

Tjänsteutlåtande

Utbildningsförvaltningen

Datum 2021-01-12

Dnr FGN 2021/0001

Till Förskole- och grundskolenämnden

Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr 27550-20, angående laglighetsprövning enligt kommunallagen avseende beslut om införande av strukturbidrag för resursskolor, FGN § 8:8/2020

Sammanfattning

Förskole- och grundskolenämnden fattade 2020-11-17 beslut om att införa ett permanent strukturbidrag för resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper, FGN § 8:8, dnr FGN 2020/0337. Beslutet har därefter överklagats till Förvaltningsrätten i Stockholm som efter medgivande av anstånd, förelagt kommunen att inkomma med yttrande senast 2021-02-01.

Beslutsförslag

Förskole- och grundskolenämndens beslut

1. Österåkers kommun bestrider överklagandet i mål nr 27550-20 avseende strukturbidrag till resursskolor och yrkar att Förvaltningsrätten avslår detta.
2. Yttrande i enlighet med förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2021-01-12 överlämnas till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Bakgrund

Förskole- och grundskolenämnden fattade 2020-11-17 §8:8, beslut om att införa ett permanent strukturbidrag till resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper (FGN 2020/0337). Syftet med strukturbidraget var att bidra till en sådan fördelning av resurser utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov som fordras enligt 2 kap. 8 b§ skollagen (2010:800). Förskole- och grundskolenämndens beslut har därefter överklagats genom laglighetsprövning till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Rättsliga utgångspunkter

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen (KL)¹ ska domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet och inte dess sakliga innehåll eller lämplighet. Enligt KL 13 kap 8§ ska ett överklagat beslut upphävas endast om :

1. Det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. Beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. Det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. Beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut. *Lag (2019:835)*.

¹ Kommunallagen 2017:725

Tjänsteutlåtande

Kommunens inställning till överklagandet

Kommunen bedömer att strukturbidraget för elever inskrivna i resursskolor uppfyller skollagens krav på resursfördelning, genom att kriterierna för bidraget är likvärdiga, transparenta, förutsägbara och fördelas till huvudmän oberoende av driftsform. Strukturbidragen är en anpassning till skollagens krav på kommunerna att fördela resurser till utbildningen efter barns och elevers olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §) samt att elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla kunskapskraven, ska ges stöd för att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 §). Strukturbidrag står inte heller i strid med reglerna om likabehandling i 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725). Strukturbidragen är en del av det grundbelopp som, förutom tilläggsbelopp, fördelas enligt skollagens bestämmelser.

Kommunen yrkar därmed att överklagandet ska avslås.

Lagreglering särskilt stöd

Enligt skollagen ska en kommun ge bidrag för utbildning hos fristående huvudmän som tagit emot elever från kommunen i sin verksamhet. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp². Grundbeloppet ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet av motsvarande slag.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
2. ska erbjudas modersmålsundervisning, eller
3. deltar i lovskola.

En kommun som i sin grundskola har en elev från en annan kommun ska ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av elevens hemkommun³

Kommuner ska utöver detta fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov⁴.

Kommunens resursfördelning

Skolkommisionens betänkande (SOU 2016:38 s. 95 f) sammanfattar målsättningen med skollagens regelverk kring resursfördelning som att ”Kommunernas resursfördelning ska ske efter elevernas olika förutsättningar och behov. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. [...] En kompensatorisk resursfördelning kan leda till att olikheter i förutsättningar jämnas ut och att likvärdigheten ökar.”

Österåkers kommun har utformat systemet för beräkning av grundbelopp med strukturtillägg i syfte att beakta såväl lagens ska-krav och våra lokala förhållanden i syfte att uppnå dessa mål.

² Skollagen (2010:800) 9 kap 19§, 10 kap 37§

³ Skollagen (2020:800) 9 kap 16§, 10 kap 34§

⁴ Skollagen (2010:800) 2 kap 8a§

Tjänsteutlåtande

Grundbeloppet fastställs årligen i kommunens budget och utgår på lika villkor till samtliga huvudmän oavsett driftsform, samt till kommunens egen verksamhet. Tilläggsbelopp för särskilt stöd fördelas efter ansökan till fristående huvudmän. Interkommunal ersättning till annan kommun utgår på motsvarande sätt som tilläggsbelopp dvs. efter ansökan. För kommunens egen verksamhet utgår ett verksamhetsstöd, motsvarande tilläggsbeloppet, som fördelas inom de kommunala enheterna.

Strukturbidrag

Som en särskilt beräknad del av grundbeloppet fördelar kommunen strukturbidrag utifrån socioekonomiska faktorer som bedöms påverka elevernas måluppfyllelse samt skärgårdsstöd för merkostnader på grund av verksamhetens geografiska läge. Strukturbidrag utgår, enligt det nu överklagade beslutet, FGN § 8:8, även för elever som p.g.a. funktionsnedsättning eller andra särskilda stödbehov har behov av att sådant stöd som ges i resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper som i sin grundorganisation har merkostnader beroende på att de endast tar emot elever i behov av särskilt stöd.

Att strukturbidrag ska användas följer alltså inte uttryckligen av skollagen, men är en vanlig förekommande anpassning till bestämmelserna i 2 kap. 8b § skollagen (se ovan). När denna regel infördes i skollagen (ursprungligen 2 kap. 8a §) skrev regeringen (prop. 2013/14:148) att syftet var att ”varje kommun måste ha ett resursfördelningssystem där resurser viktas utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål. Det måste framgå hur förhållandena på skolor, förskolor och fritidshem påverkat resursfördelningen och hur kommunen vägt in barnens och elevernas förutsättningar och behov. Om det inte finns något resursfördelningssystem som beaktar dessa faktorer bör Skolinspektionen kunna ingripa.” I Skolkommisionens utredning (se ovan) konstateras också (s. 108) att: ”Skolinspektionen (2014a) och Skolverket (2009a, 2013a) menar att det inte finns en modell för resursfördelning som kan antas vara idealisk för alla kommuner, då kommunernas förutsättningar skiljer sig åt. Det framkommer dock att många kommuner använder sig av vårdnadshavarens utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund (vanligen andelen elever födda utomlands) som fördelningsvariabler.”

I likhet med ett stort antal av Sveriges kommuner har Österåkers kommun valt att använda socioekonomiska fördelningar och strukturbidrag för att möjliggöra att resurser fördelas på ett sådant sätt som skollagen förutsätter. Inför införande av det nu överklagade strukturbidraget har kommunen samrått med juridisk expertis, SKR och våra angränsande kommuner. Strukturbidrag för elever med behov av stöd på resursskolor fördelas idag av Stockholms stad och Solna stad på motsvarande sätt som den modell som har införts i Österåker. Stockholms stad har även en särskild anslagsfinansiering av centrala särskilda undervisningsgrupper. Flera av våra grannkommuner står i begrepp att införa liknande lösningar.

Samtliga strukturbidrag i Österåkers kommun utgår inom uppställda kriterier på lika villkor till fristående och kommunala huvudmän.

Tjänsteutlåtande

Definition av verksamhetsformer

Resursskola är inte en legal definition, men avser fristående skolor som av skolinspektionen har tillstånd att begränsa mottagande till elever i behov av särskilt stöd.⁵ HFD har konstaterat att även kommuner har möjlighet att driva resursskolor (HFD 2017 ref. 50). Resursskolor är i typfallet mindre skolenheter som i sin grundorganisation har ökad personaltäthet, utökade resurser inom elevhälsa och större krav på lokalyta än ordinarie enheter. Eftersom mottagandet är begränsat till elever i behov av särskilt stöd finns små möjligheter att omfördela resurser-som erhållits som grundbelopp för att tillgodose stora stödbehovet hos vissa elever, på det sätt som ska ske i skolverksamheter som står öppna för alla elever. För elever med ett omfattande behov av särskilt stöd kan tilläggsbelopp utgå även till elever i resursskolor, efter ansökan hos hemkommunen. Tilläggsbeloppet ska dock beräknas utifrån den enskilda elevens individuella behov och är inte avsett att användas för att täcka generella organisatoriska kostnader hos huvudmannen.

Centrala särskilda undervisningsgrupper är formellt en särskild undervisningsgrupp enligt skollagen⁶. Särskild undervisningsgrupp är en anpassad verksamhet för elever som efter utredning bedöms ha behov av mer omfattande stödåtgärder än vad som kan tillgodoses inom den ordinarie undervisningen. En placering i en särskild undervisningsgrupp kan vara tillfällig, avse en del av dagen eller pågå en längre tid, men aldrig permanent, vilket är en av de huvudsakliga skillnaderna jämfört med resursskola. Vid en placering i särskild undervisningsgrupp byter eleven inte heller skolenhet, utan har kvar sin ordinarie skolplacering och rektor. Tilläggsbelopp för särskilt stöd utgår enligt skolförfattningarna inte för att täcka extra kostnader för placering i särskild undervisningsgrupp.

Särskild undervisningsgrupp kan anordnas inom en skolenhet eller gemensamt för flera skolenheter, som en central särskild undervisningsgrupp. De centrala grupperna i Österåkers kommun har införts som ett alternativ till resursskola och tar emot elever som bedöms ha ett större behov av stödåtgärder och anpassad miljö än i vad som kan tillgodoses i särskilda undervisningsgrupper inom enheterna. Uppdraget för de centrala särskilda undervisningsgrupperna kräver en stabil organisation med adekvat kompetens, som i alla avgörande hänseenden bedöms motsvara grundorganisationen i en resursskola. Detta motiverar enligt kommunen att ett strukturbidrag utgår på samma grunder som till resursskolor. Det kan påpekas att strukturbidrag för centrala särskilda undervisningsgrupper inte är begränsat till elever i vår kommuns verksamhet, utan utgår enligt samma kriterier oavsett om det rör sig om elever i fristående verksamhet, i vår kommun eller elever som går i skola som drivs av någon annan kommun.

Sammanfattningsvis

Kommunen menar att Förskole- och grundskolenämndens beslut 2020-11-17 §8:8 ;

1. Inte strider mot lag eller annan författning,
2. Har tillkommit på lagligt sätt,
3. Rör en angelägenhet för kommunen,
4. Har fattats av det organ som har haft rätt att göra det,

Kommunen yrkar därför att överklagandet ska avslås.

⁵ Skollagen 2010:800, 9 kap 17§, 10 kap 35§

⁶ Skollagen 2010:800, 3 kap 9§

Tjänsteutlåtande

Tidigare beredning och beslutsunderlag

FGN 2020/0337, FGN §8:8 2020-11-17

Bilagor

1. Föreläggande i mål nr 27550-20. Förvaltningsrätten i Stockholm 2021-01-04

Louise Furness
utbildningsdirektör

Kerstin Johansen
sakkunnig

Expedieras