



Stockholm 2023-05-10

Ref: Skolverket Dnr 2022:1205

Remiss-svar från föräldranätverket Rätten till Utbildning Skolverkets förslag på förändringar i förordningar rörande tilläggsbelopp

Inledning

Först vill vi tacka för att vi inbjudits till att lämna remiss-svar till denna viktiga utredning från Skolverket. Bifogat kommer vårt svar, vilket vi hoppas ska vara av nytta för Skolverket.

Skolverkets problembeskrivning

Vi håller med Skolverket i stora delar av problembeskrivningen i avsnittet *"Beskrivning av problemet och vad Skolverket vill uppnå"*. Vi noterar speciellt meningen: *"Det bedöms vidare finnas oklarheter i gränsdragningen mellan vad som ska ingå i grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet"*. Vi anser att Skolverkets nuvarande förslag enbart delvis adresserar detta betydande problem, och vi kommer nedan närmare beskriva vad vi ser som de kvarvarande problemområdena och komma med konstruktiva förslag på hur de kan lösas genom mindre förordningsändringar.

Förslag på ändrad bestämmelse §8a i skolförordningen

Först vill vi säga att de preciseringar som återfinns i Skolverkets förslag till §8a i skolförordningen är ett viktigt steg framåt, och hoppas vi ska leda till höjd likvärdighet mellan kommuners bedömning av målgruppen för tilläggsbelopp.

Vi ser bl.a. de båda tilläggen kring *"elever med funktionsnedsättningar"* och *"långvarig skolfrånvaro"* som viktiga preciseringar, och även att åtgärder kan innefatta att skapa *"små elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens"*. Vi skulle önska att det preciserades att dessa mindre elevgrupper kan förekomma i både särskilda undervisningsgrupper såväl som inom resursskolor när nu det begreppet införts i skollagen. Vi föreslår att Skolverket utökar paragraf §2 i den föreslagna skolförordningen, till att lyda:

"2 § Bestämmelserna gäller för förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, om inte annat anges. Extraordinära stödåtgärder enligt skolförordningen kan komma att sättas in i alla skolans verksamheter, i ordinarie undervisning, i fritidsverksamhet, i särskilda undervisningsgrupper, i resursskolan och i enskild undervisning."

Gränsdragningsproblematik mellan särskilt stöd inom grundbelopp och tilläggsbelopp

Som vi noterade ovan så ser vi också återkommande problematik med gränsdragningen mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. Vi har bland annat studerat ett större antal domar från förvaltningsrätterna i dessa frågor, och även läst kommunala avslagsbeslut.

Ett nyckelproblem är en oklarhet vilka budgetförutsättningar som kommuner använt då de avsatt medel till särskilt stöd inom grundbeloppet.

Vi har frågat ett antal kommuner efter deras budgetantaganden kring genomsnittligt särskilt stöd som de inkluderat i grundbeloppet, och från samtliga fått svaret att *"någon sådan post inte budgeterats och att någon sådan beräkning därför inte kan delges oss"*. Vi har också frågat kommuner om de följt upp hur mycket de genomsnittligt spenderat på särskilt stöd inom grundbeloppet under ett läsår, för att utifrån de praktiska omständigheterna kunna avgöra det genomsnittliga särskilda stödet per elev i kommunen. Inga kommuner har kunnat ge oss sådana uppföljningar av det särskilda stödet.

Detta utgör ju ett viktigt hinder när frågan om en viss stödåtgärd *"väsentligt avviker från det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas och som innebär att betydande resurser måste avsättas för barns räkning"*. Hur ska det avgöras vad som ingår i *"det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas"* om det inte specificerats av kommunen vare sig till innehåll eller i ekonomisk omfattning?

Vi ser ett flertal kommuner som använder avsaknaden på fastställd budget för att avslå ansökningar om tilläggsbelopp i stor omfattning, med motivationen att *typen* av stödåtgärd skulle kunna ingå i ordinarie särskilt stöd. Men vi anser det vara av stor vikt att *stödåtgärden kan realiseras i praktiken*, och för att sådant stöd ska kunna komma våra barn till godo behöver kommunen både bedöma typen av åtgärd och omfattningen (kostnaden) på åtgärden.

Antag att en elev behöver tillgång till specialpedagogiskt stöd 20 timmar i veckan och huvudmannen söker tilläggsbelopp för denna stödåtgärd, och att behovet som sådant inte är tvistigt. Vi ser då kommuner som avslår sådana ansökningar med motivationen att *"elever kan få specialpedagogiskt stöd inom grundbeloppet"*. Kommunen bortser alltså från de faktiska kostnader som omfattningen på stödåtgärden orsakar, utan går enbart på kostnadstypen vid sitt beslutsfattande. (Dessutom är det inte ovanligt att kommuner försvarar sitt beslut till vårdnadshavare med ett resonemang att huvudmannen är *"skyldig att erbjuda (den ofinansierade) stödåtgärden oavsett"* – ett resonemang som saknar rimlighet.)

Vi kommer i nästa avsnitt föreslå åtgärder som vi bedömer kan minska omfattningen på detta problem. Vi tror även att det kan leda till ett ökat ansvarstagande från kommunala huvudmän kopplat till särskilt stöd inom sin verksamhet.

Särredovisning av 'särskilt stöd' inom grundbeloppet

I skollagen och skolförordningen (14 kap) specificeras ett grundbelopp per elev, med ett antal kostnadskomponenter (14 kap 4-7§). Tilläggsbelopp definieras i skolförordningen i 14 kap 8§. I 14 kap §10 specificeras också att hemkommuner ska kunna redogöra för hur belopp beräknas.

Särskilt stöd finansieras genom kostnadsslaget undervisningskostnader inom grundbeloppet. Som framgår av skollagen skall olika elevers behov av stödåtgärder finansieras genom omfördelning av undervisningskostnader (inom grundbeloppet) mellan elever med olika behovsprofil.

Vi föreslår att kommuner ska behöva budgetera och redovisa särskilt stöd som en egen kostnadskomponent (på liknande sätt som lokalkostnader hanteras), och även förslagsvis behöva följa upp faktiskt utfall. Genom att skapa transparens kring kommunens egen hantering av särskilt stöd (inom grundbeloppet) så kan gränsdragningen mellan särskilt stöd och extraordinära stödåtgärder bli tydligare, och alla parter ha konkreta fakta att avgöra vad som *"väsentligt avviker från det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas och som innebär att betydande resurser måste avsättas för barns räkning"*. Detta förbättrar även jämförbarheten mellan hur kommuner tillgodoser denna elevgrupps rätt till utbildning i praktiken.

Vi har lämnat ett förslag på ändring av 14 kap 10§ skolförordningen nedan.

Redovisning av hur bidraget har beräknats

14 kap 10§ En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med en enskild huvudman ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Kommunens genomsnittliga budgeterade belopp för särskilt stöd ska även anges i redovisningen, alternativt faktiskt genomsnittligt utfall för särskilt stöd föregående läsår. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag var för sig.

För att hålla ändringarna begränsade och inte kräva lagändringar (vilket kan krävas för att göra särskilt stöd till en egen kostnadskomponent), så har vi hållit ändringen begränsad till 14 kap 10§.

Vi bedömer att sådana ändringar av skolförordningen ligger inom Skolverkets utrednings uppdrag, med tanke på att det adresserar problemställningen kring *"...oklarheter i gränsdragningen mellan vad som ska ingå i grundbeloppet respektive tilläggsbeloppet"*.

Tolkningen av begreppet "faktiska kostnader"

Begreppet *strukturersättning /strukturbidrag* och liknande riktade ersättningar till elever i behov av särskilt stöd har vunnit mark de senaste två åren, särskilt efter att Stockholms valt att införa det inom sitt skolväsende. Dessa konstruktioner är lagliga om rätt utformade, i enlighet med skollagen 2 kap §8b om kommuners resursfördelning. De är en omfördelad del av grundbeloppet.

Elever med behov av extraordinära stödåtgärder (vilket berättigar till tilläggsbelopp) kan samtidigt gå i en särskild undervisningsgrupp som även finansieras av en sådan strukturersättning. Vi anser att Skolverkets formulering om "faktiska kostnader" fungerar väl även i en dylik situation, då de åtgärder som finansierats genom strukturersättning utgör del av grundbeloppet och därmed är *"det särskilda stöd som i övrigt ska tillhandahållas"*. De stödåtgärder som därefter tillkommer, och är ofinansierade utgör då de *"faktiska och avvikande kostnader"* som ska täckas genom tilläggsbeloppet.

Vi anser därför att formuleringen ”faktiska kostnader” är väl avvägd och fungerar väl även i situationen med strukturersättningar.

Objektiv utredning enligt förvaltningslagen

Ett annat område som vi ser skapar oklarheter relaterar till hur kommuner utvärderar huvudmannens pedagogiska bedömningar inför kommunens beslut i ärendet.

Enligt förvaltningslagen har kommuner både en objektivitetsskyldighet och en utredningsskyldighet vid handläggning och beslut av denna typ av ärenden. Kommunen ska utreda ett ärende ”som dess beskaffenhet kräver”. Kommuner har också en skyldighet att motivera sina beslut inklusive de specifika omständigheter som låg till grund för beslutet. Frågor om extraordinära stödåtgärder är av avgörande betydelse för den specifika elev som stödåtgärderna avser, och kommer få direkt inverkan på elevens rätt till utbildning, en grundläggande rättighet som återfinns i regeringsformen, EU:s grundtraktat mfl ställen. Därför är det av avgörande betydelse att utredningar och beslut i dessa individärenden sker med hög rättssäkerhet och kvalitet. (Vi vet att det ofta hävdas att eleven inte är part i ärendet, men den tolkningen står bla i konflikt med den svenska lagen om barnkonventionen.)

Frågor kring myndigheters utredningsskyldighet och objektivitetsprincipen har varit aktuella de senaste åren, inte minst kopplat till Försäkringskassans handläggning av individärenden.¹ Det är inte svårt att dra paralleller mellan de brister som konstaterades hos Försäkringskassan och många hemkommuners handläggning av ärenden kring tilläggsbelopp.

Enligt förarbetena ska ingen diagnos krävas för att kunna beviljas extraordinära stödåtgärder, utan det är elevens stödbehov i undervisningssituationen som ska utgöra beslutsgrunden. Samtidigt kan vi konstatera att många kommuner (och även vissa förvaltningsrätter) historiskt krävt både utlämnande av läkarutlåtanden och även att de skall vara ”aktuella”. Aktualitetskravet vilar på en bristande förståelse av funktionsnedsättnings livslånga natur.

Vid beslut om ett ärende om tilläggsbelopp behöver kommunen bedöma ett par komponenter; föreligger elevens stödbehov? Är stödåtgärden adekvat och extraordinär (dvs ingår inte inom särskilt stöd)? Är de yrkade kostnaderna skäligen?

Många kommuner har historiskt brustit i hur de motiverat sina beslut, och ibland har ingen motivering angivits utöver skollagens lagtext. Vi tror att Skolverkets förslag kommer leda till att målgruppen för de extraordinära stödåtgärderna samt vilka stödåtgärder som kan komma ifråga förtydligas.

Vi anser dock att kommunens prövning om elevens stödbehov föreligger fortfarande kräver ytterligare förtydliganden i Skolverkets utredning. Som grund för kommunens bedömning om elevens behov föreligger enbart huvudmannens utlåtande om elevens stödbehov i undervisningssituationen, och normalt sett förekommer inga andra källor vid kommuners handläggning (speciellt om inte det krävs läkarintyg eller dylikt). Trots detta ser vi upprepade gånger att kommuners handläggare själva bedömer elevens stödbehov annorlunda, utan objektiva grunder för en sådan bedömning, och utan att träffat eleven eller skolans personal.

Detta är en direkt analogi med det otillräckliga utredningsförfarande som Försäkringskassan kritiserats hårt för. Vi som föräldrar till barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (med eller utan medicinsk fastställd diagnos) anser att **dagens handlägningsförfarande lider av**

¹ [Rapport 2021-3 Försäkringskassans utredningsskyldighet.pdf \(isf.se\)](#)

betydande rättsosäkerhet. Vi vet också att även om det formellt är ett ärende mellan huvudman och hemkommun, så är det ett direkt riktat bidrag till en enskild individ och har direkt rättsverkan på denna individs grundläggande rättigheter.

Vi anser att kommuners handläggare som anser att det finns brister i underlag, eller har avvikande uppfattning om elevens behov i den pedagogiska situationen, **har en långtgående skyldighet att vidare objektivt utreda omständigheterna innan avslag ges.** Sådana vidare utredningsåtgärder skulle kunna omfatta att intervjua eleven och dessa lärare, att anlita oberoende specialpedagog för att bedöma elevens behov i undervisningssituationen, eller liknande.

Vi uppmanar Skolverket att tydliggöra kommuners skyldigheter rörande objektiv grund för beslut, utredningsskyldigheten och motiverade beslut exempelvis i de allmänna råden.

Vi vill också att Skolverket bevakar den fortsatta utvecklingen kopplat till elevernas rättssäkerhet kring beslut om tilläggsbelopp, och vid behov ytterligare förtydligar förordningar, föreskrifter och allmänna råd.

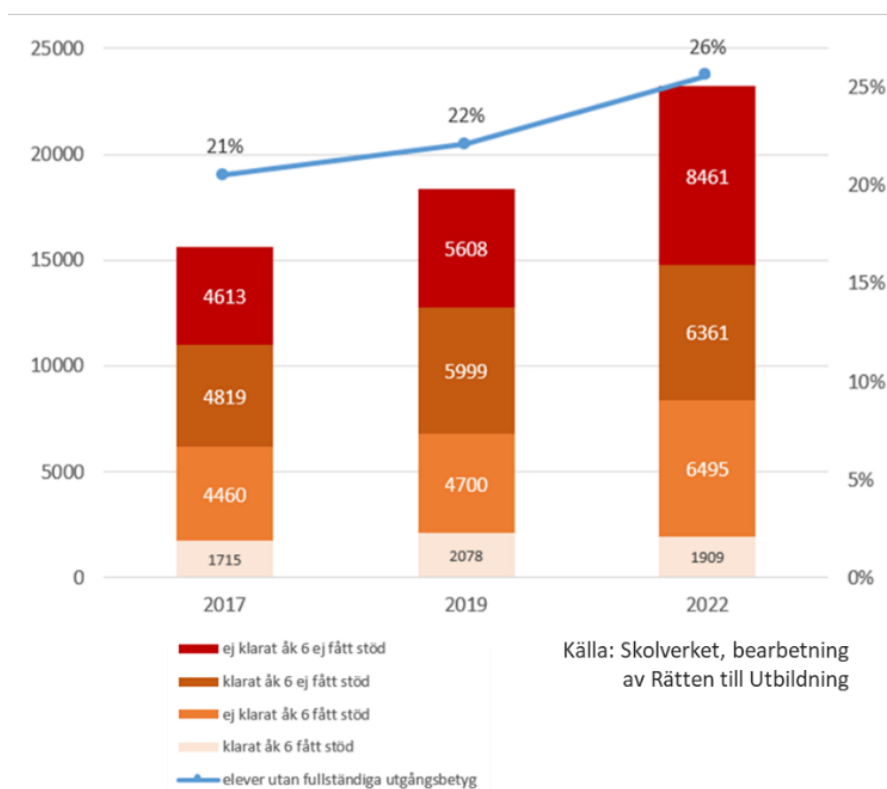
Bedömning av vad som utgör ett skäligt belopp för tilläggsbeloppet

I Skolverkets föreslagna skolförordning under "Bestämmande av tilläggsbelopp" ges det allmänna rådet *"Vid bedömningen av vad som är ett skäligt belopp bör en jämförelse göras med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat."* Vi yrkar att det allmänna rådet ska kompletteras med formuleringen *"Elevens extraordinära stöd skall dock alltid kunna realiserars i praktiken."*

Orsaken till detta viktiga tillägg är att tyvärr många kommuner i praktiken inte uppfyller skollagens krav på att ge elever tillräckliga stödåtgärder för att kunna nå kunskapsmålen.

Nedanstående graf visar alla kommunala grundskoleelever som ej klarat godkänt i samtliga ämnen i årskurs nio, för tre årskullar (2017, 2019 resp 2022, källa Skolverket). Som framgår är det ett stort antal elever (år 2017: 4600 st, 2019: 5600 st och 2022: 8500 st) som ej klarat årskurs nio och inte heller klarat årskurs sex, som trots detta inte fått något särskilt stöd under hela högstadiet.

Elever utan fullständiga utgångsbetyg åk 9 i Sverige



Elevers rätt till utbildning är en grundläggande rättighet, och rätten till stödåtgärder är enligt förarbeten och rättspraxis inte villkorad av kommunal budget. **Därför är det avgörande** att tilläggsbeloppets **storlek inte fastställs genom jämförelse med en kommunal norm som bryter mot skollagens krav** – istället måste skälighetsbedömningen kopplas till att "stödåtgärden kan realiseras i praktiken" (givet att åtgärden som sådan är lämpligt utformad).

Om hemkommunen ger de kommunala eleverna otillräckliga stödåtgärder, och jämförelsen därigenom blir oskälig, föreslår vi att skäligheten bestäms på annat sätt. Förslag kan vara att bedöma insatsen genom *jämförelse mot en av SPSM fastställd lista* eller genom *jämförelse med andra kommuners stödåtgärder*. Det är inte säkert att det exakta förfarandet behöver beskrivas i de allmänna råden, men ju mer konkret föreskrifterna är desto större möjligheter till likvärdig tillämpning.

Vi har ett ytterligare praktiskt problem med bestämmandet av tilläggsbeloppets storlek. "Vid bedömningen av vad som är ett skäligt belopp bör en jämförelse göras med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat." Men det finns i skollagen *ingen rätt för kommunala elever att få extraordinära stödåtgärder*, utan varje kommun väljer i praktiken själva hur elevers stöd realiseras (alternativt ej realiseras) för de stödbehov som överskrider de medel som avsatts för särskilt stöd inom grundbeloppet. Och tyvärr visar ovanstående statistik även att kommuner brister i att faktiskt erbjuda 'extraordinära stödåtgärder' i alltför många fall. Så det saknas klarhet med vilken specifik kostnadspost i den kommunala verksamheten som jämförelsen ska jämföras mot?

Denna otydlighet ger kommuner ett (alltför) stort tolkningsutrymme vid bedömningen av skäligheten, och det finns inga krav på hur redovisning av kommunens egna insatser ska beräknas. Det öppnar för en betydande intressekonflikt för kommunen vid skälighetsbedömningen, då den också styr den kostnad kommunen ska betala ut.

Vi anser på längre sikt att skollagen behöver ändras, så att kommunala elever ska ha samma rätt till extraordinära stödåtgärder som elever hos fristående huvudmän.

Vi tror att vårt föreslagna tillägg "*Elevers extraordinära stöd skall dock alltid kunna realiseras i praktiken.*" (från HFD 2020 ref 8) kan på kortare sikt kan balansera upp den kommunala intressekonflikten till viss grad. En alternativ lösning är att ge SPSM i uppdrag att etablera en riksprislista eller liknande normer för att avgöra åtgärders skälighet.

Förtydliga innebörden av 'individuellt bestämd'

I skollagens formulering för tilläggsbelopp står det "*Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.*"

Vi ser återkommande avslagsbeslut från kommuner där kommunen anser att stödåtgärden behöver vara en unik sÄrlösning för en enskild elev, utifrån formuleringen "*individuellt bestämd*". Detta är en felaktig tolkning utifrån vad förarbetena säger, men vi tror att ett förtydligande i allmänna råd skulle öka kommuners likvärdiga bedömning.

Vi skulle vilja att ett förtydligande infördes med följande formulering: "*Vid fastställande av tilläggsbelopp skall ökade kostnader för extraordinära stödåtgärder som uppstår utifrån elevens individuella behov ersättas.*" Den exakta formuleringen kan justeras, men ett förtydligande att stödåtgärderna bara ersätts om de är enbart riktade till en enskild individ skulle vara bra.

~ . ~

Med ovan lämnade kommentarer tillstyrker vi merparten av utredningens förslag.

Föräldranätverket Rätten till Utbildning,
Christian Wettergren

Cecilia Back

Magnus Back

