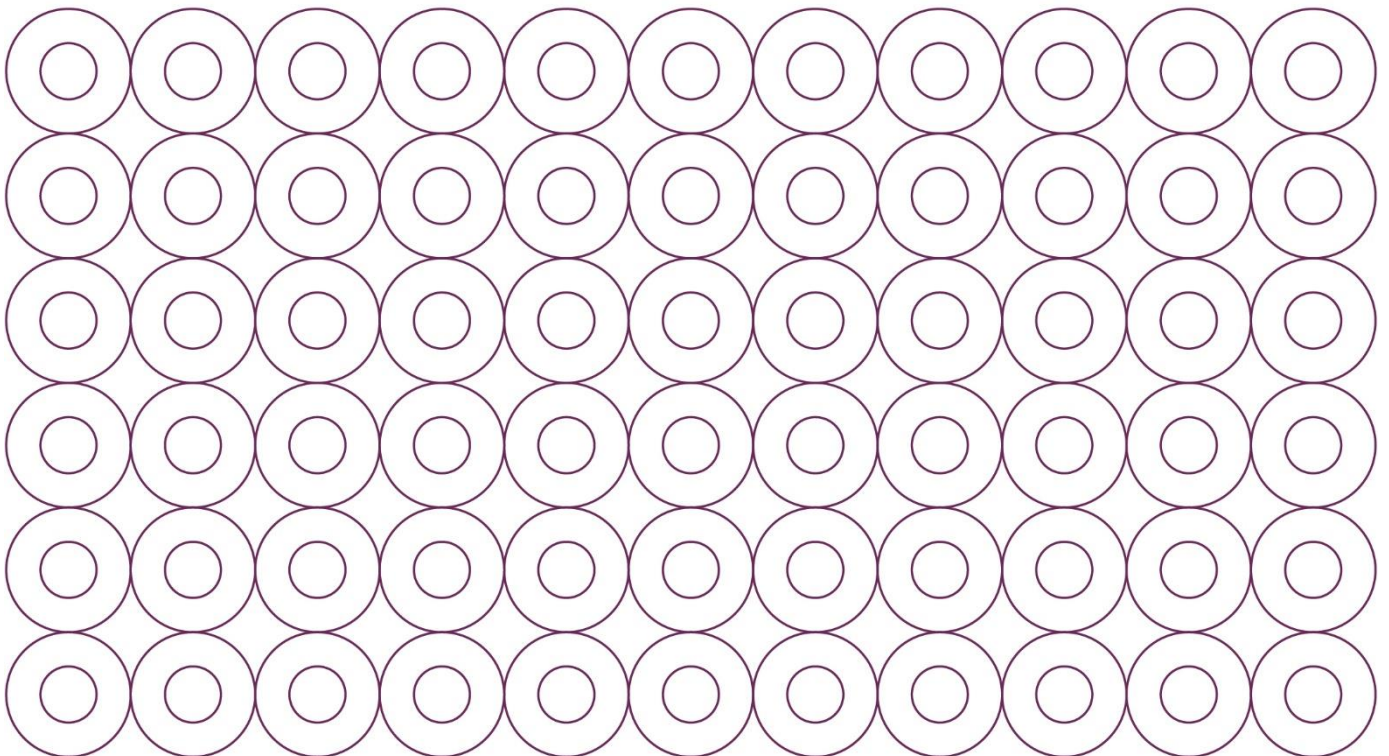




Utredning av kommuners hantering av tilläggsbelopp



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

www.skolverket.se/publikationer

ISSN: 1103-2421

ISRN: SKOLV-R-2021:9-SE

Skolverket, Stockholm 2021

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 4 |
| Inledning | 5 |
| Uppdraget | 5 |
| Syfte och genomförande..... | 6 |
| Reglering av ersättning till fristående skolor | 8 |
| Fristående resursskolor..... | 10 |
| Fristående resursskolor i de intervjuade kommunerna | 10 |
| Ersättning till fristående resursskolor i de intervjuade kommunerna..... | 12 |
| Hantering av tilläggsbelopp i de studerade kommunerna | 13 |
| Hantering av ansökan | 13 |
| Bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp | 18 |
| Ändrade arbetssätt och mer noggranna bedömningar | 24 |
| Bedömningarna är förenade med stora utmaningar | 24 |
| Många beslut överklagas | 25 |
| Sammanfattande slutsatser | 28 |
| Tydligare organisation och mer noggrann bedömning | 28 |
| Olika bild av vad tilläggsbelopp ska utgå för..... | 28 |
| Individuella bedömningar utgör en utmaning för kommunerna..... | 28 |
| Vissa skillnader i hantering av tilläggsbelopp | 29 |
| Ersättningen varierar mellan kommunerna | 29 |
| Variationen i andel avslag och beviljat belopp kan undersökas ytterligare..... | 29 |
| Bilaga 1 | 31 |
| Bilaga 2 | 34 |

Sammanfattning

Enskilda huvudmän har möjlighet att ansöka om ett så kallat tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd. Bidraget, som lämnas av elevens hemkommun, ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. För att tilläggsbelopp ska utgå bör det vara en fråga om extraordinära stödinsatser som innebär att betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning.

Skolverket har i regleringsbrevet för 2021 fått i uppdrag att genomföra en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. För att svara på uppdraget har Skolverket genomfört en utredning som baseras på intervjuer med tio kommuner som fördelar tilläggsbelopp. Fokus har riktats mot hur kommunerna organiserar arbetet med ansökningar om tilläggsbelopp, vilka uppgifter som krävs in vid ansökan samt hur bedömningen går till. Vi har även begärt in ett antal uppgifter rörande tilläggsbelopp från kommunerna som ingår i studien, så som antal inkomna ansökningar samt antal avslag vid bedömning om tilläggsbelopp.

Utredningens huvudsakliga resultat sammanfattas nedan:

- De flesta kommuner uppger att de under senare år byggt upp en tydligare organisation för hanteringen av tilläggsbelopp, som innefattar mer utvecklade riktlinjer och bedömningsgrunder. Det har enligt de intervjuade medfört att de nu genomför en mer noggrann bedömning av ansökningarna utifrån regelverket för tilläggsbelopp.
- Intervjuerna indikerar att det saknas en gemensam bild hos de sökande fristående verksamheterna och kommunen när det gäller vad tilläggsbelopp är och när det ska utgå. Kommunerna i studien har påtalat att det inte är ovanligt att de fristående skolorna söker medel för sådant stöd som kommunerna själva bedömer bör finansieras inom ramen för grundbeloppet. Även antalet ansökningar som avslås samt det relativt höga antalet beslut som överklagas indikerar att det saknas en samstämmig bild.
- Flera kommuner upplever att det är en utmaning att genomföra den individuella bedömningen som förutsätts i lagstiftningen. Det framförs till exempel att det inte finns en tydlig gräns mellan vad som är extraordinärt stöd i förhållande till det ordinarie stöd som skolan är skyldig att erbjuda eleven. En försvårande omständighet är även att kvaliteten på de ansökningar som kommunen får in i hög grad kan variera, enligt de intervjuade.
- Utredningen visar att andelen avslag vid ansökan om tilläggsbelopp varierar mellan kommunerna i studien. Även det belopp som beviljas per elev och barn varierar mellan kommunerna. Av studien framgår även att det finns vissa skillnader i hanteringen av ansökningar och bedömningen av dessa, till exempel har två kommuner definierat behovsgrupper för att underlätta bedömningen och bestämma storleken på det belopp som betalas ut.

Inledning

Enskilda huvudmän kan för barn och elever i omfattade behov av särskilt stöd erhålla ett så kallat tilläggsbelopp. Bidraget lämnas av elevens hemkommun och ges utöver det grundbelopp som huvudmannen får för varje elev. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov.

Tilläggsbelopp infördes i och med att nya regler för beräkning av kommunens bidrag till enskilda huvudmän trädde i kraft 2009. För att tilläggsbelopp ska utgå bör det, enligt förarbetena till lagstiftningen, vara en fråga om extraordinära stödinsatser som innebär att betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning.¹ Bidraget kan enligt skolförordningen (2011:85) avse ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas mot barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

Även om alla fristående skollagsreglerade verksamheter har möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp har tidigare undersökningar visat att tilläggsbelopp är en viktig ersättning särskilt för de fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd, s.k. resursskolor. Eftersom dessa skolor är särskilt profilerade mot elever i behov av särskilt stöd kräver ofta verksamheten en högre personaltäthet jämfört med andra skolor. Enskilda resursskolor är också ofta mindre enheter varför skolorna inte har samma möjlighet att omfördela resurser mellan eleverna och därför blir mer beroende av tilläggsbelopp för samtliga elever med omfattande stödbehov.²

Företrädare för fristående resursskolor har under de senaste åren lyft ett antal problem som de upplever kopplat till kommunernas hantering av tilläggsbelopp. De menar till exempel att kommunerna har blivit mer restriktiva i sin tillämpning av tilläggsbelopp, vilket i sin tur förklaras drabba resursskolorna särskilt hårt i och med att de i regel ansöker om tilläggsbelopp för majoriteten av sina elever. Resursskolornas företrädare upplever även att tillämpningen varierar mellan kommunerna, bland annat när det gäller vilka behov som tilläggsbelopp beviljas för samt vilka underlag som kommunerna kräver in i samband med ansökan. Detta gör ansökan särskilt komplicerad för de fristående skolor som tar emot elever från flera olika kommuner. Det har även framkommit att ansökningsförfarandet upplevs som mycket resurs- och administrationskrävande och att bevisbördan vid ansökan är orimligt hög.³

Uppdraget

Skolverket har fått i uppdrag i regleringsbrevet för 2021 att ta fram stöd för tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Inom ramen för uppdraget

¹ Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*

² SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och lika villkor.*

³ SOU 2020:42. *En annan möjlighet till särskilt stöd - Reglering av kommunala resursskolor*

ska Skolverket återkomma med en analys över utvecklingen kring hantering, beviljanden och bedömningar av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 31 augusti 2021.

Syfte och genomförande

Utredningen syftar till att kartlägga tillämpningen av tilläggsbelopp till fristående resursskolor i ett urval av kommuner. Studien fokuserar på kommunernas hantering och bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp samt om, och i så fall hur, hanteringen har förändrats över tid.

Intervjuer med tio kommuner

Utredningen bygger delvis på intervjuer med företrädare för tio kommuner. Utredningen omfattar följande kommuner: Gävle, Göteborg, Hedemora, Jönköping, Malmö, Solna, Stockholm, Södertälje, Örebro och Örnsköldsvik. I urvalet har vi strävat efter geografisk spridning och variation i storlek. Vi har därutöver inkluderat kommuner i landets tre storstadsregioner. Ytterligare ett urvalskriterium har varit att det ska finnas minst en fristående skola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd (hädanefter kallat resursskola) i kommunen.⁴

Enligt skolenhetsregistret finns sammanlagt 56 fristående resursskolor belägna i de kommuner som ingår i studien, varav 15 finns i Stockholms kommun.⁵ Intervjuerna med kommunföreträdare har genomförts via videosamtal.

Vid intervjuer har vi bland annat ställt om hur kommunerna organiserar arbetet med ansökningar om tilläggsbelopp, vilka uppgifter som krävs in vid ansökan om tilläggsbelopp, hur bedömningen går till samt hur beviljat tilläggsbelopp följs upp.

Kompletterande datainsamling

Utöver intervjuerna baseras utredningen dokument i form av ansökningsblanketter för tilläggsbelopp samt andra underlag eller riktlinjer för tilläggsbelopp som funnits publicerade på kommunernas webbplatser.

Inom ramen för utredningen har vi även begärt in ett antal uppgifter rörande tilläggsbelopp från de kommuner som ingår i intervjustudien. Uppgifterna begärdes in via ett formulär i vilket kommunerna ombads fylla i uppgifter för läsåren 2018/19, 2019/20 och 2020/21. I formuläret skulle kommunerna fylla i uppgifter för samtliga skolformer som de fördelar tilläggsbelopp till. Följande uppgifter efterfrågades:

⁴ Undantaget är Malmö, där fanns det enligt Skolverkets skolenhetsregister inte någon skolenhet som uppgett att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd. Kommunen valdes dock ut för intervju trots det, i och med att vi ville inkludera samtliga tre storstadsregioner i utredningen.

⁵ Samtliga 56 skolor är grundskolor. Uppgifter om vilka skolenheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd saknas för övriga skolformer.

- Totalt beviljat tilläggsbelopp
- Totalt sökt tilläggsbelopp
- Antal inkomna ansökningar om tilläggsbelopp
- Antal elever med tilläggsbelopp
- Antal avslag (delvis samt helt)

I blanketten ombads kommuner att fylla i uppgifterna ovan både för samtliga barn⁶ och elever i fristående skolor och annan pedagogisk verksamhet som omfattas av tilläggsbelopp (inkl. elever i fristående resursskolor) och separata uppgifter för enbart elever i fristående resursskolor.

Samtliga tio kommuner har inkommit med uppgifter enligt ovan. Enbart två har kunnat ge kompletta uppgifter för de tre läsåren. Övriga kommuner har antingen bara kunnat lämna uppgifter för ett eller två av läsåren eller har inte haft tillgång till samtliga uppgifter som Skolverket efterfrågat. Det finns därmed ett relativt stort partiellt bortfall, och mängden uppgifter som inkommit från respektive kommun varierar. En längre diskussion om felkällor och bortfall återfinns i bilaga 1.

Omfattning och avgränsningar

I uppdraget framgår att Skolverket ska analysera hantering av tilläggsbelopp till fristående resursskolor. Vid intervjuerna har det dock framgått att kommuner i regel inte gör någon åtskillnad mellan hantering av tilläggsbelopp till fristående resursskolor och övriga fristående skolor. När de intervjuade företrädarna har beskrivit hur de hanterar och bedömer ansökningar om tilläggsbelopp har de i regel därför beskrivit hur de mer generellt arbetar med tilläggsbelopp till fristående skolor, och inte fristående resursskolor specifikt. I de fall hanteringen av ansökningar skiljer sig mellan fristående resursskolor och övriga fristående skolor redogör vi för detta.

Mottagande i fristående skolor får enligt skollagen (2010:800) begränsas till att avse elever i behov av särskilt stöd när det gäller förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan.⁷ I några fall har företrädaren för kommunen främst kunnat beskriva hur hanteringen av tilläggsbelopp ser ut för grundskolan. I de mindre kommunerna har företrädarna generellt haft en bättre bild över hur hanteringen av tilläggsbelopp ser ut för samtliga skolformer.

⁶ I och med att kommuner även lämnar tilläggsbelopp för barn i förskolan inkluderas även denna skolform i formuläret, detta för att ge en bild av det totala belopp som fördelas som tilläggsbelopp i kommunerna.

⁷ 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 § och 15 kap. 33 §.

Studien är avgränsad till tilläggsbelopp som beviljas för elever i behov av särskilt stöd

Tilläggsbelopp kan enligt skollagen (2010:800) lämnas för barn och elever som tillhör någon av dessa grupper ⁸:

- Barn eller elever som har omfattande behov av särskilt stöd
- Elever som ska erbjudas modersmålsundervisning
- Elever som deltar i lovskola

Denna utredning är avgränsad till att undersöka hur kommuner hanterar och bedömer ansökningar om tilläggsbelopp till resursskolor, som i regel är inriktade mot elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbelopp för barn och elever som erbjuds modersmålsundervisning eller deltar i lovskola omfattas således inte av undersökningen.

Reglering av ersättning till fristående skolor

Nya regler för beräkning av kommunens bidrag till enskilda huvudmän för skolor och förskolor trädde i kraft den 1 juli 2009. Bestämmelserna tillämpades för första gången på bidrag för kalenderåret 2010.⁹

Av bestämmelserna framgår att hemkommunen för en elev vid en fristående skola ska lämna bidrag för eleven till den enskilda huvudmannen. Motsvarande gäller för barn vid en fristående förskola.¹⁰

Bidragen består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.¹¹ Grundbeloppet fastställs per kalenderår och ska beräknas på samma grunder som kommuner använder vid fördelning av resurser till egna verksamheter.¹²

Tilläggsbeloppet ska vara kopplat till en enskild elev med omfattande behov av särskilt stöd och bestämmas individuellt utifrån elevens behov. I skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) förtydligas att tilläggsbelopp avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas mot barn och elever med stora inlärningssvårigheter.¹³

⁸ Bestämmelserna om detta återfinns i respektive skolformskapitel i skollagen, t.ex. 10 kap. 39 § för grundskolan. Observera att tilläggsbelopp inte kan lämnas för elever som erbjuds modersmålsundervisning eller deltar i lovskola i samtliga skolformer. Ovanstående punktlista avser grundskolan.

⁹ Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*

¹⁰ Bestämmelserna om detta återfinns i respektive skolformskapitel i skollagen, t.ex. 10 kap. 37–39 §§ för grundskolan.

¹¹ Gäller för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. I förskola och fritidshem avser ersättningen omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader.

¹² För gymnasieskolan gäller följande: för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

¹³ 14 kap. 8 § skolförordningen och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen.

Av skollagen framgår även att hemkommunen inte är skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Här framgår även att en enskild huvudman inte är skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev som kommunen på denna grund beslutat att inte lämna bidrag för.

En del i reformen med bidragsreglerna är även att en enskild huvudman har möjlighet att överklaga hemkommunens beslut om tilläggsbelopp om hemkommunen inte anser att tilläggsbelopp ska utgå för en elev eller om den enskilda huvudmannen anser att bidraget är otillräckligt. Överklagandet sker till allmän förvaltningsdomstol.¹⁴

Tilläggsbelopp ska beviljas för extraordinära insatser

I förarbetena till bidragsreglerna framgår att merparten av kostnaderna för en elevs särskilda stöd ska täckas av grundbeloppet samt att möjligheten att begära extra resurser för elever i behov av stöd ska vara begränsad. Ett barn eller en elev har alltid rätt att få sitt stödbehov tillgodosett oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte. För att tilläggsbelopp ska utgå ska det vara en fråga om omfattande behov av särskilt stöd och stödinsatser av extraordinärt slag. Insatsen ska avvika från det generella stöd som förskolan och skolan är skyldig att erbjuda och innebära att mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Vidare framgår att kostnaderna för stödet ska vara kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov.¹⁵

I förarbetena framgår att det till exempel kan röra sig om tekniska hjälpmedel, assistenthjälp, anpassning av skollokal eller stödåtgärder för elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. Vidare framgår att stödet väsentligt bör avvika från det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla eleverna. Stöd i form av till exempel extra undervisning eller undervisning i särskild grupp bör därmed ingå i den ordinarie kostnadsposten för undervisning i grundbeloppet.¹⁶

I prop. 2015/16:134 *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever* tas det upp att extraordinära stödåtgärder för barn och elever med stora inlärningssvårigheter kan handla om en extra lärar- eller specialpedagogresurs för elever som har behov av sådana insatser kontinuerligt under hela skoldagen. I likhet med tidigare förarbeten framhålls att en fristående skola i de flesta fall ska kunna tillgodose en elevs behov av särskilt stöd inom ramen för grundbeloppet.¹⁷

¹⁴ 28 kap 5 § skollagen.

¹⁵ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*

¹⁶ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*

¹⁷ I propositionen föreslogs förändringar i bestämmelserna kring tilläggsbelopp i skollagen. Förändringarna trädde i kraft 2016. I och med förändringarna tydliggjordes att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov samt tilläggsbelopp kan lämnas för extraordinära stödåtgärder som exempelvis en elev med stora inlärningssvårigheter har behov av i undervisningen.

Fristående resursskolor

Som huvudregel gäller att varje fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning. Det finns dock undantag. Mottagande i fristående skolor får begränsas till att avse elever i behov av särskilt stöd när det gäller förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan.¹⁸ De fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd brukar ofta benämnas som fristående resursskolor. Resursskolorna är ofta mindre skolor med hög personaltäthet, utökad elevhälsa och större krav på lokalyta jämfört med ordinarie skolenheter.

Resursskola definieras inte i lagstiftningen och det saknas komplett statistik över hur många fristående resursskolor som idag finns i landet. Enligt den statistik som huvudmän rapporterar in till Skolverkets skolenhetsregister fanns det i maj 2021 83 grundskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, varav 56 av dessa är fristående skolor. Fram till och med läsåret 2020/21 har det dock varit frivilligt att rapportera in om en skola är en resursskola eller inte, uppgifterna om antalet resursskolor är därmed behäftade med viss osäkerhet.¹⁹

Det finns exempel på tidigare kartläggningar av resursskolor. En studie som Skolverket publicerade 2014 visade till exempel att det fanns 68 fristående resursskolor under läsåret 2013/14. Av dessa var 61 grundskolor och sju gymnasieskolor. Ytterligare 26 skolor (20 grundskolor och sex gymnasieskolor) hade en inriktning mot elever i behov av särskilt stöd, men begränsade inte sitt mottagande enbart till dessa elever. De flesta skolor som begränsade sitt mottagande fanns i Stockholmsområdet, bara i Stockholms kommun låg knappt en tredjedel av skolorna. Vidare framgick att ungefär hälften av skolorna drevs i anslutning till ett hem för vård eller boende (HVB) eller liknande verksamhet.²⁰

Fristående resursskolor i de intervjuade kommunerna

Antalet fristående resursskolor varierar i de kommuner som ingår i studien. Fem av kommunerna har enbart en fristående resursskola inom kommunens gränser. I tre av dessa kommuner drivs resursskolorna i anslutning till HVB. Tre av kommunerna har två till fyra resursskolor. De flesta av dessa är grundskolor, men några få tar emot både grundskole- och gymnasieelever.

Företrädare för Stockholms kommun uppger att de inte för statistik över antalet resursskolor som ligger i kommunen. De intervjuade kommunföreträdarna lyfter även fram att det saknas formella kriterier för vad en resursskola är, att detta till stor del är upp till skolan själv att definiera, samt att det kan finnas stora

¹⁸ 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 § och 15 kap. 33 §.

¹⁹ Från och med läsåret 2021/22 är det enligt den nya föreskriften SKOLFS 2021:22 som trädde i kraft 1 maj 2021 obligatoriskt för huvudmännen att uppges om skolan begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

²⁰ Skolverket (2014) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409.

skillnader mellan verksamheterna. Av dessa anledningar är det därför svårt att ange det exakta antalet enheter, men att de skulle uppskatta antalet till cirka 15 resursskolor i Stockholms kommun. Det totala elevantalet i resursskolorna i Stockholm uppskattas av de intervjuade till ungefär 600 elever.

Vid intervjun med företrädare för Malmö kommun framkommer att kommunen inte använder sig av begreppet fristående resursskola. Det finns enligt Skolverkets skolenhetsregister heller inte någon skolenhet i Malmö som uppgett att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av stöd.

Flera av kommunerna menar att det inte skett några större förändringar vare sig när det gäller antalet fristående resursskolor eller antalet elever i skolenheterna under senaste åren. De flesta kommuner uppger att relativt få elever går på skolorna. I de flesta fall rör det sig om ett tiotal elever per skola, men det finns även några skolor som har uppemot 20 elever eller fler.

En kommun som uppger att antalet elever i den fristående resursskolan däremot har minskat under de senaste åren förklarar att detta främst beror på att de inom kommunen har arbetat mycket med att stärka de kommunala skolornas kunskap om att arbeta med elever i behov av särskilt stöd. Den intervjuade tjänstemannen i kommunen upplever även att det har skett en attitydförändring inom kommunen, där man nu arbetar utifrån ambitionen att elever med omfattande stödbehov ska kunna gå kvar i sin skola. Det har bland annat lett till att det numera sällan är skolan som tar initiativ till att en elev ska byta till en resursskola. Detta uppges i högre grad ske på vårdnadshavarnas initiativ.

Bland övriga kommuner varierar svaren om vem eller vilka som tar initiativ till att en elev ska byta till en fristående resursskola. Ett fåtal kommuner uppger att det enbart är vårdnadshavare som tar initiativ till skolbyte, medan några uppger att det varierar och att frågan ibland lyfts av skolan och ibland av vårdnadshavare. En kommun uppger att det inte är ovanligt med skolbyte för elever där den kommunala skolan har provat särskilt stöd men där skolan inte upplevt att stödet varit tillräckligt. I två av kommunerna uppges byte till resursskolan ske främst genom socialtjänsten, då eleverna i dessa kommuner ofta kombinerar skolgång med familjebehandling.

Vidare varierar svaren om i vilken årskurs elever byter skola, men enligt de flesta intervjuade sker bytena sällan före årskurs 4 och ofta i samband med stadiemyten. Enligt de intervjuade är det ofta elever med någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, såsom ADHD eller autism, eller elever med social problematik som byter till en fristående resursskola.

Alla utom en av kommunerna i studien har centralt anordnade särskilda undervisningsgrupper eller liknande för elever som erbjuds särskilt stöd. Några inriktar sig mot specifika elevgrupper, såsom elever med autism, medan vissa riktar sig generellt mot elever i behov av särskilt stöd. Ett fåtal kommuner har även egna kommunala resursskolor.

Ersättning till fristående resursskolor i de intervjuade kommunerna

De flesta intervjuade kommunföreträdarna uppger att den ersättning som betalas ut till de fristående resursskolorna inte skiljer sig från övriga fristående skolor. Den huvudsakliga finansieringen uppges ske genom grundbelopp, och därutöver möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp. Flera kommuner har även fördelning av strukturtillägg eller förstärkt grundbelopp som utgår från elevers socioekonomiska bakgrund. Dessa ersättningar utgår dock till samtliga skolor och är inte särskilt inriktat mot de fristående resursskolorna.

En av kommunerna i studien skiljer sig från de övriga då den i stället för tilläggsbelopp hittills har skrivit avtal med den fristående resursskolan i kommunen. Ersättningen är samma för samtliga elever på resursskolan och uppgår enligt avtalet till 261 000 kronor per elev och läsår.

En annan kommun tilldelar huvudmän för fristående resursskolor utöver grundbelopp och tilläggsbelopp ett extra strukturtillägg per elev och år. Bidraget ska bland annat täcka kostnader för högre personaltäthet, lokalkostnader samt förstärkt elevhälsa. För elever i grundskolan uppgår strukturtillägget budgetåret 2021 till 60 000 kronor per elev och år.

Även i en annan kommun tilldelas resursskolor en extra ersättning, utöver ordinarie grundbelopp och tilläggsbelopp, i form av ett förstärkt grundbelopp som betalas ut till resursskolorna. För 2020 uppgick förstärkningen till 36 000 kronor extra per elev och år.

Hantering av tilläggsbelopp i de studerade kommunerna

Flera av kommunerna i studien uppger att de under de senaste åren har arbetat med att bygga upp en tydligare organisation för hanteringen av tilläggsbelopp. Bland annat nämns att man tillämpar nya strukturer, rutiner och bedömningsgrunder för tilläggsbeloppet.

Hantering av ansökan

I stort sett samtliga kommuner har gått från en hantering där även kommunala skolor kunde söka tilläggsbelopp till att det numera enbart är fristående skolor som kan ansöka om tilläggsbelopp, de kommunala skolorna ersätts på annat sätt för elever med omfattande stödbehov. Motiven till denna förändring är främst att det var administrativt omständligt och betungande att hantera ansökningar från både kommunala och fristående skolor. En av de intervjuade kommunerna utgör dock ett undantag, här kan både kommunala och fristående verksamheter ansöka om tilläggsbelopp. Anledningen till att kommunen valt samma ansökningsförfarande för fristående och kommunala verksamheter är enligt de intervjuade att de vill främja en likvärdig resursfördelning mellan fristående skolor och verksamhet i egen regi.

De flesta intervjuade menar att hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp till fristående resursskolor och övriga fristående skolor sker på samma sätt, och att båda verksamhetsformerna ansöker utifrån samma ansökningsformulär och krav. I några enstaka kommuner har dock vissa skillnader i hanteringen av tilläggsbelopp mellan resursskolorna och de övriga skolorna framkommit, något vi återkommer till nedan.

Ansökningarna görs av administrativa skäl huvudsakligen inför varje läsår eller termin, men det är också möjligt att ansöka kontinuerligt under läsåret. I de fall huvudmannen söker för en elev som tidigare beviljats tilläggsbelopp behöver en ny ansökan göras. Det är vanligt att kommunerna i dessa fall kräver någon form av redovisning av hur tidigare beviljat tilläggsbelopp använts samt hur det bidragit till elevens utveckling.

I samtliga undersökta kommuner ska skolan i sin ansökan beskriva barnets elevens svårigheter, särskilda behov, förutsättningar samt aktuella behov och vilka insatser som planeras. I vissa kommuner ska kostnaderna för respektive insats anges och andra detaljer så som hur stor del av dagen en insats ska ges. Vissa kommuner kräver även att de sökande beskriver pågående och tidigare insatser samt resultat av dessa.

Det som tas upp ska i regel styrkas av handlingar och dokumentation av olika slag. Exempel på handlingar och dokumentation som ska bifogas till ansökan enligt kommunernas ansökningsförfarande:

- Aktuellt åtgärdsprogram för sökt period, samt utvärdering av föregående åtgärdsprogram.
- Utredning som ligger till grund för aktuellt åtgärdsprogram.
- Elevens schema för perioden som ansökan gäller.
- Senaste betyg samt eventuell frånvaro.
- Övriga handlingar, till exempel utredningar, utlåtanden eller bedömningar i de fall där skolan hänvisar till dessa (från till exempel läkare, psykolog eller logoped).

Sju av kommunerna i studien beviljar i regel medel för ett läsår i taget, medan tre kommuner beviljar för en termin i taget. Några kommuner nämner att de gör undantag när det gäller egenvård och tilläggsbelopp som beviljas för behov av medicinsk karaktär, till exempel diabetes. I dessa fall kan de bevilja tilläggsbelopp skoltiden ut eller så länge egenvårdsplanen gäller.

Anledningen till att kommunerna i regel bara beviljar medel för en begränsad period är enligt de intervjuade att de vill kunna begära in en redovisning av hur medlen har använts, för att säkerställa att det har använts till rätt saker. De anger även att de vill se någon form av utvärdering över hur det beviljade bidraget har hjälpt eleven. Flera begär, som tidigare nämnts, in en redovisning i samband att skolan söker på nytt för eleven, några kommuner har även tagit fram separata redovisningsblanketter där frågor om vilka insatser som genomförts och utfall av dessa ska beskrivas och utvärderas. Några få kommuner tar även upp att de utöver den ordinarie uppföljningen i varierande grad brukar besöka de fristående skolorna för att följa upp situationen för de elever som de har beviljat tilläggsbelopp för.

Några av de intervjuade betonar vikten av att kunna följa upp vad stödet har resulterat i för eleven, att det har använts till rätt saker och att det skett en utveckling för att beloppet ska kunna fortsätta beviljas för samma insats. Någon kommun tar upp exempel där uppföljningen har lett till att de antingen har beslutat att neka fortsatt tilläggsbelopp eller att sänka det belopp som tidigare beviljats. Samtidigt är det två kommuner som menar att det i vissa fall kan vara så att progression leder till att beloppet sänks för efterföljande år, om kommunen till exempel ser att eleven utvecklats och nu klarar sig bättre och därför inte är i behov av lika mycket stöd. En annan kommun menar att de ser tilläggsbeloppet som ett långsiktigt stöd, och att de nästan aldrig sänker beloppet för en elev vid en förnyad ansökan. Om de minskar stödet så görs det enligt den intervjuade i dialog med skolan.

Många ansökningar behöver kompletteras

Flera av de intervjuade menar att kvaliteten på ansökningar varierar betydligt och att de ofta är ofullständiga. Det kan till exempel saknas en pedagogisk utredning i ansökan eller så håller åtgärdsprogrammet låg kvalitet. I stort sett alla kommuner nämner att de ger skolorna möjlighet att komplettera sin ansökan om något underlag saknas eller inte är tillräckligt utförligt. En mindre kommun menar att det i deras fall rör sig om så pass få elever och ansökningar, och att eventuella oklarheter i ansökan i de flesta fall går att reda ut genom en dialog med rektor per telefon.

En av de intervjuade tjänstemännen uppmärksammar att det inte finns något i lagstiftningen som anger vad som ska ingå i en ansökan om tilläggsbelopp, vilket innebär att kommunen inte kan meddela de sökande skolorna vad som måste ingå. Samtidigt menar den intervjuade att bevisbördan ligger på den sökande. Således behöver verksamheten skicka in underlag som faktiskt styrker att eleven har ett behov av extraordinärt stöd, något som enligt företrädaren är betydligt enklare att göra om den sökande skickar in allt underlag som kommunen efterfrågar.

Inkomna ansökningar i kommunerna

Utifrån de statistikuppgifter som Skolverket har begärt in kommunerna i studien har vi i tabell 1 sammanställt antalet inkomna ansökningar om tilläggsbelopp för läsåren 2018/19–2020/21. I tabellen framgår både ansökningar för samtliga elever i fristående skolor (inklusive elever i fristående resursskolor) samt antal ansökningar för enbart elever i fristående resursskolor, i de fall kommunen har kunnat redogöra för detta. I några fall har kommunen bara haft uppgifter om ansökningar för två av läsåren, antalet kommuner som uppgifterna för respektive läsår baseras på varierar därmed.

Tabell 1. Antal inkomna ansökningar, samtliga fristående skolenheter (inkl. fristående resursskolor) och för fristående resursskolor

| Kommun | Antal ansökningar om tilläggsbelopp 2018/19 | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp 2019/20 | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp 2020/21 | |
|-------------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|
| | Samtliga fristående | Fristående resursskolor | Samtliga fristående | Fristående resursskolor | Samtliga fristående | Fristående resursskolor |
| Gävle | 45 | 4 | 48 | 5 | 44 | 3 |
| Göteborg | 170 | 25 | 156 | 28 | 158 | 35 |
| Hedemora | 12 | 0 | 31 | 2 | - | - |
| Jönköping | 180 | 81 | 205 | 95 | 156 | 28 |
| Malmö | 323 | - | 331 | - | 239 | - |
| Solna | - | - | 97 | 51 | 113 | 44 |
| Stockholm ²¹ | 1 291 | 974 | 988 | 697 | 184 | 138 |
| Södertälje | 92 | 23 | 95 | 31 | 37 | 17 |
| Örebro | 68 | 0 | 36 | 0 | 39 | 0 |
| Örnsköldsvik | 27 | 16 | 27 | 17 | 20 | 14 |
| Totalt | 2 028 | 1 123 | 2 014 | 926 | 990 | 279 |

²¹ Stockholm har enbart kunna lämna uppgifter om antal ansökningar per kalenderår. För läsåret 2018/19 ingår samtliga ansökningar som inkom under 2019, för läsåret 2019/20 samtliga ansökningar som inkom under 2020 och för 2020/21 ansökningar som hittills inkommit under 2021.

Av tabellen framgår att det totala antalet ansökningar uppgår till ungefär 2 000 ansökningar för läsåren 2018/19 och 2019/20, varav ungefär 1 000 av dessa är från fristående resursskolor.

I tabellen är det tydligt att det totala antalet ansökningar är betydligt lägre för läsåret 2020/21 jämfört med de två tidigare läsåren. Anledningen till detta är att Stockholm enbart har kunnat ange antalet inkomna ansökningar per kalenderår. Det innebär uppgifterna för Stockholm läsåret 2020/21 bara avser antalet inkomna ansökningar från och med januari 2021 till och med maj 2021. Därmed ska det lägre totala antalet ansökningar det sista läsåret inte nödvändigtvis ses som ett tecken på att antalet ansökningar har minskat över tid.

Utifrån tabellen är det även tydligt att antalet inkomna ansökningar varierar mycket mellan kommunerna. Vi kan till exempel se att Stockholm utmärker sig med fler än tre gånger så många ansökningar som kommunen med näst flest ansökningar under läsåret 2018/19.

Det är även tydligt att andelen ansökningar som avser elever på fristående resursskolor varierar i hög grad. För Stockholm kan vi till exempel se att 974 ansökningar av sammanlagt 1291 (ungefär 75 procent) läsåret 2018/19 gäller elever på fristående resursskolor, medan det för Göteborg är 25 av sammanlagt 170 ansökningar (knappt 15 procent) som kommer från fristående resursskolor. Vidare kan vi se att det i några kommuner rör sig om väldigt få ansökningar om tilläggsbelopp för elever på fristående resursskolor, mellan 2 och 5 ansökningar.

Antalet ansökningar i förhållande till antal elever i fristående skolor

I tabell 2 redovisar vi antalet inkomna ansökningar i förhållande till det totala antalet barn och elever i fristående skolor och i de tio kommunerna.

Tabell 2. Andel ansökningar om tilläggsbelopp i förhållande till totala antalet barn och elever i fristående verksamhet²²

| Kommun | Läsåret 2018/19 | | Läsåret 2019/20 | |
|-----------|---|--|---|--|
| | Antal elever (F-9 och gymnasiet) samt barn* | Skattning av andelen ansökningar om tilläggsbelopp per elev och barn** | Antal elever (F-9 och gymnasiet) samt barn* | Skattning av andelen ansökningar om tilläggsbelopp per elev och barn** |
| Gävle | 4 192 | 1,1% | 4 448 | 1,1% |
| Göteborg | 30 593 | 0,6% | 31 242 | 0,5% |
| Hedemora | 570 | 2,1% | 582 | 5,3% |
| Jönköping | 4 146 | 4,3% | 4 244 | 4,8% |
| Malmö | 13 409 | 2,4% | 13 977 | 2,4% |
| Solna | 4 124 | - | 4 779 | 2,0% |

²² Andel ansökningar om tilläggsbelopp i förhållande till totala antalet barn och elever (elever och barn: enskilda huvudman per skolkommun avseende skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola (ej grundsärskola och gymnasiesärskola)).

| | Läsåret 2018/19 | | Läsåret 2019/20 | |
|---------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| Stockholm | 68 169 | 1,9% | 69 621 | 1,4% |
| Södertälje | 4 562 | 2,0% | 4 835 | 2,0% |
| Örebro | 7 013 | 1,0% | 7 209 | 0,5% |
| Örnsköldsvik | 770 | 3,5% | 855 | 3,2% |
| Totalt | 137 548 | 1,6% | 141 791 | 1,4% |

* Antal barn bygger på en skattning utifrån totalt antal inskrivna barn i kommunen samt data om andelen i enskild regi.

** Skattning av andelen ansökningar om tilläggsbelopp per elev och barn = (Antal ansökningar om tilläggsbelopp/ (Antal elever (F-9 och gymnasiet) samt barn). Att grundskola och gymnasieskola inte ingår i elevantal samt att elevantalet avser skolkommun (och inte hemkommun) bör här ha en marginell betydelse.

I tabellen framgår bland annat antal elever samt barn per kommun för de två läsåren. Genom att dela antal ansökningar om tilläggsbelopp (vilka framgår av tabell 1) med det totala elevantalet i fristående skolor i kommunerna erhålls en skattning av ”andelen ansökningar om tilläggsbelopp per elev och barn”, dvs. andelen barn och elever i fristående skolor som verksamheterna söker tilläggsbelopp för.²³

Av tabell 2 framgår att andelen elever som det ansöks om tilläggsbelopp för är relativt stabil över tid i de flesta kommuner. Hedemora kommun avviker dock från de övriga kommunerna, här har andelen ansökningar ökat från drygt två procent det första läsåret till ungefär fem procent andra läsåret. Av tabellen är det även tydligt att det finns en relativt stor variation mellan kommunerna när det gäller andelen ansökningar, från ungefär en halv procent till knappt fem procent. Det verkar således finnas en relativt stor variation det gäller andelen elever som det söks tilläggsbelopp för i de studerade kommunerna.

Hantering av tilläggsbelopp till fristående resursskolor jämfört med övriga fristående skolor

De flesta intervjuade uppger som tidigare nämnts att hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp inte skiljer sig mellan fristående resursskolor och andra fristående skolor. Det finns dock exempel på några fall där hanteringen skiljer sig åt i viss grad.

En kommun skriver, som nämnts ovan, avtal med den fristående resursskolan där ett fast belopp per år ges för eleverna medan övriga fristående skolor i kommunen i stället har möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp. Ersättningen, som är inklusive grundbelopp, för eleverna på resursskolan uppgår till 261 000 kronor per elev och läsår. Hanteringen är enligt den intervjuade tjänstemannen ett arv från hur hanteringen har sett ut tidigare. Den intervjuade tjänstemannen menar att de

²³ Skattningen bygger på antagandet att kommunerna har fått in en ansökan per elev. I några kommuner har det dock framgått att de kan få in mer än en ansökan per elev samma läsår, till exempel om den sökande skolan har fått avslag på den första ansökan och därefter skickat in ytterligare ansökan för samma elev. Detta gör att skattningen inte är helt representativ och därmed bör tolkas med viss försiktighet.

utifrån nuvarande riktlinjer troligtvis inte skulle kunna bevilja tilläggsbelopp för eleverna på resursskolan om de övergick till ett ansökningsförfarande om tilläggsbelopp även för dessa elever. Detta eftersom skolan inte har enskilda resurser kopplad till enskilda elever utan i stället kombinerar hög personaltäthet med små undervisningsgrupper, något som kommunen inte bedömer uppfylla kraven för tilläggsbelopp. Företrädaren för kommunen uppger dock att det pågår en diskussion om att övergå till ett förfarande med ett förstärkt grundbelopp och möjlighet att söka tilläggsbelopp även för resursskolan i kommunen.

Företrädare för några av de mindre kommunerna tar upp att de oftast har en stor kännedom om eleverna som resursskolorna söker tilläggsbelopp för jämfört med de övriga fristående skolenheterna. I flera fall kan övergången till den fristående resursskolan ha skett på initiativ av den kommunala hemskolan, vilket gör att kommunerna enligt de intervjuade ofta har relativt god kännedom om elevens behov. I och med att det oftast rör sig om väldigt få elever och ansökningar kan de även ha en regelbunden och utvecklade dialog med rektorerna på resursskolorna inför ansökan, menar några av de intervjuade. Detta gör enligt en av de intervjuade att den sökande rektorn i många fall redan har kännedom om huruvida de är berättigade till tilläggsbelopp för en elev innan de ansöker.

Bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp

Kommunerna beskriver att ansökningar behandlas av särskilda bedömningsgrupper bestående av olika professioner eller med stöd av olika professioner. Exempel på professioner som ingår eller som används som stöd är utredare, kuratorer, specialpedagoger, skolläkare, jurister och ekonomer. Flera kommuner beskriver att de strävar efter att ha såväl medicinsk som specialpedagogisk kompetens företrädd i bedömningarna.

Samtliga kommuner arbetar utifrån utgångspunkten att tilläggsbelopp ska lämnas i undantagsfall, och den sökande ska kunna visa att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära åtgärder. Det stöd som beviljas ska vara något som ligger utanför det ordinarie stöd som skolorna är skyldiga att erbjuda eleverna.

De intervjuade tar upp att de vid bedömningen utgår från vad som ingår i skolans ordinarie ansvar när det kommer till särskilt stöd och extra anpassningar. För att beviljas ersättning ska den stödåtgärd som behöver sättas in gå väsentligt utöver det som ersätts genom grundbeloppet. Ofta handlar det om att betydande resurser avsätts för en enskild elev, genom till exempel assistenthjälp. Det innebär att ersättning för till exempel extra undervisning, insats av specialpedagog eller undervisning i särskild grupp i normalfallet inte beviljas. Några kommuner nämner att de försöker hålla sig uppdaterade kring olika domar och rättsfall för att underlätta bedömningen.

Flera intervjuade är tydliga med att det är elevens behov så som det framträder i verksamheten och inte elevens diagnos som utgör underlag för bedömning. Det kan röra sig om elever som har omfattande stödbehov till följd av:

- Fysiska svårigheter, till exempel syn-eller hörselnedsättning
- Medicinska svårigheter, på grund av sjukdom eller en olycka
- Betydande svårigheter av psykisk eller social karaktär
- Stora inlärningssvårigheter

Punkterna ovan är exempel på vad stödbehoven kan ha sin grund i, och inte en uttömmande lista över vilka behov som tilläggsbelopp kan beviljas för. En kommun menar att de har som utgångspunkt att stödbehov som kan kopplas medicinska svårigheter, till exempel till följd av en olycka, behöver vara varaktiga för att tilläggsbelopp ska kunna beviljas. Det har kommunen bedömt som att eleven ska ha behov av stöd längre än ett läsår för att ersättningen ska kunna beviljas.

Storleken på beloppet som betalas ut

När det kommer till storleken på det belopp som beviljas betonar flera av de intervjuade att det rör sig om en individuell bedömning där de utifrån det beskrivna stödbehovet gör en uppskattning av den ersättning som ska betalas ut. I vissa fall anger de sökande ett belopp som de ansöker om och ibland söker de för ett antal timmar. Kommunerna menar att det då handlar om att göra en bedömning om huruvida det belopp eller det antalet timmar som skolan söker för är rimligt. De försöker bedöma hur mycket av det stöd som verksamheten söker för som ligger utanför skolans ordinarie ansvar när det kommer till att erbjuda stöd.

Enligt de flesta intervjuade är det absolut vanligast att skolorna söker om ersättning för personalresurser, till exempel i form av elevassistenter. Flera kommuner använder då löneschabloner med en fast ersättning per timme för samtliga assistenter. Hos några kommuner varierar löneschablonen beroende på vilken skolform eleven går i. En av de intervjuade menar att de vid denna bedömning brukar jämföra med det stöd som ges elever med motsvarande behov i de kommunala skolorna, till exempel hur många timmars assistenthjälp en elev i en kommunal skola hade erbjudits. Flera av de intervjuade uppger att sökande sällan beviljas hela det belopp, eller samtliga timmar, som de söker för.

Två kommuner använder behovsgrupper

Två kommuner använder behovsgrupper vid bedömningen. Stockholm har definierat tre behovsgrupper som används för att bedöma ansökningar om tilläggsbelopp samt bestämma storleken på beloppet som betalas ut:

- Grupp C: Eleven har behov av ett frekvent och sammanhållet extraordinärt stöd utöver insatser inom grundbeloppet.

- Grupp D: Eleven har behov av att extraordinära stödåtgärder kontinuerligt under hela dagen, utöver stödinsatser inom grundbeloppet.
- Grupp E: Eleven har behov ett mycket omfattande personligt stöd i alla situationer under hela dagen utöver stödinsatser inom grundbeloppet.

Behovsgrupperna C och D har i sin tur tre undergrupper som förtydligar behoven ytterligare. Varje undergrupp har ett belopp kopplat till sig som varierar beroende på vilken skolform och årskurs eleven går i. För en elev i högstadiet låg ersättningen för 2020 i den lägsta undergruppen C1 på 12 372 kronor per månad och ersättningen för en elev i grupp E låg på 41 238 kronor eller mer per månad.²⁴

Även Malmö använder sig av behovsgrupper vid bedömningen av ansökningar. Ersättningen beviljas utifrån sex olika behovsnivåer, med ett belopp knutet till respektive grupp. Lägst belopp betalas ut till elever som bedöms ha behov av särskilt stöd under *en viss del* av dagen. Högst belopp betalas ut för elever där man gör bedömningen att eleven har behov av stöd under en *mycket stor del* av dagen. Kommunen har även en kompletterande behovsgrupp utan fast ersättning för ansökningar som bedöms falla utanför ramen och därför måste bedömas i särskild ordning.²⁵

Beviljat belopp per elev utifrån inkomna datauppgifter

Utifrån de statistikuppgifter som Skolverket har begärt in har vi beräknat det genomsnittliga beloppet per elev som beviljats i respektive kommun som intervjuats. En förteckning över beviljat belopp per elev för respektive intervjuad kommun återfinns i bilaga 1. I tabellen nedan har vi sammanställt det genomsnittliga beviljade beloppet utifrån samtliga kommuner, samt lägst beviljat belopp i genomsnitt respektive högst beviljat belopp i genomsnitt för läsåren 2018/19 och 2019/20. För att beräkna belopp per elev har vi utgått från det sammanlagda belopp som kommunerna angett att de beviljat och dividerat detta med antal elever som kommunerna uppgett att de beviljat tilläggsbelopp för.

Tabell 3. Sammanlagt beviljat belopp och genomsnittligt belopp per elev

| År | 2018/19 (9 kommuner) | 2019/20 (10 kommuner) |
|--|----------------------|-----------------------|
| Sammanlagt beviljat belopp | 259 412 420 | 220 067 181 |
| Sammanlagt antal elever med tilläggsbelopp | 1 354 | 1 284 |
| Genomsnittligt beräknat belopp per elev och barn | 191 590 | 171 392 |
| Högsta genomsnittliga beräknade belopp per elev och barn | 273 012 | 279 600 |
| Lägsta genomsnittliga beräknade belopp per elev och barn | 88 228 | 99 556 |

Observera att det inte är möjligt att jämföra totalvärdena över tid, i och med att det är olika antal kommuner som ingår per läsår i tabellen ovan. Detta beror på att

²⁴ Beskrivningen kommer från bedömningsunderlag för Stockholms som kommunen skickat till Skolverket.

²⁵ Beskrivningen kommer från bedömningsunderlag för Malmö som kommunen skickat till Skolverket.

en kommun enbart har kunnat lämna uppgifter för ett av läsåren ovan.²⁶
Uppgifterna bör därmed tolkas med försiktighet.

Av tabell 3 framgår att det genomsnittliga beviljade beloppet per elev, utifrån nio kommuners uppgifter, var drygt 190 000 kronor. Motsvarande siffra för det efterföljande läsåret var ungefär 170 000 kronor. Tabellen visar även se att det finns relativt stora skillnader mellan det lägsta genomsnittliga beloppet och det högsta för respektive läsår. För till exempel läsåret 2019/20 beviljade en kommun i genomsnitt knappt 100 000 kronor i tilläggsbelopp per elev, medan en annan kommuns genomsnittliga belopp var drygt 280 000 kronor.

I tabell 2 framgick att antalet ansökningar om tilläggsbelopp i förhållande till det totala antalet barn och elever varierar i relativt stor grad mellan de studerade kommunerna. Genom att jämföra andelen ansökningar per elev och barn med det genomsnittliga beviljade belopp har vi kunnat identifiera ett negativt samband mellan ett högt antal ansökningar per elev och barn och ett lägre genomsnittligt belopp som beviljas, d.v.s. i de kommuner där de fristående verksamheterna ansöker för en högre andel barn och elever beviljas generellt ett lägre tilläggsbelopp. Vi har till exempel kunnat se att de två kommuner som har fått in flest ansökningar i förhållande till det totala antalet barn och elever i fristående verksamhet läsåret 2018/19 även är de som beviljat lägst genomsnittligt belopp per barn och elev samma läsår. Detta skulle eventuellt kunna vara en delförklaring till den stora variation som finns när det kommer till storleken på de belopp som beviljas. Populationen i denna studie är dock ytterst begränsad och är inte representativ för alla kommuner i Sverige, resultaten bör därmed tolkas med försiktighet.

Ansökningar som avslås

I och med att elevens behov, och inte diagnos, står i fokus för bedömningarna samt att det enligt de intervjuade alltid görs en individuell bedömning av ansökningarna menar de intervjuade att det är svårt att ge ett generellt svar om vilka typer av ansökningar som avslås. Utifrån intervjuerna går det därmed inte att få en bild av huruvida det finns stödbehov hos elever, såsom specifika diagnoser, som i regel alltid avslås eller om det finns vissa typer av stödinsatser som kommunerna generellt avslår.

Den tentativa bilden utifrån intervjuerna är dock att avslag ges av tre huvudsakliga övergripande anledningar

- kommunen bedömer att eleven som den fristående skolan söker tilläggsbelopp för inte har ett behov av omfattande stöd

²⁶ En av kommunerna uppgav att de under läsåret 2018/19 fortfarande skrev avtal med resursskolorna om ett fast belopp per elev, således kunde kommunen varken redogöra antalet ansökningar om tilläggsbelopp eller antalet elever med tilläggsbelopp detta läsår. Denna kommun är därför inte inkluderad i kolumnen för 2018/19. Läsåret efter övergick kommunen i stället till att lämna grundbelopp samt gav möjligheten till att ansöka om tilläggsbelopp för resursskolorna. Detta gör att siffrorna för denna kommun inte är jämförbara över tid.

- kommunen bedömer att de stödinsatser som den fristående skolan söker för inte motiverar tilläggsbelopp, dvs. kommunen bedömer att stödinsatsen bör inrymmas i grundbeloppet
- ofullständig ansökan eller underlag

Att ansökningar avslås på grund av de är ofullständiga verkar utifrån intervjuerna vara det minst vanliga, i och med att de flesta av de intervjuade uppger att de ger skolorna en chans att komplettera sin ansökan om det är underlag som saknas.

Några av de intervjuade upplever att det var mer vanligt att skolorna sökte tilläggsbelopp för sådant som kommunerna bedömer hör till sådant som ska finansieras inom ramen för grundbeloppet för några sedan. Dessa ansökningar har enligt intervjuade dock minskat på senare tid i och med att skolorna allt eftersom har fått bättre kunskap om regelverket och kommunens bedömningsgrunder. Samtidigt lyfter vissa en bristande kunskap hos vissa skolor om vilka typer av åtgärder som kan räknas som extraordinära och motivera tilläggsbelopp. Det leder till att många ansökningar innehåller sådana insatser som bedöms vara extra anpassningar och sådant som skolan ska finansiera inom ramen för grundbeloppet. En kommun menar till exempel att de ibland kan se att eleven som skolan söker för har ett omfattande behov, men att de insatser som sätts in snarare handlar om extra anpassningar. En annan kommun anser att elevens behov i många fall är klarlagt tydligt i ansökan, men att ansökningarna ofta brister när det kommer till beskrivningen av hur de insatser som skolan söker för ska stödja eleven.

Flera av de intervjuade menar att det även är vanligt med delvis avslag. Det kan till exempel ske då den sökanden har yrkat på en särskild summa och kommunen gör en annan bedömning av hur mycket en insats kostar. På motsvarande sätt kan det också ske att skolan har uppskattat att en elev behöver stöd under ett visst antal timmar per dag eller vecka, medan kommunen gör en annan bedömning och beviljar färre antal timmar. Delvis avslag kan också ske när kommunen gör bedömningen att delar av det stöd som skolan söker för ligger inom ramen för grundbeloppet. I dessa fall räknar de bort det som de anser ligga inom skolans ordinarie ansvar och skolan erhåller sedan tilläggsbelopp för det som återstår.

I tabell 4 nedan har vi summerat antal ansökningar och antal avslag (helt och delvis) för de kommuner som lämnat uppgifter om detta respektive läsår. Liksom i tidigare sammanställningar är det några kommuner som bara haft uppgifter om ansökningar för vissa av läsåren, antalet kommuner som uppgifterna för respektive läsår baseras på varierar därmed. Uppgifterna gäller ansökningar om tilläggsbelopp från samtliga fristående skolor (inkl. fristående resursskolor) i kommunen, dvs. inte enbart fristående resursskolor.

Tabell 4. Antal ansökningar och antal avslag (helt och delvis) per läsår. (Antal kommuner som lämnade uppgifter för respektive läsår framgår av parentes).

| År | Antal ansökningar om tilläggsbelopp | Antal avslag (helt och delvis) | Andel avslag (helt och delvis) |
|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018/19 (9 kommuner) | 2208 | 769 | 35% |
| 2019/20 (10 kommuner) | 2014 | 887 | 44% |
| 2020/21 (9 kommuner) | 990 | 406 | 41% |
| Totalt | 5212 | 2062 | 40% |

I tabellen framgår att andelen ansökningar som delvis eller helt avslås ligger runt 40 procent. Läsåret 2018/19 låg var andelen något lägre. I och med att läsåren delvis baseras på uppgifter från olika kommuner är uppgifterna dock inte helt jämförbara över tid. Det även viktigt att ha i åtanke att kolumnen även innefattar delvis avslag.

Andelen hela eller delvisa avslag varierar mellan kommunerna (se tabell 6–8 i bilaga 1). En kommun fattade till exempel beslut om delvis avslag i nästintill samtliga sina ansökningar ett av läsåren, då de bedömde att det belopp som verksamheterna sökte var för högt. Antalet inkomna ansökningar var dock relativt lågt, så dessa avslag påverkar inte genomsnittet ovan nämnvärt. Det har vidare framkommit att vissa kommuner inte fattar beslut om delvis avslag. I det fall kommunen inte beviljar hela belopp som söks räknas beslutet fortfarande som bifall med lägre beviljat belopp. Detta påverkar således andelen hela eller delvisa avslag i en kommun, och försvårar möjligheten att jämföra olika kommuner.

I tabellen nedan har vi enbart inkluderat ansökningar och beslut rörande elever på fristående resursskolor i kommunerna. Alla kommuner hade inte möjlighet att särskilja ansökningar rörande resursskolor från övriga enheter, vilket medför att antalet kommuner i tabellen nedan är färre jämfört med tabell 4.

Tabell 4b Antal ansökningar och antal avslag (helt och delvis) per läsår (resursskolor). (Antal kommuner som lämnade uppgifter för respektive läsår framgår av parentes).

| År | Antal ansökningar om tilläggsbelopp | Antal avslag (helt och delvis) | Andel avslag (helt och delvis) |
|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 2018/19 (8 kommuner) | 1 123 | 322 | 29% |
| 2019/20 (9 kommuner) | 926 | 411 | 44% |
| 2020/21 (8 kommuner) | 279 | 146 | 52% |
| Totalt | 2 328 | 879 | 38% |

I och med att läsåren delvis baseras på uppgifter från olika kommuner är uppgifterna i denna tabell heller inte helt jämförbara över tid. Vi kan bland annat se att andelen avslag inte avviker nämnvärt från den tabell som avser samtliga beslut (tabell 4). Även för resursskolorna varierar andelen avslag per kommun. För läsåret 2020/21 var det till exempel en kommun som avslög samtliga

ansökningar om tilläggsbelopp, medan en annan kommun fattade beslut om bifall i samtliga beslut.

Ändrade arbetssätt och mer noggranna bedömningar

Flera av de kommunerna i undersökningen beskriver att de under de senaste åren har skapat nya rutiner för hantering och bedömningar av ansökningar om tilläggsbelopp för att säkerställa att den bedömning som görs verkligen lever upp till regelverket. Det har bland annat inneburit att man tagit fram tydligare riktlinjer och bedömningsgrunder för bedömningen av ansökningar om tilläggsbelopp. Det har enligt några av de intervjuade inneburit en förändring från en hantering där den fristående skolan i de flesta fall erhöll sökta belopp, till att fler ansökningar avslås för att det som skolan söker för bedöms ligga inom ramen för grundbeloppet.

Att kommuner tidigare mer regelmässigt beviljade tilläggsbelopp stämmer överens med den bild som framgick i Skolverkets undersökning om hanteringen av tilläggsbelopp i fem kommuner från 2014.²⁷ Fyra av de fem kommuner som ingick i studien angav att de i regel betalade ut det belopp som den fristående skolan begärde utan att ifrågasätta beräkningen.²⁸

En av de kommuner i undersökningen som uppger att de tidigare beviljade större summor i tilläggsbelopp förklarar till exempel att de tidigare i regel beviljade ansökningar om tilläggsbelopp för elever med någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, främst elever med ADHD. I samband med att de införde tydligare riktlinjer för hanteringen av tilläggsbelopp runt 2017 började de dock ställa högre krav på att skolorna själva ska kunna möta elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inom den ordinarie undervisningen. Detta eftersom man uppfattade det som att ansökningar av den typen inte låg i linje med riktlinjerna. Kommunen tar även upp att de tidigare fördelade en större andel av skolbudgeten som tilläggsbelopp. I samband med att de skapade en ny organisation för hanteringen av tilläggsbelopp började de enligt företrädaren i stället fördela en större andel av budgeten som grundbelopp och en mindre som tilläggsbelopp. I samband med att de tog fram nya riktlinjer började de även ställa högre krav på dokumentationen i ansökningarna. Enligt den intervjuade företrädaren har ovanstående lett till att fler ansökningar har avslagits under senaste åren.

Bedömningarna är förenade med stora utmaningar

Enligt flera av kommunerna är det förenat med stora utmaningar att genomföra den individuella bedömningen av ansökningar om tilläggsbelopp. Flera av de

²⁷ Kommunerna som intervjuades var Nacka, Stockholm, Södertälje och Örnsköldsvik.

²⁸ Skolverket (2014) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409

intervjuade lyfter att det kan vara svårt att bedöma vad som är extraordinärt stöd i förhållande till det ordinarie stöd som skolan är skyldig att erbjuda eleven. Några menar att lagstiftningen är otydlig i fråga om vad som ska finansieras via grundbeloppet och vad som motiverar tilläggsbelopp. Vissa påtalar att de behöver vara insatta i aktuella domar och rättspraxis, vilket är tidskrävande att bevaka och läsa in sig på. Några kommuner efterlyser stödmaterial för vägledning i att definiera extraordinärt stöd eller omfattande särskilda behov, för att på så sätt underlätta bedömningen.

Vidare tar vissa upp svårigheten i att tidsätta och beräkna en ersättning för elevens behov av stöd. En kommun nämner att det är betydligt enklare att beräkna en ersättning för elevers medicinska behov än en ersättning för elever som har psykiska eller sociala svårigheter. Ett exempel som ges är att det är enklare att beräkna hur många timmar per dag en elev som har stöd för sondmatning behöver jämfört med en elev som har problem med affektutbrott.

En annan försvårande omständighet som nämns är att bedömningen görs utan att ha träffat eleven. Att göra en bedömning om behov av särskilt stöd enbart utifrån inkomna handlingar kan enligt de intervjuade vara en utmaning. Kopplat till detta påtalar flera kommuner att dokumentationen i ansökningar i hög grad kan variera mellan skolorna. Bristfällig dokumentation uppges dessutom riskera att försämra möjligheten till en likvärdig bedömning. Man vill inte hamna i en situation där skolor som är bäst på att formulera ansökningar automatiskt får högst ersättning. En kommun anser att detta är ett skäl till att det tydligare borde regleras vad som ska finnas med i ansökan om tilläggsbelopp.

Att bedömningen av tilläggsbelopp i många fall är en utmaning bekräftas även i tidigare studier. I Skolverkets undersökning från 2014 menade samtliga fem kommuner som ingick i studien att den individuella bedömningen av tilläggsbelopp som förutsätts i lagstiftningen är förenat med stora utmaningar. Det framhölls till exempel vara svårt att sätta prisnivåer på elevers behov, eftersom elever med samma diagnos kan ha helt olika behov av stöd. Kommunerna menade även att det är svårt att prognosticera vad motsvarande stöd skulle ha kostat i kommunens egen verksamhet.²⁹

Många beslut överklagas

De fristående verksamheterna har möjlighet att överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Sedan möjligheten infördes 2010 har många kommuners beslut avseende tilläggsbelopp överklagats. Under 2010 avkunnades 20 domar om tilläggsbelopp avseende grundskoleverksamhet och 2012 hade antalet domar ökat till 150.³⁰ I en PM av Friskolornas riksförbund

²⁹ Skolverket (2014) *Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd – en kartläggning*. Rapport 409

³⁰ Skolverket (2013) *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*. Rapport 391.

anges att det under perioden 2010–2014 totalt lämnades in 870 överklaganden som rör tilläggsbelopp. Av dessa hade 734 avslagits helt.³¹

Skolverket har som en del i denna utredning begärt ut en sammanställning över antalet överklaganden rörande tilläggsbelopp som kommit in till de 12 förvaltningsrätterna under perioden 2018–2020.³² Sju förvaltningsrätter har haft möjlighet att sammanställa de uppgifter som Skolverket efterfrågade för de tre åren. I tabell 5 har vi sammanställt det totala antalet inkomna överklaganden samt andelen ändrade domar från de sju förvaltningsdomstolarna. Motsvarande uppgifter för respektive förvaltningsrätt återfinns i bilaga 2.

Tabell 5. Antal inkomna överklaganden och ändrade beslut³³

| År | Antal inkomna överklaganden | Antal Avvisade/avskrivna | Antal fastställda domar | Antal Avslag | Antal bifall/ändrade domar | Andel bifall/ändrade domar |
|------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------|----------------------------|----------------------------|
| 2018 | 107 | 4 | 103 | 96 | 7 | 7% |
| 2019 | 147 | 20 | 127 | 100 | 27 | 21% |
| 2020 | 174 | 15 | 159 | 145 | 14 | 9% |

Sammanställningen visar att det totala antalet inkomna överklaganden under perioden uppgår till 401. Observera att sammanställningen ovan inte inkluderar fem förvaltningsrätter, däribland förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Det är därmed rimligt att anta att det totala antalet inkomna överklaganden för hela riket under de tre åren är betydligt större. Trots detta ger sammanställningen ändå en bild av ändringsfrekvensen för inkomna domar rörande tilläggsbeloppet. Av tabellen framgår att majoriteten av inkomna överklaganden avslås. Andelen bifall är under 10 procent för både 2018 och 2020. Den högre andel ändrade domar under 2019 kan härröras från förvaltningsrätten i Härnösand, där 18 av totalt 20 prövade domar ändrades under detta år. Om vi bortser från uppgifter för Härnösand detta år skulle andelen bifall i stället uppgå till åtta procent.

Flera av de intervjuade kommunföreträdarna delar bilden av att det är vanligt att besluten överklagas. Stockholms kommun, som är en av de som uppger att antalet överklaganden har ökat, uppger att de fick in 988 ansökningar om tilläggsbelopp för 2020 och att 106 beslut överklagades under samma år. Av dessa var 50 överklaganden från samma huvudman. En annan kommun uppger att den

³¹ Friskolornas riksförbund, PM 10 juni 2014. Tilläggsbelopp och särskilt stöd till elever i fristående skolor.

³² Uppgifter från förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Luleå och Umeå saknas. Detta beror på att dessa inte kunnat avgränsa sina sökningar för att hitta domar som avser tilläggsbelopp, utan endast kunnat tillhandahålla alla domar som avser "skollagen". Givet den begränsade tid som denna studie innefattar, så har det inte varit möjligt för Skolverket att gå igenom alla dessa domar för att sortera ut de som avser tilläggsbelopp. Förvaltningsrätten i Malmö hade bara uppgifter om domar rörande tilläggsbelopp från 2019 och 2020 och ingår därför inte i sammanställningen ovan. Uppgifter från förvaltningsrätten i Malmö återfinns dock i bilaga 2.

³³ Totalsiffrorna för 2019 och 2020 i tabellen överensstämmer inte med totalsiffrorna i motsvarande tabeller i bilaga 2. Detta i och med att uppgifter för förvaltningsrätten i Malmö är inkluderade i sammanställningen i bilagan.

fristående resursskolan i deras kommun i regel överklagar samtliga beslut varje år, oavsett om de blivit beviljade tilläggsbelopp eller inte.

Några kommuner uppger att antalet överklaganden ökade i samband med att de skapade nya rutiner och arbetssätt för bedömningen av tilläggsbelopp, något som i sin tur ledde till att fler ansökningar avslogs, men att antalet beslut som överklagas nu har minskat.

Anledningen till att besluten överklagas kan enligt de intervjuade vara att kommunen har avslagit en ansökan om tilläggsbelopp, men även att den enskilda huvudmannen bedömer att det bidrag som beviljats är otillräckligt i förhållande till elevens behov. En av kommunerna menar att överklagandena i de flesta fall rör ansökningar som handlar om stöd i undervisningssituationen, i de fall kommunen bedömt att det skolan söker för ligger inom ramen för grundbeloppet.

Några kommuner påtalar att antalet överklagande har bidragit till svårigheter med handläggning och administration, inte minst med tanke på att processen i många fall är lång från att kommunen har avslagit en ansökan till att en dom förkunnas. Flera intervjuade tar upp att överklagandena oftast inte föranleder någon ändring i beslutet, då förvaltningsrätten i de allra flesta fallen har gått på samma linje som kommunen.

Sammanfattande slutsatser

Tydligare organisation och mer noggrann bedömning

Av intervjustudien framgår att kommunerna under senare år byggt upp en tydligare organisation för hanteringen av tilläggsbelopp, med skärpta rutiner och bedömningsgrunder för tilläggsbeloppet. Ett led i denna utveckling är att kommunala skolor inte längre ansöker om tilläggsbelopp, utan att det numera bara är fristående skolor som söker tilläggsbeloppet.

Intervjuerna ger vidare stöd för att framväxten av nya rutiner och bedömningsgrunder för ansökan har bidragit till en mer noggrann bedömning av ansökningarna utifrån lagkraven. De formella krav på dokumentationen i de ansökningar som skolorna skickar in har ökat.

Olika bild av vad tilläggsbelopp ska utgå för

Intervjustudien ger vidare stöd för att det saknas en gemensam bild hos å ena sidan de sökande fristående verksamheterna och å andra sidan kommunen av vad tilläggsbelopp är och när det ska utgå. Företrädare för kommunerna påtalar att fristående skolor fortfarande söker medel för stöd som kommunen bedömer som extra anpassningar eller särskilt stöd som inte kan anses som omfattande, dvs. sådant stöd som skolan förväntas erbjuda eleven inom ramen för grundbeloppet. Även vår sammanställning av antalet ansökningar som avslås samt det relativt höga antalet beslut som överklagas indikerar att det saknas en samstämmig bild.

Individuella bedömningar utgör en utmaning för kommunerna

Utredningen visar vidare att en relativt stor mängd uppgifter krävs in vid ansökan. Formalisering av kommunernas ansökningsförfarande bör i sin tur ha bidragit till en ökad administration för de sökande verksamheterna, särskilt för de fristående resursskolor som ofta ansöker om medel för samtliga av sina elever. Det ligger dock utanför ramen för denna studie att bedöma vilka underlag som är rimliga att begära in i samband med ansökan om tilläggsbelopp.

Flera av kommunerna har dessutom påtalat att det är en utmaning att genomföra de individuella bedömningarna så som det förutsätts i lagstiftningen. Det framförs till exempel att det inte finns en tydlig gräns mellan vad som är extraordinärt stöd i förhållande till det ordinarie stöd som skolan är skyldig att erbjuda eleven. Även utmaningar relaterat till att tidsätta och beräkna en ersättning för elevens behov av stöd tas upp. Att genomföra en sådan bedömning utan att träffa eleven är en

utmaning. En försvårande omständighet därtill är enligt de intervjuade att kvaliteten på de ansökningar som kommunen får in i hög grad kan variera.

Vissa skillnader i hantering av tilläggsbelopp

Intervjustudien ger inte stöd för att det finns några tydliga skillnader i kommunernas sätt att bedöma ansökningar om tilläggsbelopp. Det har till exempel inte framkommit några tydliga skillnader vad gäller vilka typer av insatser eller behov som kommunerna bedömer ligga inom ramen för grundbeloppet och vad som motiverar tilläggsbelopp. Vidare har de intervjuade svårt att ge exempel på behov eller insatser som alltid bedöms ligga inom grundbeloppet och vad som motiverar tilläggsbelopp. Samtidigt visar utredningen att både andelen ansökningar som helt eller delvis avslås och det belopp som beviljas per barn eller elev varierar mellan kommunerna. Detta är något som i sig skulle kunna ses som en indikation på att bedömningarna skiljer sig åt mellan kommunerna.

Viss skillnad i hanteringen framgått från intervjustudien kopplat till kommunernas storlek; större kommuner tillämpar behovsgrupper för att underlätta bedömningen av det stora antalet ansökningar, mindre kommuner har ofta en helt annan kännedom om eleven i fråga och dess behov.

Ersättningen varierar mellan kommunerna

En skillnad som framkommit i studien är att formen för ersättningen som de fristående resursskolorna får ta del av varierar mellan kommunerna i undersökningen. Två av kommunerna har beslutat om ett särskilt strukturtillägg till de fristående resursskolorna utöver den ordinarie ersättningen, medan ersättningen i övriga kommuner består av grundbelopp och möjligheten att ansöka om tilläggsbelopp. Vidare har det även framkommit att en av kommunerna i stället ett ansökningsförfarande om tilläggsbelopp skriver avtal med den fristående resursskolan i kommunen och ger en fast ersättning per elev.

Variationen i andel avslag och beviljat belopp kan undersökas ytterligare

Utredningen visar som nämnts ovan att det belopp som beviljas per barn eller elev varierar mellan kommunerna, från 100 000 kronor till 280 000 kronor ett av läsåren. En tänkbar förklaring till variationen skulle kunna vara att tilläggsbeloppet storlek till viss del är avhängt storleken på det grundbelopp som kommunerna fördelar. En av kommunerna i undersökningen uppgav till exempel att de tidigare fördelade en större andel av skolbudgeten som tilläggsbelopp, men att de därefter har minskat andelen som fördelas som tilläggsbelopp och i stället ökat grundbeloppet. Enligt den intervjuade företrädaren för kommunen fördelar kommunen därmed lägre summor i tilläggsbelopp nu. På motsvarande sätt är det

möjligt att storleken på det grundbelopp som fördelas skiljer sig mellan kommunerna i vår studie, och att de med ett lägre grundbelopp kompenserar detta med ett högre tilläggsbelopp. Det skulle eventuellt kunna förklara variationen i storleken på det beviljade beloppet som framkommit i vår undersökning. Detta är dock inte något som vi har kunnat bekräfta inom ramen för denna studie, frågan skulle därför behöva undersökas ytterligare.

Utredningen visar att antalet ansökningar om tilläggsbelopp varierar mycket mellan kommunerna. Det har även framgått att antalet barn och elever som det ansöks om tilläggsbelopp för, i förhållande till det totala elevantalet, skiljer sig mellan kommunerna, från ungefär en halv procent till fem procent.

Undersökningen indikerar även att de kommuner som får in en större andel ansökningar per barn och elev även fördelar ett lägre tilläggsbelopp. Detta är också en tänkbar förklaring till de identifierade skillnaderna när det kommer till storleken på det belopp som beviljas. Utredningen är dock baserad på ett begränsat urval av kommuner. Ett eventuellt samband mellan en stor andel ansökningar och ett lägre tilläggsbelopp skulle behöva undersökas på ett större antal kommuner.

Bilaga 1

Beskrivning

Data ska avse elever och barn folkbokförda (per hemkommun) som går i fristående skolor. Data har samlats in via en enkät till respektive kommun (10 kommuner). Kommunerna har valts ut strategiskt (ej slumpmässigt).

Tilläggsbelopp kan sökas för elever och barn i skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. För att fånga alla dessa har vi i vår enkät använt formuleringen ”Barn och elever i fristående skolor (samtliga)”. Vi antar här att kommunernas inrapporterade siffror därför avser alla dessa skolformer.

För att fånga antalet elever i resursskolor har vi i vår enkät använt formuleringen ”Elever i fristående resursskolor”. Där kommunerna själva därmed fått definiera vilka skolor som är resursskolor. Begreppet ”resursskola” finns inte med i skollagen, men för skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola och gymnasieskola får enskilda huvudmän per skolenhet begränsa utbildningen till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.

Objektsbortfall och partiellt bortfall

Alla de 10 kommuner som valts ut har inkommit med svar. Endast två kommuner har inkommit med kompletta svar. I övriga fall beror bortfallet (så som Skolverket kan bedöma det) på att kommunerna inte har tillgång till de variabler för respektive studieobjekt som Skolverket efterfrågar.

I tabellen finns för varje tidsperiod en rad (”Totalt”) som per variabel summerar alla kommuners värden. Dessa totalvärden är inte jämförbara för olika tidsperioder. Eftersom det ingår olika kommuner per år (pga. partiellt bortfall samt vissa kända mätfel (som redovisas i noter)).

Kända mätfel och risker för eventuella mätfel (tolkning av variabler)

I anslutning till tabellerna finns noter som redovisar begränsningar i vissa inkomna uppgifter.

Det finns en viss risk för att kommunerna tolkat de variabler som Skolverket efterfrågat på olika sätt. Dels eftersom det kan vara så att det finns flera ansökningar per elev för en viss period. Dels eftersom det förekommer både helt och delvis avslag (där delvis avslag rent logiskt blir samma sak som delvis bifall).

Komplexiteten speglas av att det finns sex olika variabler som kan mätas, där Skolverket efterfrågat endast tre (de tre övriga kan sedan beräknas utifrån de tre angivna). I vissa fall kan vi därför se att det finns några motsägelser av mindre omfattning. Men eftersom variationen är så stor i data både över tid per kommun samt mellan olika kommuner tror vi inte att detta påverkar de tolkningar av data som gjorts nämnvärt.

Risker för eventuella mätfel (periodisering)

När det gäller datas periodisering så avser data från flera kommuner en mix av helår samt läsår, eftersom uppgifter hämtas från olika system. Vid en jämförande analys per kommun över tid spelar det rent praktiskt ingen roll. Men det kan ha en viss effekt vid jämförelser mellan olika kommuner. Skolverkets bedömning är dock att detta inte nämnvärt påverkar de tolkningar av data som gjorts.

Tabell 6. Sammanställning över uppgifter om tilläggsbelopp per kommun för samtliga elever och elever i fristående resursskolor (RS) läsåret 2018/19

| 2018/2019 (alt: 2019) | Totalt beviljat tilläggsbelopp [kr] | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp (TB) | | Antal elever med TB (helt eller delvis bifall) | | Antal avslag (delvis samt helt) vid beslut om TB | | Beräknat belopp per elev och barn [kr] |
|--------------------------|-------------------------------------|-------------|--|-------|--|-----|--|-----|--|
| | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | |
| Gävle | 7 098 305 | 1 137 842 | 45 | 4 | 26 | 4 | 19 | 0 | 273 012 |
| Göteborg | 14 841 031 | 6 770 364 | 170 | 25 | 102 | 25 | 68 | 0 | 145 500 |
| Hedemora | 1 285 942 | 0 | 12 | 0 | 12 | 0 | 0 | 0 | 107 162 |
| Jönköping | 11 205 000 | 5 305 000 | 180 | 81 | 127 | 75 | 28 | 8 | 88 228 |
| Malmö | 41 375 729 | - | 323 | - | 226 | - | 81 | - | 183 078 |
| Solna* | 18 312 220* | 14 137 000* | - | - | - | - | - | - | - |
| Stockholm | 168 614 000 | - | 1 291 | 974 | 754 | 555 | 468 | 299 | 223 626 |
| Södertälje | 10 197 872 | 4 892 649 | 92 | 23 | 62 | 21 | 23 | 0 | 164 482 |
| Örebro | 2 531 047 | - | 68 | 0 | 20 | 0 | 58 | 0 | 126 552 |
| Örnsköldsvik | 2 263 494 | 1 479 564 | 27 | 16 | 25 | 12 | 24 | 15 | 90 540 |
| Totalt** | 277 724 640 | 33 722 419 | 2 208 | 1 123 | 1 354 | 692 | 769 | 322 | 205 114 |

* I och med att kommunen skrev avtal med resursskolan för kalenderåret 2019 är även grundbeloppet inkluderat i beloppet för detta år, beloppet är därför inte jämförbart med 2020
 ** De totala värdena (över tid) är inte jämförbara i denna tabell, eftersom det ingår olika kommuner per år.

Tabell 7. Sammanställning över uppgifter om tilläggsbelopp per kommun för samtliga elever och elever i fristående resursskolor (RS) läsåret 2019/20

| 2019/2020 (alt: 2020) | Totalt beviljat tilläggsbelopp [kr] | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp (TB) | | Antal elever med TB (helt eller delvis bifall) | | Antal avslag (delvis samt helt) vid beslut om TB | | Beräknat belopp per elev och barn [kr] |
|--------------------------|-------------------------------------|------------|--|----|--|----|--|----|--|
| | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | |
| Kommuner | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla |
| Gävle | 7 828 797 | 1 043 670 | 48 | 5 | 28 | 3 | 20 | 2 | 279 600 |
| Göteborg | 17 421 354 | 10 584 054 | 156 | 28 | 110 | 28 | 46 | 0 | 158 376 |
| Hedemora | 2 719 423 | - | 31 | 2 | 23 | 1 | 8 | 1 | 118 236 |
| Jönköping | 13 440 000 | 7 230 000 | 205 | 95 | 135 | 76 | 49 | 20 | 99 556 |
| Malmö | 38 092 568 | - | 331 | - | 217 | - | 106 | - | 175 542 |

| 2019/2020 (alt: 2020) | Totalt beviljat tilläggsbelopp [kr] | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp (TB) | | Antal elever med TB (helt eller delvis bifall) | | Antal avslag (delvis samt helt) vid beslut om TB | | Beräknat belopp per elev och barn[kr] |
|--------------------------|--|-------------------|---|------------|---|------------|---|------------|---|
| | | | | | | | | | |
| Solna | 5 270 354 | 4 823 705 | 97 | 51 | 24 | 12 | 93 | 50 | 219 598 |
| Stockholm | 120 574 000 | | 988 | 697 | 651 | 494 | 485 | 322 | 185 214 |
| Södertälje | 9 365 175 | 5 263 968 | 95 | 31 | 53 | 23 | 24 | 1 | 176 701 |
| Örebro | 3 106 324 | | 36 | 0 | 23 | 0 | 31 | 0 | 135 058 |
| Örnsköldsvik | 2 249 186 | 1 892 346 | 27 | 17 | 20 | 16 | 25 | 15 | 112 459 |
| Totalt | 220 067 181 | 30 837 743 | 2 014 | 926 | 1 284 | 653 | 887 | 411 | 171 392 |

Tabell 8. Sammanställning över uppgifter om tilläggsbelopp per kommun för samtliga elever och elever i fristående resursskolor (RS) läsåret 2020/21

| 2020/2021 (alt: 2021) | Totalt beviljat tilläggsbelopp [kr] | | Antal ansökningar om tilläggsbelopp (TB) | | Antal elever med TB (helt eller delvis bifall) | | Antal avslag (delvis samt helt) vid beslut om TB | | Beräknat belopp per elev och barn[kr] |
|--------------------------|--|-------------------|---|------------|---|------------|---|------------|---|
| | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | |
| Kommuner | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla | RS | Alla |
| Gävle | 7 516 048 | 1 251 682 | 44 | 3 | 27 | 3 | 17 | 0 | 278 372 |
| Göteborg | 18 677 046 | 13 456 992 | 158 | 35 | 118 | 35 | 40 | 0 | 158 280 |
| Hedemora | 2 783 251 | 225 121 | - | - | - | - | - | - | - |
| Jönköping* | 13 646 000 | 3 320 000 | 156 | 28 | 93 | 28 | 19 | 0 | 146 731 |
| Malmö | 35 678 342 | - | 239 | - | 181 | - | 55 | - | 197 118 |
| Solna | - | - | 113*** | 44 | 26*** | 0 | 102*** | 44 | - |
| Stockholm | 26 500 000** | - | 184**** | 138**** | 507 | 377 | 119**** | 89**** | 52 268 |
| Södertälje | 6 732 223 | 4 271 553 | 37 | 17 | 30 | 17 | 7 | 0 | 224 407 |
| Örebro | 2 760 576 | | 39 | 0 | 17 | 0 | 28 | 0 | 162 387 |
| Örnsköldsvik | 1 447 548 | 1 237 560 | 20 | 14 | 14 | 11 | 19 | 13 | 103 396 |
| Totalt (#) | 115 741 034 | 23 762 908 | 990 | 279 | 1 013 | 471 | 406 | 146 | 114 256 |

* Läsåret 2020/2021 avviker något på grund av att det tecknats ett kostnadsavtal med fristående resursskola i gymnasium. Det enligt kommunen förklaringen till att både ansökningar och belopp är lägre detta läsår.

** Till och med 210517

*** Utan förskolan

**** Till och med 210510

Bilaga 2

Beskrivning

Data avser överklaganden (till en förvaltningsrätt) från enskilda huvudmän av beslut fattade av kommuner rörande tilläggsbelopp.

Objektsbortfall och Partiellt bortfall

Principiellt har alla Sveriges 12 förvaltningsrätter inkommit med svar.

Rent praktiskt blir det ändå ett objektsbortfall avseende fyra olika förvaltningsrätter (Göteborg, Luleå, Stockholm och Umeå). Detta beror på att dessa inte kunnat avgränsa sina sökningar för att hitta endast domar som avser tilläggsbelopp, utan endast kunnat tillhandahålla alla domar som avser ”skollagen”. Givet den begränsade tid som denna studie innefattar, så har det inte varit möjligt för Skolverket att gå igenom alla dessa domar för att sortera ut de som avser tilläggsbelopp.

Av de 8 förvaltningsrätter som data kan redovisas för har alla utom Malmö (som under mätperioden börjat registrera domar som avser tilläggsbelopp) kompletta uppgifter.

I tabellen finns för varje tidsperiod en rad (”Totalt”) som per variabel summerar alla förvaltningsrätters värden. Dessa totalvärden är inte jämförbara för olika tidsperioder, eftersom Malmö inte har lämnat uppgifter för samtliga år.

Risker för eventuella mätfel (tolkning av variabler)

Det finns en viss risk för att förvaltningsrätterna tolkat de variabler som Skolverket efterfrågat på olika sätt. Det finns dock direkta inga indikationer på att så har skett.

Risker för eventuella mätfel (periodisering)

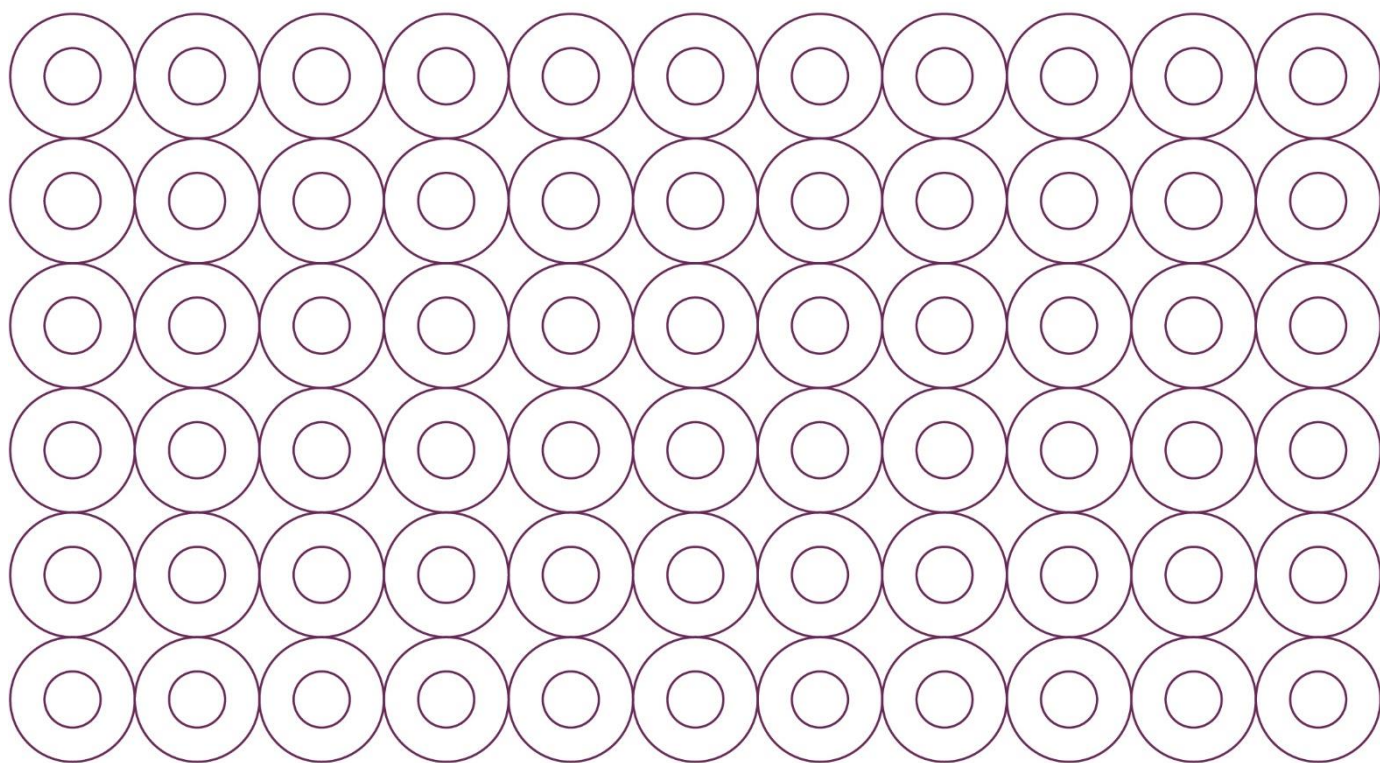
När det gäller datas periodisering så finns det en viss risk att olika förvaltningsrätter har använt olika metoder för att välja ut de domar som inkluderats. Vid en jämförande analys per förvaltningsrätt över tid spelar det rent praktiskt ingen roll. Men det kanske har en viss effekt vid jämförelser mellan olika förvaltningsrätter. Skolverkets bedömning är dock att detta inte nämnvärt påverkar de tolkningar av data som gjorts.

| Förvaltningsrätter | | 2018 | | | | | |
|--------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|---------------------|-----------------------|--|
| | Antal inkomna överklaganden | Antal avvisade/avskrivna | Antal fast-ställda domar | Antal avslag | Antal ändrade domar | Ändrade domar (andel) | |
| Falun | 12 | 0 | 12 | 12 | 0 | 0% | |
| Härnösand | 12 | 0 | 12 | 11 | 1 | 8% | |
| Jönköping | 24 | 2 | 22 | 19 | 3 | 14% | |
| Karlstad | 8 | 0 | 8 | 8 | 0 | 0% | |
| Linköping | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0% | |
| Malmö | - | - | - | - | - | - | |
| Uppsala | 20 | 1 | 19 | 17 | 2 | 11% | |
| Växjö | 29 | 0 | 29 | 28 | 1 | 3% | |
| TOTALT: | 107 | 4 | 103 | 96 | 7 | 7% | |

| Förvaltningsrätter | | 2019 | | | | | |
|--------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|---------------------|-----------------------|--|
| | Antal inkomna överklaganden | Antal avvisade/avskrivna | Antal fast-ställda domar | Antal avslag | Antal ändrade domar | Ändrade domar (andel) | |
| Falun | 32 | 0 | 32 | 30 | 2 | 6% | |
| Härnösand | 28 | 8 | 20 | 2 | 18 | 90% | |
| Jönköping | 11 | 2 | 9 | 9 | 0 | 0% | |
| Karlstad | 11 | 0 | 11 | 11 | 0 | 0% | |
| Linköping | 17 | 1 | 16 | 12 | 4 | 25% | |
| Malmö | 8* | 1* | 7* | 3* | 4* | 57% | |
| Uppsala | 42 | 6 | 36 | 34 | 2 | 6% | |
| Växjö | 6 | 3 | 3 | 2 | 1 | 33% | |
| TOTALT: | 155 | 21 | 134 | 103 | 31 | 23% | |

| Förvaltningsrätter | | 2020 | | | | | |
|--------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|---------------------|-----------------------|--|
| | Antal inkomna överklaganden | Antal avvisade/avskrivna | Antal fast-ställda domar | Antal avslag | Antal ändrade domar | Ändrade domar (andel) | |
| Falun | 27 | 0 | 27 | 23 | 4 | 15% | |
| Härnösand | 35 | 6 | 29 | 24 | 5 | 17% | |
| Jönköping | 18 | 0 | 18 | 16 | 2 | 11% | |
| Karlstad | 16 | 1 | 15 | 15 | 0 | 0% | |
| Linköping | 35 | 5 | 30 | 29 | 1 | 3% | |
| Malmö | 80 | 10 | 70 | 52 | 18 | 26% | |
| Uppsala | 32 | 3 | 29 | 28 | 1 | 3% | |
| Växjö | 11 | 0 | 11 | 10 | 1 | 9% | |
| TOTALT: | 254 | 25 | 229 | 197 | 32 | 14% | |

| Förvaltningsrätter | Ändrade domar (andel) | | | |
|--------------------|-----------------------|------|------|-------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2018 - 2020 |
| Falun | 0% | 6% | 15% | 8% |
| Härnösand | 8% | 90% | 17% | 39% |
| Jönköping | 14% | 0% | 11% | 10% |
| Karlstad | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Linköping | 0% | 25% | 3% | 11% |
| Malmö | | 57% | 26% | 29% |
| Uppsala | 11% | 6% | 3% | 6% |
| Växjö | 3% | 33% | 9% | 7% |
| TOTALT: | 7% | 23% | 14% | 15% |



Skolverket

www.skolverket.se