

Till

Skolverket

Sigrid Ekström

sigrid.ekstrom@skolverket.se / registrator@skolverket.se

10 maj 2023

**Yttrande över Skolverkets remiss avseende förslagen
(Dnr 2022:1205) till *förordningar om ändring i
skolförordningen (2011:185) samt i
gymnasieförordningen (2010:2039)*, liksom förslaget till
*Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om
tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder* - från
Utvecklingspedagogik Sverige AB**

Vi uppskattar att vi får möjlighet att inkomma med dessa synpunkter.

Vi är verksamma med skolor som riktar sig till elever med stora stödbehov, på resursskola och särskola (såväl obligatoriska som frivilliga skolformerna). I vårt svar har vi ett särskilt fokus på elevgruppen som har ett varaktigt behov av anpassad skolmiljö, ofta på resursskola, men ger även synpunkter ur ett mer generellt perspektiv avseende tilläggsbelopp.

Sammanfattande kommentar

Vi anser att förslagen är steg i rätt riktning för en ökad likvärdighet vad gäller bedömning och beslut om tilläggsbelopp, men tyvärr inte tillräckliga för att tillförsäkra förutsägbarhet och likvärdighet kring beslut om nödvändig ersättning för att skolan i praktiken ska kunna tillgodose elevens behov av stöd. Vi anser att det bland annat saknas tillräckliga tydliggöranden kring gränsdragningar om när särskilt stöd ska anses vara av extraordinär karaktär och därmed vara tilläggsbeloppsgrundande, och när stödkostnaderna i stället ska täckas enbart av grundbeloppet.

Likaså saknas tydliggöranden kring bedömning och beslut om tilläggsbelopp specifikt för elever på resursskolan, den elevgrupp som i regel har ett varaktigt behov av en sådan anpassad skolmiljö som möjliggörs där.

Det är positivt med förtydligande formuleringar i skol- och gymnasieförordningarna om att extraordinära stödåtgärder även riktas till/gäller elever med funktionsnedsättning samt för elever med långvarig skolfrånvaro.

Kommentar kopplat till Skolverkets uppdrag samt om resursskolan och dess förutsättningar

Skolverkets uppdrag tillkom i samband med att begreppet resursskola infördes i lagstiftningen – såväl med fristående som kommunal huvudman. I prop 2021/22:156 beskrivs behovet av anpassade skolmiljöer för de elever som inte klarar den ”vanliga”/stora skolmiljön och att resursskolan som skolorganisation riktar sig enbart till elever i behov av särskilt stöd. Resursskolan beskrivs i propositionen som en form av särskilt stöd, snarare än som ett ytterligare steg på stödtrappan.

Dagens reglering av tilläggsbeloppet ska vara utformat för att ”träffa” de elever som bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd. Som utfallet av beslut om tilläggsbelopp ser ut idag, bedöms elever på en resursskola alltför ofta ha ett stödbehov, eller vara i behov av stödåtgärder, som ska täckas av grundbeloppet (ofta utifrån att stödet utges på gruppnivå) med resultatet att tilläggsbelopp inte beviljas. Det är en bedömning som dels skiljer sig mot skolprofessionens bedömning, dels innebär en orimlig sammantagen finansieringssituation för resursskolans del, som ju definitionsmässigt inte har några elever utan eller med små eller genomsnittliga stödbehov.

Resursskolans, och framför allt elevgruppens, behov av förutsägbarhet om nödvändig finansiering tillgodoses alltså inte av de presenterade förslagen. Avsaknad av likvärdighet i bedömning, hantering och rätten till utbildning råder således fortsatt, med en stor risk för underfinansiering av denna anpassade och resurstäta skolverksamhet - liksom av elevgruppens verkliga stödbehov. Det finns inte någon möjlighet att finansiera en verksamhet som är helt riktad endast till de elever som har de största stödbehoven, och därför behöver tilldelas de största resurserna, med de bidrag som utges i form av ett grundbelopp (vilket definitionsmässigt ska motsvara kostnaden för den genomsnittliga elevgruppen).

Vår erfarenhet är att de allra flesta elever som söker sig till, och blir mottagna på, en resursskola många gånger har en historik av skolmisslyckanden, och inte sällan ett flertal skolbyten, bakom sig, och med sig i ”bagaget”. Det påverkar elevens ”skolåterhämtningsresa” där insatser i form av att bygga upp förtroende, självkänsla och viljan att komma till och vara i en skolmiljö ofta är en mycket viktig del för eleven.

Tilläggsbelopp ska möjliggöra att nödvändigt stöd ska kunna realiseras i praktiken, även för de mest stödbehövande eleverna. I propositionen om *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd* konstateras således att det finns problem med finansieringen av elever på fristående resursskolor. Tilläggsbeloppet har haft en grundläggande betydelse för finansieringen av elevs stödbehov på resursskola. Vi anser att de förslag som Skolverket nu lagt fram inte är tillräckliga för att lösa finansieringsproblematiken för resursskolornas del.

Våra synpunkter nedan färgas även av att tilläggsbelopp är (om inga andra förändringar avseende resursskolans finansiering kommer att ske från ett författningsmässigt perspektiv) en central del för resursskolors möjlighet att realisera nödvändigt elevstöd i praktiken på

resursskola. Införandet av begreppet resursskola i lagstiftningen, i kombination med ökad tydlighet om tilläggsbeloppet som tar hänsyn till elevgruppen på resursskola, borde även leda till att elever med stora stödbehov får möjlighet till rätt stöd i tidigare åldrar. Att förutsättningar ges för att kunna möjliggöra att elevgruppen tidigare ges möjlighet till en mer sammanhängande och fungerande skolgång.

Vårt medskick om behov av större förändring avseende ansvar för elev med omfattande behov av särskilt stöd – ett statligt övertagande av ansvar

Vårt huvudförslag är en större förändring än vad Skolverkets uppdrag innebär. Inte minst med tanke på alla de justeringar som vi ser behövs (enligt nedan) till föreslagna förordningsändringar och förslag till föreskrifter, i syfte att verkligen skapa ett mer likvärdigt, förutsägbart och objektivt system kring tilläggsbeloppet:

Vi föreslår att ansvaret för bedömning, beslut och finansiering av tilläggsbelopp, liksom av individuella elevers rätt till resursskola, oavsett huvudman, flyttas över till staten. Detta i syfte att säkerställa en mer likvärdig hantering av elever med stora stödbehov. I en parallell till rådande reglering för mottagande av elever på RH-anpassad gymnasieutbildning, ges SPSM i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer och kriterier för bedömning av stödbehov och stödinsatser som ska ligga till grund för beslut om tilläggsbelopp. Resurser som idag hanteras inom det kommunala ansvaret, utförandet och bidragsbedömandet ska i stället fördelas via SPSM. Omfördelning av statliga bidrag på skolområdet behöver i så fall ske – och vid behov behöver staten tillföra ytterligare finansiering.

Då Skolverkets uppdrag sannolikt inte omfattar möjligheten att föreslå den relativt genomgripande förändring vi helst skulle se som en lösning, vill vi skicka med följande yttrande/synpunkter avseende förslagen till ändringar i skol- och gymnasieförordningarna samt förslaget till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd.

Generella synpunkter

- **Vi saknar, i förslaget till Skolverkets föreskrifter och allmänna råd, ett tydliggörande om kommuners skyldighet att tydligare motivera sina beslut om tilläggsbelopp.** En sådan allmän skyldighet följer förvisso redan idag av 32 § förvaltningslagen, men trots detta är besluten oftast mycket kortfattade och beslut om avslag motiveras endast kortfattat av karaktären *”utredningen har inte visat att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd”* alternativt att *”beskrivna stödåtgärder anses inte vara extraordinära utan ska ingå i grundbeloppet”*. Den typen av korta formuleringar inte ger tillräcklig vägledning av en kommuns beslut. Vi upplever att skyldigheten inte följs och att domstolarna inte tar problemet på allvar. Det är därför rimligt och nödvändigt att förtydliga kommunens skyldighet i denna del. Möjligen förklaras nuvarande ”praxis” av att förvaltningslagens bestämmelse medger att motivering utelämnas om detta är nödvändigt med hänsyn till skydd för enskildas personliga förhållanden (2 st. p.3). **Föreskrifterna bör därför (lämpligen i 5 §) kompletteras med ett tydliggörande av**

kommunens skyldighet att nogsamt motivera sitt beslut och grunderna för beslutet liksom kompletteras med ett tydliggörande av att kommunen ska begära in kompletterande uppgifter innan beslut om avslag fattas. Ett exempel kan vara att kommunen ska ha en skyldighet att visa på enskilda delar som man anser brister och inte bara hänvisa till en bedömning i stort. Kommunen bör visa på hur den individuella prövningen har gjorts i det enskilda fallet. En förtydligad motiveringsskyldighet kan skapa bättre förståelse för motpartens inställning och därigenom ha en gynnsam effekt på antalet överklaganden. Vi anser att detta är särskilt viktigt då beslutet gäller individuellt riktad ersättning för extraordinära stödåtgärder, till enskild elev, och för möjliggörandet av rätten till att få sin utbildning tillgodosedd.

- Vi saknar ett utökat tydliggörande, genom exemplifierande, av typ av stödåtgärder som anses finansierade genom grundbeloppet samt när grundbeloppet bedöms "ta slut" och stödinsatserna i stället ska anses vara tilläggsbeloppsgrundande. Exempelvis genom att till 14 kap. 8 a § Skolförordningen lägga till en skrivning av typen: ***"En stödåtgärd som enligt 14 kap. 4 § Skolförordningen i normalfallet ska inkluderas i grundbeloppet, ska ändå betraktas som extraordinär och således tilläggsbeloppsgrundande om åtgärden är av stor omfattning och/eller lång varaktighet"***. Så som det är skrivet i förordningsförslagen nu (8 a § respektive 7 a §) finns det risk att det blir enbart fokus på åtgärdens art, trots tilläggen av "varaktighet" och "omfattning".
- I linje med punkten ovan föreslår vi att **Skolverket även bör granska skolförordningens bestämmelser om grundbeloppet och där förtydliga vilken typ av stödinsatser som i normalfallet ska finansieras genom detta, samtidigt som man ändrar i skrivningen om tilläggsbeloppet enligt ovan. Exempelvis genom att ange "att grundbeloppets ersättning för stödåtgärder till elever avser mindre ingripande stödåtgärder med kort varaktighet"**. Flera kommuner hävdar idag att enskild undervisning, även om den bedrivs på heltid under längre perioder ska finansieras med grundbeloppet eftersom sådana insatser i 3 kap. 9 § skollagen omnämns som en form av särskilt (alltså utan tillägget "omfattande").
- Ett stort bekymmer med kommunernas bedömningar av tilläggsbeloppen är att det ofta saknas förståelse för att enskilda stödåtgärder var och en för sig kanske inte är att betrakta som extraordinära, men att flera mindre omfattande stödåtgärder som behöver utges frekvent, tillsammans måste kunna betraktas som en extraordinär stödinsats, sammantaget. Något som innebär en stor ekonomisk kostnad hos den enskilde huvudmannen. Vår erfarenhet är att kommuner har som rutin att bedöma varje stödåtgärd för sig men inte se till det totala stödet i dess helhet. Det är viktigt att beakta elevens behov av stöd under hela skoldagen; undervisningstid samt tid innan, efter och mellan lektioner. Detta gäller även på fritidshemmet. **Skolverket bör i förslagen till förändring i skol- och gymnasieförordningarna ta med ett tydliggörande om att det är av vikt att en samlad bedömning av såväl elevens totala stödbehov som av stödåtgärderna i sig görs. Tydliggör att en sammanvägd bedömning av olika stödinsatser ska kunna ligga till grund för beslut om tilläggsbelopp.**

- **Vad gäller bestämmelserna om skolans skyldighet att skyndsamt utreda en elevs behov av särskilt stöd poängteras att det är hela elevens skolsituation som ska beaktas.** I stödmaterialet för genomförande av (pedagogisk) utredning och upprättande av åtgärdsprogram sägs att skolan även ska beakta de "mjuka" mål som uttalas i bland annat läroplan. Fokus i Skolverkets utredning och författningsförslag ligger trots detta entydigt på kunskapsinhämtning och åtgärder i situationer där inläring ska ske - typiskt sett i den vanliga undervisningen. **Vi anser att det bör införas ett förtydligande i förordningarna om att även åtgärder som syftar till att kompensera för ett barns eller elevs svårigheter i det sociala samspelet kan berättiga till tilläggsbelopp.**
- En annan aspekt på gränsdragningsproblematiken mellan vad som ska ingå i grundbeloppet respektive i tilläggsbeloppet är avsaknaden i tydlighet, från kommuners sida, kopplat till åtgärder för särskilt stöd och därmed kostnaderna inom grundbeloppet för dessa. Särskilt då det i Allmänna råden i föreslagna föreskriften, 5 §, framgår att det ska vara ett "*skäligt belopp*" och att jämförelse ska göras med vad stöd hade kostat i hemkommunen. **En skälighetsbedömning innebär rimligen att kommunen behöver redovisa varför beloppet är skäligt. Här borde det ställas krav på att kommunen kan redogöra för grunderna och inte enbart påstå att man har en viss kostnad. En skrivning om detta krav borde förtydligas i 5 § i föreskriften. För detta krävs tydlighet även av vilka kostnader en kommun har för särskilt stöd "inom grundbeloppet". Av 14 kap. 10 § skolförordningen framgår att Skolverket får meddela föreskrifter om sådan redovisning. Det kan vara lämpligt att det görs.**
- En jämförelse, med stödet i kommunen, blir även problematiskt i de fall en elev inte ges möjlighet att klara sin skolgång med de stödinsatser som satts in; **att jämföra kostnaden för otillräckliga stödinsatser blir inte tillräckligt rättssäkert ur ett elevperspektiv.** Exempelvis kan en kommun satt in en assistent i den vanliga skolan, men utan att det leder till nödvändigt stöd för eleven. Eleverna söker sig till en resursskola. Ska det då vara kostnaden för assistenthjälp, det vill säga kostnaden för ett icke fungerande stöd som ska vara vägledande? Återigen vill vi påminna om (från tidigare HFD dom) att "*utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken*". **En jämförelse för att kunna avgöra om ett tilläggsbelopp är skäligt bör därför ske utifrån faktiskt påvisade kostnader och exempelvis genomsnittslön.**
- **Vi anser att det ska finnas möjlighet att få tilläggsbelopp beviljat retroaktivt, vilket även bör framgå i föreskriften.** Detta gäller särskilt för elev som söker till, och blir mottagen på, en resursskola. Stora stödinsatser sätts in från första skoldagen och ersättning bör följa från första dagen. Tid behöver ges för att skolan ska få en så god bild som möjligt av elevens stödbehov, för att därefter kunna ansöka om och få beviljat tilläggsbelopp från samma tidpunkt som grundbeloppet utgår. Resursskolan har idag en mycket nogsam process för att säkerställa att elev har så pass stora stödbehov att mottagande på resursskolan är relevant för eleven. En bedömning och beslut av elevs mottagande på resursskola ligger även till grund för åtgärdsprogram som upprättas i samband med att eleven börjar på skolan. Ansökan om tilläggsbelopp kan idag enligt

flertalet kommuners rutiner (och enligt gällande rätt) görs samma dag eller till och med innan eleven börjar, men vi anser att kvaliteten på ansökan ökar då skolan fått möjlighet att ha eleven i verksamheten en tid innan ansökan skickas in.

- **Till föreskrifterna bör tilläggas att skolan även ska bifoga en pedagogisk utredning för att visa på en mer tydligt beskrivande bild av elevens stödbehov, liksom av skolans arbete med stöd på såväl individ- som grupp- och enhetsnivå.** Vi vill samtidigt skicka med att dagens efterfrågade uppgifter om elevers stödbehov ibland upplevs som så pass detaljerade att det kliver över en etisk gräns om vad som borde var rimligt och nödvändigt att beskriva för att motivera att extra ersättnings är nödvändig för att skolan i praktiken ska kunna möta elevens stödbehov. Vi vill att Skolverket beaktar detta och gärna formulerar något i föreskrifterna om denna aspekt.
- **I förslaget till föreskrifter, i 3 § "Uppgifter som ska lämnas vid ansökan", vill vi föreslå att punkt 3 stryks. Detta då vi anser, i kombination med tillägget att pedagogisk utredning ska komplettera ansökan, att övriga punkter redan bör täcka in den informationen om eleven.** Anledningen till att barnet eller eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd som kräver extraordinära stödåtgärder är rimligen elevens stödbehov i stort. Vi ser även en risk att kravet riskerar att rikta fokus mer mot eventuella diagnoser hos eleven, snarare än på elevens stödbehov.
- I de fall en kommun har infört ett riktat bidrag (exempelvis strukturbidrag) till resursskola behöver det **tydliggöras, lämpligen i föreskriften, att tilläggsbelopp ska kunna utgå som bidrag utöver ett eventuellt strukturbidrag. Detta för att tillse att nödvändig ersättning beviljas så att skolan i praktiken ska kunna möta elevens behov av stöd.** I vissa fall gör kommuner avdrag för bidrag som utbetalas i form av strukturbidrag, i de fall då tilläggsbelopp utges. Detta kan vara skäligt i många fall. Det är dock av vikt att den totala ersättningsnivån beaktas, så att den är skälig och utgår från elevens samlade stödbehov och de åtgärder som sätts in. Då strukturbidraget är att anse som en del av grundbeloppet, och därmed riktat till skolan som organisation, samtidigt som tilläggsbeloppet är individuellt riktat, är det av vikt att **det även ställs krav på kommunen att redovisa hur, på vilka grunder, ett avdrag har beräknats.** Vi noterar även att det är förhållandevis stor skillnad mellan kommuner hur de har valt att tillämpa möjligheten att inför ett strukturbidrag. Vi anser att det vore klokt av lagstiftaren att mer nogsamt följa detta i syfte att skapa likvärdighet på området.
- I förslaget till föreskrifter 4 § framgår att huvudmannen ska, utöver tidigare beskrivna handlingar/information, *"lämna de uppgifter som i övrigt behövs för bestämmande av tilläggsbelopp..."*. Vi anser att de redan angivna uppgifterna som ska efterfrågas, bör ge kommunerna ett tillräckligt beslutsunderlag. Särskilt i kombination med vad som förvaltningslagen redan medger samt förslaget om tydliggjord efterfrågan av kompletterande uppgifter innan beslut om avslag. **Vi föreslår att 4 § i förslaget till föreskrifter stryks.**

- Begreppet resursskola har införts i skollagen och Skolverket har haft regeringens uppdrag att anpassa tilläggsbeloppet även till resursskolornas behov av förutsägbar finansiering. Ett syfte med uppdraget är därtill att minska den administrativa bördan hos både kommuner och fristående skolor. För att anpassa förslagen om ändringar i skol- och gymnasieförordningarna samt förslaget om föreskrifter än mer till elev på resursskola och att begreppet finns i lagstiftningen, föreslår vi även att:
 - **I förslaget till föreskrifter, 3 § "Uppgifter som ska lämnas vid ansökan", komplettera specifikt för resursskola att dessa bör lämnas i samband med en första ansökan om tilläggsbelopp samt vid studiebyten, om inte elevens stödbehov ändrats i större omfattning i perioden däremellan.** En elev på resursskola har i de allra flesta fall ett varaktigt behov av anpassad skolmiljö och detta tillägg skulle minska skolans administration avsevärt, jämfört med dagsläget när kommuner inte sällan begär in fullständiga och uppdaterade ansökningar varje termin.
 - **I 3 § "Uppgifter som ska lämnas vid ansökan", punkt 5, anges att kostnaderna för extraordinära stödåtgärder ska beskrivas. Detta är fullt rimligt i de flesta fall, men kräver, så som det är uttryckt idag och i förslaget, en redovisningsnivå som inte är anpassad för resursskolans speciella förutsättningar. Resursskolan som organisation har en högre kostnadsnivå kopplat till framför allt mindre elevgrupper, högre medarbetartäthet, förstärkt elevhälsa och anpassade lokaler. Alltså en organisation som i grunden är utformad för att skapa en anpassad skolmiljö för såväl individ som grupp. Vi anser att föreskrifterna, i denna punkt 5, bör kompletteras så att det framgår att redovisningen, för resursskolors del kan begränsas till att beskriva den samlade kostnaden för verksamheten, fördelad per elev (jfr grundbeloppsberäkning).**
 - **I 3 § i förslaget till föreskrifter, "Uppgifter som ska lämnas vid ansökan", sista stycket, punkterna 1 - 3 i, bör tas bort specifikt för elev på resursskola.** En bedömning av elevs behov av resursskola ska redan ha beaktat dessa aspekter och de ligger alltså till grund för huvudmannens beslut/bedömning av om en specifik elev har behov av det särskilda stöd som ges i verksamheten (jfr t.ex. 10 kap. 35 §, 2 st. skollagen). För elever i resursskola kan föreskrifterna i stället ange att denna bedömning ska lämnas in vid tilläggsbeloppsansökan.
 - **I förslagen till förordningsändringar, andra stycket i 8a § skolförordningen respektive 7a § gymnasieförordningen, föreslår vi att orden "... så som exempelvis sker på en resursskola..." läggs till efter "...hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens...".** Det skulle ge tydlighet till begreppet resursskola samt att det strikt individuella perspektivet på tilläggsbeloppet enligt skollagen nu kommer att möjliggöra att tilläggsbelopp ska kunna beviljas utifrån (skolans) ökade kostnadsnivå för att tillgodose en elevs extraordinära stödbehov. I annat fall krävs ett förtydligande till "...i syfte att skapa små

elevgrupper med hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens..." då skrivningen innebär en förflyttning till åtgärder på gruppnivå.

Avslutningsvis vill vi skicka med följande då det är mycket viktigt från vårt perspektiv, trots att detta inte hör hemma specifikt i denna remiss; I konsekvensutredningen beskrivs, under rubriken *"Förslag till förordning om ändring i skolförordningen"*, att Skolverket anser att de nya formuleringarna inte ska innebära något avsteg från vad som tidigare gällt (avseende gällande reglering och rättspraxis) och nämner bland annat formulering från prop. 2008/09:171 s. 35, där det sägs att *"möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är mycket begränsade"*. Ordet "mycket" är synnerligen försvårande här. Det leder beslutsfattare och domstolar till tolkningen att det ställs otroligt höga krav när det gäller tilläggsbelopp och att det måste handla om något synnerligen uppseendeväckande fall för att tilläggsbelopp ska beviljas. Den propositionen kom till före den nya skollagens införande och innan exempelvis elever med autism skulle integreras i den vanliga grundskolan.

Vår erfarenhet är att formuleringen skapar mycket oreda. Den var en starkt bidragande orsak till utgången i avgörandet HFD 2012 ref. 46 som än idag används när kommuner vill avslå ansökningar om tilläggsbelopp, eller domstolar vill avslå överklaganden av dessa. Detta alltså trots att regleringen ändrats sedan dess, då HFD:s dom ansågs inskränka möjligheten till tilläggsbelopp alltför mycket i relation till lagstiftarens intentioner med instiftandet.

Med vänlig hälsning

Utvecklingspedagogik Sverige AB

gm Niklas Ahlström