

KOMMUNLEDNINGSKONTORET  
David Andersson

## **Yttrande på betänkande av skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66)**

Kommunstyrelsen i Täby kommun yttrar sig angående betänkandet av skolkostnadsutredningen.

### **Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman**

Utredningen förbigår ett antal avgörande förutsättningar. Den mest centrala är den pågående skolutveckling som pågår i flertalet kommuner i landet för ett inkluderande förhållningssätt. UNESCOs Salamancadeklaration 1994 slår fast att ett inkluderande förhållningssätt är att föredra framför ett exkluderande, såväl utifrån människosyn som utifrån samlad kunskap om effektivt lärande, och det strategiska ramverk som EU:s ministerråd publicerade 2009 fastslår samma grundläggande princip. "Educational disadvantage should be addressed by providing high quality early childhood education and targeted support, and by promoting inclusive education." (Council of the European Union, 2009, s 4)

Den samlade forskningen i Sverige och internationellt (redovisat bl a i Inkludering och målpuppfyllelse – att nå framgång med alla elever, B & E Persson, Liber 2012) beskriver att ett inkluderande förhållningssätt där elever i behov av särskilt stöd får det stödet inom ramen för sin ordinarie kontext hellre än exkluderade till separata grupper eller särskilda specialiserade skolor är avsevärt mer effektivt för elevers lärande ur ett flertal perspektiv. Såväl de elever som definierats som i behov av särskilt stöd som de elever som inte definierats på det sättet når bättre resultat i grupper som rymmer båda elevkategorierna och som anpassat organisation och didaktik utifrån att elever har olika förutsättningar och behov.

Dessa förutsättningar påverkar i stor utsträckning de omfattande förändringsförslag som utredningen lämnar under rubriken *Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman* Den föreslagna förändringen innebär dels att "fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas", i utredningen benämnda "resursskolor", ska ha lagstöd för att begränsa sig till just dessa elever.

Dessutom föreslår utredningen att "resursskolor" får möjlighet att acceptera och/eller behålla en elev endast om det finns en överenskommelse om tilläggsbeloppets storlek med elevens hemkommun.

I utredningens beskrivning av konsekvenser för elever i samband med genomförandet (s 168) anges att "om den enskilda huvudmannen når en överenskommelse med elevens hemkommun kan elevens förutsättningar att få stöd utifrån sitt behov antas öka jämfört med dagens system". Det är ett antagande som grundar sig på att eleven gör sin ansökan till den "resursskolan" på grund av att eleven inte får rätt stöd i sin befintliga kontext. Andra orsaker skulle kunna finnas, något som utredaren väljer att inte beakta.

Redan i resonemanget om att införa krav på överenskommelse mellan hemkommun och skolhuvudman avseende nivå på tilläggsbelopp innan elev accepteras till vald så kallad resursskola, konstateras i utredningen att detta skulle innebära "en principiell inskränkning i många elevers rätt att välja skola och i praktiken innebära att elever med stora behov av särskilt stöd fräntas delar av den valfrihet som finns idag".

Men utifrån ett antagande om att det ligger i såväl hemkommunens som i "resursskolans" gemensamma intresse att exkludera elever från deras ordinarie kontext till "resursskolor" hellre än att tillgodose elevens behov inom ramen för den verksamhet eleven befinner sig i bedömer utredaren att det finns anledning att anta att det så gott som alltid kommer att upprättas avtal om tilläggsbelopp i de fall skolvalet innebär val av en så kallad resursskola. Därav drar utredaren slutsatsen att "det faktum att en enskild huvudman ska kunna säga nej till en elev om en överenskommelse saknas, inte riskerar att få några beaktansvärda negativa konsekvenser för dessa elevers valfrihet" (s 91).

Strävan i ett stort antal kommuner, Täby däribland, är att utveckla den pedagogiska verksamheten för att kunna tillgodose alla elevers olika behov inom ramen för deras ordinarie kontext istället för att exkludera elever från denna. I den mån kommunens pedagogiska verksamheter bedömer att de kan tillgodose elevens behov inom ramen för grundpeng (eventuellt med tilläggsbelopp på individuellt beslutad nivå i enlighet med förordning) finns med andra ord inga incitament för en överenskommelse om ett högre tilläggsbelopp mellan kommunen och en så kallad "resursskola".

Förslaget innebär också att en överenskommelse mellan en kommun och en så kallad resursskola riskerar att blir en tillsvidarelösning.

En avsikt med extra anpassningar och särskilt stöd är att eleven i allt större utsträckning ska lära och utvecklas på egen hand och i sin ordinarie kontext. Men om kommunen skulle göra iakttagelsen att elevens behov av särskilt stöd minskat och vill komma överens med "resursskolan" om ett lägre tilläggsbelopp skulle det kunna innebära att "resursskolan" kan avvisa överenskommelsen och säga upp elevens plats. Om "resursskolan" på samma sätt ensidigt bedömer att elevens behov ökat och begär ett högre tilläggsbelopp kan elevplatsen sägas upp om kommunen utifrån en annan bedömning inte skriver under en sådan förändrad överenskommelse.

14 kap 8§ i skollagen, avseende tilläggsbelopp, beskriver att den enskilde elevens unika och specifika behov av extraordinärt särskilt stöd ska bedömas, och att en beloppsnivå slås fast utifrån denna individuella bedömning. Inför överenskommelser med "resursskolor" skulle dock utredningens förslag innebära att den "resursskolan" beskriver den tilläggsbeloppsnivå skolan begär för att ta emot eleven, och att kommunen har att ta ställning till denna begäran istället för att göra en individuell bedömning av elevens behov. I praktiken skulle det innebära att lagrummet om tilläggsbelopp skulle komma att tillämpas olika mot fristående verksamheter av allmän karaktär jämfört med fristående verksamheter av "resursskolekaraktär".

Det skulle kunna uppstå situationer där konkurrensen om en elev leder till en omvänd budgivning där "resursskolor" bjuder under varandra avseende begärd tilläggsbeloppsnivå, till nackdel för eleven.

Sammanfattningsvis skulle en sådan förändring innebära att en kategori fristående skolor, "resursskolorna", ges möjlighet att förhandla fram bidragsnivån per elev på individnivå, och också att upphöra att erbjuda eleven plats när förutsättningarna avseende elevens behov av särskilt stöd förändras. Kommunala skolor och andra fristående verksamheter ges enligt utredningen inte dessa förutsättningar, vilket direkt emotsäger utredningens direktiv om att föreslå ändringar för att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Möjligheten för "resursskolan" att sätta en prislapp som villkor för att ta emot en elev innebär att skollagen 14 kap 8§ om tilläggsbelopp får olika tillämpning i relation till olika fristående skolor.

I praktiken innebär förslaget en kraftig begränsning av rätten att välja skola för elever som bedömts vara i behov av omfattande särskilt stöd.

*Täby kommun ställer sig negativ till detta förslag.*

## **Andra invändningar mot utredningens förslag**

Under rubriken *Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman* i utredningen kallas fristående skolor som valt inriktning mot endast elever i behov av särskilt stöd konsekvent för resursskolor, med hänvisning till "dagligt tal" (s 72) men utan stöd i förordningstext eller empiri.

Som ett led i möjliggörandet av den föreslagna förändringen föreslås dessutom en justering av skollagen i form av en reglering med definition av "resursskolor" med just den termen. Konsekvenserna av en sådan förändring problematiseras inte i utredningen, och den "resurs" som begreppet föreslås innehålla definieras inte vare sig i kompetenstermer, bemanningstermer, lokalitermer, ekonomiska termer eller på något sätt.

Detta trots att den föreslagna termen skulle definiera större delen av landets skolor som i avsaknad av denna "resurs".

*Täby kommun ställer sig negativ till detta förslag.*

Under rubriken *Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen* föreslås kommunerna vara skyldiga att lämna yttrande inklusive konsekvensbeskrivning till Skolinspektionen i samband med ansökan om nyetablering från fristående huvudman.

*Täby kommun har inget att invända mot ett krav på kommunens yttrande.*

Att detta yttrande särskilt ska beakta alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår är mera problematiskt. Det första avvägandet innebär att kommunen förväntas göra en kvalitetsbedömning av verksamheten hos den ansökande huvudmannen, vilket tangerar den myndighetsutövning som åligger Skolinspektionen och inte kommunen. Det innebär vidare att kommunen utifrån likvärdighetsaspekten kan avses avvisa nyetableringar som förväntas ha en annan kvalitetsnivå än kommunens befintliga, oberoende om nyetableringens kvalitetsnivå förväntas ligga högre eller lägre. Ett sådant förhållningssätt skulle innebära att den kvalitetshöjande effekt som nyetableringar av profilerade skolverksamheter genom konkurrens i många sammanhang fått för alla enheter i Täby inte blir möjlig. Samma kvalitetshöjande effekt har konkurrensen om ett befintligt elevunderlag haft i Täby, något som skulle omöjliggöras om nyetableringar bara tillåts där ett befintligt elevunderlag för skolan finns utan konkurrens med andra skolor.

*Täby kommun ställer sig negativ till dessa två specificeringskrav.*

**Ytterligare synpunkter på utredningens förslag**

Under rubriken *Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman* föreslås det så kallade strukturbeloppet bli obligatoriskt. Beloppet syftar till att öka likvärdigheten genom att fördela pengar olika till skolor beroende på elevers olika förutsättningar och behov. Kommunerna ska vara skyldiga att redovisa beräkningsgrunderna, och schabloniserade avdrag för overheadkostnader hos kommuner föreslås ersättas av avdrag för specificerade faktiska kostnader.

*Täby kommun har inga synpunkter på detta.*

Under rubriken *Ekonomisk information på enhetsnivå* föreslås införandet av krav på jämförbar ekonomisk redovisning innehållande resultatredovisning med intäkter och kostnader på skolenhetsnivå för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Skolverket föreslås ansvara dels för insamling av denna information och dels för publicering av densamma.

*Täby kommun har inga synpunkter på detta.*

Under rubriken *Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola* föreslår utredningen att regler om gemensam kö och köadministration inom kommuner inte ska genomföras.

*Täby kommun har inga synpunkter på detta.*