

Stockholms stad
Niclas Westin

Granskning avseende Stockholms stads hantering av tilläggsbelopp till fristående skolor

Innehåll och syfte

I denna rapport redogörs för en granskning av Stockholms stads hantering av ansökningar om tilläggsbelopp från fristående skolor under i första hand år 2019. Granskningen har utgått från den rättsliga regleringen av tilläggsbelopp till elever med omfattande behov av särskilt stöd i skollagen (2010:800) samt skolförordningen (2011:185). Syftet med granskningen är att, utifrån de rättsliga ramarna för tilläggsbelopp, identifiera och analysera styrkor och svagheter samt utifrån detta lämna rekommendationer om hur hanteringen kan förbättras.

Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier (urval av beslut och ansökningar, ansökningsblankett samt andra stöddokument) och intervjuer samt möten med företrädare för fristående skolor och Stockholms stad. Vid intervjuerna har specialpedagogisk kompetens från staden samt fristående skolor deltagit.

Granskningen inleddes i samband med att corona-krisen kom till Sverige. Det har därför varit svårt att få till stånd intervjuer med fristående skolor. Ambitionen var att hålla intervjuer med minst fem skolor, men trots upprepade påstötningar har enbart tre fristående skolor kunnat intervjuas i granskningen, ytterligare en har lämnat skriftliga synpunkter.

De intervjuer som genomförts har utgått ifrån följande frågeställningar:

- Vad är bra i processen kring tilläggsbelopp?
- Vad är inte bra i processen kring tilläggsbelopp?
- Är det något ni anser ni borde få tilläggsbelopp för men inte får/får för lite?
- Vet ni vad som förväntas av er ansökan? Vad man ska/bör skicka in?
- Är beslutet tillräckligt bra motiverade och tydliga i övrigt?

Rättsliga utgångspunkter kring tilläggsbelopp

Sedan drygt 10 år tillbaka gäller ett system för fördelning av resurser till fristående verksamheter som bygger på principen om lika villkor. Det som avses här är främst lika ekonomiska villkor mellan kommunala och fristående verksamheter. Resurserna, eller bidraget som det kallas i författningstexten, består av ett grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska beräknas efter samma grunder som kommunen använder vid fördelning av resurser till den egna verksamheten (se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen gällande grundskolan). Grundbeloppet ska fastställas per kalenderår och betalas ut med en tolftedel varje månad om inget annat är överenskommet. Grundbeloppet ska bestå av ett antal poster, för grundskolan är dessa: undervisning, lärverktyg, måltider, elevhälsa, lokalkostnader, administration och moms (10 kap. 38 §). I skolförordningens 14 kap. finns sedan mer detaljerade bestämmelser om vad som ska ingå i de olika posterna och hur de ska räknas fram. I posten för undervisning ska den absoluta merparten av ersättningen för elever i behov av särskilt stöd ingå.

För elever i omfattande behov av särskilt stöd ska elevens hemkommun även, efter ansökan från huvudmannen för den fristående skolan, även lämna tilläggsbelopp (tilläggsbelopp kan även utgå för modersmålsundervisning och viss lovskola). Av 14 kap. 8 § skolförordningen följer att tilläggsbelopp endast ska utgå för extraordinära stödinsatser. Två centrala förutsättningar som *båda* måste vara uppfyllda för att tilläggsbelopp ska kunna utgå är således att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd *och* är i behov av extraordinära stödinsatser.

En viktig skillnad mellan grundbeloppet och tilläggsbeloppet är att tilläggsbeloppet har en utpräglad individuell karaktär medan grundbeloppet är mer generellt. Grundbeloppet ska beräknas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan (10 kap. 38 §). För tilläggsbelopp anges däremot i 10 kap. 39 § att tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Att det ska göras en individuell prövning av en ansökan om tilläggsbelopp betonas även i två färska avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (domar 2020-02-17, mål nr 5544-18 samt 1320-19).

Ovanstående regler och praxis måste således enligt min uppfattning anses innebära att tilläggsbelopp alltid förutsätter en individuell ansökan och ett individuellt beslut som föregåtts av en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett beslut om

tilläggsbelopp kan därför aldrig vara generellt och avse flera elever. Ett beslut får inte heller enbart grundas på en schablon eller på en jämförelse med vad eleven fått för stöd om eleven gått i en kommunal skola.

Speciella förutsättningar gäller ofta för sk. resursskolor, dvs. skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd. Grundförutsättningen för fristående skolor är att de ska vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Det finns dock möjlighet att begränsa sin inriktning bl.a. till elever i behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 35 § avseende grundskolan).

Eftersom det allra mesta av det särskilda stödet är tänkt att ersättas genom grundbeloppet (se 14 kap. 4 § punkten 1 skolförordningen) är det inte givet att alla elever på resursskolor ska ha tilläggsbelopp, för det krävs även på dessa skolor ett omfattande behov av särskilt stöd och behov av extraordinära stödinsatser. Många resursskolor anser dock att alla, eller nästan alla, elever på skolan är i behov av tilläggsbelopp. De har därför i grunden en generell struktur och organisation av sin verksamhet för att tillgodose sådana behov. Verksamheten är därmed till sin art mer resurskrävande än en "vanlig" skola, något som ibland kan vara svårt att förena med tilläggsbeloppets utpräglat individuella karaktär. Resursskolor är också ofta små enheter med hög personaltäthet där man är mycket mer beroende av tilläggsbelopp än på en "vanlig" skola där bara en mindre andel av eleverna har rätt till tilläggsbelopp.

Det går därför att föra en argumentation om att reglerna om tilläggsbelopp inte riktigt är anpassade för resursskolors verksamhet. En statlig utredning, den sk. Skolkostnadsutredningen, föreslog 2016 i sitt betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)* ett antal förändringar i regelverket för kommunal resursfördelning till fristående verksamheter. Ett förslag avsåg just tilläggsbelopp där utredningen föreslog att definitionen av resursskolor skulle ändras till att avse verksamheter som var inriktade på elever i behov av tilläggsbelopp samt att tilläggsbeloppet i sådana verksamheter skulle bestämmas genom överenskommelse mellan hemkommunen och den fristående skolan. Förslaget har dock inte lett till någon lagstiftning och enligt min bedömning är det därmed inte möjligt att idag hantera frågor om tilläggsbelopp genom överenskommelser. Det måste vara en individuell ansökan och ett individuellt beslut.

Det är således den enskilde huvudmannen som ansöker om tilläggsbelopp i varje enskilt fall. Av den mycket rikliga rättspraxis som finns på området följer tydligt att det är den enskilde huvudmannen som har bevisbördan för att kriterierna för tilläggsbelopp är uppfyllda, dvs. att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd samt att det behövs extraordinära stödinsatser. Att den som ansöker om en ersättning har bevisbördan för att kriterierna för ersättningen är uppfyllda är också i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer. I sammanhanget bör även nämnas 23 § förvaltningslagen (2017:900) av vilken det framgår att det är myndigheten som har ansvar för att ärendet blir utrett på det sätt som dess

beskaffenhet kräver, samt att om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Avslutningsvis bör här också nämnas en dom från Högsta förvaltningsdomstolen den 23 april 2020, mål nr. 314-19, där domstolen konstaterade att en fristående resursskola inte får villkora mottagandet av en elev med att elevens hemkommun betalar tilläggsbelopp. Domen var inte enhällig utan två justitieråd var skiljaktiga och menade att ett sådant villkorat mottagande inte stred mot skollagen eller annan författning.

lakttagelser, analys och rekommendationer

Utgångspunkt för rekommendationer

Som nämnts ovan är hantering av ansökningar om tilläggsbelopp en individualiserad process som utgår ifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Bevisbördan att visa på att det föreligger ett omfattande stödbehov som innebär behov av extraordinära stödsatser ligger på den enskilda huvudmannen och det kan många gånger vara svårt att veta vad ansökan egentligen kan innehålla. Att tilläggsbelopp beviljas för en elev kan också, framförallt för resursskolor, ha väldigt stor betydelse för den verksamhet som söker tilläggsbelopp. Den grannliga och individualiserade prövningen i kombination med tilläggsbeloppets stora betydelse talar enligt min uppfattning starkt för att det är viktigt att bägge parter har klart för sig vad som förväntas av dem. Annorlunda uttryckt anser jag att en central kvalitetsfaktor vid hantering av tilläggsbelopp är att den sökande och den beslutande så långt som möjligt har en gemensam bild av vad tilläggsbelopp är och vad som krävs för att det ska kunna beviljas. Mina rekommendationer i denna rapport genomsyras av den utgångspunkten.

Övergripande om Stockholms stads hantering av ansökningar om tilläggsbelopp

Stockholms stad är Sveriges överlägset största kommun, vilket också på olika sätt präglar kommunens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp. Enligt uppgift hanteras ca 3 000 ansökningar/år avseende grundskolan, där ungefär hälften avser fristående skolor och hälften kommunala (i den kommunala verksamheten används begreppet verksamhetsstöd). Det är i sammanhanget mycket höga volymer. För att kunna hantera dessa har man byggt upp en omfattande organisation med god kompetens och erfarenhet hos medarbetarna. Detta är en styrka jämfört med många mindre kommuner där det ofta är någon eller ett par tjänstemän som får i uppdrag att hantera ansökningar om tilläggsbelopp. Det finns även blanketter, riktlinjer och annat tillämpningsstöd som enligt min bedömning håller god kvalitet. En nackdel med de mycket höga volymerna är dock att olika former av dialog försvåras, det kan både vara mer generella dialoger t.ex. i form av informationsmöten och

möjlighet att lämna synpunkter på ändrade riktlinjer, men även olika former av dialog kopplat till enskilda ansökningar.

På en mer övergripande nivå har jag inte funnit annat än att stadens hantering av ansökningar om tilläggsbelopp håller god kvalitet och uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. Detta är dock inte samma sak som att det saknas utrymme att göra förändringar i syfte att höja kvaliteten i hanteringen. Nedan redovisas ett antal områden där rekommendationer görs utifrån de iakttagelser jag gjort under granskningen.

Motivering av beslut

Rekommendation: Staden bör överväga att utveckla motiveringarna i beslut som innebär helt eller delvis avslag på ansökan om tilläggsbelopp så att det ur ett mottagarperspektiv blir tydligare varför en ansökan inte beviljats.

I de granskade besluten använder staden korta och standardiserade motiveringar till varför en ansökan helt eller delvis avslås. De motiveringar som förefaller användas är de grundläggande kriterierna för tilläggsbelopp enligt regelverket, dvs. att det saknas omfattande behov av särskilt stöd och/eller behov av extraordinära stödåtgärder. Motiveringarna kan användas var för sig men också som en kombination, dvs. att varken kravet på omfattande behov av särskilt stöd eller att stödinsatserna ska vara extraordinära är uppfyllda. Motiveringarna har stöd i regelverket och det är därför inget fel på dem i sig, däremot så kan det ifrågasättas att motiveringarna inte här är mer utvecklade. Samtliga av de intervjuade fristående skolorna lyfter att det i vissa fall kan vara svårt att förstå varför man fått avslag när besluten är så kortfattade och standardiserade. Enligt 32 § första stycket förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En omständighet av betydelse i sammanhanget måste också anses vara att ansökningshandlingarna generellt sett är mycket omfattande, inte sällan upp emot 30 sidor. Från de fristående skolorna framhålls även att det, i viss utsträckning, är oklart vad det är man måste visa i en ansökan. En effekt av det kan då bli att man skickar med så mycket som möjligt för säkerhets skull, vilket leder till onödigt omfattande ansökningar. Från stadens sida har också framhållits att man generellt sett inte önskar så omfattande ansökningar och att det är vanligt att de fristående skolorna skickar med sådan dokumentation som inte efterfrågas. Med en övergripande utgångspunkt att det är centralt att sökande och beslutande har samma bild av vad som krävs för att kunna få tilläggsbelopp, kan det betraktas som mindre bra att ansökningarna är mycket omfattande medan besluten är mycket kortfattade och standardiserade.

De kortfattade och standardiserade besluten har också medfört utmaningar i den här aktuella granskningen. Det blir nämligen svårt att värdera kvaliteten i besluten när man inte kan utläsa närmare vad det är i ansökan som föranlett avslaget. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder ska ett beslut vara kopplat till den ansökan som föranlett beslutet. Den kopplingen försvagas när ansökningarna är väldigt omfattande och besluten väldigt kortfattade.

Mer utvecklade beslutsmotiveringar skulle också kunna ha en pedagogisk och kvalitetshöjande funktion genom att det då inför kommande ansökningar blir lättare för de fristående skolorna att se vad som ger rätt till tilläggsbelopp och inte. Vid mer utvecklade motiveringar till besluten finns också en möjlighet att antalet överklagande minskar, eftersom det finns en sannolikhet att en betydande andel av överklaganden idag sker för att den klagande inte kan läsa ut ur beslutet varför ansökan avslagits. En minskad andel av dessa överklaganden innebär administrativa och ekonomiska besparingar för såväl kommunen, den enskilde huvudmannen samt för domstolarna.

Exempel på hur beslutsmotiveringarna skulle kunna utvecklas kan vara att man försöker beskriva *varför* eleven inte kan anses ha ett omfattande behov av särskilt stöd eller *varför* stödinsatserna inte kan anses som extraordinära. Det skulle även kunna vara ett resonemang om att verksamheten inte gjort de anpassningar utifrån grundbeloppet som man rimligen kan begära.

Beslutens löptid

Rekommendation: Staden bör överväga att förtydliga vilka riktlinjer som gäller för beslutens löptid och vilka skäl som finns för dessa.

Ärenden om tilläggsbelopp har som ovan angivits en uttryckligt individuell prägel. Detta innebär att löptiden för besluten inte alltid kan vara lika långa, detta måste vid behov kunna anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt finns det från de fristående skolornas perspektiv ett intresse av förutsebarhet och kontinuitet i hanteringen av tilläggsbelopp. De fristående skolorna har i denna granskning gett delvis olika bilder av hur löptiderna för besluten ser ut idag. Uppgifter om att besluten som huvudregel är två år, ett år eller omprövas åtminstone en gång/termin har framkommit. Även uppgifter om att löptiderna blivit kortare på senare tid har framkommit. Ett mer generellt önskemål från de fristående skolorna är att löptiderna är så långa som möjligt, gärna åtminstone ett helt stadiet i grundskolan. Från stadens sida har lämnats uppgifter om att den vanligaste löptiden för ett beslut är ett år, men att såväl längre som kortare beslut kan förekomma beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Vilka riktlinjer som ska gälla avseende löptider på beslut om tilläggsbelopp är en balansgång mellan kommunens intresse av uppföljning/utvärdering i syfte att använda medel på rätt

sätt och de fristående skolornas behov av förutsebarhet och kontinuitet i verksamheten. Enligt min uppfattning bör även ett barnrättsperspektiv präglade besluten och då bör en rimlig utgångspunkt vara att de ska ha så lång löptid som möjligt med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. En möjlig avvägning skulle här kunna vara att de i utgångsläget löper åtminstone ett år, två år om det bedöms lämpligt samt kortare tid än ett år bara när det är betingat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana omständigheter skulle t.ex. kunna vara att det finns en stor osäkerhet kring vilken effekt de aktuella insatserna kommer få, eller att det finns skäl att tro att eleven stödbehov inte kommer vara kontinuerligt.

De riktlinjer som staden bestämmer sig för bör tydligt kommuniceras med de enskilda huvudmännen så att man så långt som möjligt har en gemensam bild av vilka riktlinjer som gäller.

Elever med omfattande och problematisk frånvaro

Rekommendation: Staden bör överväga att förtydliga sina riktlinjer kring när tilläggsbelopp ska utgå för elever som har en omfattande och problematisk frånvaro.

När reglerna om tilläggsbelopp togs fram för drygt tio år sedan fördes inte något närmare resonemang om i vilken utsträckning tilläggsbelopp skulle kunna utbetalas för elever med omfattande och problematisk frånvaro, sk. hemmasittare. Det råder ingen tvekan om att lagstiftaren främst såg framför sig situationer då elever var i skolan, men hade ett omfattande stödbehov som krävde extraordinära stödinsatser. Sedan dess har antalet elever som har en omfattande och problematisk frånvaro ökat i den svenska skolan. Det är idag ett problem på nationell nivå och även också i många verksamheter.

Vid intervjuer med företrädare för fristående skolor har det lyfts olika former av kritik mot hur tilläggsbeloppet bestäms när det gäller elever med omfattande och problematisk frånvaro, bl.a. att man aldrig får tilläggsbelopp i sådana situationer, att man bara får det vid ett tillfälle och då max 4 månader eller att det är allmänt oklart vad som gäller i dessa situationer. Från stadens sida har framhållits att tilläggsbelopp kan utgå för elever med omfattande och problematisk frånvaro men att det måste handla om insatser som verkligen kommer eleven till gagn. Tilläggsbelopp för insatser enbart i skolan beviljas inte, möjligtvis med undantag för i ett inledande skede.

De grundläggande kriterierna enligt skollag och förordning som måste vara uppfyllda för att tilläggsbelopp ska kunna utgå är att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd samt att behovet avser extraordinära stödinsatser. Enligt min uppfattning innebär det inte att insatserna helt måste ske i skolans lokaler utan insatserna kan även avse annat, t.ex. insatser i hemmet och eventuellt även insatser för att få eleven att komma till skolan. Alla insatser

som kan anses ligga inom skolans uppdrag enligt skollag och andra författningar, givet att de är att betrakta som extraordinära, grundas på ett omfattande stödbehov och kommer eleven till del, bör kunna utgöra grund för tilläggsbelopp oavsett var insatsen är tänkt att äga rum. En viktig förutsättning för att tilläggsbelopp ska kunna vara aktuellt är att insatserna som beloppet bekostar faktiskt kan anses komma eleven till del. Om en elev inte alls är i skolan bör därför tilläggsbelopp inte utbetalas för insatser som enbart hänför sig till att eleven är i skolan.

Elever som har omfattande och problematisk frånvaro kan innebära stora utmaningar för skolor. I denna granskning har framkommit ett antal olika uppfattningar samt även osäkerhet kring vad som gäller kring tilläggsbelopp i dessa situationer. Eftersom en grundläggande förutsättning för god kvalitet i processen är att båda parter så långt som möjligt har samma bild av vad som gäller bör staden tydliggöra sträva efter att tydliggöra detta.

En fördjupad dialog

Rekommendation: Staden bör överväga att skapa rutiner för att på olika sätt stärka dialogen med de fristående skolorna kopplat till hanteringen av tilläggsbelopp. Rutinerna bör syfta till att nå största möjliga samsyn kring vad tilläggsbeloppet syftar till, när det kan utgå och vad som krävs av en ansökan och beslut.

Som nämnts ovan så är en övergripande utgångspunkt för rekommendationerna i denna rapport att samsyn mellan kommun och enskild huvudman skapar förutsättningar för en hög kvalitet i processen. Förutsättningarna för samsyn ökar genom en strukturerad och kontinuerlig dialog. Granskningen har visat att det finns en dialog, staden håller bl.a. regelbundet informationsmöten dit enskilda huvudmän bjuds in och det förefaller, åtminstone i viss utsträckning, finnas möjligheter för en fristående skola att ha en dialog om en inlämnad ansökan. Vid granskningen har dock de fristående skolorna tydligt gett uttryck för att man önskar en förbättrad dialog, såväl på generell nivå som kopplat till enskilda ärenden. Även om en strukturerad och kontinuerlig dialog är en kvalitetsfaktor måste det i sammanhanget vägas in att staden har mycket stora volymer ärenden att hantera, vilket kan begränsa möjligheterna till dialog kopplat till enskilda ärenden.

När det gäller dialog på mer generell nivå kan utvecklade rutiner exempelvis handla om att regelbundet, t.ex. en gång/termin ha träffar mellan staden och de enskilda huvudmännen där fokus ligger på sådant som vad en ansökan bör innehålla, hur staden motiverar sina beslut, aktuella rättsfall och författningsändringar m.m. I den mer generella kommunikationen bör även ingå att staden tydligt informerar om förändringar i t.ex. ansökningsblanketter och riktlinjer och gärna även ger de enskilda huvudmännen möjlighet

att lämna synpunkter på förändringar i dessa. Även om en fördjupad dialog i enskilda ärenden kan vara en utmaning med tanke på volymen av ärenden bör staden sträva efter att så långt som möjligt tillhandahålla det om det efterfrågas, åtminstone i de fall då det finns särskilda omständigheter som talar för att en sådan fördjupad dialog skulle tillföra ärendet något.

Övrigt

Vid granskningen har jag stött på några företeelser som inte direkt ingår i uppdraget och som därmed inte omfattas av de rekommendationer som lämnats. Företeelserna berör dock processen kring tilläggsbelopp på ett sådant sätt att jag vill kommentera dem här.

Barnets bästa

Sedan nuvarande skollag började gälla den 1 juli 2011 har det i 1 kap. 10 § funnits bestämmelser om barnets bästa. I all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Bestämmelserna utgår från centrala stadganden i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som Sverige anslutit sig till.

Ärenden om tilläggsbelopp omfattas tveklöst av denna bestämmelse.

Sedan den 1 januari 2020 gäller hela barnkonventionen som lag i Sverige, lag (2008:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Det måste betraktas som osäkert vad införandet av barnkonventionen som lag i praktiken innebär för hanteringen av ärenden om tilläggsbelopp. Redan sedan tidigare har ju 1 kap. 10 § skollagen gällt, vilken betonar att barnperspektivet enligt barnkonventionen ska beaktas. En sannolik tolkning är dock att barnperspektivet kommer stärkas, åtminstone så att barnets egen röst kommer tillmätas större betydelse.

Regelverket kring tilläggsbelopp är dock utformat så att frågan om tilläggsbelopp är en process mellan elevens hemkommun och huvudmannen för den fristående skola där eleven är mottagen. Tilläggsbeloppets syfte är sedan att tillgodose elevens rätt till stöd enligt skollagen och ansvaret för att tillgodose detta behov ligger ytterst på huvudmannen för den fristående skolan, inte på hemkommunen. Utifrån dessa utgångspunkter är det enligt min uppfattning i första hand huvudmannen för den fristående skolan som ska tillgodose barnperspektivet, t.ex. genom att låta barnet själv komma till tals, i arbetet med särskilt stöd på skolan och i samband med ansökningar om tilläggsbelopp. Självklart ska dock även hemkommunen beakta barnperspektivet utifrån sin roll i hanteringen av ärenden om tilläggsbelopp.

Kopplingen mellan mottagande av elev och beslut om tilläggsbelopp

Som tidigare nämnts innebär regelverket kring tilläggsbelopp att processen kring ansökan och beslut måste vara en uttryckligt individualiserad process. Detta är också något som tydligt uttalas av HFD i domarna från februari 2020 i mål nr 5544-18 samt 1320-19. Det är också enligt min uppfattning tydligt att skollagens och förordningarnas regelverk bygger på utgångspunkten att först ska en fristående skola ta emot en elev enligt det regelverk som gäller för mottagande av elev, därefter ska bidraget i form av grundbelopp och eventuellt tilläggsbelopp utgå. Framför allt för resursskolor, men även i andra verksamheter, kan dock situationer uppstå då det från den fristående skolans perspektiv är angeläget att veta vilket tilläggsbelopp man får för eleven innan eleven tas emot. Jag vill här framhålla att även om regelverket utgår ifrån att en elev första tas emot och att ersättningen fastställs därefter finns det inga hinder för att kommunen, när det bedöms motiverat, hanterar och beviljar en ansökan om tilläggsbelopp innan en elev tagits emot på en skola. Det kan även vara mycket angeläget ur ett elevperspektiv att tilläggsbeloppet är på plats redan från dag 1 på den nya skolan. Även om huvudmannens skyldighet att ge elever stöd enligt skollagen inte påverkas av om tilläggsbelopp utgår, så kan det i praktiken naturligtvis ha betydelse om en resurs är på plats i samband med att eleven börjar på en skola eller om det först ska göras en utredning och ansökan som sedan ska handläggas innan beslut kan fattas. Situationer då ett tilläggsbelopp kan hanteras innan eleven formellt tagits emot kan bl.a. vara att det i praktiken står klart att eleven kommer tas emot på den aktuella skolan och elevens behov av tilläggsbelopp är väl känt och kontinuerligt.

Någon möjlighet för en fristående skola att generellt villkora mottagandet av elev med att kommunen betalar tilläggsbelopp finns dock inte (se bl.a. HFD:s dom den 23 april 2020, mål nr. 314-19).

Någon möjlighet att träffa avtal mellan kommun och fristående skola om mottagande och ersättning på annat sätt än vad som följer av skollag och förordning finns inte enligt gällande regelverk (se prop. 2008/09:171, s. 44 f).

Tilläggsbeloppets utpräglat individuella karaktär innebär även enligt min uppfattning att ett tilläggsbelopp aldrig kan "följa med" när en elev byter skola. Det måste alltid göras en ny prövning vid en ny skola, även om den rimligtvis bör bli ganska summarisk i de fall där elevens stödbehov är tydligt klarlagt och kontinuerligt.

Krävande administration kring ansökan

Från fristående skolor framhålls ofta att ansökningar om tilläggsbelopp är mycket administrativt krävande och att processen borde gå att förenkla (detsamma gäller kommunal verksamhet som valt att tillämpa dessa regler på egenregi). Om en fristående skola vill överklaga ett beslut innebär det ännu mer administration.

Detta är en synpunkt som det är lätt att ha förståelse för. I det urval av ansökningar som ingått i denna granskning framkommer en tydlig bild av mycket omfattande dokumentation där en ansökan ofta är 20-30 sidor lång.

När HFD i sina domar från februari 2020, (mål nr 5544-18 samt 1320-19) slog fast att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov i den verksamhet eleven deltar i framkom det argument i den allmänna debatten med innebörden av att dessa domar skulle kunna leda till att fristående skolor inte behövde lägga lika mycket tid på sina ansökningar om tilläggsbelopp. Jag är tveksam till denna ståndpunkt. Tilläggsbelopp är något som bara ska kunna utgå i undantagsfall, när det är visat att eleven har omfattande behov av särskilt stöd och behöver extraordinära stödinsatser. Bevisbördan för att eleven behöver sådant stöd ligger helt på den fristående skolan. I ett sådant system, där den sökande tydligt måste visa att en tydlig undantagssituation gäller i ett enskilt fall måste det också ställas höga krav på de ansökningar som lämnas in. Tilläggsbelopp har en uttryckligt individuell karaktär och då kan inte ansökningarna ha en för standardiserad eller förenklad karaktär. I en ordning där kommun och fristående skola har en samsyn om vad som krävs för att få tilläggsbelopp ökar dock förutsättningarna för att ansökan inte innehåller överflödig information utan enbart det som behövs för att en riktig prövning av rätten till tilläggsbelopp ska kunna genomföras.

Mikael Hellstadius, Vallentuna 2020-05-18