



Anmälan om svar på remiss av Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185), förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) och Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp

Remiss från Skolverket

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarrådet Emilia Bjuggren

Sammanfattning av ärendet

Skolverkets förslag innefattar ändringar i skolförordningen, gymnasieförordningen samt i Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp med anledning av ett behov av förtydliganden kring tilläggsbelopp. Förslaget innefattar klargöranden och exemplifierande myndighetsföreskrifter som kan bidra till att bedömningarna av ett barns eller en elevs individuella stödbehov ska bli mer rättssäker och likvärdigt över landet.

Skolverket har skickat ärendet på remiss till Stockholms stad för besvarande. På grund av kort remisstid har stadens svarat med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till ansatsen att möjliggöra en likvärdig, rättvis och rättssäker tillämpning kring tilläggsbelopp så att barn och elever får det stöd de behöver. Stadsledningskontoret efterlyser förtydliganden i Skolverkets föreslagna föreskrifter av vad som ingår i grundbeloppet.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positivt till ansatserna att möjliggöra ett likvärdigt, rättvist och rättssäker tillämpning kring tilläggsbelopp. Förvaltningen

ställer sig även positiv till att reglera vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner anmälan om svaret på remissen.

Stockholm den 24 maj 2023

Emilia Bjuggren

Bilagor

1. Remiss - Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185), förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) och Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder, dnr KS 2023/467-1.5
2. Bilaga - Förslag till föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder, dnr KS 2023/467-1.4

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Regeringen gav i maj 2022 Skolverket i uppdrag att ta fram ett förslag till revidering av föreskrifter på förordningsnivå om bestämmandet av tilläggsbelopp för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt skollagen (2010:800). Skolverket har även fått i uppdrag att ta fram förslag till myndighetsföreskrifter om bestämmandet av detta bidrag. Syftet med regeringsuppdraget är att systemet med tilläggsbelopp ska bli mer likvärdigt, rättvist och rättssäkert över hela landet så att barn och elever får det stöd de behöver.

Skolverket skriver att flera utredningar visar att nuvarande system för tilläggsbelopp inte fungerar tillfredsställande, vilket kan medföra att de barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd inte alltid får det stöd de behöver och har rätt till. Regeringen och Skolverket gör samma bedömning, att kommuner och enskilda huvudmän saknar en samsyn kring vad som ska ingå i grundbeloppet och vad som berättigar till tilläggsbelopp och hur regelverket ska tillämpas. Tillämpningen varierar mycket mellan kommunerna och det bedöms även vara otydligt för vilka behov och insatser som tilläggsbelopp beviljas.

Bidragsansökningarna bedöms i dagsläget kräva mycket administration samtidigt som kommunernas förfaringsätt och krav på underlag skiljer sig åt. Skolverket menar att det kan leda till en ekonomisk osäkerhet för skolan och innebära en oro för eleven.

Skolverket bedömer att de framtagna förslagen till förändringar i förordningarna och allmänna råd för såväl enskilda huvudmän som för kommuner kan komma att medföra en ökad tydlighet i regelverket om bestämmandet av tilläggsbelopp och avseende vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om tilläggsbelopp. Detta bör, enligt Skolverkets uppfattning, i sin tur medföra att barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder ges fortsatta och förbättrade möjligheter att få sina individuella behov tillgodosedda inom ramen för utbildningen.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen har svarat med ett kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar i stort initiativet till förtydliganden kring tilläggsbelopp, men ser samtidigt behov av förtydliganden i vissa delar. Stadsledningskontoret efterlyser även förklaringar av begrepp som redan finns i lagar, förordningar och praxis, exempelvis *assistenthjälp* och *stora inlärningssvårigheter*.

Stadsledningskontoret ser gärna att ett stödmaterial tas fram för kommunerna att använda vid bedömning av ansökan om tilläggsbelopp.

Nya föreskrifter och ändring i förordningar

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att såväl gymnasieförordningen som skolförordningen förtydligar vad som avses med begreppet extraordinära stödåtgärder där åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas. Vidare ser stadsledningskontoret positivt på ett förtydligande av vilka underlag som ska bifogas ansökan av tilläggsbelopp.

Stadsledningskontoret efterlyser dock framtagande av nya riktlinjer för bedömning av elevens behov av särskilt stöd. Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det är således elevens behov av extraordinära stödåtgärder som är ledande och inte stödåtgärden i sig.

Förtydliganden kring tilläggsbelopp

Stadsledningskontoret anser att för att uppnå syftet med att skapa en samstämmighet kring tilläggsbelopp behöver även förtydliganden göras i Skolverkets föreslagna föreskrifter av vad som ingår i grundbeloppet.

Enligt Skolverkets allmänna råd, prop. 2015/16:134 och rättspraxis är särskild undervisningsgrupp en typ av särskilt stöd och således en stödåtgärd som ryms inom grundbeloppet. Det finns idag inga kriterier för hur organisationen av och kring en särskild undervisningsgrupp ska se ut.

Stadsledningskontoret ställer sig frågande till att införa ett nytt begrepp i lagstiftningen (särskilt små elevgrupper) och efterfrågar ett förtydligande kring vad som skiljer en särskilt liten elevgrupp från en särskild undervisningsgrupp. Stadsledningskontoret tolkar det som att syftet med förslaget är att resursskolorna ska omfattas av regleringen. Stockholm stads utbildningsnämnd har i en hemställan till regeringen (Dnr 5.5.1–4111/2021) efterfrågat tydligare bestämmelser om vad som avses med en fristående resursskola och hur bidrag ska ges till fristående resursskolor. Stadsledningskontoret vill betona vikten av att det tydligt framgår av skolförfattningarna vilken typ av kostnader som ska finansieras av grundbelopp respektive tilläggsbelopp.

I Stockholm stad har det funnits en bred politisk samsyn om den modell för särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper som tagits fram och som syftar till att varje elev så långt det är möjligt ska få det stöd som de behöver för att klara skolgången nära hemmet och på sin egen skola. Det är angeläget att det i den fortsatta processen med att genomföra förändringar i nationella regelverk ges möjlighet till fortsatt utredning, förtydliganden och förankring.

Skolverkets förslag till allmänna råd om ansökningsuppgifter

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att reglera vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp, för att öka likvärdigheten och således rättssäkerheten i bedömningarna runtom i Sveriges kommuner. I Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder anges vad en skola ska bifoga som underlag till ansökan om tilläggsbelopp. Utöver detta kan kommunen begära in uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbeloppet.

Stadsledningskontoret bedömer dock att Skolverkets förslag till underlag som ska skickas in vid ansökning av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder kan skapa merarbete för både skolan och kommunen. Skolverkets förslag att skolan ska plocka ut relevant information från exempelvis skolans egen utredning av särskilt stöd, att beskriva elevens stödbehov, att beskriva vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd mot att exempelvis bifoga skolans utredning av särskilt stöd och aktuellt åtgärdsprogram tar längre tid då underlaget kan behöva anpassas till ansökan om tilläggsbelopp.

Skolverket föreslår vidare att de uppgifter som av skolan ska lämnas vid ansökan är en beskrivning gällande vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose elevens behov. Detta riskerar att skolan äskar pengar för stödåtgärder skolan ännu inte har satt in för eleven. Stadsledningskontoret föreslår ett tillägg i förslaget där skolan behöver uppge vilka stödåtgärder som faktiskt har beslutats om i exempelvis ett åtgärdsprogram.

Förslaget om bestämmandet att tilläggsbeloppets storlek ska vara de faktiska kostnaderna

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till Skolverkets förslag till formuleringen ”faktiska kostnader” gällande de tilläggsbelopp som betalas ut, att beloppet ska vara skäligt och kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen hade kostat. Det blir dock viktigt att förtydliga att skolan endast kommer att erhålla den del utav den faktiska kostnaden som utgör det extraordinära stödet. Stockholm stads utbildningsnämnd arbetar redan utifrån principen om faktiska kostnader.

Tilläggsbelopp är kopplat till elevens behov

Skolverket vill i skol- respektive gymnasieförordningen införa att extraordinära stödåtgärder kan avse stöd till elever med funktionsnedsättning eller långvarig skolfrånvaro. Stadsledningskontoret ser en risk i att detta kan leda till att en elev måste ha en diagnos för att komma i fråga för ett tilläggsbelopp.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar i stort initiativet till förtydliganden kring tilläggsbelopp. Förvaltningen ser samtidigt behov av förtydliganden i vissa delar. Förvaltningen efterlyser även förklaringar av begrepp som redan finns i lagar, förordningar och praxis som bland annat, ”assistenthjälp”, ”stora inlärningssvårigheter” med mera. Förvaltningen ser gärna att ett stödmaterial tas fram för kommunerna att använda vid bedömning av ansökan om tilläggsbelopp.

Nya föreskrifter och ändring i förordningar

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att såväl gymnasieförordningen som skolförordningen förtydligar vad som avses med begreppet extraordinära stödåtgärder där åtgärdernas omfattning och varaktighet särskilt beaktas. Vidare ser förvaltningen positivt på ett förtydligande av vilka underlag som ska bifogas ansökan av tilläggsbelopp.

Förvaltningens efterlyser dock framtagande av nya riktlinjer för bedömning av elevens behov av särskilt stöd. Enligt skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det är således elevens behov av extraordinära stödåtgärder som är ledande och inte stödåtgärden i sig.

Förtydliganden kring tilläggsbelopp

Förvaltningen anser att för att uppnå syftet med att skapa en samstämmighet kring tilläggsbelopp behöver även förtydliganden göras i Skolverkets föreslagna föreskrifter av vad som ingår i grundbeloppet.

Enligt Skolverkets allmänna råd, prop. 2015/16:134 och rättspraxis är särskild undervisningsgrupp en typ av särskilt stöd och således en stödåtgärd som ryms inom grundbeloppet. Det finns idag inga kriterier för hur organisationen av och kring en särskild undervisningsgrupp ska se ut.

Utbildningsförvaltningen ställer sig frågande till att införa ett nytt begrepp i lagstiftningen (särskilt små elevgrupper) och efterfrågar ett förtydligande kring vad som skiljer en särskilt liten elevgrupp från en särskild undervisningsgrupp. Förvaltningen tolkar det som att syftet med förslaget är att resursskolorna ska omfattas av regleringen. Utbildningsnämnden har i en hemställan till regeringen (Dnr 5.5.1–4111/2021) efterfrågat tydligare bestämmelser om vad som avses med en fristående resursskola och hur bidrag ska ges till fristående resursskolor. Utbildningsförvaltningen vill betona vikten av att det tydligt framgår av skolförfattningarna vilken typ av kostnader som ska finansieras av grundbelopp respektive tilläggsbelopp.

Det finns i utbildningsnämnden en bred politisk samsyn om den modell för särskilt

stöd och särskilda undervisningsgrupper som tagits fram i Stockholms stad och som syftar till att varje elev ska så långt det är möjligt få det stöd som de behöver för att klara skolgången nära hemmet och på sin egen skola. Det är angeläget att det i den fortsatta processen med att genomföra förändringar i nationella regelverk ges möjlighet till fortsatt utredning, förtydliganden och förankring.

Skolverkets förslag till allmänna råd om ansökningsuppgifter

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till att reglera vilka uppgifter som ska lämnas av en enskild huvudman vid ansökan om tilläggsbelopp, även då för elever med långvarig frånvaro för att öka likvärdigheten och således rättssäkerheten i bedömningarna runtom i Sveriges kommuner. I Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder anges vad en skola ska bifoga som underlag till ansökan om tilläggsbelopp. Utöver detta kan kommunen begära in uppgifter som behövs för bestämmandet av tilläggsbeloppet.

Förvaltningen bedömer dock att Skolverkets förslag till underlag som ska skickas in vid ansökning av tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder kan skapa merarbete för både skolan och kommunen. Skolverkets förslag att skolan ska plocka ut relevant information från exempelvis skolans egen utredning av särskilt stöd, att beskriva elevens stödbehov, att beskriva vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd mot att exempelvis bifoga skolans utredning av särskilt stöd och aktuellt åtgärdsprogram tar längre tid då underlaget kan behöva anpassas till ansökan om tilläggsbelopp.

Skolverket föreslår vidare att de uppgifter som av skolan ska lämnas vid ansökan är en beskrivning gällande vilka extraordinära stödåtgärder som behövs för att tillgodose elevens behov. Detta riskerar att skolan äskar pengar för stödåtgärder skolan ännu inte har satt in för eleven. Förvaltningen föreslår ett tillägg i förslaget där skolan behöver uppge vilka stödåtgärder som faktiskt har beslutats om i exempelvis ett åtgärdsprogram.

Förslaget om bestämmandet att tilläggsbeloppets storlek ska vara de faktiska kostnaderna

Utbildningsförvaltningen ställer sig positiv till Skolverkets förslag till formuleringen ”faktiska kostnader” gällande de tilläggsbelopp som betalas ut, att beloppet ska vara skäligt och kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen hade kostat. Viktigt blir dock att förtydliga att skolan endast kommer att erhålla den del utav den faktiska kostnaden som utgör det extraordinära stödet. Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad arbetar redan utifrån principen om faktiska kostnader.

Tilläggsbelopp är kopplat till elevens behov

Skolverket vill i skol-/gymnasieförordningen införa att extraordinära stödåtgärder kan avse stöd till elever med funktionsnedsättning eller långvarig skolfrånvaro.

Förvaltningen ser en oro med att införa dessa ”kriterier” då de kan skapa incitament att en elev måste ha en diagnos för att komma i fråga för ett tilläggsbelopp.