

Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag om ändringar i förordningstext samt Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder

Förbundet har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående förslag och vill lämna följande yttrande.

Förbundet välkomnar förslag om ändringar i förordningstext samt nya föreskrifter och allmänna råd för tilläggsbelopp. Förbundet ser att förslagen leder till förbättringar och innehåller goda intentioner gällande den elevgrupp som behöver det mest omfattande stödet. Trots det saknar vi vissa formuleringar och önskar att vissa andra förändras för att kunna tillstyrka förslagen helt.

Sammanfattning

Förbundet **tillstyrker** ändringar i skol- och gymnasieförordningarna.

Förbundet tillstyrker intentionen till förslagen **men avstyrker lydelsen av föreskrifter och allmänna råd**, med anledning av nedanstående påpekanden.

- Det saknas tydlig adressering i förordningar och föreskrifter till elever i resursskolor,
- Formuleringen i 2 § avstyrks då den utestänger pedagogisk omsorg från möjligheten att ansöka om tilläggsbelopp, då även pedagogisk omsorg omfattas av öppenhetskravet och inte kan neka att ta emot barn i behov omfattande stöd,
- 3§ 3p i föreskrifterna bör förtydligas,
- Föreskrifterna saknar bestämmelser om kommunens handläggningsprocess och beslutsfattande gällande tilläggsbelopp, därför behövs ytterligare en paragraf om detta i föreskrifterna,
- § 4 i föreskrifterna bör förtydligas,
- Det allmänna rådet bör omformuleras gällande bestämmande av tilläggsbeloppets storlek, så att beloppet inte i första hand ska jämföras med kommunens kostnader.

Övergripande synpunkter

Nya bestämmelser om beräkning av skolpeng och ersättning för omfattande särskilt stöd (tilläggsbelopp) antogs i riksdagen 2009 (prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor) och började gälla på beräkning av skolpeng från och med 1 januari 2010. Sedan dess har vi följt domstolspraxis av framför allt ärenden om tilläggsbelopp för att se utvecklingen av hur praxis utvecklas och vad domstolarna kräver för att ta hänsyn till barns och elevers omfattande och extraordinära stödåtgärder.

Förbundet har både genom den löpande granskningen av rättspraxis och av oroad medlemmar uppmärksammat att lagstiftningens tanke om extra ersättning för de elever som har det svårast i utbildningen inte fungerar. Framför allt handlade det om en dom i Högsta förvaltningsdomstolen 2012, vars tolkning kraftigt minskade antalet beviljade tilläggsbelopp. Förbundet sammanställde utfallet av rättspraxis samt kontaktade både utbildningsdepartementet och regeringen i frågan. Även föräldrar framförde sin stora oro för att deras barn inte fick tillräckligt stöd i skolorna. Det ledde till en förändring i skollagen 2016 gällande tilläggsbeloppet, där vissa uppenbara problem till följd av HFD-domen rättades till, exempelvis skärptes bestämmelserna om individuell prövning av elevens behov av tilläggsbelopp samt förtydligades vad som avsågs med undervisningssituationen.

Förbundet fortsatte att följa rättspraxis i domstolarna och kunde fortfarande konstatera att lagändringen 2016 tyvärr inte fått de effekter som eftersträvats. I stället krävde domstolarna alltmer omfattande "bevis" på barnets eller elevens stödbehov, ofta i form av läkarintyg som skulle ange vilket pedagogiskt stöd eleven behövde (vilket självfallet en läkare inte kan bedöma).

Kommunerna kämpar samtidigt med sparkrav men använder sig också av ett resursfördelningssystem där alla medel årligen delas ut till respektive kommunal skola i ett sammanhang. Det innebär att kommunerna ärligt kan hävda att i jämförelse med vad som utgick som extra tilldelning för omfattande stöd inom kommunen, kan heller inte extra ersättning utgå till barn och elever med omfattande stödbehov i fristående verksamhet. Eftersom det sällan ges någon ersättning till de kommunala eleverna, där skolorna får lösa stödbehovet inom ramen för skolans ekonomi, blir kommunens bedömning av fristående skolans ansökan om tilläggsbelopp alltid att stödbehovet ska täckas genom grundbeloppet.

För de fristående resursskolorna har detta också inneburit mycket stora svårigheter. För att alls kunna kalla sig för resursskola krävs just resurser för att kunna bistå de elever som har det mest omfattande behovet av extraordinära stödåtgärder. Men med kommunernas knappa fördelning även till sådana fristående skolor har flera tvingats lägga ned. Andra har fått kämpa sig till resursfördelningssystem som ligger utanför bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp.

Flera utredningar har haft i uppdrag att på olika sätt se över tilläggsbeloppen, ibland också som ett led i bedömningen av likvärdighet, exempelvis Skolkostnadsutredningen, utredningen om En mer likvärdig skola och Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Ingen av dessa har kunnat lösa problemen med att de elever som behöver extraordinära stödåtgärder inte får den resurstilldelning som deras omfattande stödbehov kräver.

Förbundet välkomnar därför Skolverkets uppdrag att ta fram förslag till ändringar i skolförordningarna samt nya föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp. Vi är medvetna om att Skolverket här måste röra sig inom den gällande lagstiftningen och att föreskrifter och allmänna råd endast kan leda till förtydliganden av befintlig lagtext. Det innebär inte skarpa förändringar, men kan leda till förbättringar på området som vi ser mycket fram emot.

Däremot stöttar föreskrifterna samt allmänna råden inte tilläggsbelopp för elever i resursskolor. Det får till följd att frågan inte löses för dessa fullt ut. Vissa delar som förtydligar behov av mindre grupper i förslagen till ändring i skolförordningen kan bidra till bättre möjligheter, men här saknas ändå klagörande text om tilläggsbelopp för just elever i resursskolor. Det är möjligt att det kräver ändring i skollagen och därmed riksdagsbeslut. Förbundet bedömer det därför som viktigt att Skolverket påtalar för regeringen att en stor grupp elever inte omfattas av de förtydliganden som nu görs genom förordningsändringar och föreskrifter.

Förbundets synpunkter specifikt på de olika förslagen

Skolverkets förslag till ändringar i skolförordningen (2011:185) samt gymnasieförordningen (2010:2039)

Förbundet **tillstyrker** förslagen till ändringar.

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

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om

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

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

Förbundet har inga synpunkter på § 1.

Förbundet **avstyrker 2 § i denna lydelse**. Förbundet anser att även företrädare för pedagogisk omsorg ska kunna ansöka om tilläggsbelopp och att barn med omfattande stödbehov ska kunna beviljas det. Så länge pedagogisk omsorg omfattas av ett öppenhetskrav, måste också huvudmannen för verksamheten kunna begära tilläggsbelopp för att kunna bereda extraordinära stödåtgärder för de barn som kan komma att behöva det.

Uppgifter som ska lämnas vid ansökan

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

1. en beskrivning av barnets eller elevens stödbehov,
2. en beskrivning av vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose barnets eller elevens behov av stöd,

3. en beskrivning av anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder,
4. 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.

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.

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

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

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

3 § 3p. Anledningen till elevens stödbehov

Förbundet kan se att den här punkten kan leda till svårigheter när det gäller att lämna uppgifter. Anledningen till elevens svårigheter skulle kunna utgöras av en diagnos som redan finns och som tydliggör problematiken för eleven. Men eleven kan också ha helt andra svårigheter som inte är diagnostiserade och där föräldrarna väljer bort utredning. Begreppet "anledning" kan komma att tolkas bokstavligt av kommuner respektive domstolar såsom att det måste finnas en tydligt angiven "anledning" i form av diagnos eller liknande för att godta skolans uppgifter om elevens svårigheter. Här finns alltså en otydlighet i texten som behöver förtydligas.

4 § Uppgifter i övrigt som kan behövas

Förbundet anser att denna punkt riskerar att leda till det som redan idag utgör ett stort problem med domstolspraxis. Bevisbördan för att ett bidrag eller liknande ska beviljas ligger på den som ansöker. Förvaltningsdomstolarna är vana vid skriftlig bevisning genom oberoende intyg för sin bedömning. Det har tydligt framkommit vid läsning av domar att domstolen ansett att den fristående verksamheten inte kunnat styrka elevens behov genom olika intyg från läkare, BUP och liknande. Ju fler intyg, desto bättre möjligheter att få sin sak prövad och godkänd. Ibland har uttryckligen krävts att läkare ska beskriva elevens pedagogiska behov i skolan. Det är orimligt i förhållande till de bedömningar och det särskilda stöd där rektorn enligt skollagen ansvarar för att utredningar sker och att

stödåtgärder genomförs. Förbundet vill peka på att det i texten i 4 § bör förtydligas att det inte är ytterligare intyg och bedömningar av elevens behov eller medicinska ställning som behövs här.

Det saknas föreskrifter om kommunens hantering av ansökan om tilläggsbelopp samt beslutsmotivering

Förbundet konstaterar att förslaget till föreskrifter anger tydligt hur en fristående förskola eller skola ska ansöka om tilläggsbelopp och vad som bör åtfölja ansökan. Men förbundet saknar i förslaget föreskrifter om kommunens hantering av ansökan liksom beslutets utformning. Förbundet önskar därför att ytterligare en paragraf anges i föreskrifterna, dvs. att paragraf 4 i stället behandlar kommunens hantering av tilläggsbeloppen. Det innebär att nuvarande paragraf 4 i stället blir paragraf 5 och så vidare.

Kommunens ansökningsrutiner och beslutsfattande är en viktig del av processen kring tilläggsbeloppshanteringen, där det finns brister i dag. Förbundet ser exempelvis att det finns kommuner som har rutiner att ansökan om tilläggsbelopp endast ska kunna göras vid vissa tidpunkter som en gång årligen eller i början av varje termin. Men enligt vår mening innebär det en begränsning av skollagens bestämmelser som inte är tillåten. Ett omfattande stödbehov kan uppkomma när som helst under läsåret hos en elev, alternativt att en elev med omfattande stödbehov tas emot i skolan mitt under en termin. I förvaltningslagen finns bestämmelser om serviceplikt och att ärenden ska hanteras så skyndsamt som möjligt. Men vi har också sett exempel på att beslut om tilläggsbelopp fördröjts på ett orimligt sätt, ibland under flera terminer. Avsaknad av beslut innebär också att det inte går att överklaga och att skolan och eleven hamnar i ett rättslöst läge. Förbundet skulle därför gärna se att föreskrifterna, alternativt ett allmänt råd, påtalar att beslut ska fattas skyndsamt.

Förbundet har också förstått att ett stort bekymmer, vilket framkommer både i rättspraxis och från våra medlemmar, är att nekande beslut om tilläggsbelopp saknar motivering. Även här finns redan bestämmelser i 32 § förvaltningslagen. Men ofta innehåller beslutet endast kommentaren att kommunen anser att den fristående verksamheten inte tillräckligt visat att stödbehoven är extraordinära och att dessa därför ska rymmas inom grundbeloppet. Samma formulering kan användas för alla de elever som en viss skola ansökt om tilläggsbelopp för. Eftersom bedömningen ska göras individuellt, måste därför också besluten spegla kommunens bedömning i det individuella fallet. På vilket sätt och i vilka avseenden gör kommunen bedömningen om att stödåtgärderna inte är extraordinära? En förtydligande föreskrift om beslutsmotivering skulle också stötta domstolarnas bedömning om beslutet överklagas.

Bestämmandet av tilläggsbelopp

5 § Utgångspunkten vid bestämmandet av tilläggsbelopp enligt 14 kap. 8 första stycket och 8 a §§ skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 7 § 1 och 7 a § gymnasieförordningen

(2010:2039) ska vara de faktiska kostnaderna för de extraordinära stödåtgärder som ansökan avser. Det tilläggsbelopp som bestäms ska dock vara skäligt.

Allmänna råd

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

Förbundet **tillstyrker** 5 § i föreskriften.

Förbundet **avstyrker bestämt** allmänna rådets formulering.

5 § i föreskriften ligger helt i linje med de senaste domarna från Högsta förvaltningsdomstolen när det gäller bestämmandet av tilläggsbeloppet. I Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 1320-19, avkunnad den 17 februari 2020, framgår det att förvisso ska en jämförelse kunna utgå från vad en kommun skulle betala i motsvarande situation, men också att det i praktiken **ska** vara möjligt att genom tilläggsbeloppet tillgodose elevens faktiska stödbehov.

”... Utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. 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.

I de nu aktuella fallen står det klart att de belopp som kommunen har beviljat är alltför låga för att de tre eleverna ska kunna ges det assistentstöd som de bedömts ha behov av. Kommunen har alltså inte haft rättsligt stöd för sina beslut gällande storleken på tilläggsbeloppen. Överklagandet ska därför avslås.”

Förbundet konstaterar att det är svårt för alla elever, oavsett vilken skola de valt, att få extra resurser för omfattande och extraordinära stödåtgärder. Vi ser att resursfördelningen i mycket stor utsträckning snarare utgår från elevens socioekonomiska bakgrundsfaktorer än elevernas faktiska behov av stöd. Som vi beskrivit ovan, har kommunerna ofta ett resursfördelningssystem som innebär att kommunen fördelar ut de medel som respektive kommunal skola ska erhålla utifrån de parametrar skolan bestämt, dvs. vanligen socioekonomiska faktorer samt jämn fördelning per elev. Därefter svarar rektor för resursfördelningen i den direkta verksamheten på enheten och att de elever som behöver stöd får det. Det innebär att kommunen såsom resursfördelningsenhet centralt oftast inte har någon sådan fördelning för särskilt stöd till kommunala elever. I sin tur är det därför möjligt att hänvisa, såsom vanligen sker, till att kommunen inte ersätter extraordinära stödåtgärder utan dessa får lösas inom grundbeloppet. Vissa kommuner har dock en central pott för fördelning av medel för omfattande stödåtgärder, och som fördelas på likartat sätt mellan elever i kommunal och fristående verksamhet, vilket är mycket bra. Det händer dock att den centrala potten ”tar slut” och då finns inga mer medel att fördela, oavsett elevernas behov.

Med anledning av ovanstående anser förbundet att det måste säkras att barn och elever får rätt resurstilldelning för omfattande stödbehov och extraordinära stödåtgärder. Det innebär att formuleringen i det allmänna rådet bör ändras. Om barnet eller eleven bedöms ha de extraordinära stödbehov som krävs för att komma ifråga för tilläggsbelopp måste också behoven kunna tillgodoses i praktiken. Det gör att jämförelsen av om tilläggsbeloppet är skäligt i stället bör ske genom exempelvis genomsnittslön eller påvisad kostnad för hjälpmedel el liknande, i stället för med kommunens eventuella kostnader. Det handlar alltså inte om att barn och elever i fristående verksamhet ska få någon form av "gräddfil" när det gäller extraordinära stödåtgärder; endast att dessa ska kunna tillgodoses på ett rimligt sätt.

Förbundets synpunkter på Skolverkets konsekvensutredning för förslagen

Förbundet anser att konsekvensutredningen är väl genomförd men noterar en tydlig motsättning i texten när det gäller syftet med förslagen till förändringar i förordningstext, föreskrifter och allmänna råd. Dels framgår tydligt att det finns problem med bedömningarna av en elevs behov av tilläggsbelopp och att dessa bedömningar inte är likvärdiga och att elever som borde vara berättigade till tilläggsbelopp eventuellt inte fått sådant beviljat.

"... 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 utredningar 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. 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. ..."

Men samtidigt anger Skolverket följande avseende de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna:

"...Skolverket bedömer att de kostnadsmässiga 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. ...”

Förbundet anser att det vore rimligt att dra en korrekt slutsats av allt det som framförts under åren av förbundet, fristående skolor, föräldrar och olika föreningar för barn med funktionsnedsättningar, nämligen att barn och elever i fristående skolor i behov av extraordinära stödåtgärder inte fått den resurstilldelning de haft rätt till. Ändras bestämmelserna så att det blir en mer likvärdig bedömning över landet och av de åtgärder som kan berättiga till tilläggsbelopp, så kommer det att innebära ökade kostnader för kommunerna.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
förbundsjurist