pojkar. Den totala andelen elever med ett åtgärdsprogram var 5,1 procent vid fristående skolenheter.

Skolverket bedömer dock att det inte är möjligt att närmare ange antalet enskilda huvudmän som kan komma att påverkas av förslagen. Det saknas statistik avseende antalet barn och elever som i dagsläget är i behov av extraordinära stödåtgärder. Som en följd av detta är det inte möjligt att närmare beräkna effekterna av bestämmelserna.

De konsekvenser Skolverkets förslag bedöms innebära för enskilda huvudmän har beskrivits tidigare.⁵⁰ Skolverket bedömer att regleringen inte får några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av vad som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

D Samråd

Inom ramen för uppdraget har Skolverket genomfört samråd med SPSM. Samråd har inte skett i övrigt.

E Kontaktpersoner

Sigrid Ekström, jurist

Avdelningen för verksamhetsstöd, Enheten för skoljuridik

e-post: sigrid.ekstrom@skolverket.se

Andreas Lindholm, jurist

Avdelningen för verksamhetsstöd, Enheten för skoljuridik

e-post: andreas.lindholm@skolverket.se

⁵⁰ Se avsnitt 4.1.