

Sveriges regering

Hemställan om ändrad lagstiftning

Sammanfattning

Rådande regelverk avseende hemkommunens bidrag till fristående skolor har stora brister då det inte tar hänsyn till fristående resursskolors särskilda förutsättningar. Den lagliga rätten att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd åtföljs inte av en tydlig bestämmelse om hur verksamheten ska finansieras. Likaså saknas adekvat regelverk kring vilka krav som ställs på verksamheten och en tydlig definition av vilken skola som bör anses vara en resursskola. Det oklara rättsläget skapar en osäker situation för huvudman, skolor och därmed för elevers skolsituation. Det gäller även principer om lika villkor mellan huvudmän, likvärdighet kommuner emellan samt rättssäkerheten på området.

Mot bakgrund av detta hemställer utbildningsnämnden i Stockholm stad att:

- Regeringen omedelbart vidtar åtgärder i syfte att förtydliga skollagens bestämmelser om vad som avses med en fristående resursskola och hur bidrag ska ges till fristående resursskolor.

Regelverk för resursskolor

Inledning

Stockholms stad vill med denna hemställan synliggöra det behov som staden ser av förtydligande lagstiftning då det gäller fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd (så kallade resursskolor) och de problem som uppstår för hemkommunen och skolan kring verksamhetens finansiering. Flera utredningar har påtalat behov av att utreda dessa frågor närmare samt påtalat behov av ytterligare regleringar.

Dagens reglering ställer inga krav på verksamheten hos de fristående resursskolor som väljer att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Fristående resursskolor är finansierade på samma sätt som andra fristående skolor med

grundbelopp och tilläggsbelopp för enskilda elever. Fristående resursskolor är sinsemellan mycket olika.

I Stockholms stad går mer än 600 elever i över 20 olika fristående resursskolor. Kostnaderna för en sådan skola blir generellt sett högre än för andra skolor då de har begränsat sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd och därmed har svårare att omfördela grundbeloppet. Dessa skolor blir därför i hög grad beroende av att tilläggsbelopp beviljas för mottagna elever. Alla elevers stödbehov är dock inte så omfattande att tilläggsbelopp utgår. Det gör att skolan har svårt att överblicka de ekonomiska förutsättningarna.

Staden har utifrån aktuella regelverk betydande svårigheter att ge dessa skolor bidrag som utgår från barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och samtidigt säkerställa principen om lika villkor. Staden har trots denna osäkerhet beslutat om ett särskilt bidrag som riktar sig endast till dessa skolor. Det är dock inte en långsiktigt hållbar lösning.

Den otydliga regleringen innebär att kommunerna tillämpar regelverket olika, vilket i förlängningen innebär en osäkerhet för den enskilda huvudmannen och en risk för att eleven inte får en likvärdig utbildning.

Stockholms stad vill betona vikten av att staten tar ansvar för att skyndsamt utreda och föreslå ett förtydligt regelverk på området, då det i dag finns alltför många frågetecken för såväl kommuner som fristående huvudmän. Behov finns av en ordentlig genomlysning i syfte att få fram en tydlig reglering som bidrar till att alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning, som ger likvärdiga förutsättningar för huvudmän och skolor samt leder till minskad administration.

Gällande rätt

Reglerna om hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän finns dels i de olika skolformskapitlen i skollagen, dels i skolförordningen (2011:185) och i gymnasieförordningen (2010:2039). Bidraget består av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som ska erbjudas modersmålsundervisning eller deltar i lovskola (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen).

Utbildningsförvaltningen

Hantverkargatan 2G
112 21 Stockholm
Växel 08-508 00 508
registrator@edu.stockholm.se
start.stockholm.se

Bidrag till enskilda huvudmän för skolor ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början (14 kap. 1 § skolförordningen). Grundbeloppet ska täcka kostnader för kostnadsposterna undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader (t.ex. 14 kap. 4 § skolförordningen). Syftet med reglerna är att säkerställa att lika villkor råder mellan fristående och kommunala skolor (prop. 2008/09:171 s.25). Grundbelopp som beräknas på samma sätt för alla kommunens elever oavsett i vilken skola de går är den huvudsakliga kommunala finansieringen av enskilda huvudmäns utbildning vid fristående skolor. Detta belopp ska normalt täcka de sammantagna kostnaderna för utbildningen av eleverna vid skolan, inklusive kostnader för särskilt stöd för de elever som behöver det. Av förarbetena framgår att den absoluta merparten av kostnaderna för en elevs särskilda stöd ska täckas av grundbeloppet.

Som ett komplement till grundbeloppet finns reglerna om tilläggsbelopp som bl.a. ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (t.ex. 10 kap. 39 § första stycket skollagen). Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov (andra stycket angiven paragraf). Med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av skollokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter (14 kap. 8 § skolförordningen). I förarbetena anges vidare att tilläggsbelopp kan aktualiseras när det är fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer (prop. 2008/09:171 s. 41 ff.). Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Det krävs då att elevens stödbehov klarläggs och bedöms, t.ex. inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som skolans rektor ansvarar för.

Skolor med enskild huvudman (fristående skolor) har enligt skollagen rätt att begränsa utbildningen till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 35 § första stycket 2), så kallade resursskolor. Om en skola väljer att begränsa utbildningen på detta sätt så är det huvudmannen för skolan som ansvarar för att bedöma om en elev tillhör den målgrupp som skolan riktar sig till (jfr 2 kap. 8 § skollagen och HFD 2020 ref 22). En fristående skola som har begränsat sin utbildning till elever i behov av omfattande särskilt stöd kan inte ställa som villkor för att ta emot en elev att hemkommunen först ska ha beviljat en ansökan om tilläggsbelopp

Utbildningsförvaltningen

Hantverkargatan 2G
112 21 Stockholm
Växel 08-508 00 508
registrator@edu.stockholm.se
start.stockholm.se

för eleven (jfr HFD 2020 ref. 22). Kommunen kan inte påverka vilka elever som mottas i skolan eftersom det är huvudmannen som avgör vilka elever som tillhör skolans målgrupp.

Behovet av en lagöversyn

Flera statliga utredningar har berört frågan om bidrag till resursskolor

Flera statliga utredningar har konstaterat att det finns en särskild problematik kring frågan om bidrag till fristående resursskolor som bör åtgärdas eller utredas vidare.

Skolkostnadsutredningen kom fram till att det finns skäl att införa en särskild reglering kring tilläggsbelopp för elever i resursskolor (Ökad transparens och mer lika villkor, SOU 2016:66 s. 88 f). Utredningen ansåg att en sådan särskild reglering medför att det behöver förtydligas i regelverket vilka verksamheter som skulle omfattas av de särskilda reglerna. Utredningen föreslog därför att det i skollagen ska regleras att med resursskolor avses skolor inriktade på elever som har så omfattande behov av särskilt stöd att de är berättigade till tilläggsbelopp. Vidare föreslogs att det i skollagen ska anges att en fristående skola kan begränsa sin utbildning till sådana elever och att det ska framgå av beslutet om godkännande att en skola valt denna inriktning. Förslaget innebär vidare att för en sådan skola ska tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om inte en överenskommelse nås föreslogs att skolan inte ska vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven. Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

Utredningen om en mer likvärdig skola konstaterar att dagens bestämmelser och ordning för beslut om tilläggsbelopp för elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd inte fungerar tillfredsställande och behöver utredas vidare (En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning, SOU 2020:28).

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven har utifrån uppdraget att komma med förslag som kan stärka dagens resursskolor övervägt om bestämmelserna om fristående resursskolor bör förändras. I ett delbetänkande (En annan möjlighet till särskilt stöd - Reglering av kommunala resursskolor, SOU 2020:42) anger utredningen att mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor samt den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande för sitt delbetänkande lämnas dock inte några förslag till mer omfattande förändringar på området.

Utbildningsförvaltningen

Hantverkargatan 2G
112 21 Stockholm
Växel 08-508 00 508
registrator@edu.stockholm.se
start.stockholm.se

Gällande system passar inte för resursskolor

Grundbeloppet, som utgör den huvudsakliga ersättningen till enskilda huvudmän, utgår från att alla skolenheter samlar ett tvärsnitt av eleverna och att resurser kan flyttas mellan olika elever och elevgrupper på skolan efter skillnader i behov av stöd. Enligt förarbetena ska kostnader för stöd och särskilt stöd ingå i de poster som avser undervisning respektive läromedel och utrustning i grundbeloppet. Möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är därför mycket begränsade (prop. 2008/09:171 s. 35).

När det gäller tilläggsbelopp är det viktigt att den individuella prövningen av behoven är korrekt och att det är elevens behov av stöd och inte skolans faktiska resurser som avgör. Enligt HFD framgår det av både skollagen, förarbeten och praxis att tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd ska baseras på en individuell bedömning avseende varje barns unika behov.

Grundbeloppet bestäms utifrån den kommunala budgeten för motsvarande verksamhet, vilket inkluderar resurser för särskilt stöd i form exempelvis enskild undervisning eller särskilda undervisningsgrupper. Det följer således av regelverket att det inte kan tas individuella hänsyn till att resursskolorna generellt sett har högre kostnader för t.ex. anpassade lokaler och hög lärartäthet, när grundbeloppet bestäms.

Utifrån resursfördelningssystemets grundläggande struktur är det utbildningsnämndens bedömning att fristående resursskolor inte passar in i det nuvarande regelverket då samtliga elever vid skolan har behov av särskilt stöd och därmed ett stort resursbehov. Samtidigt som skolornas elevunderlag inte ger möjligheten att omfördela grundbelopp från mindre resurskrävande elever. Det är en stor brist i regelsystemet att den lagliga rätten att begränsa mottagandet inte åtföljs av en tydlig bestämmelse om hur verksamheten ska finansieras i form av bidrag från hemkommunen.

Utbildningsnämnden erfar vidare att det är stor variation i stödbehoven hos de elever som mottas i de fristående resursskolorna och att alla mottagna elever inte har ett så pass omfattande behov att tilläggsbelopp utgår. Resursskolorna har i genomsnitt ett högt kostnadsläge, men det råder en stor variation i kostnader mellan de olika skolorna.

Utbildningsförvaltningen

Hantverkargatan 2G
112 21 Stockholm
Växel 08-508 00 508
registrator@edu.stockholm.se
start.stockholm.se

Flera fristående resursskolor har påtalat för staden att de inte får tillräckliga intäkter för att bedriva verksamheten. När resursskolors

ekonomiska förutsättningar och möjlighet till framförhållning blir osäker får det negativ påverkan skolans stabilitet och i förlängningen på elevens utbildning.

Ett särskilt bidrag enbart till resursskolor

För att möta resursskolornas situation med ett högt generellt kostnadsläge har Stockholms stad infört ett extra bidrag inom grundbeloppet som endast betalas ut till fristående resursskolor. Att utforma ett sådant bidrag utan att inkräkta på gällande regelverk är dock en utmaning utan hjälp av en tydlig lagstiftning.¹ Behovet av bidraget varierar, vilket kommer att innebära att vissa skolor kommer att överkompenseras och andra underkompenseras om bidraget är lika för alla.

Risken med nämnda bidrag är att det inte baseras på den kommunala budgeten för verksamhet i egen regi och att principen om lika villkor därmed inte kan säkerställas fullt ut. Invändningar kan vara att det skulle ge just resursskolor en möjlighet till ett extrabelopp för att kunna tillhandahålla en bra skolmiljö som även andra skolor kan ha behov av. Exempelvis kan en mindre skola med en stor andel elever i behov av stöd också ha svårigheter att få grundbeloppet att räcka till. Av den anledningen finns det behov av att se över regelverket för resursskolorna. Det finns t.ex. behov av att ange under vilka förutsättningar en fristående skola har rätt till ett sådant bidrag, t.ex. i form av en definition av vilken skola som bör anses vara en resursskola. Dessutom kan det finnas behov av att det införs något slags tillsyn eller möjlighet till uppföljning av att den fristående skolan tillhandahåller ett sådant stöd som ger skäl för det särskilda bidraget. Kommunernas nuvarande insynsrätt i fristående resursskolors verksamhet har tydliga begränsningar och gäller endast de resursskolor som är belägna inom kommunen. En annan tänkbar möjlighet är att kommunen bedömer den enskilde elevens behov av stöd utifrån fastställda kriterier som gäller för elever vid resursskolor och att bidrag betalas ut i enlighet med ersättningsnivåer fastställda i budgeten. Dessa olika alternativa inriktningar kräver dock förändringar i nämnda regelverk.

Hemställen

Utbildningsnämnden hemställer mot den angivna bakgrunden att regeringen omedelbart vidtar åtgärder i syfte att förtydliga skollagens bestämmelser om vad som avses med en fristående resursskola och hur bidrag ska ges till fristående resursskolor.

Utbildningsförvaltningen

Hantverkargatan 2G
112 21 Stockholm
Växel 08-508 00 508
registrator@edu.stockholm.se
start.stockholm.se

¹ Österåkers kommun har en pågående laglighetsprövning i Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 27550–20.