



PM 2010: RIV (Dnr 322-613/2010)

Kommunernas ersättning för elever i specialskolan (2010:1)

Remiss från Statskontoret

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remissen ”Kommunernas ersättning för elever i specialskolan” (2010:1) besvaras med vad som anförs i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Lotta Edholm anför följande.

Ärendet

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett hur kommunernas ersättning till staten för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i densamma. I uppdraget har också ingått att föreslå en ny, högre ersättningsnivå och bedöma om ersättningen bör differentieras utifrån vad eleverna kostar. Statskontoret bedömer att för de flesta kommuner har dagens ersättningsnivå sannolikt inte haft någon avgörande betydelse för inskrivningen. Vidare anser Statskontoret att den nedsatta ersättning som gäller för de kommuner där specialskolorna ligger bör omprövas. Slutligen anser Statskontoret att det är principiellt tveksamt att införa en differentierad ersättning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret anser inte att de föreslagna förändringarna kommer att förändra inskrivningen eller uppkomsten av kommunala alternativ eftersom specialskolan är en egen skolform och de elever som går i den är inte samma elevgrupp som går i grundskolan.

Utbildningsnämnden ser inte något naturligt samband mellan att ersättningen höjs och framväxten av kommunala alternativ, om inte beslutet om mottagning i specialskola flyttas till kommunen.

Mina synpunkter

Det är inte kommunerna som ansöker om att barn ska placeras i specialskolan utan föräldrarna till de barn som har behovet. Det faktum att andelen elever från kommunen där specialskolan ligger varit relativt konstant oberoende av tidigare prisförändringar talar för att andra faktorer än ersättningen påverkar inskrivningen.

Utredningen föreslår att ersättningen höjs till ungefär samma nivå som kostnaderna för de kommunala hörselklasserna och att den tidigare ”rabatten” för kommuner där specialskolor är placerade tas bort.

Detta kommer troligtvis inte att förändra inskrivningen eller uppkomsten av kommunala alternativ eftersom specialskolan är en egen skolform och de elever som går i den inte är samma elevgrupp som går i grundskolan. Det är Specialpedagogiska skolmyndigheten som beslutar vilka barn som ska tas emot i specialskolan och kommunerna kan inte påverka vilka barn som söker till och tas emot i specialskolan.

Höjningen av ersättningen, som den är konstruerad, kommer enbart att föra över kostnader från staten till kommunerna. För Stockholms stad kommer kostnaderna att öka med 8-10 mnkr per år. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att beslut fattade av staten som innebär ökade kostnader för kommunerna ska finansieras av staten via det generella statsbidraget. Kommunerna bör därför kompenseras för de ökade kostnaderna med anledning av förslagen. Om en höjning av ersättningen till Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha effekten att kommunala alternativ ska växa fram, måste beslutet om vilka elever som ska tas emot i specialskolan föras över till kommunerna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remissen "Kommunernas ersättning för elever i specialskolan" (2010:1) besvaras med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 25 maj 2010

LOTTA EDHOLM

Bilaga

Kommunernas ersättning för elever i specialskolan (2010:1), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett hur kommunernas ersättning till staten för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i densamma. I uppdraget har också ingått att föreslå en ny, högre ersättningsnivå och bedöma om ersättningen bör differentieras utifrån vad eleverna kostar. Statskontoret bedömer att för de flesta kommuner har dagens ersättningsnivå sannolikt inte haft någon avgörande betydelse för inskrivningen. Vidare anser Statskontoret att den nedsatta ersättning som gäller för de kommuner där specialskolorna ligger bör omprövas. Slutligen anser Statskontoret att det är principiellt tveksamt att införa en differentierad ersättning.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 maj 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Statskontoret föreslår att ersättningen höjs till ungefär samma nivå som kostnaderna för de kommunala hörselklasserna och att den tidigare ”rabatten” för kommuner där specialskolor är placerade tas bort. Stadsledningskontoret anser inte att detta kommer att förändra inskrivningen eller uppkomsten av kommunala alternativ eftersom specialskolan är en egen skolform och de elever som går i den är inte samma elevgrupp som går i grundskolan. Det är Specialpedagogiska skolmyndigheten som beslutar vilka barn som ska tas emot i specialskolan. Kommunerna kan inte påverka vilka barn som söker till och tas emot i specialskolan då det är upp till respektive förälder till de barn som har behov att själva avgöra om de vill söka.

Det finns mellan 50 till 60 elever från Stockholms stad som går i specialskolor. De flesta av dem, mellan 40 till 50, går på Manillaskolan. Ersättningen från Stockholms stad till Specialpedagogiska skolmyndigheten består av kostnader för elevplats. Kostnaderna motsvarar för Manillaskolan 79 220 kr per år och barn, förskoleklass 184 300 kr per år och barn och för övriga skolor 231 520 kr per år och barn samt kostnader för extra resurser, fritidsverksamhet och skolbarnsomsorg samt resor till och från fritidsverksamhet. Den totala kostnaden för Stockholm stad var 2009 cirka 9,5 miljoner kronor. Ersättningen för elever i Manillaskolan är nedsatt eftersom skolan ligger i Stockholms stad.

Höjningen av ersättningen, som den är konstruerad, kommer enbart att föra över kostnader från staten till kommunerna, för Stockholms stad kommer kostnaderna att öka med 9-10 mnkr per år. Den kommunala finansieringsprincipen innebär att beslut fattade av staten som innebär ökade kostnader för kommunerna ska finansieras av staten via det generella statsbidraget. Stadsledningskontoret förutsätter därmed att kommunerna kompenseras för de ökade kostnaderna med anledning av förslagen.

Stadsledningskontoret anser vidare att om en höjning av ersättningen till Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha effekten att kommunala alternativ ska växa fram, måste beslutet om vilka elever som ska tas emot i specialskolan föras över till kommunerna.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 maj 2010 att överläm-

nar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen och att beslutet omedelbart justeras.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 april 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen drar följande slutsatser av utredningen:

1. barnens behov styr vilka barn som går i specialskolan
2. närheten till specialskolor avgör om föräldrarna söker placering
3. kommunerna påverkar inte vilka barn som söker till specialskolan
4. antalet elever i specialskolan är oberoende av den ersättning som specialskolan tar ut
5. viss inflyttning till kommuner där specialskolor är placerade kan förekomma

Utredningen skriver om kommunala hörselklasser med regional upptagning. Hörselklasserna vid Alviksskolan har inte ett regionalt upptagningsområde, skolan tar in elever från andra kommuner i den mån hemkommunen betalar de extra kostnader som är förknippade med platsen. Hemkommunen har ingen skyldighet att betala den högre kostnaden, utan avtal upprättas med hemkommunen enligt skollagen 8 § kap 4.

Ersättningen till specialskolorna verkar, enligt utredningen, inte ha någon påverkan på vilka elever som börjar på dem. Istället verkar det vara behovet och geografisk närhet till en regional specialskola som är avgörande. Det finns mycket i utredningen som pekar på att familjer som har barn som behöver gå i specialskola flyttar närmare skolan. Statskontoret har inte kunnat styrka någon inflyttning statistiskt eftersom det inte finns lagstöd att undersöka det vidare. Det är inte kommunerna som ansöker om att barn ska placeras i specialskolan utan föräldrarna till de barn som har behovet. Det faktum att andelen elever från kommunen där specialskolan ligger varit relativt konstant oberoende av tidigare prisförändringar talar för att andra faktorer än ersättningen påverkar inskrivningen.

Utredningen föreslår att ersättningen höjs till ungefär samma nivå som kostnaderna för de kommunala hörselklasserna och att den tidigare "rabatten" för kommuner där specialskolor är placerade tas bort.

Utbildningsförvaltningen tror inte att detta kommer att förändra inskrivningen eller uppkomsten av kommunala alternativ eftersom specialskolan är en egen skolform och de elever som går i den är inte samma elevgrupp som går i grundskolan. Det är Specialpedagogiska skolmyndigheten som beslutar vilka barn som ska tas emot i specialskolan och kommunerna kan inte påverka vilka barn som söker till och tas emot i specialskolan.

Höjningen av ersättningen, som den är konstruerad, kommer enbart att föra över kostnader från staten till kommunerna, för Stockholms stad kommer kostnaderna att öka med 8-10 mnkr per år.

Om en höjning av ersättningen till Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ha effekten att kommunala alternativ ska växa fram, måste beslutet om vilka elever som ska tas emot i specialskolan föras över till kommunerna.

Sammanfattning

Ungefär 500 barn och ungdomar är inskrivna som elever i den statliga specialskolan. Enligt skollagen är specialskolan avsedd för elever som på grund av vissa angivna funktionshinder inte kan gå i grundskolan eller särskolan. Det gäller elever som är döva eller hörselskadade, elever som är synskadade och har ytterligare funktionshinder samt elever som har en grav språkstörning. För närvarande finns det tre riksskolor och fem regionskolor i landet. Regionskolorna, som har ett regionalt upptagningsområde, är avsedda för döva och hörselskadade elever och erbjuder en teckenspråkig miljö. Riksskolorna har hela landet som upptagningsområde och riktar sig till elever med delvis andra, eller mer komplexa, typer av funktionsnedsättningar. Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för specialskolorna. Vid myndigheten finns en nämnd som beslutar om inskrivningen.

Staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, ansvarar för elevernas utbildning samt resor mellan skolan och hemmet. Staten ansvarar också för boende och fritidsverksamhet för de elever som inte kan bo hos sina föräldrar under veckorna.

År 2008 var kostnaden per elev i specialskolan i genomsnitt 773 000 kronor. För regionskolorna var kostnaden per elev i genomsnitt 598 000 kronor. De höga kostnaderna beror bl.a. på att specialskolorna har hög lärartäthet och anpassad skolmiljö. Den ersättning som elevens hemkommun är skyldig att betala för en elevplats enligt regeringens förordning (SKOLFS 1997:1) är betydligt lägre än specialskolans kostnader. Kommunerna betalade för läsåret 2008/09 en ersättning om cirka 219 000 kronor per inskriven elev. Ersättningen är nedsatt för värdkommunerna, dvs. de kommuner där en specialskola är belägen. Dessa kommuner betalade samma läsår en ersättning om cirka 75 000 kronor per elev.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret utreda hur ersättningsnivån har påverkat inskrivningen i specialskolan. Statskontoret ska utifrån detta föreslå en ny ersättningsnivå, med utgångspunkt att den ska höjas. Regeringen har också begärt att Statskontoret ska bedöma om ersättningsnivån bör differentieras utifrån olika kostnadsposter.

För att besvara dessa frågor har Statskontoret bland annat undersökt inskrivningsprocessen och elevutvecklingen samt jämfört kommunernas ersättning till specialskolan med kostnaderna för en liknande verksamhet inom ramen för grundskolan.

Inskrivningen och ersättningsnivån

För att inskrivningen i specialskolan ska kunna påverkas av den ersättning som kommunerna ska betala till staten fordras bland annat att kommunerna har inflytande över inskrivningen. Statskontoret konstaterar att elevens hemkommun inte har några formella, eller *direkta*, möjligheter att påverka inskrivningen. Exempel på detta är att elevens hemkommun inte kan motsätta sig inskrivningsnämndens beslut. Nämnden efterfrågar heller inte något yttrande från hemkommunen i ärendet. Inskrivningen är en fråga främst mellan barnets föräldrar och specialskolan, vilket bland annat tydliggörs genom att det är föräldrarna som ansöker om plats.

Statskontoret konstaterar också att det inte går att se någon tydlig nedgång i antalet inskrivna elever efter det att ersättningen för de flesta kommuner höjdes kraftigt år 2001. Den elevminskning i specialskolan som trots allt inträffat under 2000-talet kan snarare förklaras av andra faktorer, exempelvis färre barn i grundskoleåldern och en ökad användning av så kallade kokleaimplantat bland döva barn.

Nivån på kommunernas ersättning kan dock påverka inskrivningen *indirekt* genom att den kan påverka drivkrafterna för kommunerna att inom ramen för grundskolan erbjuda alternativ till specialskolan. Sådana alternativ kan vara aktuella främst för de elever som tillhör regionskolornas målgrupp. Nivån på dagens ersättning förefaller dock inte ha varit så låg att den helt har hämmat uppkomsten av alternativa skolformer. Som ett alternativ till de statliga regionskolorna finns för vissa döva och hörselskadade elever exempelvis sju hörselklassskolor med ett regionalt upptagningsområde. Vid dessa skolor gick läsåret 2008/09 drygt 300 elever, varav mer än hälften var elever från andra kommuner än den där skolan ligger. För dessa elever uppgick den ersättning som kommunerna betalade för skolplatsen under läsåret, tillsammans med kommunens kostnader för skolskjuts, till i genomsnitt 277 000 kronor per elev. Denna ersättning var i genomsnitt 58 000 kronor högre än den ersättning som de flesta kommuner samma läsår fick betala för en elev i en statlig regionskola.

Den kraftigt nedsatta ersättningen för värdkommunerna kan dock mycket väl ha minskat drivkraften för just dessa kommuner att erbjuda eleverna alternativ. Den ersättning som en värdkommun betalar till staten för en elev i specialskolan är till och med lägre än vad en elev i grundskolan i genomsnitt kostar kommunerna. Stockholm är också den enda av värdkommunerna där det finns alternativa skolformer för elever med nedsatt hörsel i form av hörselklasser med ett regionalt upptagningsområde. Att det finns sådana alternativ i Stockholm kan bero på att elevunderlaget i regionen är det största i landet.

Statskontoret bedömer sammantaget att nivån på ersättningen från de kommuner som inte är värdkommuner inte har haft någon avgörande betydelse för inskrivningen i specialskolan. Däremot kan det inte uteslutas att den kraftigt nedsatta ersättningen som värdkommunerna betalar för elever i specialskolan påverkat inskrivningen från just dessa kommuner. Utöver ersättningsnivån finns det dock andra faktorer som påverkar inskrivningen, vilka i sin tur kan få betydelse för vilka och hur många elever som går i specialskolan. Tolkningen av målgruppen för regionskolorna i förhållande till skollagen är en sådan. Specialskolornas placering och elevens avstånd till en sådan skola är en annan.

Inskrivningen och andra påverkansfaktorer

Statskontoret bedömer att det sannolikt går elever i regionskolorna som enligt skollagens definition och med rätt stöd borde kunna få sin skolgång i grundskolan. Bedömningen grundar sig till exempel på att allt fler döva eller gravt hörselskadade barn fått kokleaimplantat. Detta har i många fall ökat kommunernas möjlighet att ta emot dessa elever i grundskolan. Gränsdragningen mellan de statliga regionskolorna och kommunala alternativ inom grundskolan har därmed blivit mindre tydlig. Ett uttryck för detta är att det är stora skillnader i vilket undervisningsspråk, dvs. teckenspråk eller talad svenska, som dominerar vid de olika regionskolorna. Ett annat uttryck för detta är att tolkningen av specialskolans uppdrag har utvidgats i förhållande till skollagen. Det är inte bara elever som på grund av sitt funktionshinder inte *kan* gå i grundskolan som anses tillhöra målgruppen, utan även elever som söker en tvåspråkig miljö. Genom att kommunerna inte lämnar något yttrande i samband med inskrivningen finns även en risk att nämnden inte får tillräcklig information om vilka förutsättningar elevens hemkommun har att ge eleven det stöd den behöver. Statens ekonomiska åtagande för elever med funktionsnedsättning inom ramen för regionskolorna blir därmed till viss del avhängigt föräldrarnas val av skolform, inte funktionsnedsättningen som sådan.

Den finns i många fall en koncentration av elever i respektive specialskola som är folkbokförda i skolans värdkommun eller i kommuner som ligger nära värdkommunen. Av de elever som går i någon av regionskolorna är hälften folkbokförda i värdkommunen. Bristen på data har gjort att det inte har gått att undersöka i vilken utsträckning denna koncentration runt specialskolorna beror på att familjer flyttar till värdkommunen i samband med att barnet börjar i specialskolan eller om det beror på att de elever som söker sig till specialskolan redan från början bor i närheten.

Från många kommuner och inom vissa geografiska områden finns det inga, eller, i förhållande till elevunderlaget, mycket få elever som är inskrivna i någon av regionskolorna. Det kan i vissa fall bero på att det finns en alternativ skolform som ligger närmare elevens hem än en regionskola, vilket gör

det möjligt att bo kvar hemma hos föräldrarna. Så är exempelvis fallet i Göteborgsområdet. I andra fall har eleven långt till närmaste regionskola samtidigt som det inte finns några alternativ på rimligt avstånd från hemmet. Så är exempelvis fallet på Gotland och i stora delar av Norrland. För de elever som inte är beredda att bo på skolornas elevhem under skolveckorna eller där familjerna inte är beredda att flytta blir specialskolan således inget alternativ, trots att funktionsnedsättningen som sådan skulle motivera en plats i specialskolan. Elevens avstånd till en specialskola och förekomsten av alternativa skolformer har således betydelse för inskrivningen.

Statskontorets förslag

Statskontoret anser att den ersättning som kommunerna enligt regeringens förordning betalar till staten för en elevplats i specialskolan är för låg i förhållande till de genomsnittliga kostnader som kommunerna har för elever i hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde. Därigenom speglar inte ersättningsnivån den kostnad som kommunen skulle ha haft om eleven istället hade fått sin utbildning vid dessa skolor och sannolikt inte heller i andra kommunala lösningar.

- **Ersättningsnivån bör ligga runt 300 000 kronor per elev och år.**

Hemkommunernas totala kostnader för elever i hörselklasskolor var i genomsnitt 277 000 kronor per elev läsåret 2008/09. Kostnaden omfattar då utbildning och resor. Denna kostnad kan jämföras med kommunernas ersättning till specialskolan enligt förordningen som samma läsår var 219 000 kronor per elev. Kostnadsskillnaderna, men också förhållandet att specialskolans elever bör vara i större behov av stöd än elever i hörselklasskolor, motiverar en höjning av ersättningsnivån till runt 300 000 kronor.

- **Frågan om värdkommunernas nedsatta ersättning bör omprövas.**

Värdkommunerna betalar en ersättning som motsvarar en tredjedel av den ersättning som gäller för övriga kommuner. Denna ersättning är lägre än den genomsnittliga kostnaden för en elev i grundskolan. Statskontoret ställer sig frågande till storleken på denna nedsättning. Det är inte klarlagt vilka merkostnader som värdkommunerna ska kompenseras för. Någon hänsyn förefaller inte heller ha tagits till eventuella dynamiska effekter, såsom exempelvis ökade skatteintäkter genom inflyttade familjer eller fler arbetstillfällen, som statens placering av specialskolorna har medfört för kommunerna.

- **Den ersättningsnivå som regleras i förordning bör inte differentieras utifrån olika kostnadsposter.**

En differentierad ersättningsnivå utifrån olika poster såsom undervisning, boende och resor skulle innebära att ersättningen i högre grad skulle styras

av vad en elev i specialskolan kostar. Kommunerna skulle därmed bland annat få olika höga kostnader beroende på avståndet till specialskolan eftersom avståndet styr både resekostnader och behovet av boende. Statskontoret anser att detta skulle strida mot grundtanken att specialskolan ska vara lika tillgänglig för alla elever, oberoende av specialskolans placering i förhållande till hemkommunen. Det finns också en risk att den koncentration av elever från kommuner nära en specialskola som finns idag skulle komma att förstärkas.

Redan idag tillämpas en slags differentiering av kommunernas ersättning till specialskolan utifrån elevens faktiska kostnader. Det rör individuellt prövad ersättning för särskilt stöd (assistans) till elever som behöver detta i t.ex. undervisningen eller boendet, vilken fastställs i avtal mellan berörd specialskola och elevens hemkommun. Kommunen hade sannolikt haft kostnader för assistans även om eleven inte hade gått i specialskolan. Statskontoret menar dock att det ekonomiska ansvaret för de inskrivna eleverna inte är klart angivet i författning. Vad staten kan begära extra ersättning för blir därmed föremål för Specialpedagogiska skolmyndighetens tolkning och skolornas framgång i förhandlingar med enskilda kommuner. Statskontoret anser därför att regeringen tydligare bör ange att specialskolan ska begära ersättning för assistans, utöver den generella ersättning som anges i förordningen.