

PROMEMORIA

Förslag

- **Resursskolor med elever från Stockholms stad upplever en ohållbar situation där de inte får tillräcklig finansiering från staden för att kunna driva en verksamhet enligt skollagen. Därför är det nödvändigt att åtgärder för att säkra finansieringen av resursskolorna snarast vidtas. Annars riskerar konsekvensen bli att resursskolorna inom kort kommer att behöva läggas ned vilket skulle leda till att ett mycket stort antal elever med funktionsnedsättning inte kommer att kunna gå kvar i den skola de valt.**
- **Utbildningsnämnden i Stockholms Stad bör snarast ge förvaltningen i uppdrag att utreda och införa ett likvärdighetsbidrag till resursskolorna i Stockholm.**
- **Utbildningsnämnden i Stockholms Stad bör snarast vidta åtgärder för att skapa en mer hållbar och transparent hantering av ansökningar och beslut om tilläggsbelopp.**

Sammanfattning

Vi föreslår att Utbildningsnämnden i Stockholm Stad inför ett likvärdighetsbidrag som innebär att ett särskilt belopp avsätts för elever i resursskolor, som är riktat mot elevgruppen. Bidraget stödjer sig på bestämmelserna i 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800), SkoLL, det kompensatoriska uppdraget i 3 kap. 2 § SkoLL samt reglerna om lika villkor, likvärdighet och principen om barnets bästa i 1 kap. 8-10 §§ SkoLL. Dessutom måste Utbildningsnämnden beakta bestämmelserna i Barnkonventionen, som utgör svensk lag sedan den 1 januari 2020. Likvärdighetsbidraget är förenligt med likställighetsprincipen i 3 kap. 2 § kommunallagen (2017:725), KL. Bidraget är en del av grundbeloppet och vilar på en tydlig rättslig grund.

Vi föreslår att Utbildningsnämnden i Stockholm Stad vidtar åtgärder för att öka rättssäkerheten och kvaliteten i övrigt vid handläggning av ansökningar och beslut om tilläggsbelopp. Av rapporten *Granskning avseende Stockholms stad hantering av tilläggsbelopp till fristående skolor* den 18 maj 2020, framgår att det finns brister bl.a. avseende motiveringar av beslut och otydliga riktlinjer.

Vi konstaterar att reglerna om tilläggsbelopp är dåligt anpassade till resursskolornas verksamhet. För att resursskolorna ska få förutsättningar att fortsätta bedriva en verksamhet av hög kvalitet

krävs införandet av ett generellt likvärdighetsbidrag i kombination med en mer rättssäker tillämpning av regelverket om tilläggsbelopp.

Bakgrund och nulägesanalys

Redan 2019 beslutade utbildningsförvaltningen att ändra tillämpningen av regelverket och därmed kraftigt minska på andelen beviljade tilläggsbelopp. Följande år minskade andelen beviljade tilläggsbelopp ytterligare. Utbildningsnämnden i Stockholm Stads beslut den 17 juni 2020 att begränsa omfattningen av strukturbidraget för 2021 till 36 000 kr per elev utgör inte tillräcklig kompensation till resursskolorna för att de ska kunna fortsätta driva sin verksamhet.

Utgångspunkten när Utbildningsnämnden i Stockholms Stad tog fram strukturbidraget var att det skulle vara fråga om ett tillfälligt bidrag och man avvaktade de statliga utredningar som skulle belysa frågan om likvärdighet. När strukturbidraget bereddes hade utbildningsförvaltningen gett i uppdrag till jurister att genomföra en analys av lagligheten. I utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande (diariernr 5.2.1-10244/2019) den 27 november 2019 om strukturbidrag så framgår att *”syftet med en temporär ersättning till de skolor där alla elever på skolan är i behov av särskilt stöd, dvs. så kallade resursskolor, är att skapa förutsättningar för skolan att fortsätta bedriva sin verksamhet med god kvalitet under den tid som förvaltningen utreder behov av en ny ersättningsmodell för tilläggsbelopp”*. Snart ett år och tre månader senare, har Utbildningsnämnden i Stockholms Stad dock fortfarande inte tagit något initiativ för en ny ersättningsmodell för tilläggsbelopp.

Externa jurister och ett flertal olika skolhuvudmän har också pekat på att Utbildningsnämnden i Stockholms Stad behöver förbättra sin handläggning av ansökningar och beslut om tilläggsbelopp. Vad vi kan bedöma har dock dessa påpekanden ännu inte lett till några åtgärder från nämndens sida. Resursskolornas situation är akut och det är ytterst angeläget att staden förbättrar handläggningen av ansökningar och beslut om tilläggsbelopp, så att den stämmer överens med förvaltningslagens och skollagens bestämmelser.

Vi vill dock understryka att det inte räcker med att bara förbättra handläggningen av tilläggsbeloppen, det krävs också akuta lösningar som grundar sig i gällande rätt så att eleverna på resursskolorna ska kunna gå kvar på sina skolor.

Det är Utbildningsnämnden i Stockholms Stad som har ansvaret för resursfördelningen och därmed också har initiativet i frågan. Resursskolorna måste få mer förutsägbara och hållbara förutsättningar jämfört med dagens situation. Vi anser att det finns fullt genomförbara lösningar på det rådande problemet, som nämnden inte förefaller ha beaktat.

Nämnden har möjlighet att införa ett särskilt likvärdighetsbidrag

Likvärdighetsbidraget, vilket vi kommer att visa nedan, skiljer sig från strukturbidraget eftersom det grundas på ett annat rättsligt stöd. Dessutom finns det inget som hindrar att nämnden konstruerar samma bidrag till sina egna verksamheter. Det är viktigt att påpeka att det är väsentligt att kriterierna för ett sådant bidrag bör utformas så att de blir transparenta, objektiva, icke-diskriminerande och sakliga.

Elever med funktionsnedsättningar, som har stora svårigheter med bl.a. inläring och sociala kontakter, har ett varaktigt behov av att kunna vara mottagna i en skola där det finns förutsättningar för att tillgodose deras särskilt omfattande stödbehov. Inom resursskolan går elever, som alla har behov av särskilt stöd. Merparten stödinsatser inom ramen för den vanliga undervisningen finansieras inom ramen för grundbeloppet. Ett fåtal andra stödinsatser, som inte har koppling till den vanliga undervisningen, finansieras inom ramen för ett tilläggsbelopp. Enligt 14 kap. 8 § skolförordningen (2011:1185) framgår att till exempel assistenthjälp finansieras av tilläggsbelopp. Assistenthjälp är ett särskilt stöd som till sin natur har en direkt koppling till den enskilda eleven, och som inte kan finansieras inom ramen för grundbeloppet. Särskilt stöd kan också vara en i hög grad särskilt anpassad fysisk miljö och utökad elevhälsa.

Det är alltså fråga om att skolan måste tillhandahålla ett särskilt stöd som inte bara tillgodoser den enskilda elevens behov utan även gruppens behov av extraordinära stödåtgärder.

När det gäller individuellt stöd som riktar sig till hela gruppen kan det vara svårare att visa att rekvisiten för tilläggsbelopp är uppfyllda och rent rättsligt råder det oklarheter. Men denna otvetyglighet kan inte leda till att kommuner gör en inadekvat resurstilldelning. Det finns fortfarande en skyldighet för kommuner att se till att resurstilldelning sker till skolor för denna typ av särskilda stöd.

Rättsliga förutsättningar för förslaget

Staten har genom riksdag och regering ett övergripande ansvar för utbildningsväsendet. Huvudmannen och rektorn utformar utbildningen och ansvarar för att eleverna når kunskapsmålen och ska ge eleven det stöd hen behöver. Landets kommuner ansvarar för att tilldela resurser till de kommunala och fristående huvudmännen inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. Skolhuvudmännen ska ges tillräckliga resurser för att utbildningen skall kunna bedrivas i den omfattning som föreskrivs. Huvudmannen, både kommunal som fristående, ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och annan lagstiftning. Det innebär bl.a. att huvudmännen har ansvar för att se till att elever som är i behov av särskilt stöd får det stöd hen behöver, vilket också uttryckligen framgår av bl.a. 3 kap. 7 § Skoll.

Enligt 2 kap. 8 b § Skoll ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. När kommunen ska fördela resurser måste den förhålla sig till flera grundläggande rättsliga förutsättningar. Ett exempel är regeln om lika villkor i 1 kap. 8 § Skoll, som innebär att alla elever som huvudregel ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.

En annan viktig regel som kommunen måste beakta vid sin resurstilldelning är likvärdighetsprincipen i 1 kap. 9 § Skoll. Den innebär att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

I 3 kap. 2 § Skoll anges att elever som, till följd av en funktionsnedsättning, har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka konsekvenserna av funktionsnedsättningen. Elevgruppen består alltså av elever med olika funktionsnedsättningar, både fysiska och kognitiva. Begreppet funktionsnedsättning ska förstås i

vid bemärkelse och kan innebära fysiska funktionsnedsättningar som syn- och hörselnedsättningar men även kognitiva funktionsnedsättningar inom ramen för autismspektrat, ADHD, språkstörningar, dyslexi och dyskalkyli osv. I begreppet funktionsnedsättning ligger att det ska finnas en viss omfattning och varaktighet. En funktionsnedsättning är alltså inget som försvinner med tid, utan är livslångt. En liten grupp elever kommer alltid ha omfattande svårigheter att genomföra sin skolgång och behöver stöd för att få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

En jämförelse kan göras med 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, där det finns särskilda bestämmelser för olika grupper som därmed kan ses som särskilt skyddsvärda. I dessa grupper ingår barn och unga och människor med funktionshinder. I den svenska rättsordningen finns därutöver ett antal olika lagar och andra regelverk som syftar till att förverkliga de internationella konventioner som Sverige förbundit sig att följa, som till exempel FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna.

Det kompensatoriska uppdraget i 3 kap. 2 § SkoL, som också indirekt framgår av 2 kap. 8 b § SkoL, är ett tydliggörande av samhällets ansvar för barn och elever med funktionsnedsättningar genom att det särskilt omnämns i skollagens bestämmelser.

Ansvar att förverkliga det kompensatoriska uppdraget, som alltså formulerats som en särskild rättighet där den enskilda eleven eller gruppen av elever är rättighetsbärare, faller på både kommunen och enskilda huvudmän. En grundläggande förutsättning för att skolhuvudmännen ska kunna uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag är att kommunen tilldelar huvudmännen de ekonomiska resurser som krävs.

Kommuner och skolhuvudmän, rektorer och alla som arbetar i skolan måste därutöver förhålla sig till Diskrimineringslagen (2008:567), DiskrL. Det finns en skyldighet att arbeta förebyggande och se till att man inte gör sig skyldig till diskriminering.

Bidragets ställning i förhållande till likställighetsprincipen i kommunallagen

Enligt 2 kap. 3 § KL ska kommuner och regioner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Paragrafen ger uttryck för den så kallade likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. Det krävs således att kommuner och regioner iakttar objektivitet och rättvisa i behandlingen av sina medlemmar (se prop. 2016/17:171 s. 300). Annorlunda uttryckt krävs rationella skäl eller sakliga överväganden som grund för att kommunmedlemmar, behandlas olika.

Likställighetsprincipen har flera beröringspunkter med den så kallade objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152), RF, som stadgar om att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Ett införande av ett bidrag riktat till fristående huvudmän som begränsat sitt intag till elever i behov av särskilt stöd skulle kunna konstrueras så att det är förenligt med likställighetsprincipen i KL eftersom det skulle syfta till att förverkliga regeln om likvärdighet i SkoL.

Målgruppen för bidraget är en grupp av elever där skolan har ett särskilt uppdrag att motverka konsekvenserna av deras funktionsnedsättning.

Bidragets ställning i förhållande till Barnkonventionen

Enligt 1 kap. 10 § SkoL ska barnets bästa vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet som bedrivs inom skolväsendet. Denna princip är central för frågan om kommunens resurstilldelning till skolhuvudmän. Principen om barnets bästa har sin utgångspunkt i barnkonventionen, som sedan den 1 januari 2020 är lag i Sverige. Med barn avses varje människa under 18 år.

För att kunna bedöma vad som är barnets bästa behöver ett barnperspektiv anläggas. Detta innebär att en bedömning måste göras av de konsekvenser ett beslut eller åtgärd kan få för barn och unga samt utifrån denna bedömning avgöra vad som är bäst för de barn som påverkas av beslutet. Att ta hänsyn till barnets bästa i frågor som rör utbildning innebär bland annat att utbildning och undervisning måste utformas på ett sätt som ger barn bästa möjliga förutsättningar för utveckling. Det innebär också att det inom ramen för utbildningen ska beaktas de övriga rättigheter som framgår av barnkonventionen, bland annat artikel 2 om förbud mot diskriminering, artikel 23 med särskilda bestämmelser för barn med funktionsnedsättning samt artikel 28 och 29 om barns rätt till utbildning samt utbildningens utformande.

Barnkonventionen är tvingande lagstiftning (något som beslutet att inkorporera konventionen är ett stöd för) och omfattar således Utbildningsnämnden i Stockholms Stads myndighetsutövning. Barnkonventionen innebär att kommunen vid sin resurstilldelning måste analysera, bedöma samt redovisa hur principen om barnets bästa har beaktats vid de avvägningar som gjorts inför beslut om resurstilldelningen enligt 2 kap. 8 b § SkoL.

Principen om barnets bästa ska beaktas vid åtgärder som rör enskilda barn samt åtgärder som rör *grupper av barn*. Barnrättskommittén har vidare uttalat att barnets bästa inte kan definieras på ett generellt eller övergripande plan, bedömningen måste istället utgå från det individuella barnet eller gruppen av barn och deras unika situation.

Principen om barnets bästa syftar till att säkerställa att barn fullt och faktiskt kan åtnjuta alla rättigheter som tillerkänns dem i konventionen. Det är en princip som ska vägleda beslutsfattare i alla frågor som rör barn eller grupper av barn. Barnets bästa får däremot inte användas för att motivera handlingar som strider mot andra bestämmelser i barnkonventionen, tolkningen av principen ska istället (som nämnts ovan) stå i överensstämmelse med hela konventionen.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har i sina allmänna kommentarer (nr 19, 2016) uttalat att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

I kommentaren anges konventionsstaternas förpliktelser och det ges rekommendationer om hur alla rättigheterna enligt konventionen, i synnerhet för barn i utsatta situationer (till exempel barn

med funktionsnedsättning), ska förverkligas genom verkningsfulla, effektiva, rättvisa, transparenta och hållbara budgetbeslut. Konventionsstaterna kan inte välja om de ska uppfylla sin förpliktelse att vidta de lagstiftnings- och administrativa åtgärder som krävs för att förverkliga barns rättigheter. Detta inkluderar åtgärder som har att göra med offentliga budgetar. Alla sektorer, nivåer och strukturer inom staten som har i uppdrag att utforma offentliga budgetar måste med andra ord utöva sina åtgärder på ett sätt som överensstämmer med barnkonventionens grundprinciper och de budgetprinciper som läggs fram i avsnitt III och IV i Barnrättskommitténs allmänna kommentar (nr 19, 2016).

I budgetsammanhang betyder uttrycket att ”genomföra barns rättigheter” att konventionsstaterna är förpliktigade att mobilisera, anslå och spendera offentliga resurser på ett sätt som står i överensstämmelse med deras genomförandeförpliktelser. Konventionsstaterna ska helt enkelt respektera, skydda och uppfylla alla barnets rättigheter. Enligt C (a) i Barnrättskommitténs allmänna kommentar (nr 19, 2016) framgår att uttrycket ”respektera” innebär att konventionsstaterna inte direkt eller indirekt bör inskränka barns åtnjutande av sina rättigheter. I budgetsammanhang betyder det att staten bör avhålla sig från att inskränka barns åtnjutande av sina rättigheter till exempel genom att diskriminera vissa grupper av barn i sina budgetbeslut, eller genom att dra in finansiering eller omfördela resurser från befintliga program som främjar barns åtnjutande av ekonomiska, sociala eller kulturella rättigheter.

Sverige tillträdde konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning år 2009. I och med detta har Sverige åtagit sig att förverkliga konventionen och dess bestämmelser i sin helhet. År 2006 antog FN konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sverige ratificerade konventionen i december 2008 och den trädde i kraft år 2009. Konventionen förtydligar vad som krävs för att personer med funktionsnedsättning fullt ut ska få sina rättigheter uppfylla som alla andra.

Slutsatser

Skolans kompensatoriska uppdrag är kärnan i likvärdigheten. Det innebär att myndigheter *måste* ta särskilda hänsyn till gruppen elever med funktionsnedsättning vid sin resurstilldelning. Det framgår även av Barnkonventionen, som utgör tvingande lagstiftning. Även de allmänna kommentarerna nr 19 (2016) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter som FN:s kommitté för barnets rättigheter har utfärdat, är relevanta.

Det kompensatoriska uppdraget, som lagstiftaren givit kommuner och andra skolhuvudmän, innebär ett tydligt mandat för Utbildningsnämnden i Stockholms Stad att fördela resurser till utbildning *på olika sätt*, men ändå likvärdigt.

Syftet är att skapa likvärdighet och ge förutsättningar för särskilt utsatta elevgrupper (bl.a. elever med funktionsnedsättningar) att få lika tillgång till utbildningen i skolväsendet som andra elever. Ett bidrag baserat på det kompensatoriska uppdraget och regeln om likvärdighet skulle också vara förenligt med likställighetsprincipen i KL eftersom funktionsnedsättning utgör saklig grund för särbehandling.

Utbildningsnämnden i Stockholms Stad har uttryckt att det är viktigt ur ett elevperspektiv att elever som är folkbokförda i Stockholm behandlas lika. Förslaget innebär *inte* att elever med funktionsnedsättning som går på de kommunala skolorna hamnar i ett sämre läge. Utbildningsnämnden i Stockholms Stad är skyldiga att skjuta till de resurser som krävs till elever med funktionsnedsättning oavsett om skolhuvudmannen är kommunal eller fristående enligt 2 kap. 8 b § SkoLL.

Genom att resursskolorna ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar som elever med funktionsnedsättning som går på i kommunens egna RSI- och CSI-grupper uppnås likabehandling för elevgruppen.

Resursskolorna har alltså rätt till att få de resurser som krävs. Ett sådant bidrag skulle vara förenligt med gällande rätt.

Möjliga konsekvenser av nuvarande hantering

Utbildningsnämnden i Stockholms Stads agerande att inte i tillräcklig omfattning fördela resurser utifrån 2 kap. 8 b § SkoLL drabbar specifikt de elever som går på resursskolor.

Av 10 kap. 30 § och 10 kap. 35 § SkoLL framgår bestämmelserna om det fria skolvalet. Vårdnadshavare ska i princip kunna välja mellan såväl kommunala som fristående skolor. En konsekvens av att inte fördela tillräckliga resurser till resursskolorna är att eleverna inte kan gå kvar. Det innebär att det fria skolvalet inskränks.

Om Utbildningsnämnden i Stockholm Stad inte fördelar resurser till resursskolorna i tillräcklig omfattning utifrån 2 kap. 8 b § SkoLL gör utbildningsnämnden är det vår uppfattning att kommunen också riskerar att göra sig skyldig till direkt eller indirekt diskriminering mot eleverna som går i dessa resursskolor.

Enligt 1 kap. 4 § pt. 1 DiskrL avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, *funktionsnedsättning*, sexuell läggning eller ålder.

Enligt 1 kap. 4 § pt. 2 DiskrL avses med indirekt diskriminering att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, *viss funktionsnedsättning*, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Av 2 kap. 5 § DiskrL framgår det att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten.

Att inte i tillräcklig omfattning fördela resurser utifrån 2 kap. 8 b § SkoL drabbar specifikt de elever som går på resursskolor. Om inte resurser fördelas i tillräcklig omfattning, kommer resursskolorna att läggas ned då resursskolorna inte får den finansiering de behöver för att driva sin verksamhet. Många elever som går på resursskolorna har en funktionsnedsättning som kräver särskild kunskap och särskilda resurser. Även om handläggning och beslutsfattande avseende tilläggsbeloppet skulle förbättras är detta inte tillräckligt. Resursskolorna behöver även en mer generell förstärkning i form av ett likvärdighetsbidrag.

Jennie Elfström
Skoljuridisk expert, jur.kand
Juristfirman Vide

Mikael Hellstadius
Skoljuridisk expert, jur.kand

Gudrun Rendling
Förbundsjurist, Friskolornas riksförbund