



2010:1

Kommunernas ersättning för elever i specialskolan





Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret om ersättning för elever i specialskolan och gymnasieutbildning för funktionshindrade

Regeringen gav den 23 april 2009 Statskontoret i uppdrag att se över hur kommunernas ersättning till staten för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i specialskolan. Utifrån detta ska Statskontoret föreslå principer för kommunernas ersättning och föreslå nya ersättningsnivåer.

Statskontoret ska också överväga om differentierade ersättningsnivåer bör införas inom specialskolans målgrupp utifrån kostnader för de olika elevgrupperna, fördelade på olika poster som t.ex. undervisning, boende och fritid.

Vidare uppdrar regeringen åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på hur statens, kommunernas och i förekommande fall landstingens ekonomiska ansvar ska fördelas avseende kostnaderna för elever som deltar i riksgymnasieutbildning för funktionshindrade.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan* (2010:1). Den del av uppdraget som rör riksgymnasierna kommer att redovisas senast den 19 februari 2010.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman och utredare Erik Magnusson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Erik Magnusson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Uppdraget till Statskontoret	13
1.2	Frågeställningar och avgränsningar	14
1.3	Genomförande av uppdraget	14
2	Specialskolans framväxt	17
2.1	En specialskola med lång historia	17
2.2	Det statliga huvudmannaskapet	18
3	Specialskolan idag	23
3.1	Skolornas målgrupper och placering	23
3.2	Specialpedagogiska skolmyndigheten	25
3.3	Eleverna i specialskolan	26
3.4	Elevernas hemkommuner	30
3.5	Särskilda kursplaner och tvåspråkighet	30
3.6	Undervisningsspråk i regionskolorna	31
3.7	Annan verksamhet inom specialskolan	32
4	Inskrivningen i specialskolan	35
4.1	Nämnden för mottagande i specialskolan	35
4.2	Processen för ansökan och beslut	36
4.3	Hemkommunernas ersättning till staten	38
4.4	Ersättningsnivån och inskrivningen	40
4.5	Skolornas placering och inskrivningen	41
5	Ansvar och kostnader för elever i specialskolan	47
5.1	Undervisning	47
5.2	Resor	47
5.3	Boende	48
5.4	Fritidsverksamhet	50
5.5	Elever i behov av särskilt stöd	51
5.6	Deltidsundervisning för grundskoleelever	53
5.7	Specialskolans elevkostnader	55
6	Kostnader för elever i hörselklasskolor	59
6.1	Anpassningar inom grundskolan	59
6.2	Skolor med ett regionalt upptagningsområde	60
6.3	De geografiska upptagningsområdena	61
6.4	Statligt bidrag till regionala insatser	64
6.5	Hemkommunernas ersättning till skolkommunerna	65
6.6	Hemkommunernas kostnader för resor	67

7	En jämförelse av elevkostnader	69
8	Statskontorets slutsatser och förslag	71
8.1	Ersättningsnivåns betydelse för inskrivningen	71
8.2	Regionskolornas målgrupp	72
8.3	Placeringen av och avståndet till en specialskola	74
8.4	Statskontorets förslag	76
	Referenser	79

Bilagor

1	Uppdraget	83
2	Samtalsförteckning	87

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.

1 Inledning

Enligt skollagen ska alla barn och ungdomar oberoende av kön, geografisk hemvist, sociala eller ekonomiska förhållanden ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet.¹ Elever som inte kan gå i grundskolan eller särskolan på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl ska tas emot i specialskolan om de är synskadade och har ytterligare funktionshinder, är döva eller hörselskadade eller om de har en grav språkstörning.²

Staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, är huvudman för specialskolan. I dagsläget finns tre riksskolor och fem regionskolor som tillsammans har cirka 500 elever. Samtliga regionskolor riktar sig till elever som är döva eller hörselskadade. Målgrupperna för de tre riksskolorna skiljer sig åt.

Elevers hemkommun får betala en av regeringen fastställd ersättning till Specialpedagogiska skolmyndigheten för en elevplats i specialskolan. Ersättningen är betydligt lägre än specialskolans kostnader.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utreda hur kommunernas ersättning till staten för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i specialskolan. Statskontoret ska utifrån detta föreslå en ny ersättningsnivå, med utgångspunkt att den ska vara högre än i dagsläget. Regeringen betonar att nivån på ersättningen inte ska vara avgörande för om en elev ska få sin utbildning i den kommunala grundskolan eller i specialskolan. Därutöver ska Statskontoret bedöma om ersättningsnivån bör differentieras utifrån olika kostnadsposter, såsom t.ex. utbildning, boende och fritidsverksamhet.

Som Statskontoret tolkar uppdraget är huvudfrågan om nivån på dagens ersättning motverkar att kommunerna själva i tillräcklig utsträckning anordnar utbildning för elever med sådana funktionsnedsättningar som anges i skollagen. Som ett resultat av detta kan det således gå elever i specialskolan som med rätt stöd från hemkommunen hade kunnat få sin utbildning i grundskolan. Därmed skulle elevsammansättningen kunna vara en annan än vad som åsyftas i skollagen, något som i sin tur kan ha påverkat antalet elever i specialskolan.

Frågan om huruvida en differentierad ersättningsnivå bör införas handlar enligt Statskontorets tolkning om lämpligheten att tillämpa ett ersättnings-system som speglar kostnaderna för den enskilde eleven och det stöd eleven har behov av.

¹ 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100).

² 3 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

I Statskontorets uppdrag har också ingått att utreda och lämna förslag på hur statens, kommunernas och i förekommande fall landstingens ekonomiska ansvar ska fördelas avseende kostnaderna för elever med funktionshinder vid de så kallade riksgymnasieskolorna. Denna del av uppdraget kommer att redovisas separat senast den 19 februari 2010.³

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Utifrån Statskontorets tolkning av uppdraget ska följande frågor besvaras:

- Har dagens ersättningsnivå inneburit att det går elever i specialskolan som, om ersättningsnivån varit en annan, hade fått sin utbildning inom ramen för grundskolan?
- Är det lämpligt att införa differentierade ersättningsnivåer som i högre grad än idag styrs av kostnader för specialskolans insatser för den enskilde eleven?

Statskontorets uppdrag omfattar inte en omprövning av det statliga huvudmannaskapet. Det omfattar inte heller inriktningen på eller kostnaderna för specialskolan. Eftersom de två sistnämnda frågorna hänger ihop med ersättningen kommer de emellertid till viss del att beröras i vår beskrivning och analys.

Statskontoret har inriktat utredningen främst på de fem regionskolorna. Vi bedömer att det är för elever i dessa skolor som kommunerna har en reell möjlighet att erbjuda alternativ till specialskolan och därmed kunna påverka inskrivningen i densamma. Riksskolorna omfattas dock när det gäller Statskontorets bedömningar och förslag av principiell karaktär samt i vissa beskrivningar av specialskolan. Det är också värt att notera att två av de tre nuvarande riksskolorna⁴ inte har varit verksamma som specialskolor under en större del av 2000-talet vilket på olika sätt försvårat möjligheten att inkludera dessa i vår utredning.

1.3 Genomförande av uppdraget

Frågan om och i vilken mån ersättningsnivån påverkat inskrivningen är kontrafaktisk till sin natur. För att besvara kontrafaktiska frågor behöver en jämförelse göras med något som så nära som möjligt motsvarar det kontrafaktiska. För att besvara frågan om ersättningsnivåns betydelse för inskrivningen i specialskolan har Statskontoret valt att jämföra kommunernas

³ Besked från Utbildningsdepartementet via e-post 2009-11-30.

⁴ Det gäller Ekeskolan och Hällsboskolan där de fasta skoldelarna successivt avvecklades genom intagningsstopp fr.o.m. den 1 juli 2001 för Ekeskolan och den 1 juli 2002 för Hällsboskolan. Åsbackaskolan fortsatte dock att fungera som specialskola. Ekeskolan och Hällsboskolan återinfördes som specialskolor den 1 juli 2008.

ersättning till specialskolan med kommunernas kostnader för andra alternativ. Jämförelsen utgår från hemkommunernas kostnader för elever som går i så kallade hörselklasskolor i en annan kommun.

Om hemkommunernas kostnader för elever i hörselklassskolorna är högre än deras kostnader för elever i de statliga regionskolorna skulle detta kunna ge ekonomiska drivkrafter som ökat inskrivningen i de senare.

Skälet till att Statskontoret valt hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde som jämförelseobjekt är att vi bedömt att det är den skolform för hörselskadade elever som är närmast jämförbar med specialskolans regionskolor. Det är emellertid viktigt att framhålla att specialskolan och hörselklassskolorna kan skilja sig åt vad gäller exempelvis kostnader, inriktning och elevernas grad av funktionsnedsättning. Dessa skillnader bedöms dock inte ha påverkat tillämpbarheten med jämförelsen. Om hemkommunerna skulle ha högre kostnader för elever i hörselklasskolor än för elever i statliga regionskolor bedöms detta snarare vara en ännu starkare indikation på att ekonomiska drivkrafter kan ha påverkat inskrivningen i specialskolan.

Kartläggningen av hemkommunernas kostnader för elever i hörselklasskolor genomfördes av konsultföretaget Ernst & Young under oktober och november år 2009 och omfattade de sju hörselklasskolor i landet som tar emot elever från en region som är större än den egna kommunen. Vanligast är att dessa skolor har en enskild kommun som huvudman.⁵

Beräkningen av kommunernas kostnader för elever i hörselklasskolor utgör också underlag för den nya ersättningsnivå till specialskolan som Statskontoret föreslår.

För att kunna göra en adekvat jämförelse mellan kommunernas kostnad för elever i hörselklasskolor respektive specialskolor har Statskontoret även tagit reda på vilket ekonomiskt ansvar staten har för de inskrivna eleverna i specialskolan och hur den ersättningsnivå som idag gäller för kommunerna har motiverats. Vi har också undersökt vad kommunerna faktiskt betalar för ersättning till staten för eleverna i specialskolan, vilket också omfattar avgifter som de debiteras utöver den reglerade ersättningen.

Ersättningsnivån är emellertid bara *en* av flera faktorer som styr inskrivningen i specialskolan. Av dessa skäl har Statskontoret även studerat specialskolans elevgrupp, hur inskrivningen i specialskolan går till och vilken formell roll elevens hemkommun har i inskrivningsprocessen. Skolornas geografiska placering och de inskrivningsmönster som framträder utifrån denna har också studerats.

⁵ Ernst & Young (2009). Konsultrapporten finns tillgänglig på Statskontorets webbplats (www.statskontoret.se).

Frågan om lämpligheten av en differentierad ersättning kommer att besvaras utifrån ett klargörande av motiven för specialskolan som särskild skolform och den faktiska ersättning som kommunerna redan idag betalar för inskrivna elever.

Statskontorets rapport bygger på underlag och information från flera källor. För att få en bild av den verksamhet som specialskolan och andra huvudmän inom detta område bedriver har Statskontoret samtalat med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten, skolor och kommuner. Statskontoret har i samband med dessa samtal besökt ett par specialskolor och ett par hörselklassskolor. Därutöver har Statskontoret samtalat med företrädare för Sveriges kommuner och landsting, Skolverket, Statistiska centralbyrån samt flera av de organisationer som företräder de målgrupper som berörs av vårt uppdrag.⁶

Specialpedagogiska skolmyndigheten har bistått Statskontoret med visst underlag för utredningen. Det gäller bland annat upplysningar om verksamhetens innehåll och inriktning, inskrivningsprocessen samt vissa uppgifter om elever och kostnader för verksamheten.

Specialpedagogiska skolmyndigheten bildades den 1 juli 2008 efter en sammanslagning av Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten och Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd. Redovisningsprinciper och återrapporteringskrav för verksamheten har ändrats i samband med denna organisatoriska förändring. Detta har i sin tur medfört problem när det gäller att få fram uppgifter om specialskolornas elever och kostnader som är jämförbara över tid. Statskontoret har i många fall behövt ta utgångspunkt i Skolverkets officiella statistik för sådana beskrivningar.

Delar av rapporten har faktagranskats av Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sveriges kommuner och landsting.

Statskontorets uppdrag har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Magnusson (projektledare), Annika Gustafsson och Malin Persson. Leif Lundberg, ansvarig för kommunalekonomiska gruppen vid Statskontoret, har varit referensperson.

⁶ En förteckning över de organisationer som Statskontoret har träffat och de besök som har gjorts finns i referenslistan.

2 Specialskolans framväxt

Den statliga specialskolan har rötter från 1930-talet. Specialskolan har sedan dess varit föremål för diskussion och utredning vid ett flertal tillfällen. Utredningarna har bland annat rört specialskolans huvudmannaskap, målgrupper och inriktning, organisation samt finansiering.

2.1 En specialskola med lång historia

De första initiativen till utbildning för barn och ungdomar med funktionsnedsättning togs av privata aktörer i början av 1800-talet. År 1807 startades en utbildning för blinda och två år senare en utbildning för döva. De båda utbildningarna samlokalisades år 1812 till Manilla på Djurgården i Stockholm.⁷

Parallellt med att allmän folkskola och allmän skolplikt infördes i Sverige infördes också allmän skolplikt för döva år 1889 och för blinda år 1896. I och med detta kom utbildningen för blinda och döva att bli en offentlig angelägenhet. Utbildningen för blinda förlades till Kongl. Blindinstitutet i Solna. Utbildningen för döva blev först en landstingskommunal verksamhet med särskilda statsbidrag. Den överfördes till staten år 1938.⁸ Utbildningen för döva indelades då i fyra distrikt med en skola i vardera. Skolorna förlades till Härnösand, Lund, Stockholm och Vänersborg. I Örebro startades samtidigt en skola för ”oegentligt dövstumma”, vilken så småningom fick samma inriktning som de övriga fyra skolorna med ett regionalt upptagningsområde.⁹ Därmed var dagens fem specialskolor med ett regionalt upptagningsområde för döva och hörselskadade bildade.

Åren efter andra världskriget lades grunden för dagens skolsystem. En nio-årig grundskola infördes år 1962. Samtidigt bildades ytterligare tre specialskolor, vilka hade hela landet som upptagningsområde. Dessa riksskolor var Åsbackaskolan i Gnesta för döva och hörselskadade med psykisk utvecklingsstörning, Ekeskolan i Örebro för synskadade och synskadade med ytterligare funktionshinder samt Hällsboskolan i Sigtuna för döva med beteendestörning.¹⁰

Utbildningen för synskadade elever bedrevs vid den här tiden vid Tomtebodaskolan i Solna. Elevunderlaget kom emellertid att minska på grund av att allt fler elever valde att gå i grundskolan i sina hemorter. Detta ledde till ett ökat behov av specialpedagogisk expertis i kommunerna. För att till-

⁷ Skolverket (2005) *Handikapp i skolan*.

⁸ Skolverket (2005) *Handikapp i skolan*.

⁹ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

¹⁰ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

godose detta behov kom med tiden Tomtebodaskolan att ombildas till ett resurscenter. Den del som utgjorde skola avvecklades helt år 1985.¹¹

Om utbildningen för synskadade vid den här tiden mer och mer kom att integreras i den vanliga grundskolan gick utvecklingen för utbildningen för döva i viss mån i motsatt riktning. I 1978 års integrationsutredning framhölls att specialskolorna utgjorde en viktig förutsättning för de döva barnens utveckling. Utredningen föreslog att döva skulle betraktas som tvåspråkiga, med teckenspråket som sitt första språk. Därutöver föreslog utredningen att de tre riksskolor som inrättats under 1960-talet skulle finnas kvar.¹²

2.2 Det statliga huvudmannaskapet

Att staten övertog huvudmannaskapet för specialskolan vid slutet av 1930-talet berodde delvis på den centraliseringslinje som präglade hela skolsystemet vid den här tiden, inte minst under decennierna efter andra världskriget. Föresatsen var att göra utbildningen tillgänglig för alla. Ansvarsfördelningen för skolan byggde samtidigt på en så kallad kvantifieringsprincip. För grundskolan var det naturligt att kommunerna ansvarade för utbildningen, om än med statlig styrning. Grundskolan präglades av ett stort elevunderlag med små geografiska upptagningsområden. För specialskolan ansågs det statliga huvudmannaskapet mest lämpat. Där var förhållandet det omvända – ett litet elevunderlag med stora geografiska upptagningsområden.

Under 1970-talet kom det statliga huvudmannaskapet att diskuteras. Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) framhöll i sitt betänkande år 1975 att specialskolan var en utbyggnad av den specialundervisning som även fanns inom grundskolan. Mot kvantifieringsprincipen ställdes således de inbördes sambanden mellan olika skolformer. Utredningen konstaterade att det ”bör vara naturligt att låta kommunerna ta ansvaret även för den samverkan som blir erforderlig vid kommunalt huvudmannaskap för all obligatorisk undervisning”.¹³ I sin slutrapport år 1978 framhöll utredningen också att den integration av specialskoleelever som hade skett inom ramen för den normaliseringssträvan som kännetecknade den då förda handikapp- och skolpolitiken talade för ett kommunalt huvudmannaskap.¹⁴

Ett år senare, 1979, presenterade Integrationsutredningen sitt betänkande om huvudmannaskapet för specialskolan. Utredningen gick emot SSK-utredningens förslag om att överföra huvudmannaskapet till kommunerna. Bland annat mot bakgrund av det kommunala självstyret framhöll utredningen att

¹¹ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

¹² SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

¹³ SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan*.

¹⁴ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

ett kommunalt huvudmannaskap inte skulle garantera att den kompetens som fanns vid de olika specialskolorna och deras styrelse skulle kunna upprätthållas. Inte heller ansåg utredningen det självklart att det var ett kommunalt åtagande att anordna nödvändig och rikstäckande utbildning.¹⁵

Knappt tjugo år senare var specialskolan åter föremål för diskussion. Den så kallade FUNKIS-utredningen¹⁶ föreslog år 1998 att specialskolor med ett regionalt upptagningsområde (regionskolor) skulle upphöra som egen skolform. De fem kommuner som fungerade som värdar för regionskolorna föreslogs överta ansvaret för denna utbildning. Beträffande skolor med rikstäckande upptagningsområde (riksskolor) föreslog utredningen att Ekeskolan och Hällsboskolan skulle läggas ned. Utredningen föreslog också att Åsbackaskolan skulle ha ett fortsatt statligt huvudmannaskap, men upphöra som egen myndighet. Åsbackaskolan föreslogs överta ansvaret för utbildningen av dövblinda elever.

Motiven för att lägga ned verksamheten vid Hällsboskolan och Ekeskolan byggde på ett konstaterande att de elever som tillhörde målgrupperna för dessa skolor i stor utsträckning även kunde få sin undervisning vid kommunala skolor, alternativt att målgrupperna var så stora att det borde finnas ett tillräckligt elevunderlag för kommunerna att bedriva en sådan utbildning.

För att tillförsäkra barn och ungdomar vid regionskolorna en fortsatt teckenspråkig miljö föreslog utredningen att sådana krav skulle regleras i skollagen. Begreppet teckenspråkig grundskola var ett begrepp som utredningen föreslog skulle användas i lagen.

Ett av de huvudsakliga motiven att förändra huvudmannaskapet var att öka tydligheten beträffande utbildningens mål och inriktning genom att kraven på utbildningen för dessa elever därmed skulle jämföras med det offentliga skolväsendet i övrigt. Kommunerna skulle genom en sådan förändring få huvudansvaret för all obligatorisk utbildning, förutom utbildningen vid Åsbackaskolan. Enligt utredningen skulle detta bidra till en ökad likvärdighet, samtidigt som möjligheten till ökad samverkan med grundskolan skulle öka. Statens ansvar skulle i fortsättningen bli att sluta avtal med skolornas värdkommuner och att bidra med statligt verksamhetsstöd. En interkommunal ersättning föreslogs även fortsättningsvis utgöra en del av den totala finansieringen av verksamheten.

I propositionen¹⁷ som följde på FUNKIS-utredningen föreslog regeringen att skolverksamheten vid Ekeskolan och Hällsboskolan skulle avvecklas. Regeringen föreslog också att utbildningen av dövblinda elever skulle överföras till Åsbackaskolan och att specialskolorna skulle upphöra att vara egna

¹⁵ SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan*.

¹⁶ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

¹⁷ Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

myndigheter. Däremot ansåg regeringen att huvudmannaskapet för specialskolan skulle vara fortsatt statligt. Som motiv för detta framförde regeringen att den undervisning och kommunikation som specialskolorna erbjöd inte skulle kunna mötas av den kommunala grundskolan. Regeringens framhöll särskilt att den tveksamhet och oro som framförts av flera remissinstanser hade påverkat ställningstagandet.

År 2006 tillsatte regeringen en utredning om de statliga specialskolorna med uppgift att utreda hur Ekeskolan och Hällsboskolan skulle återetableras som statliga specialskolor. Vid sidan av detta skulle utredningen granska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gällde elever i specialskolan. Om utredningen skulle komma fram till behov av förändringar skulle sådana föreslås.¹⁸

Utredningen konstaterade i sitt slutbetänkande¹⁹ år 2007 att allt fler elever med hörselskada hade så kallade kokleaimplantat, vilket möjliggjort att de i större utsträckning kunnat få sin utbildning tillgodosedd genom kommunala insatser. Utredningen redovisade att 47 procent av eleverna med kokleaimplantat gick i specialskola, 26 procent i hörselklasskola och 27 procent i vanlig grundskola läsåret 2006/07. Samtidigt konstaterade utredningen att 91 procent av de döva eleverna gick i den statliga specialskolan.

Den allt större gruppen hörselskadade elever inom den kommunala grundskolan innebar enligt utredningen att gränsdragningen mellan de statliga specialskolorna och kommunala initiativ i form av hörselklasskolor blivit allt otydligare. Samtidigt konstaterade utredningen att det faktum att 91 procent av de döva eleverna gick i statliga specialskolor talade för att kommunerna inte hade möjlighet att tillgodose behoven för dessa elever.

Utredningen föreslog på basis av detta ett ökat statligt bidrag till kommunala insatser för hörselskadade elever och en ökad samverkan mellan kommunerna och specialskolan. Däremot föreslog utredningen ett fortsatt statligt huvudmannaskap för utbildningen av de elever vars behov inte skulle kunna uppfyllas av kommunerna. Som en konsekvens av det senare föreslogs också, helt enligt direktiven, att Ekeskolan och Hällsboskolan skulle återetableras.²⁰ Den 1 juli 2008 återetablerades Ekeskolan och Hällsboskolan. Förslaget om höjda statliga bidrag till kommunala grundskolor genomfördes emellertid inte.

Parallellt med utredningen om de statliga specialskolorna pågick Skolmyndighetsutredningen. Denna hade bland annat i uppdrag att föreslå en ny statlig myndighetsstruktur för skolväsendet. Utredningen föreslog hösten 2007

¹⁸ Kommittédirektiv 2006:127 *Statliga specialskolor – bättre förutsättningar och tydligare ansvarsfördelning*.

¹⁹ SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

²⁰ SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*.

att ansvaret för specialskolan skulle läggas på en enda myndighet.²¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bildades den 1 juli 2008.²² Myndigheten övertog då de uppgifter som Specialpedagogiska institutet (SIT), Specialskolemyndigheten (SPM) och Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) tidigare haft. Från den 1 oktober 2008 övertog Specialpedagogiska skolmyndigheten också vissa uppgifter från Nationellt centrum för flexibelt lärande vad gäller framställning av läromedel.

²¹ SOU 2007:03 *Tre nya skolmyndigheter*.

²² Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

3 Specialskolan idag

För Statskontorets analys är det naturligt att ta utgångspunkt i dagens specialskola. Därför beskriver vi översiktligt vilket uppdrag specialskolan har för närvarande och hur verksamheten är organiserad. Vi beskriver också elevgruppen och hur den har utvecklats under senare år.

3.1 Skolornas målgrupper och placering

Enligt skollagen ska elever som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller särskolan tas emot i specialskolan om de är synskadade och har ytterligare funktionshinder, är döva eller hörselskadade eller om de har en grav språkstörning.²³

Utbildningen i den statliga specialskolan ska enligt specialskoleförordningen bedrivas vid åtta skolenheter i landet. Fem av skolorna har ett regionalt upptagningsområde (regionskolor) och tre har hela landet som upptagningsområde (riksskolor). I förordningen anges också målgruppen för respektive riksskola samt målgruppen för regionskolorna.²⁴ Regeringen har i förordningen angett enbart på vilka orter regionskolorna ska vara placerade. De orter som anges för riksskolorna nedan avser var verksamheten bedrivs hösten 2009.

Riksskolorna finns i Gnesta, Örebro, Sigtuna och Umeå.

- *Åsbackaskolan* i Gnesta ska ta emot elever som är döva eller hörselskadade och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola. Skolan ska också ta emot elever som är födda dövblinda.
- *Ekeskolan* i Örebro ska ta emot elever med synskada och ytterligare funktionshinder.
- *Hällsboskolan* i Sigtuna och i Umeå ska ta emot elever med grav språkstörning.

Regionskolorna finns i Örebro, Härnösand, Stockholm, Vänersborg samt Lund. Respektive regionskola har ett upptagningsområde som utgörs av de län som regeringen har angett.

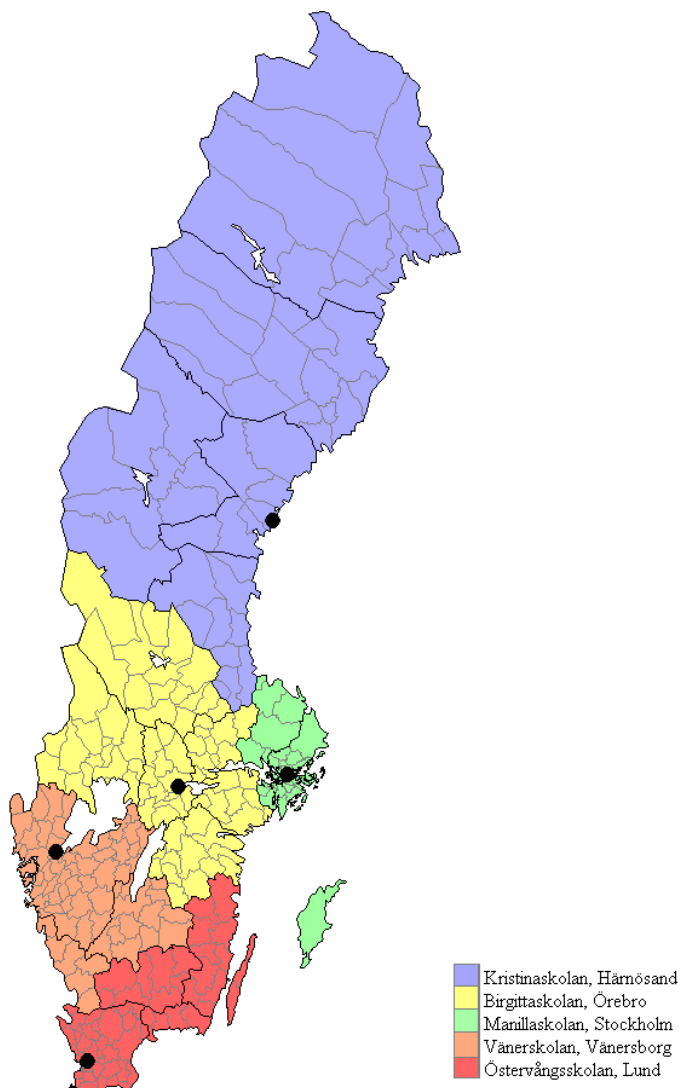
- *Samtliga regionskolor* är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid någon av riksskolorna.

²³ 3 kap. 3 § skollagen (1985:1100).

²⁴ 1 kap. 6–9 §§ specialskoleförordningen (1995:401).

- *Birgittaskolan* i Örebro har upptagningsområde Södermanland, Östergötland, Värmland, Örebro, Västmanland och Dalarna.
- *Kristinaskolan* i Härnösand har upptagningsområde Gävleborg, Väster-norrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.
- *Manillaskolan* i Stockholm har upptagningsområde Stockholm, Uppsala och Gotland.
- *Vänerskolan* i Vänersborg har upptagningsområde Jönköping, Halland och Västra Götaland.
- *Östervångsskolan* i Lund har upptagningsområde Kronoberg, Kalmar, Blekinge och Skåne.

Regionskolornas geografiska upptagningsområde



Som framgår av kartbilden är det skillnader i storlek på regionskolornas geografiska upptagningsområde. Kristinaskolan i Härnösand har det till ytan största upptagningsområdet, medan Manillaskolan i Stockholm har det minsta. Om man däremot ser till folkmängden i respektive område finns det flest antal barn och ungdomar i åldern 7–16 år i Manillaskolans upptagningsområde och minst i Kristinaskolans – 269 000 mot 127 000.²⁵

3.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bildades den 1 juli 2008. Enligt sin instruktion²⁶ ska myndigheten *ansvara för utbildningen i specialskolan*. Det innebär att de åtta specialskolorna är en del av myndigheten.

Specialpedagogiska skolmyndigheten har även till uppgift att *ge råd och stöd till huvudmän* som ansvarar för bland annat förskoleverksamhet och utbildning inom det offentliga skolväsendet. Därutöver ska myndigheten *erbjuda specialpedagogisk utredning inom resurscenter* för barn med vissa angivna funktionsnedsättningar. En annan uppgift, vilken regleras i särskilda förordningar,²⁷ är att *fördela statsbidrag* till utbildningsanordnare och till studerande med funktionsnedsättning.

Specialpedagogiska skolmyndigheten bedriver verksamhet på sammanlagt tio orter. Förvaltningsavdelningen och Avdelningen för verksamhetssamordning bildar myndighetens huvudkontor, vilket har sitt säte i Härnösand. Delar av huvudkontorets verksamhet bedrivs i Stockholm och Örebro.

Skolverksamheten är uppdelad på flera avdelningar inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. De tre riksskolorna lyder organisatoriskt under avdelningen Nationella resursen. De fem regionskolorna lyder under var sitt regionkontor. Regionkontoret ansvarar för skolan samt för råd och stöd till skolhuvudmän i regionen. Regionkontorens geografiska ansvarsområde motsvarar regionskolornas upptagningsområde. Kontoren ligger i tre av fallen på de orter där regionskolan är belägen. Regionkontor väster är placerat i Göteborg och regionkontor söder i Malmö. Enligt arbetsordningen²⁸ ska myndigheten präglas av ett myndighetsgemensamt arbetssätt.

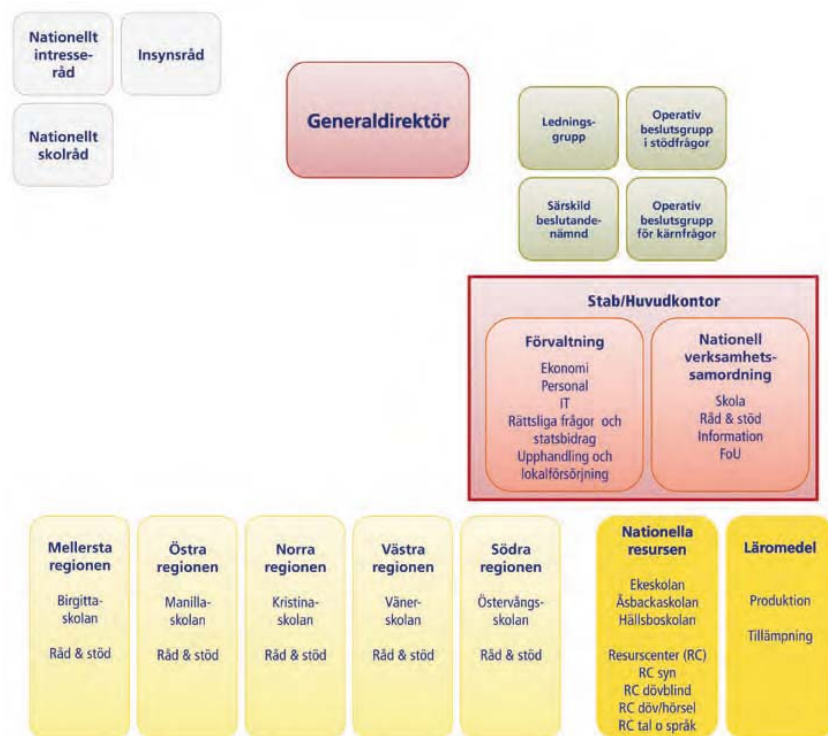
²⁵ Statskontorets beräkning utifrån Statistiska centralbyråns uppgifter om folkmängd (7–16 år) per kommun den 31 december 2008.

²⁶ Förordning (2009:1216) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den nya instruktionen gäller fr.o.m. den 1 januari 2010. Den tidigare instruktionen hade förordningsnummer 2008:390.

²⁷ Gäller t.ex. enligt förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet och förordning (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionshinder.

²⁸ Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-28 *Föreskrift med arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation



Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för 2008

Varje skola har en rektor som har ansvar och uppgifter som likställs med myndighetens enhetschefer. Rektor ska inom sitt område ansvara för verksamhet, ekonomi och personal. Personalen utgörs av bl.a. biträdande rektorer, lärare, boendepersonal och assistenter i skola och boende.

Specialskolornas verksamhet finansieras genom Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag och ersättningar från elevernas hemkommuner. Det belopp som myndigheten fördelar till varje skola för verksamheten består av en grundresurs och en rörlig del. Den rörliga delen baseras på antalet elever i undervisning respektive boende under föregående budgetår. Riksskolorna tilldelas ett högre belopp per elev både i boende och i undervisning jämfört med regionskolorna.

3.3 Eleverna i specialskolan

Läsåret 2008/09 uppgick antalet grundskoleelever i landet till sammanlagt 920 000 enligt Skolverkets officiella skolstatistik. Av dessa var 516 elever i specialskolan. Det motsvarar knappt 0,06 procent av alla grundskoleelever. Till specialskolans elever räknas de barn och ungdomar som är inskrivna vid någon av skolorna. För att räknas som inskriven i specialskolan måste ele-

ven har blivit antagen genom det förfarande som beskrivs närmare i nästa kapitel.

Antal elever i grundskolan, särskolan och specialskolan läsåren 1998/99, 2003/04 och 2008/09.

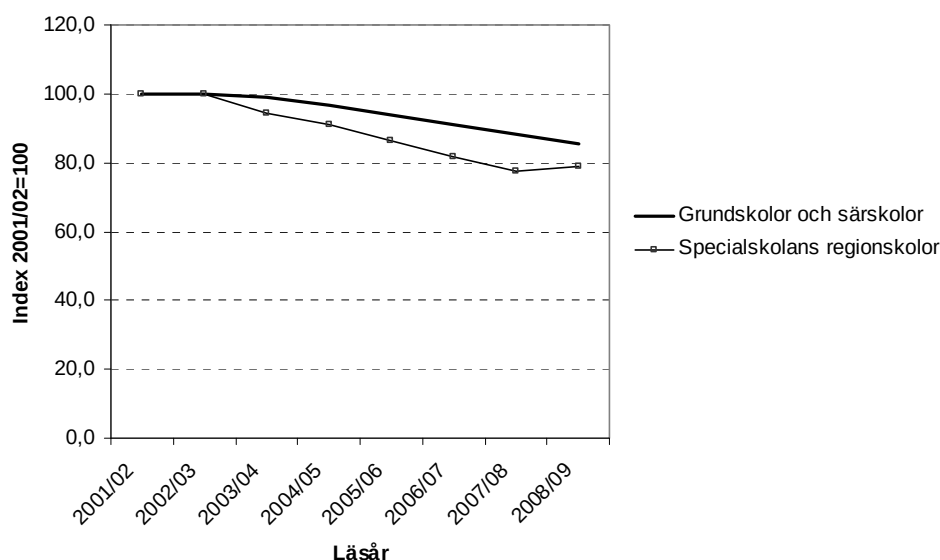
Skolform	1998/99	2003/04	2008/09
Grundskolan	1 010 227	1 046 441	906 189
Särskolan	11 585	14 916	13 261
Specialskolan	809	606	516
därav regionskolor	602	545	457
Riksskolor	207	61	59
Samtliga grundskoleelever	1 022 621	1 062 060	919 966
Andel i specialskola	0,079 %	0,066 %	0,056 %

Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Under det senaste decenniet har både antalet och andelen elever i specialskolan sjunkit från en nivå om cirka 800 elever eller 0,08 procent. Nedgången kan förklaras av att två av riksskolorna inte bedrev skolverksamhet en period under 2000-talet, men också av en allmän nedgång i antalet elever vid regionskolorna.

Sedan början av 2000-talet har också det totala antalet barn i grundskoleåldern minskat. Minskningen inom regionskolorna har relativt sett varit något större än minskningen inom grundskolan och särskolan tillsammans.

Elevutvecklingen i specialskolans regionskolor respektive grundskolan och särskolan läsåren 2001/02–2008/09, index 2001/02=100.



Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

De uppgifter som Statskontoret har fått från Specialpedagogiska skolmyndigheten i september 2009 visar att antalet elever i specialskolan fortsätter att minska. I början av läsåret 2009/10 hade skolorna sammanlagt 482 inskrivna elever, varav nästan 90 procent var inskrivna i regionskolorna. Flest elever har Birgittaskolan i Örebro och Manillaskolan i Stockholm.

Antal elever inskrivna vid de olika regionskolorna läsåren 1998/99, 2008/09 och 2009/10.

	1998/99	2008/09	2009/10	Förändring 1998/99–2009/10
Birgittaskolan	199	147	135	-32 %
Kristinaskolan	88	67	64	-27 %
Manillaskolan	135	136	114	-16 %
Vänerskolan	78	48	53	-32 %
Östervångsskolan	102	59	60	-41 %
Samtliga regionskolor	602	457	426	-29 %

Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik (läsåren 1998/99 och 2008/09) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (läsåret 2009/10).

Mellan läsåret 1998/99 och 2009/10 har antalet elever i regionskolorna minskat med i genomsnitt 29 procent. För Östervångsskolan i Lund har minskningen varit 41 procent, vilket är den största förändringen bland skolorna.

Den ökade användningen av kokleaimplantat (snäckimplantat) har angetts som en förklaring till den minskade inskrivningen i specialskolan, och då främst i regionskolorna.²⁹ Implantatet är ett hjälpmedel som genom elektrisk stimulering av hörselnerven gör det möjligt för gravt hörselskadade och döva personer att uppfatta ljud och tal. Det gör det också möjligt för ett barn att utveckla tal utifrån individuella förutsättningar. Genom implantatet klarar många barn av att gå i den kommunala grundskolan.³⁰ Cirka 90 procent av alla barn som föds döva får idag kokleaimplantat. Trots implantatet kan barnet i vissa situationer ha behov av teckenspråk.³¹

Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten uppger att utvecklingen under senare år också gått mot att en allt större andel av de *nyinskrivna* eleverna kommer till specialskolan senare under sin skoltid. Av de 210 elever som skrevs in vid regionskolorna under perioden 2006–2008 började 44 procent i årskurs 1, 24 procent i årskurs 2–6 och 32 procent i årskurs 7–10.³² Någon tydlig trend mot en ökande andel äldre nyinskrivna elever går dock inte att utläsa under den senaste treårsperioden.

²⁹ Se exempelvis organisationen Barnplantorna och SOU 2007:87.

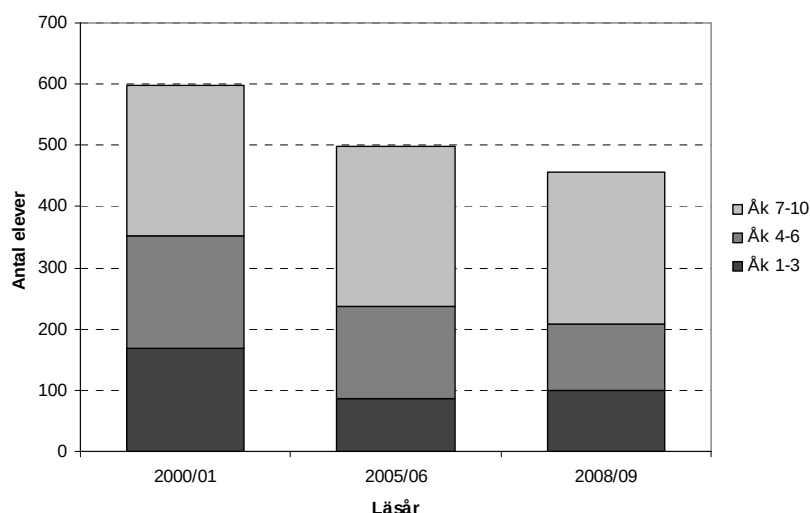
³⁰ Se *Om cochleaimplantat* på Barnplantornas webbplats. År 1991 opererades det första minderåriga barnet med kokleaimplantat.

³¹ Hörselskadades riksförbund (2007).

³² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009c-g). Statskontorets bearbetning av uppgifter i regionskolornas kvalitetsredovisningar för år 2008.

Utvecklingen under 2000-talet visar emellertid på att ålderssammansättningen bland *samtliga inskrivna* elever i regionskolorna ändrats något. Skolverkets statistik över elever i olika årskurser visar på relativt sett färre barn i lägre årskurser läsåret 2008/09 jämfört med läsåret 2000/01. Sedan några år tillbaka går drygt hälften av eleverna i årskurs 7–10, vilket framgår av diagrammet nedan.

Antal inskrivna elever vid regionskolorna i olika årskurser, läsåren 2000/01, 2005/06 och 2008/09.



Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Skolverkets statistik visar också att vissa elever har andra funktionshinder utöver sin hörselskada. En betydligt större del av regionskolornas elever har ytterligare funktionshinder idag jämfört med för tio år sedan.

Regionskolornas elever efter funktionshinder läsåret 1998/99 resp. 2008/09.

	Antal elever totalt	med synskada	med dövhet/ hörselskada	med talskada	med ytterligare funktionshinder
1998/99	602	0	601	1	39
2008/09	457	6	446	5	109

Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

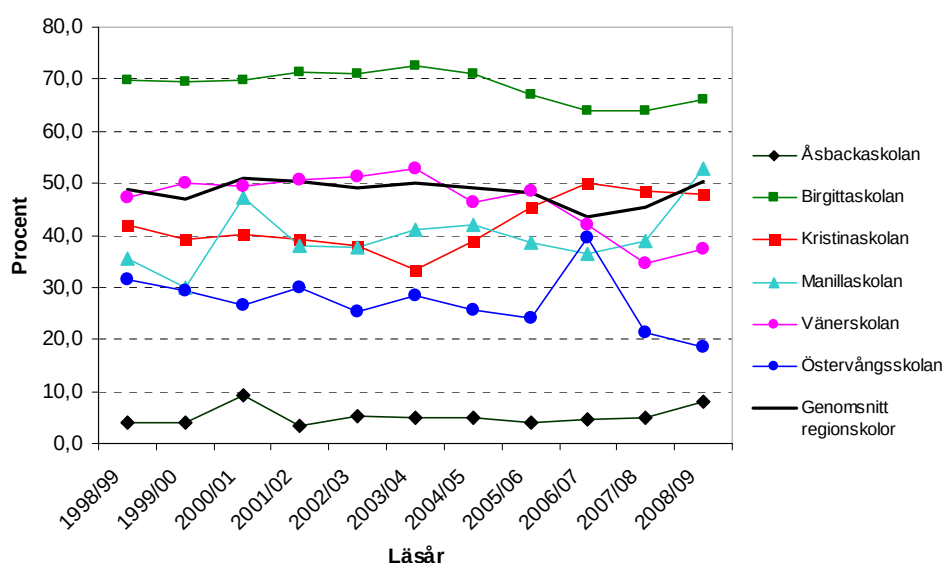
Specialpedagogiska skolmyndigheten menar att elevgruppen i specialskolan också har blivit alltmer heterogen, om man ser till inlärningsförutsättningar. Antalet elever vid regionskolorna som är i behov av särskilt stort stöd för att nå upp till en viss kunskapsnivå (ESSS) har ökat under 2000-talet och bedömdes läsåret 2005/06 omfatta ca 40 procent av eleverna.³³

³³ Specialskolemyndigheten 2006, *Elever i behov av särskilt stort stöd inom specialskolan för döva och hörselskadade*.

3.4 Elevernas hemkommuner

De 516 elever som var inskrivna i någon av specialskolorna läsåret 2008/09 kom enligt Skolverkets statistik från 112 hemkommuner. Sett över en tioårsperiod har antalet hemkommuner minskat, vilket sannolikt har ett samband med att eleverna i specialskolan har blivit färre. Andelen elever som är folkbokförda i samma kommun där skolan ligger, dvs. i värdkommunen, har genomsnittligt sett varit relativt konstant under perioden. För Åsbackaskolan har den pendlat runt 5 procent. För regionskolorna har andelen genomsnittligt sett legat runt 50 procent.

Andel av specialskolornas elever som är folkbokförda i den kommun där skolan ligger, läsåren 1998/99–2008/09.



Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Birgittaskolan i Örebro har under hela perioden varit den skola med den högsta andelen inskrivna elever som också är folkbokförda i värdkommunen.

3.5 Särskilda kursplaner och tvåspråkighet

Skolplikten i specialskolan är tio år.³⁴ I de flesta ämnen gäller samma kursplaner som för grundskolan. De mål som eleverna i grundskolan ska ha uppnått i slutet av det femte respektive nionde skolåret ska eleverna i specialskolan ha uppnått i slutet av det sjätte respektive tionde skolåret.³⁵ För vissa

³⁴ 7 kap. 3§ skollagen (1985:1100).

³⁵ 3 kap. 2–4 §§ specialskoleförfordningen (1995:401).

ämnen finns särskilda kursplaner för specialskolans elever.³⁶ De elever i specialskolan som har en utvecklingsstörning, utöver sin dövhet eller hörselskada, läser dock enligt grundskolans eller träningskolans kursplaner.

Utbildningen i musik ersätts för döva och hörselskadade med utbildning i rörelse och drama. För teckenspråk, svenska och svenska som andraspråk finns en särskild kursplan som är gemensam för de tre ämnena. Den syftar till att tydliggöra det som karaktäriserar specialskolan, nämligen tvåspråkigheten. Enligt kursplanen har specialskolan till uppgift att ge eleverna en beredskap att kunna leva och verka som tvåspråkiga individer i samhället.³⁷

Eftersom specialskolans kursplaner endast gäller denna skolform går de formellt sett inte att tillämpa för döva och hörselskadade elever i den kommunala grundskolan. Dessa elever ska läsa enligt grundskolans kursplaner.³⁸ Statskontoret har vid samtal med företrädare för ett par kommuner uppfattat att det finns önskemål om att vid behov kunna tillämpa specialskolans kursplaner även i grundskolan. Skolorna kan dock erbjuda teckenspråksundervisning enligt grundskolans kursplan, vilken benämns teckenspråk för hörande. Utbildningen i ämnet syftar till att ge hörande elever kunskaper i att använda teckenspråk i kontakt med döva och andra teckenspråksanvändare.

3.6 Undervisningsspråk i regionskolorna

Som tidigare framgått är regionskolorna till för de elever som är döva eller hörselskadade och som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid någon av riksskolorna. De flesta föräldrar uppges söka en plats i specialskolan för sitt barn just på grund av den teckenspråkiga miljö som erbjuds.

Undervisningsspråk år 2008 för elever inskrivna vid regionskolorna.

Undervisningsspråk	Antal elever	Andel elever	Spridning mellan regionskolorna
Huvudsakligen teckenspråk	245	55 %	44 – 67 %
Huvudsakligen talad svenska	119	27 %	0 – 46 %
Både tecken och talad svenska	84	19 %	6 – 42 %
Alternativt kommunikationssätt	1	0 %	0 – 2 %
SUMMA	449	100 %	

Källa: Regionskolornas kvalitetsredovisningar för år 2008, Statskontorets bearbetning

Även om miljön som sådan är teckenspråkig är det mer än en fjärdedel av eleverna som får sin undervisning på talad svenska. En knapp majoritet, 55 procent, får dock sin undervisning huvudsakligen på teckenspråk. Ytter-

³⁶ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2002:16) om kursplaner för specialskolan. Kursplanerna gäller ämnena teckenspråk, svenska, engelska, moderna språk samt rörelse och drama.

³⁷ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2002:16) om kursplaner för specialskolan.

³⁸ Samtal med företrädare för Skolverket 2009-10-29.

ligare en femtedel får sin undervisning på teckenspråk kombinerat med talad svenska. Spridningen mellan regionskolorna är stor när det gäller vilket undervisningsspråk som dominerar, vilket framgår av tabellen ovan.

Östervångsskolan och Manillaskolan redovisar att över 90 procent av eleverna får sin undervisning på teckenspråk eller en kombination av teckenspråk och talad svenska. Motsvarande uppgifter för Kristinaskolan och Vänerskolan är cirka 55 procent.

Den särskilda utredare som år 2007 bland annat utredde den lämpligaste organisationsformen för specialskolan konstaterade att specialskolans målgrupp har förändrats med åren och att gränsen mellan specialskolans och grundskolans målgrupper blivit otydligare. Kommunerna kan i allt större utsträckning tillgodose hörselskadade elevers behov. Deras utbildning blir stegvis allt mer integrerad i den kommunala skolverksamheten. Utredaren bedömde att specialskolans målgrupp framöver kommer att behöva omdefinieras.³⁹

3.7 Annan verksamhet inom specialskolan

Specialskolornas verksamhet riktar sig i huvudsak till de elever som staten har övertagit utbildningsansvaret för. Skolorna bedriver emellertid också verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar som inte är inskrivna i specialskolan.

Specialskolorna ska erbjuda teckenspråksutbildning för syskon till döva eller hörselskadade barn och för barn till döva eller hörselskadade föräldrar.⁴⁰ Kurserna brukar uppgå till en vecka per termin. Regionskolorna samt Åsbackaskolan undervisade 605 elever i teckenspråk under år 2008. Verksamheten finansieras i huvudsak genom Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag. Någon skola informerar om att den står för alla kostnader, dvs. undervisning, mat, boende och resor. Ett par andra skolor informerar om att de inte står för resorna till och från kursen.⁴¹

Besöksdagar eller ”prova-på-veckor” riktar sig till barn och ungdomar som skulle kunna bli elever vid någon av skolorna.⁴² De erbjuds att tillsammans med sina föräldrar delta i undervisningen och vid behov bo på skolan. Verk-

³⁹ SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

⁴⁰ Förordning (2009:1216) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. För år 2008 och 2009 fanns uppdraget om teckenspråksundervisning angivet i myndighetens regleringsbrev.

⁴¹ De olika skolorna informerar om sin verksamhet på Specialpedagogiska skolmyndighetens webbplats, www.spsm.se, 2009-11-02.

⁴² Myndigheten har till uppgift att sprida information till och aktivt arbeta för att göra sin verksamhet känd för bl.a. huvudmän, elever och vårdnadshavare. Uppgiften var tidigare angiven i myndighetens regleringsbrev, men är fr.o.m. den 1 januari 2010 reglerad i myndighetens instruktion.

samheten finansieras i huvudsak genom Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag. Myndigheten har enligt regleringsbrevet⁴³ rätt att ta ut ersättning för kost och inkvartering i samband med besök.

Enligt specialskoleförordningen får myndigheten efter avtal med en kommun fullgöra kommunens uppgifter vad gäller fritidshem och förskoleklass.⁴⁴ Flera specialskolor har också ingått sådana avtal med kommuner. Vi återkommer till fritidsverksamheten i avsnitt 5.4.

Flera skolor har också ingått avtal med kommuner om att grundskoleelever på deltid ska få sin undervisning inom specialskolan. Vi återkommer till verksamheten med deltidsundervisning i avsnitt 5.6.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2009 resp. 2010 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁴⁴ 4 § specialskoleförordningen (1995:401).

4 Inskrivningen i specialskolan

Mottagandet av en elev i specialskolan regleras i skollagen, specialskoleförordningen, Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion samt i myndighetens arbetsordning.⁴⁵ När en elev skrivs in i specialskolan övergår ansvaret för elevens utbildning från hemkommunen till staten. Hemkommunen blir då skyldig att betala en ersättning till staten för elevplatsen.

4.1 Nämnden för mottagande i specialskolan

Vid Specialpedagogiska skolmyndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Det är denna nämnd som prövar om ett barn ska tas emot i specialskolan under sin skolplikt. Skolornas mottagande av deltidselever är alltså inte föremål för nämndens prövning. Andra uppgifter som nämnden har är bland annat att besluta om mottagande till sådan gymnasieutbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar.

Chefen för Specialpedagogiska skolmyndigheten är ordförande i nämnden.⁴⁶ I nämnden ska det finnas företrädare för bl.a. grundskolan, gymnasieskolan, särskolan och specialskolan samt för personer med rörelsehinder. Hösten 2009 bestod nämnden av åtta ledamöter, utöver ordföranden. Ledamöterna är utsedda av Specialpedagogiska skolmyndigheten för en bestämd tid.

Nämndens ärenden ska avgöras efter föredragning. När det gäller ärenden om mottagande i specialskolan är rektor för berörd skola föredragande. Om ett ärende är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla ärendet får det avgöras av ordföranden och minst hälften av ledamöterna. Om inte heller detta hinns med, eller det är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet.

Nämnden fastställer sin egen arbetsordning⁴⁷ och ansvarar för sin verksamhet inför Specialpedagogiska skolmyndighetens ledning. Specialpedagogiska skolmyndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att nämnden tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet. Myndigheten ansvarar

⁴⁵ 3 kap. 4 § skollagen (1985:1100), 7 kap. 1 § specialskoleförordningen (1995:401), 19–24 §§ förordning (2009:1216) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten samt Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-28 *Föreskrift med arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

⁴⁶ I myndighetens tidigare instruktion (2008:390) angavs att myndighetens chef skulle vara ordförande i nämnden. I den nya instruktionen (2009:1216) anges att nämnden ska ha en ordförande som utses av myndigheten. Enligt information på myndighetens webbplats 2010-01-12 är myndighetens chef fortfarande ordförande i nämnden.

⁴⁷ Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-29, *Intern arbetsordning för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning*.

också för att nämndens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Sedan myndighetens start i juli 2008 fram till och med mitten av september 2009 har nämnden beslutat i 100 ärenden om mottagning av elever till specialskolan. Av dessa har tre ansökningar avslagits.⁴⁸

Nämndens beslut kan överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Det är endast barnets vårdnadshavare som har rätt att överklaga.

4.2 Processen för ansökan och beslut

Enligt skollagen får frågan om mottagande i specialskolan väckas av barnets vårdnadshavare eller av barnets hemkommun. Normalt är det barnets föräldrar eller vårdnadshavare som ansöker om plats i specialskolan. Ett uttryck för detta är att det finns ansökningsblankett utformad enbart för föräldrar eller vårdnadshavare.

Företrädare för ett par specialskolor och för nämnden menar att det ofta är en lång process som föregår själva ansökan, även om den kan se olika ut från fall till fall. Barnet och dess föräldrar har ofta noga övervägt beslutet och kanske besökt eller bott på skolan en kortare tid. Föräldrarna, men även personal i barnets hemkommun, kan vara initiativtagare till kontakter med skolan. Barnet har som regel genomgått utredningar och varit föremål för professionella bedömningar av sin funktionsnedsättning och förmåga. Skolan har också förberett sig genom att bereda barnet plats och överväga vilka insatser som behövs för att ge barnet bra förutsättningar. Vid behov tar skolan kontakt med elevens hemskola. Denna process avslutas med en formell ansökan om plats i specialskolan.

Vårdnadshavarens ansökan till specialskolan görs skriftligt på en blankett som Specialpedagogiska skolmyndigheten tillhandahåller. Av ansökan ska förutom personuppgifter och sökt skola framgå vilken skola barnet går i för närvarande, vilka tekniska hjälpmedel barnet använder och vilka eventuella funktionsnedsättningar utöver hörselskada eller dövhet som barnet har. Av ansökan ska också framgå vilka instanser som har utrett barnet samt övriga utredningar eller bedömningar som har gjorts.

Ansökan undertecknas av vårdnadshavarna och skickas till rektor för den skola där eleven önskar plats. Rektor gör därefter en formell bedömning av om eleven tillhör skolans målgrupp och förbereder ett förslag till beslut som ska föredras för nämnden. Enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens

⁴⁸ Uppgifterna har lämnats av nämndens sekretariat.

arbetsordning⁴⁹ ska rektor, om det behövs, begära in yttranden och upplysningar i myndighetens ärenden. Rektorerna begär dock inte in några yttranden från hemkommunerna i sin prövning av en ansökan. Företrädare för Sveriges kommuner och landsting samt flera av de kommuner som vi har samtalat med uppger att kommunen ofta kommer in sent i processen, eller inte alls.

Nämndens beslutsunderlag består av ett dokument på en sida där rektor lämnar sitt förslag med motivering. Här framgår elevens namn, personnummer, vårdnadshavare och hemkommun. Här framgår också om eleven ansöker om boende. I det följande ges tre färskas exempel på rektorernas beslutsformuleringar.

Exempel 1

Förslag till beslut: Med hänsyn till nedanstående motivering tillstyrkes att eleven skrivs in i skolår 5 vid Kristinaskolan i Härnösand.

Motivering: NN går just nu i sin hemskola och ansöker om inskrivning, han tillhör specialskolans målgrupp.

Exempel 2

Förslag till beslut: Med hänsyn till nedanstående motivering tillstryks att eleven skrivs in i skolår 7 vid Östervångsskolan i Lund fr.o.m. höstterminen 2008.

Motivering: NN tillhör specialskolan målgrupp.

Exempel 3

Förslag till beslut: Med hänvisning till nedanstående motivering tillstyrks att eleven skrivs in i årskurs 5 vid Birgittaskolan fr.o.m. höstterminen 2008.

Motivering: NN har en dubbelsidig hörselskada och har ett CI på vänster öra fr. -04. Har även ADHD och medicinerar för det. Kommer att placeras i en talspråkig grupp.

Rektors muntliga föredragning uppges vara mer utförlig än det beslutsunderlag som presenteras för nämnden. Rektor brukar redovisa bland annat graden av hörselnedsättning, behovet av teckenspråk och vilka undersökningar som styrker detta.

Det finns inga uppgifter i nämndens skriftliga beslutsunderlag om hemkommunens förutsättningar att utföra sina skyldigheter gentemot eleven inom ramen för grundskolan. Det finns heller inga uppgifter om vilka kostnader skolan och myndigheten bedöms få genom eleven. Enligt företrädare för nämnden och Specialpedagogiska skolmyndigheten är statens kostnader inte en fråga som nämnden ska beakta. Myndigheten ska ta emot de elever som

⁴⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-28 *Föreskrift med arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten.*

söker sig till specialskolan och tillhör målgruppen, oavsett kostnader och kommunernas insatser. Det är barnets behov och föräldrarnas önskemål som står i centrum.

Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten tolkar specialskolans uppdrag som tvådelat. Specialskolan ska dels erbjuda en fungerande skola för de elever som inte kan gå i en annan skola, dels erbjuda undervisning för de elever som genom sina föräldrar aktivt söker en tvåspråkig miljö.⁵⁰

Enligt uppgift från företrädare för nämnden och Specialpedagogiska skolmyndigheten gick inskrivningsprocessen till på ungefär likadant sätt när ansvaret för specialskolorna låg på Specialskolemyndigheten. Enda skillnaden mot nu var att Specialskolemyndighetens styrelse då beslutade om inskrivningen.

Det förekommer också att elever slutar i specialskolan och går över till en annan skolform. När en inskriven elev ska gå över till grundskolan eller särskolan anmäls detta av rektor till nämnden. Rektorn informerar också elevens hemkommun om att eleven inte längre kommer att vara elev i specialskolan.

4.3 Hemkommunernas ersättning till staten

Elevens hemkommun kan inte motsätta sig nämndens beslut att ta emot en elev i specialskolan. När eleven skrivs in i specialskolan blir hemkommunen skyldig att betala den ersättning till Specialpedagogiska skolmyndigheten som regeringen har bestämt. Ersättningen ska täcka vissa kostnader för eleven.⁵¹ I förordning anger regeringen hur stor denna ersättning ska vara.⁵² Av förordningstexten framgår inte vad ersättningen ska täcka för typ av kostnader. Kommunens ersättning kan därför också ses som ett generellt bidrag till specialskolan för elevens skolgång.

Nivån på ersättningen uppgår för budgetåret 2009 till 110 740 kronor per elev och termin, eller 221 480 kronor för hela året. De kommuner i vilka specialskolorna är belägna, dvs. värdkommunerna, betalar en betydligt lägre ersättning för eleverna. För budgetåret 2009 uppgår den till 37 890 kronor per elev och termin, eller 75 780 kronor för hela året.

Nivån på dagens ersättning har sitt ursprung i regeringens beslut våren 1999 utifrån förslag i utredningen om funktionshindrade elever i skolan

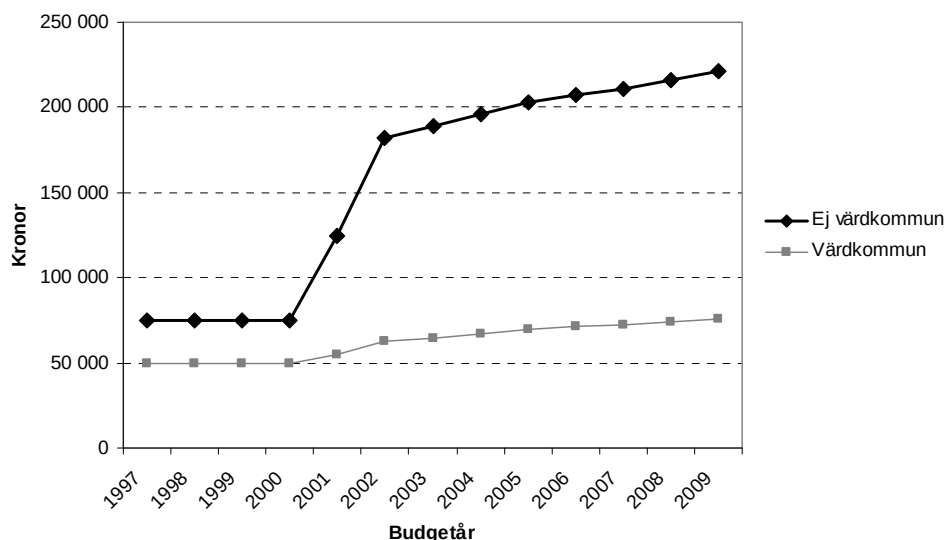
⁵⁰ Enligt Danielsson & Hendar (2009) i Läkartidningen. Både Danielsson och Hendar är verksamma vid Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁵¹ 7 kap. 7 § skollagen (1985:1100).

⁵² Förordning (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

(FUNKIS-utredningen).⁵³ Regeringens beslut innebar att nivån på ersättningen höjdes kraftigt under år 2001 – från 37 500 kronor till 87 500 kronor per elev och termin. På helårsbasis innebar det en höjning från 75 000 kronor till 175 000 kronor. Ersättningen från värdkommunerna höjdes samtidigt från 25 000 till 30 000 kronor per elev och termin. På helårsbasis innebar det en höjning från 50 000 till 60 000 kronor. Ersättningen har varje år sedan dess räknats upp med skolindex.

Hemkommunernas ersättning till staten i kronor per elev och läsår, budgetåren 1997–2009.



Källa: Förordning (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan

Regeringen motiverade höjningen med att den dåvarande ersättningen var låg i förhållande till kommunernas kostnader för elever i den kommunala grundskolan. Regeringen jämförde bland annat med kommunernas kostnader för elever i särskolan och de interkommunala ersättningar som många kommuner betalade för elever placerade i en hörselklass i en annan kommun. Samtidigt ansåg regeringen att det var viktigt att inte sätta ersättningsnivån för högt, vilket några remissinstanser också särskilt påpekat. Två specialskolor hade i detta sammanhang pekat på vikten av att ingen kommun av ekonomiska skäl skulle behöva avstå från att utnyttja specialskolan som alternativ. Med en ersättningsnivå på 175 000 kronor per elev och läsår skulle det motsvara knappt hälften av de kostnader som de statliga region-skolorna hade för eleverna år 1998. Med denna nivå menade regeringen att elevernas behov borde styra valet av skolförhållanden.

⁵³ SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*, prop. 1998/99:105, bet. 1999/2000:UbU4. Riksdagens utbildningsutskott framförde inga synpunkter på ersättningsnivån vid sin behandling av propositionen.

I propositionen angav regeringen också att värdkommunerna även fortsättningsvis skulle betala en nedsatt ersättning. Motivet var att värdkommunerna skulle kompenseras för de oproportionerligt höga totala kostnader de får till följd av att eleverna vid specialskolan och deras familjer i hög utsträckning bor i dessa kommuner. Enligt FUNKIS-utredningen flyttar familjer med ett dövt eller hörselskadat barn ofta till någon av de kommuner där det ligger en specialskola. Några beräkningar av hur stora kostnader det rörde sig om presenterades dock inte.

Som en följd av regeringens beslut ökade skillnaden kraftigt mellan den ersättning som en värdkommun och en annan kommun betalar till staten, vilket framgår av diagrammet ovan. Värdkommunen betalar sedan år 2001 ungefär en tredjedel av ersättningen.

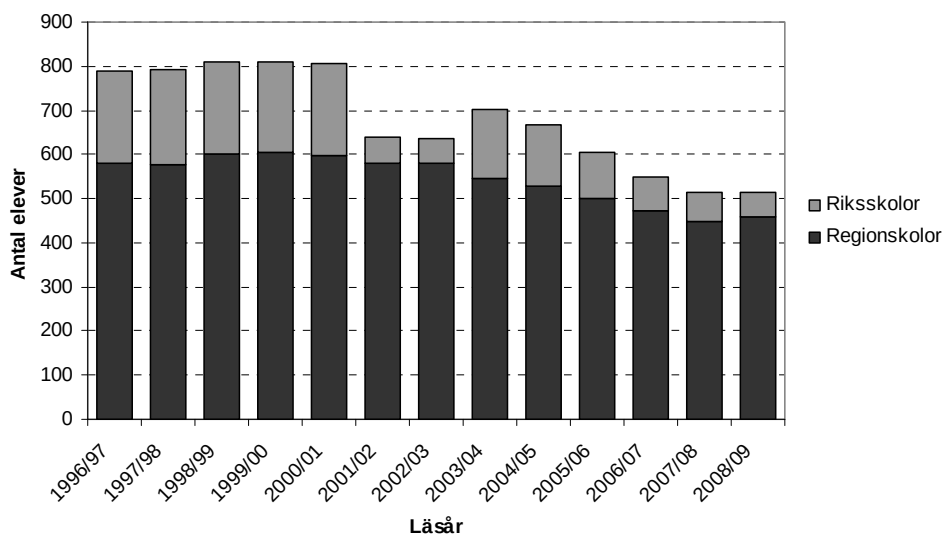
4.4 Ersättningsnivån och inskrivningen

En central fråga i Statskontorets uppdrag är att utreda huruvida ersättningsnivån har påverkat inskrivningen i specialskolan. Ett sätt att studera detta skulle kunna vara att se om inskrivningen påverkades av höjningen av ersättningen som genomfördes under år 2001. Ersättningen höjdes då för alla kommuner men för de kommuner som inte är värdkommuner för specialskolan skedde en betydligt större höjning av ersättningsnivån än för värdkommunerna.

Det har dock visat sig att varken Skolverket eller Specialpedagogiska skolmyndigheten har uppgifter om antalet *nyinskrivna* elever för perioden före och strax efter höjningen uppdelat på värdkommun respektive övriga kommuner. Vi har i det följande därför utgått från uppgifter om det *totala antalet inskrivna* elever.

Av diagrammet nedan framgår att antalet inskrivna elever har minskat sedan början av 2000-talet. Sannolikt beror nedgången inte på den höjda ersättningsnivån, utan på andra faktorer. Som tidigare framgått av avsnitt 3.3 höjdes ersättningsnivån vid ungefär samma tidpunkt som regeringen förändrade riksskolornas uppdrag, vilket ledde till färre elever i riksskolorna. Höjningen inträffade också under en period då elevantalet i regionskolorna sjönk dels till följd av demografiska förändringar i form av minskade barnkullar i grundskoleåldern, dels till följd av att fler döva barn fått kokleaimplantat.

**Antal inskrivna elever vid specialskolornas riksskolor respektive regionskolor
läsåren 1996/97 – 2008/09.**



Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Som framgår av diagrammet i avsnitt 3.4 har andelen av de inskrivna eleverna som var folkbokförda i en värdkommun varit relativt konstant sedan läsåret 1998/99. Detta innebär att antalet elever från skolornas värdkommuner i förhållande till antalet elever från övriga kommuner inte förändrades i samband med den kraftigt höjda ersättningsnivån för de senare.

Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten och de specialskolor Statskontoret har besökt bedömer att ersättningsnivån inte har haft någon avgörande betydelse för hur kommunerna ställer sig till om barnet bör gå i skola i hemkommunen eller i specialskolan. Företrädare för de kommuner som Statskontoret har samtalat med gör en likartad bedömning.

4.5 Skolornas placering och inskrivningen

Regeringens motiv till att ha en lägre ersättningsnivå för de kommuner där det ligger en specialskola angavs vara de oproportionerligt höga kostnader som de många familjerna med hörselskadade barn i dessa kommuner för med sig. Varken i propositionen eller i FUNKIS-utredningens betänkande finns emellertid någon beräkning av värdkommunernas extra kostnader eller en beskrivning av vilken typ av kostnader det skulle kunna röra sig om. Det finns heller ingen uppskattad storlek på inflyttningen till värdkommunerna.

De två värdkommuner som Statskontoret har besökt har ingen uppfattning om storleken på inflyttningen och inte heller vilka kostnader och intäkter

den för med sig.⁵⁴ De typer av ökade kostnader som omnämns vid Statskontorets samtal med kommuner och specialskolor är exempelvis fritidsverksamhet för de elever som inte bor på specialskolornas elevhem och personligt stöd.

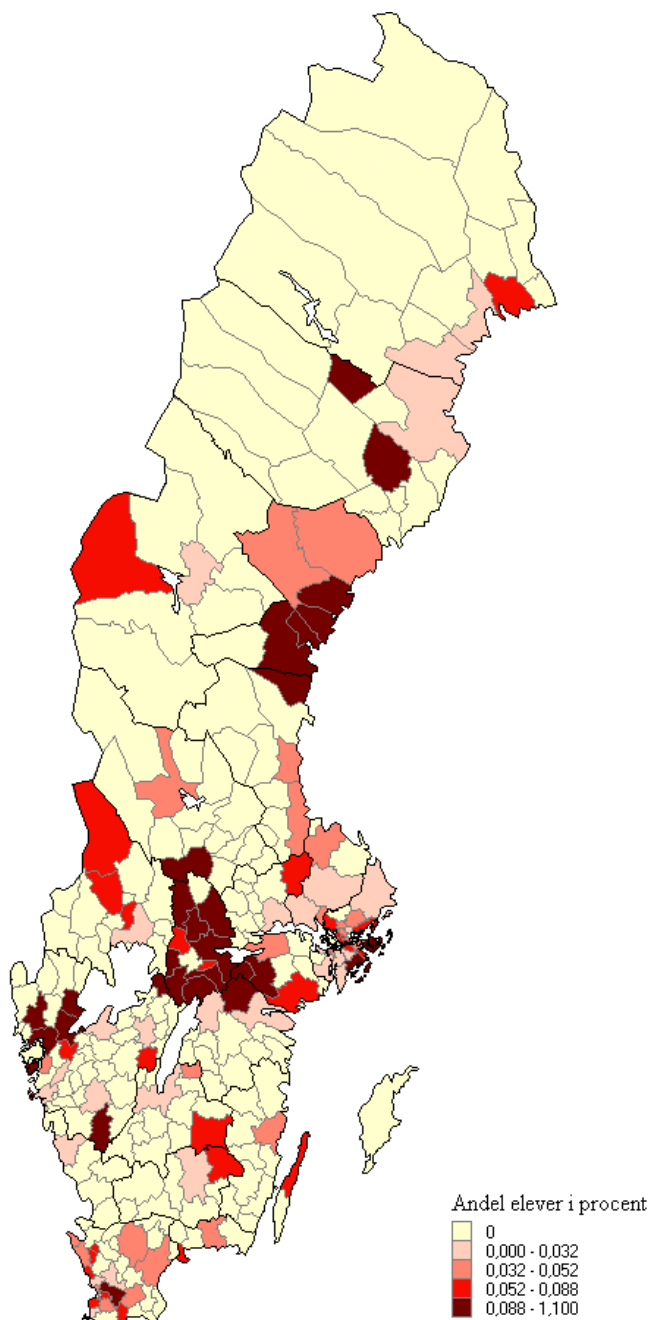
Det har inte varit möjligt för Statskontoret att analysera elevernas flyttmönster med hjälp av uppgifter ur skolregister och folkbokföring. Skolverket och Statistiska centralbyrån har inte det författningsstöd som krävs för att föra individstatistik över eleverna i specialskolan, vilket är nödvändigt för en sådan analys.⁵⁵ Detta medför att det är svårt att avgöra i vilken utsträckning det geografiska mönster som framträder av kartbilden nedan beror på ökad inflyttning till värdkommunen i samband med skolstarten eller om de elever som söker sig till en specialskola redan från början bor nära skolan.

Underlaget för kartbilden bygger på uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten om hemkommuner för de elever som var inskrivna vid någon av de fem regionskolorna höstterminen 2009. Ju mörkare färg för en kommun desto högre andel inskrivna elever i förhållande till folkmängden 7–16 år i kommunen. Kartan illustrerar att det finns en koncentration av inskrivna elever som är folkbokförda i eller nära regionskolans värdkommun.

⁵⁴ Statskontorets samtal med företrädare för Örebro kommun 2009-09-17 samt Härnösands kommun 2009-09-23.

⁵⁵ Enligt personuppgiftslagen (1998:204) är det enligt huvudregeln förbjudet att behandla känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung samt religiös och filosofisk övertygelse. Det är också förbjudet att behandla sådana uppgifter som rör hälsa. Som statistikansvarig myndighet har Skolverket genom lagen (2001:99) om den officiella statistiken rätt att behandla känsliga personuppgifter för framställning av officiell statistik endast om det följer av regeringens föreskrifter. Sådana föreskrifter saknas för Skolverkets del. Av dessa skäl får Skolverket, med hjälp av Statistiska centralbyrån, inte samla in uppgifter om specialskolans elever (hälsa) på individnivå. Detsamma gäller för elever i sameskolan (etniskt ursprung) och särskolan (hälsa) samt i friskolor med konfessionell inriktning (religiös övertygelse). Uppgiftsinsamlingen sker därför på gruppnivå. För övriga grundskoleelever finns skol- och elevuppgifter kopplade till varje individ, vilket bland annat gör det möjligt att följa eleverna genom skolsystemet.

Andel inskrivna elever i regionskolorna hösten 2009 i relation till folkmängden 7–16 år i respektive kommun.



Som tidigare framgått av avsnitt 3.3 är i genomsnitt knappt 0,06 procent av alla elever i grundskoleåldern inskrivna i specialskolan totalt och 0,05 procent i någon av dess regionskolor. Jämfört med detta genomsnitt har några värdkommuner en särskilt hög andel inskrivna elever i regionskolan i förhållande till befolkningen i grundskoleålder. Det gäller Härnösand med 1,1 procent samt Örebro och Vänersborg med 0,5 procent vardera.

Även vissa grannkommuner till den kommun där regionskolan ligger har relativt sett både många och en hög andel elever i den närmaste regionskolan. Det gäller exempelvis Nora och Finspång, som angränsar till Örebro. Från vardera av dessa kommuner går fem elever i Birgittaskolan, vilket motsvarar 0,4 respektive 0,2 procent av kommunens invånare i åldern 7–16 år. Till skillnad från värdkommunen Örebro betalar dessa kommuner full ersättning till staten för elevplatsen.

Tendensen att eleverna koncentreras till värdkommunen eller kommuner i dess närhet finns även för riksskolorna. Denna koncentration är särskilt stark för Hällsboskolan i Sigtuna, vilken tar emot elever med grav språkstörning. Samtliga elever vid Hällsboskolan kommer från Mälardalen eller Stockholmsområdet.

Kartbilden ovan illustrerar samtidigt från vilka kommuner och större områden det inte finns några elever som är inskrivna i någon regionskola. Ett sådant exempel är Gotlands kommun, vilken hör till Manillaskolans upptagningsområde. Enligt uppgifter från företrädare för Gotlands kommun är det främst det långa avståndet till Stockholm som förklarar varför det inte finns någon elev från Gotland på Manillaskolan, trots att det i kommunen finns elever som tillhör skolans målgrupp.⁵⁶

Den geografiska koncentrationen ger varierande utslag när det gäller vad hemkommunerna betalar för ersättning till Specialpedagogiska skolmyndigheten för elevplatser vid regionskolorna. Om man enbart utgår från den ersättning som respektive kommun ska betala enligt regeringens förordning är Örebro, Stockholm och Härnösand de kommuner som, trots att de har en nedsatt ersättning som värdkommun, betalar de högsta beloppen. Utifrån antalet inskrivna elever hösten 2009 betalar Örebro 5,8 miljoner kronor för hela läsåret, Stockholm 3 miljoner kronor och Härnösand 2,3 miljoner kronor. Det motsvarar för Örebro 44 kronor per kommuninvånare. För Stockholm och Härnösand ger motsvarande beräkning ett belopp om 8 respektive 92 kronor per invånare.⁵⁷

Variationen är också stor bland de kommuner som betalar full ersättning för elevplatsen vid en regionskola. Ersättningen till Specialpedagogiska skolmyndigheten per kommuninvånare är exempelvis för Nora 107 kronor, Finspång 54 kronor, Haninge 30 kronor, Sundsvall 21 kronor, Malmö 12 kronor och Göteborg 1 krona. Det innebär att en kommun som Nora betalar betydligt mer för sina elever vid specialskolan per invånare än den angränsande värdkommunen Örebro.

⁵⁶ Statskontorets samtal med företrädare för Gotlands kommun 2009-10-28.

⁵⁷ Vid denna översiktliga beräkning har Statskontoret utgått från nivån på ersättningen som gäller för budgetåret 2009 enligt SKOLFS 1997:1 samt den totala folkmängden i respektive kommun 2008-12-31 enligt Statistiska centralbyråns befolkningsstatistik.

Vissa kommuner, t.ex. Stockholm, Göteborg och Malmö, har byggt upp en egen skolverksamhet för döva och hörselskadade barn i form av hörselklasser eller motsvarande. Ersättningen per invånare för elever i specialskolor ger därför långtifrån hela bilden av kommunernas kostnader för särskilda anpassningar för döva och hörselskadade elever. Vi återkommer till hörselklasskolor i kapitel 6.

5 Ansvar och kostnader för elever i specialskolan

När en elev skrivs in i specialskolan tar staten, genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, över ansvaret för elevens utbildning och kostnaderna för denna. Staten tar också på sig ansvaret och kostnaderna för elevernas resor. Därutöver tar staten ansvar för att de elever som inte kan bo i föräldrahemmet får tillfredsställande förhållanden. Vad det statliga åtagandet omfattar är inte alltid tydligt angivet i författningar. I vissa fall blir det föremål för tolkning och förhandling mellan Specialpedagogiska skolmyndigheten, eller en enskild specialskola, och elevens hemkommun. För vissa insatser upprättas avtal mellan parterna för att reglera vad specialskolan åtar sig samt vad hemkommunen ska betala.

Statskontoret beskriver i det följande ansvarsförhållandena vad gäller de mest centrala verksamheterna och insatserna för de inskrivna eleverna. Syftet är att därefter försöka specificera vilka kostnader Specialpedagogiska skolmyndigheten har för eleverna och vilken ersättning hemkommunerna i praktiken betalar till myndigheten.

5.1 Undervisning

Undervisning är den största kostnadsposten inom specialskolan. Undervisningskostnaden per elev är också högre än i andra skolformer. Det beror bland annat på att det är en hög lärartäthet i specialskolan. Vid regionskolorna uppgick lärartätheten läsåret 2008/09 till i genomsnitt 39 lärare per 100 elever, men med en stor variation mellan skolorna. Åsbackaskolan hade en lärartäthet på 65. Som jämförelse kan nämnas att lärartätheten samma läsår var 8,5 i den kommunala grundskolan och 27 i särskolan.⁵⁸

5.2 Resor

Specialskolan svarar för att de inskrivna eleverna kostnadsfritt får de resor som behövs för utbildningen.⁵⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten ska stå för kostnaden för sådana elevresor som regeringen har angett i förordning.⁶⁰

Det gäller

- resa från hemorten till skolan vid intagningen och från skolan vid utskrivningen,

⁵⁸ Skolverket, Sveriges officiella statistik om specialskolans lärare läsåret 2008/09. Nyckeltalet för lärartäthet baseras på heltidstjänster.

⁵⁹ 7 kap. 4§ skollagen (1985:1100).

⁶⁰ Förordning (SKOLFS 1991:39) om ersättning till vissa funktionshindrade elever m.fl. för resor.

- resa från skolan till hemorten vid en skoltermins slut och från hemorten till skolan vid början av en ny termin,
- resa fram och åter för besök i hemorten under veckoslut i den utsträckning som Specialpedagogiska myndigheten beslutar inom ramen för anvisade medel samt
- resa för överflyttning till annan specialskola.

Vid Åsbackaskolan och Ekeskolan samråder vårdnadshavarna och skolan om hur ofta eleven ska åka hem. Hemresor görs dock minst varannan helg.

För de elever som inte bor på skolans elevhem ska myndigheten bekosta

- dagliga resor mellan bostaden och skolan.

Val av färdmedel avgörs utifrån vad som är lämpligast för eleven, i samråd med vårdnadshavaren. Vissa elever behöver vid en hemresa åka taxi, tåg eller flyg medan andra använder kollektivtrafiken. Elever vid riksskolorna har överlag längre resor än elever vid regionskolorna, vilket innebär att resorna oftare sker med flyg.

Vid behov ansvarar skolorna för att en ledsagare följer med eleven under resan. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska enligt förordningen bekosta resorna även för denne.

5.3 Boende

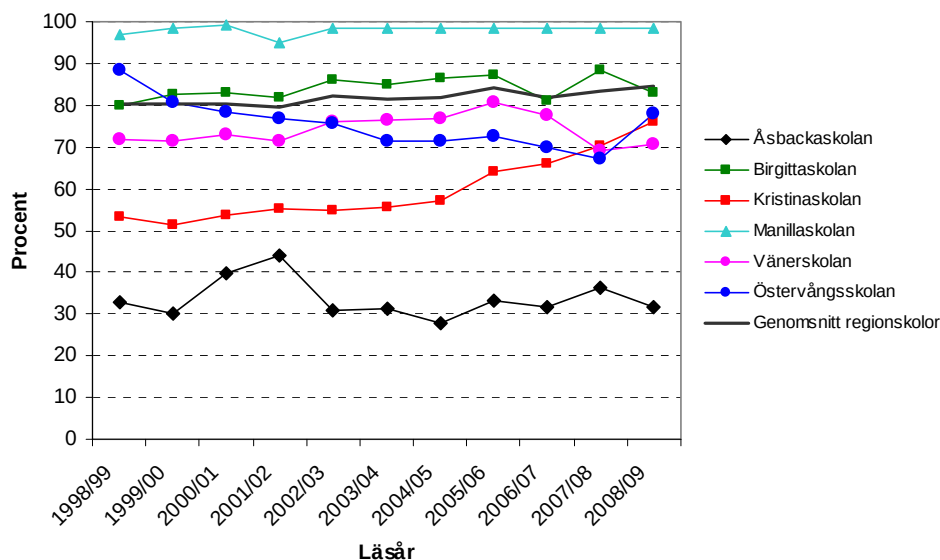
Specialskolan svarar för att de elever som inte kan bo i föräldrahemmet får tillfredsställande förhållanden.⁶¹ Det innebär bland annat att Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar för att de elever som behöver bo på skolans elevhem ska erbjudas en sådan plats utan kostnad. Det rör i praktiken elever som har lång resväg mellan skolan och föräldrahemmet. Beslut om plats i elevhem fattas av skolan i samråd med elevens vårdnadshavare. Läsåret 2008/09 bodde sammanlagt 89 elever på elevhem vid Åsbackaskolan eller någon av regionskolorna, varav 26 på Åsbackaskolan. Staten tar då på sig kostnadsansvaret för bland annat elevhem, boendepersonal och måltider.

Den övervägande delen av specialskolans elever bor dock hemma hos sina föräldrar, eller vårdnadshavare, och reser varje dag mellan hemmet och skolan. För dessa elever har staten alltså inget kostnadsansvar vad gäller boendet. Av Åsbackaskolans elever bor ungefär en tredjedel i föräldrahemmet. Av regionskolornas elever bor i genomsnitt 85 procent i föräldrahemmet. Under de senaste tio åren har denna andel ökat från en nivå på 80 pro-

⁶¹ 7 kap. 4§ skollagen (1985:1100).

cent. Andelen elever som bor på skolornas elevhem har därmed minskat i motsvarande grad.

Andel av de inskrivna eleverna som bor i föräldrahemmet.



Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Det är stor variation mellan regionskolorna vad gäller hur stor del av eleverna som bor i föräldrahemmet. I princip samtliga av Manillaskolans elever bor hemma. Det kan förklaras av att nästan alla elever är folkbokförda i Stockholm eller i en annan kommun i Stockholmsregionen där dagliga resor till och från skolan är möjliga. För Kristinaskolan har utvecklingen under en tioårsperiod gått i en tydlig riktning mot att en allt större del av skolans elever bor hemma. Enligt företrädare för Kristinaskolan beror detta på att familjerna i ökad utsträckning flyttat till Härnösand i samband med att eleven skrivits in vid skolan.

Specialpedagogiska skolmyndigheten menar att efterfrågan på deltidsboende har ökat vid flera skolor. Det handlar om elever med långa dagliga pendlingsavstånd som vill bo på elevhemmet en eller ett par nätter i veckan. Eftersom det också finns heltidsboende elever som reser hem någon dag i veckan kan skolorna som regel tillmötesgå sådana önskemål.⁶²

⁶² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009), *Årsredovisning 2008*.

5.4 Fritidsverksamhet

Som framgår ovan ska specialskolan svara för att de elever som inte kan bo i föräldrahemmet får tillfredsställande förhållanden.⁶³ I detta ingår, enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens tolkning, även ett ansvar för omsorg och fritidsverksamhet under eftermiddagar och kvällar för de *elever som bor på skolornas elevhem*.

Elevens hemkommun betalar ingenting för fritidsverksamheten. Däremot kan elevens föräldrar få betala vissa kostnader såsom medlems- eller kursavgifter för fritidsaktiviteter.

År 2008 var det 89 elever vid regionskolorna samt Åsbackaskolan som omfattades av skolornas fritidsverksamhet, dvs. lika många som boendeeleverna.

Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar inte för fritidsverksamhet för de *elever som bor i föräldrahemmet*. För dessa elever svarar elevens hemkommun för skolbarnomsorg eller fritidshem⁶⁴ i anslutning till skoldagen samt under lov.

Ibland kommer en specialskola och en hemkommun överens om att skolan tar ansvar för fritidshem även för de elever som inte bor på skolan. Det kan också handla om att skolan, i fritidshemmets regi, tar ansvar för en elev under skollov enligt avtal med hemkommunen. Specialpedagogiska skolmyndigheten har rätt att fullgöra kommunens uppgifter vad gäller fritidshem om ett avtal om detta har ingåtts mellan parterna.⁶⁵

I praktiken är det rektor för respektive skola som ingår avtal om fritidshem med berörd hemkommun. Det finns inga sammanställda och aktuella uppgifter att tillgå vid myndigheten om vilka skolor som har sådana avtal och hur många elever som omfattas av dem.

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ta ut en avgift från elevens hemkommun för fritidshemsplatsen. Skyldigheten att ta ut avgift har funnits i regleringsbrevet för den skolansvariga myndigheten från och med budgetåret 2001. Myndigheten får disponera inkomsterna och ska särredovisa dem i årsredovisningen.⁶⁶ Hittills har dock inkomsterna redovisats tillsammans med inkomster från förskoleklassverksamhet – en verksamhet som skolorna också kan bedriva enligt avtal med en kommun.

⁶³ 7 kap. 4§ skollagen (1985:1100).

⁶⁴ 2 a kap. 1–2, 5 §§ skollagen (1985:1100). Skolbarnomsorg används i skollagen som en samlad beteckning på fritidshem och pedagogisk verksamhet som riktar sig till skolbarn.

⁶⁵ 1 kap. 4 § specialskoleförordningen (1995:401).

⁶⁶ Ibid.

Enligt regleringsbrevet från och med år 2010 ställer regeringen krav på att intäkterna från fritidsverksamheten ska täcka kostnaderna. Tidigare⁶⁷ har det ekonomiska målet varit att intäkterna delvis ska täcka kostnaderna. Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten uppger att skolorna även innan denna förändring har tagit ut en avgift som motsvarar självkostnaden, dvs. full kostnadstäckning. Motivet har varit att staten inte ska bekosta en verksamhet som hemkommunen har ansvar för.

5.5 Elever i behov av särskilt stöd

Specialpedagogiska skolmyndigheten får efter avtal med en kommun ta ut avgift från kommunen för assistans till elever i behov av särskilt stöd. Intäkterna behöver inte täcka kostnaderna.⁶⁸ Rätten att ta ut en sådan avgift infördes i regleringsbrevet för den skolansvariga myndigheten⁶⁹ från och med budgetåret 2006. Myndigheten får disponera inkomsterna och ska särredovisa dem i årsredovisningen.

Regeringens bemyndigande föregicks av en utredning från Specialskolemyndigheten i juni 2004.⁷⁰ Sveriges kommuner och landsting (SKL) lämnade skriftliga synpunkter på denna utredning i mars 2005.⁷¹ I ett brev till SKL i juni 2005 beskrev dåvarande skolministern sin syn på frågan.⁷²

I rapporten framhöll Specialskolemyndigheten att det i normalfallet är hemkommunens, inte specialskolans, uppgift att stå för personligt stöd till en elev enligt LSS⁷³. Kommunen borde enligt myndigheten bekosta sådant personligt stöd som krävs för att eleven ska klara resor till och från skolan, fritidsaktiviteter utanför skola och elevhem i anslutning till skoldagen samt sådant personligt stöd som krävs för grundläggande behov under skoldagen. Det senare syftade på hjälp med personlig hygien, måltider, på- och avklädning m.m. Behovet av personligt stöd och ersättning för detta skulle enligt myndighetens förslag regleras i avtal mellan huvudmännen.

Sveriges kommuner och landsting menade att myndigheten föreslog en ändrad ansvarsfördelning och en övervältring av kostnader på kommunerna som

⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2008 resp. 2009 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁶⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2008, 2009 resp. 2010 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁶⁹ År 2006 var Specialskolemyndigheten ansvarig för specialskolorna.

⁷⁰ Specialskolemyndigheten 2004-06-15. *Redovisning av utredningsuppdrag enligt regeringsbeslut U 2003/4789/DK*. I uppdraget ingick att ta fram riktlinjer för att tydliggöra vilket ansvar som staten har för elevernas undervisning, fritid, boende och resor.

⁷¹ Sveriges Kommuner och Landsting 2005-03-23, *Ansvars- och kostnadsfördelning mellan Specialskolemyndigheten och kommunerna*.

⁷² Brev från skolminister Ibrahim Baylan till Håkan Sörman vid Sveriges Kommuner och Landsting.

⁷³ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

inte hade stöd i författning. Statens kostnadsansvar för ledsagare i samband med elevresor var redan tydligt reglerat, menade SKL. Därutöver påpekade SKL att kommunernas ersättning till specialskolan några år innan hade höjts kraftigt. SKL avrådde tills vidare sina medlemmar att ingå avtal med Specialskolemyndigheten.

Skolministern uttryckte i sitt brev till SKL en förhoppning om att elevens hemkommun och Specialskolemyndigheten kunde diskutera vilket behov ett barn har, vilka merkostnader som kunde uppstå och vem som skulle stå för denna kostnad. Skolan behövde enligt skolministern inte en ökad detaljreglering, utan ansvarsförhållandena skulle lösas mellan parterna i varje enskilt fall.

Ansvarsförhållandena mellan staten och kommunerna har inte tydliggjorts i författning efter denna brevväxling. Nuvarande rutiner innebär att rektor för respektive specialskola ingår avtal med elevens hemkommun om ersättning för särskilt stöd (assistans) i skolan respektive boendet. Utgångspunkten vid förhandlingen är att skolan ska få täckning för sina kostnader för anställda assistenter. Intäkterna från avtal om assistans har enligt myndigheten ökat successivt under de senaste åren. Det inträffar dock att kommuner inte går med på att betala för assistans. Enligt företrädare för myndigheten har detta sin grund i regeringens svaga bemyndigande, dvs. att myndigheten *får* ta ut ersättning, inte att den *ska* göra det.

Ersättningens storlek beror på i vilken utsträckning eleven behöver assistans i skolan, i boendet respektive på fritidshemmet. När det gäller Åsbackaskolan grundas myndighetens beräkning på en avgift om 18 000 kronor per månad för assistans i skolan, om eleven behöver stöd på heltid. Avgiften är densamma för assistans i fritidshemmet. Vid behov av assistans i boendet är avgiften 247 kronor per timma.⁷⁴

Hösten 2009 har Åsbackaskolan och fyra regionskolor⁷⁵ avtal med sammanlagt 48 kommuner avseende 72 elever i behov av särskilt stöd. Det motsvarar 18 procent av eleverna vid dessa fem skolor.

Av myndighetens redovisning framgår att kommunerna sammanlagt betalade knappt 15 miljoner kronor i ersättning för assistans enligt särskilda avtal under perioden 1 juli 2008 till 30 juni 2009.⁷⁶ Om vi som ett räkneexempel utgår från att myndigheten läsåret 2008/09 hade avtal som omfattade lika många elever som höstterminen 2009, dvs. 72 elever, skulle det innebära en

⁷⁴ Uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten, Nationella resursen.

⁷⁵ De regionskolor som har ingått avtal om assistans är Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan och Östervångsskolan. De skolor som därmed inte har sådana avtal är Hällsboskolan, Ekeskolan och Vänerskolan.

⁷⁶ Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för 2008 och delårsrapport för 2009.

genomsnittlig kostnad på cirka 200 000 per elev. Eftersom stödet prövas individuellt kan kommunernas kostnader naturligtvis variera.

Som ett exempel på vad avtalen avser redovisar vi uppgifter från en överenskommelse om fritidsverksamhet respektive assistans som gjorts mellan Kristinaskolan och Härnösands kommun. För vårterminen 2009 betalade kommunen 55 679 kronor per elev för fritidsverksamhet vid skolan. För ett läsår motsvarar det drygt 111 000 kronor per elev. Av kommunens totalt 32 elever på skolan var det 6 elever som omfattades av avtalet om fritidsverksamhet. Härnösands kommun betalade därutöver under vårterminen 2009 i genomsnitt 76 100 kronor för assistans per elev för totalt 4 elever. För ett läsår motsvarar det drygt 152 000 kronor per elev. Avgiften för fritidsverksamhet och avgiften för assistans var båda därmed högre än den ersättning för elevplats om 37 890 kronor som Härnösand, som värdkommun, betalade till Kristinaskolan och myndigheten samma termin.

5.6 Deltidsundervisning för grundskoleelever

Flera specialskolor har ingått avtal med kommuner om att samarbeta om vissa grundskoleelever. Det innebär att eleven på deltid får sin undervisning vid specialskolan, utan att vara inskriven där. Hemkommunen är alltså fortfarande huvudansvarig för elevens utbildning. En deltidselev går i specialskolan under kortare perioder i syfte att bland annat stärka sitt teckenspråk. Det kan exempelvis handla om ett par dagar varje vecka under en termin, eller en hel vecka vid något eller flera tillfällen under ett läsår. Vid behov bor eleven också på skolans elevhem.

De berörda skolorna har på eget initiativ åtagit sig att ta emot deltidselever. Regeringen har inte gett något uttryckligt uppdrag eller bemyndigande om en sådan verksamhet. Däremot har regeringen uttalat sig positivt om undervisning på deltid. I propositionen om att återinföra Ekeskolan och Hällsbo-skolan som specialskolor framhöll regeringen att en ökad valfrihet för elever och vårdnadshavare ställer krav på en flexibel specialskola. Regeringen såg framför sig en ökad integrering mellan specialskolan och den kommunala grundskolan och hänvisar till modellen för och de goda erfarenheterna av visstidsutbildning vid de tidigare resurscentra.⁷⁷ Verksamheten och kommunernas ersättning till staten för elevens visstidsutbildning reglerades då i skollagen och i förordningar.⁷⁸ Ersättningen, som avsåg kostnader för elevens utbildning, boende och resor, uppgick för budgetåret 2008 till 107 900 kronor per elev och termin. Nivån motsvarade den som samma år gällde för

⁷⁷ Prop. 2007/08:112 *Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp*.

⁷⁸ 10 kap. 3a § skollagen (1985:1000), förordning (SKOLFS 2000:156) om ersättning för elever som fullgör sin skolplikt i särskilda resurscenter samt förordning (2004:203) om visstidsutbildning vid särskilda resurscenter. Vad ersättningen skulle kunna bidra till för kostnader angavs av regeringen i prop. 1998/99:105.

kommunernas ersättning för elever i specialskolan. Reglerna upphävdes den 1 juli 2008 när skolorna återinfördes.

Specialpedagogiska skolmyndigheten uppger i sin årsredovisning för 2008 att antalet deltidselever har ökat, men redovisar inga närmare uppgifter om utvecklingen. Enligt den information som Statskontoret har fått från myndigheten uppgick antalet deltidselever till 27 stycken läsåret 2008/09, fördelat på tre skolor. För höstterminen 2009 uppgår antalet till 28, fördelat på fem skolor. Kristinaskolan i Härnösand och Vänerskolan i Vänersborg tar emot flest deltidselever.

Antal deltidselever vid specialskolorna läsåret 2008/09 respektive höstterminen 2009.

	Läsåret 2008/09	Höstterminen 2009
Riksskolor	6	2
Åsbackaskolan	6	2
Ekeskolan	0	0
Hällsboskolan	0	0
Regionskolor	21	26
Birgittaskolan	0	0
Kristinaskolan	14	14
Manillaskolan	0	1
Vänerskolan	7	10
Östervångsskolan	0	1
SAMTLIGA	27	28

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten

Genom att det saknas bemyndigande för deltidsverksamheten finns heller inget angivet om hur skolorna ska finansiera den. Specialpedagogiska skolmyndigheten har ansett det rimligt att skolorna tar ut viss ersättning från elevens hemkommun för vistelsen, men har inga interna riktlinjer för hur ersättningen ska beräknas. Storleken på ersättningen regleras i samband med att skolan och kommunen ingår ett avtal om eleven.

Enligt uppgifter från en regionskola och en riksskola får kommunerna betala en ersättning om 300 kronor per dygn för undervisning och skollunch samt 200 kronor per dygn för logi, dvs. totalt 500 kronor för en elev som vill bo på skolan. Priset omfattar också elevens föräldrar eller familj om de följer med eleven under vistelsen. Kommunen får därutöver betala elevens resekostnader, vilka beror på färdmedel och resans längd. En annan regionskola har i ett avtal med en kommun cirka 14 mil från skolan tillämpat principen att även kostnaderna för elevens resor ingår i ersättningen om 500 kronor per dygn.

Specialpedagogiska skolmyndigheten täcker därmed via sitt förvaltningsanslag en del av kostnaden för deltidseleverna, precis som för de inskrivna

eleverna. Det är dock oklart med hur mycket. Specialpedagogiska skolmyndigheten har inte kunnat redovisa kostnader för deltidseleverna. Intäkterna uppgick till 93 000 kronor för andra halvåret 2008 samt beräknas till 170 000 kronor för hela 2009.

I den utredning som föregick regeringens proposition om två nya specialskolor konstaterades att möjligheten till visstidsutbildning, förutom ökad valmöjlighet och flexibilitet, hade ökat hemkommunernas förutsättningar att ta ansvar för sina elever.⁷⁹ I budgetpropositionen för år 2010 har regeringen uttryckt sin avsikt att tillsätta en utredning om ökad flexibilitet för elever i specialskolan.⁸⁰

5.7 Specialskolans elevkostnader

Specialskolornas kostnader och intäkter redovisas inte separat i Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning. Detta påverkar möjligheten att utifrån myndighetens redovisning identifiera och särskilja skolornas verksamhet från myndighetens övriga verksamheter. Som tidigare framgått bedriver också skolorna verksamhet för elever som inte är inskrivna, som när elever tas emot på deltid eller som besökare. Kostnader och intäkter för sådan verksamhet särredovisas inte heller. Dessa omständigheter har försvårat vår analys vad gäller vilka kostnader och intäkter som avser de elever som Statskontorets uppdrag omfattar, dvs. inskrivna elever. Någon beräkning och analys av kostnadsposter för specialskolans olika elev- eller målgrupper har inte varit möjlig att genomföra.

Uppgifterna i Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning är inte ändamålsenliga för Statskontorets syfte eftersom de inte redovisas separat för regionskolorna och för riksskolorna. För Statskontorets analys och jämförelse med alternativa skolformer är kostnader för elever inskrivna vid regionskolorna det som är av primärt intresse. Vi har därför valt att utgå från Skolverkets officiella statistik, vilken medger en redovisning av kostnader per skola. Statistiken bygger på uppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten har lämnat. Inte heller i denna statistik har man, enligt uppgift från Specialpedagogiska skolmyndigheten, tagit hänsyn till att vissa kostnader genereras av elever som inte är inskrivna.

⁷⁹ SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*.

⁸⁰ Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 16.

Specialskolans kostnader i kronor, totalt samt per elev, fördelade på olika kostnadsposter, år 2008.

	Specialskolan totalt ⁸¹		Regionskolorna	
	Totalt	Per elev ¹⁾	Totalt	Per elev ²⁾
Undervisning	140 594 000	273 000	96 766 000	213 100
Lokaler och inventarier	62 844 000	122 000	47 256 000	104 100
Läromedel/utrustning/skolbibliotek	4 460 000	8 700	2 232 000	4 900
Skolmåltider	11 754 000	22 800	8 574 000	18 900
Elevvård	13 421 000	26 100	6 988 000	15 400
Elevhem	48 266 000	93 700	24 177 000	53 300
Skolskjuts och reseersättning	25 381 000	49 300	17 829 000	39 300
Övrigt	91 185 000	177 100	67 518 000	148 700
Totalt	397 905 000	772 600	271 340 000	597 700

Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

¹⁾ Beräknat på 515 elever.

²⁾ Beräknat på 454 elever.

Kommentar: Antalet elever i Skolverkets kostnadsstatistik är ett genomsnitt av antalet inskrivna elever 15 oktober 2007 och antalet elever 15 oktober 2008. I de statliga skolformerna har alla kostnader bruttoräknats. Kostnader för resurscentrum och kunskapscentrum samt förskoleklass ingår inte i kostnaderna.

Enligt Skolverkets uppgifter, vilka presenteras i tabellen ovan, uppgick de totala kostnaderna för samtliga specialskolor till 398 miljoner kronor år 2008. För regionskolorna uppgick de totala kostnaderna till 271 miljoner kronor. Undervisning utgör den största kostnadsposten följt av övriga kostnader⁸², lokaler respektive elevhem. Enligt Statskontorets beräkning⁸³ täcktes ungefär en fjärdedel av specialskolornas totala kostnader år 2008 med intäkter från kommunerna vad gäller ersättning för elevplats och för assistans enligt särskilda avtal.

Kostnaden per elev uppgick till 773 000 kronor i specialskolorna totalt och till 598 000 kronor i regionskolorna. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden per elev var 81 000 kronor i grundskolan och 320 000 kronor i särskolan.

⁸¹ Riksskolorna ingår i specialskolan totalt.

⁸² I övriga kostnader ingår kostnader för administration, skolledning, studie- och yrkesvägledning, gemensam verksamhet, elevassistenter, personliga assistenter, kompetensutveckling, utvecklingsarbete, fackligt arbete, skolvårdar, tolkar, kostnader för asylsökande elever mm.

⁸³ Det gäller i förhållande till kostnaderna enligt Skolverkets uppgifter. Intäkterna för såväl elevplatser som assistans avser samtliga elever, dvs. även elever som inte var inskrivna kan ingå.

Regionskolornas kostnader i kronor, totalt samt per elev, år 2008.

Skola	Totalkostnad	Antal elever	Kostnad per elev
Birgittaskolan	73 931 000	147	502 900
Kristinaskolan	52 330 000	66	798 900
Manillaskolan	61 765 000	131	471 500
Vänerskolan	39 114 000	50	782 300
Östervångsskolan	44 200 000	60	736 700
Samtliga regionskolor	271 340 000	454	597 700

Källa: Skolverket, Sveriges officiella statistik

Variationen i kostnader är stor mellan regionskolorna, vilket framgår av tabellen ovan. Kostnaden per elev är betydligt högre i de tre skolor som har minst antal elever, dvs. Kristinaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan.

6 Kostnader för elever i hörselklasskolor

Ungefär 5 000 barn i grundskoleåldern har någon form av hörselnedsättning.⁸⁴ Knappt en tiondel av dessa är inskrivna i specialskolan. Det innebär att de allra flesta barn med hörselnedsättning, varav en del har koklea-implantat, får sin utbildning i grundskolan. Nedan beskriver vi översiktligt några olika typer av skolformer som finns för elever med nedsatt hörsel.

I några kommuner finns grundskolor med så kallade hörselklasser som är öppna även för elever från andra kommuner. Vi benämner dessa fortsättningsvis för hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde. För en del av de elever som går i en statlig regionskola skulle en sådan hörselklasskola kunna vara ett alternativ. För Statskontorets uppdrag har det varit relevant att ta reda på vad en hemkommun i genomsnitt har för kostnader för en elev som får sin utbildning i en hörselklasskola i en annan kommun. En sådan alternativkostnad utgör underlag för vår bedömning av hur ersättningsnivån i specialskolan kan ha påverkat inskrivningen samt vår diskussion om en framtida ersättningsnivå.

6.1 Anpassningar inom grundskolan

Hörselskadades riksförbund har uppskattat att drygt 80 procent av alla barn med hörselnedsättning får sin utbildning i en grundskola i sin hemkommun i en klass med hörande klasskamrater. En annan benämning på detta är att eleven har en integrerad skolgång. Hemkommunen är skyldig att se till att eleven får det stöd den behöver. Det kan exempelvis handla om tekniska hjälpmedel och pedagogiskt stöd.

I vissa fall erbjuder hemkommunen andra undervisningsformer som är mer anpassade för de hörselskadade elevernas behov, så kallade hörselklasser eller hörselspår. Hörselspår innebär att hörselskadade går i samma klass som hörande, men har vissa ämnen i en liten undervisningsgrupp. Hörselklasser har en anpassad fysisk miljö och pedagogik samt hörselteknisk utrustning. Ibland kan eleverna få undervisning i teckenspråk.⁸⁵

Malmö, Helsingborg och Jönköping är exempel på kommuner som erbjuder anpassade undervisningsformer. Malmö har hörselklasser i Nya Stenkula-skolan och Helsingborg har anpassad hörselintegrerad verksamhet i Elinebergsskolan.⁸⁶ Jönköpings kommun har särskilda undervisningsgrupper för

⁸⁴ Hörselskadades riksförbund (2008), *Årsrapport 2008*. Uppgiften om antal hörselskadade i åldern 6–15 år avser registrerade patienter hos pedagogiska hörselvården eller audiologiska kliniken samt barn som är elever i skolor för hörselskadade och döva.

⁸⁵ Hörselskadades riksförbund (2007), *Årsrapport 2007*.

⁸⁶ Information om skolverksamheten på Malmö stads respektive Helsingborgs stads webbplatser 2009-12-17.

döva och hörselskadade elever i Talavidskolan. Här får döva elever sin undervisning på teckenspråk, medan hörselskadade får den på talad svenska.⁸⁷ Umeå kommun bygger för närvarande om Hagaskolan för att den från och med höstterminen 2010 ska vara akustiskt anpassad och tekniskt utrustad för att även kunna möta behov hos elever med kokleaimplantat och med starkt nedsatt hörsel. Genom ombyggnaden vill kommunen underlätta för familjer att bo kvar i Umeå. I dagsläget är elever med svår hörselnedsättning hänvisade till Kristinaskolan i Härnösand.⁸⁸

Örebro och Härnösand, som är värdkommuner för varsin regionskola, har tidigare haft hörselklasser. Efter det att elevunderlaget minskat har dessa verksamheter upphört. De hörselskadade elever som idag inte är inskrivna i regionskolan på respektive ort har en integrerad skolgång i kommunens grundskola.⁸⁹

I de flesta kommuner finns det få hörselskadade elever och de kan också vara i olika ålder. Ibland finns det små praktiska eller ekonomiska möjligheter för en enskild kommun att göra de anpassningar som krävs för att skapa en bra skolsituation för dessa elever. Ett sätt att hantera detta är att kommunerna samarbetar över kommungränserna. I några kommuner finns så kallade hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde. Det innebär att den kommun eller fristående skola som är huvudman för skolan erbjuder hörselskadade elever från andra kommuner att få sin utbildning i en hörselklass där. Staten uppmuntrar sådana regionala initiativ genom statsbidrag.

6.2 Skolor med ett regionalt upptagningsområde

Statskontorets kartläggning av hemkommunernas kostnad för elever i hörselklasskolor omfattar de sju hörselklasskolor i landet som har ett regionalt upptagningsområde.⁹⁰ Dessa skolor fick år 2008 statsbidrag till sin verksamhet från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Statskontoret har tagit hjälp av konsultföretaget Ernst & Young för denna kartläggning.⁹¹ Kartläggningen avser vilka kostnader hemkommunerna har för elever vid en hörselklasskola i en annan kommun, inte skolans kostnader per elev.

De sju skolorna ligger i sex kommuner. Det är Alviksskolan och Nya Broskolan i Stockholm, Kannebäcksskolan i Göteborg, Parkskolan i Uppsala,

⁸⁷ Statskontorets samtal med företrädare för Jönköpings kommun 2009-10-06.

⁸⁸ Umeå kommuns webbplats 2009-03-12, citerad 2009-12-17.

⁸⁹ Statskontorets samtal med företrädare för Örebro kommun 2009-09-21 samt Statskontorets samtal med företrädare för Härnösands kommun 2009-09-23.

⁹⁰ Hörselskadades riksförbund har i sin årsrapport 2007 kartlagt alternativa skolformer för hörselskadade elever. Statskontoret har tagit utgångspunkt i denna kartläggning.

⁹¹ Ernst & Young (2009) *Kartläggning av hemkommuners kostnader för elever i hörselklasser med regionalt upptagningsområde*.

Silviaskolan i Hässleholm, Söderskolan i Falkenberg och Solander Östra i Piteå. Skolorna drivs i kommunal regi, utom Nya Broskolan som är en friskola. Med undantag för Silviaskolan⁹² erbjuder skolorna utbildning för elever från förskoleklass till och med årskurs nio. I de mindre skolorna finns dock ibland inte tillräckligt elevunderlag för alla årskurser. Försättningsvis benämner vi skolhuvudmannen i den anordnande kommunen för skolkommunen.

Antal elever i hörselklasser vid de undersökta skolorna från skolkommunen respektive annan kommun, läsåret 2008/09.

Skola resp. kommun	Elever totalt	Elever från skolkommunen	Elever från annan kommun	Antal hemkommuner (exkl. skolkommunen)
Alviksskolan Stockholm	133	47	86	22
Kannebäcksskolan Göteborg	61	45	16	8
Nya Broskolan Stockholm	18	7	11	Uppgift saknas
Parksskolan Uppsala	12	5	7	4
Silviaskolan Hässleholm	52	11	41	21
Söderskolan Falkenberg	6	3	3	2
Solander Östra Piteå	24	11	13	3
Totalt	306	129	177	60

Källa: Uppgifter lämnade av respektive skola, utom elevuppgifter för Nya Broskolan som är hämtade från Specialpedagogiska skolmyndigheten

Läsåret 2008/09 gick det sammanlagt 306 elever i hörselklasser vid dessa sju skolor. Av eleverna var 177 stycken, eller 58 procent, folkbokförda i en annan kommun än skolkommunen. Totalt sett rör det sig om 60 hemkommuner, utöver de sex skolkommunerna. Det saknas dock uppgifter för eleverna vid Nya Broskolan. Skolan har valt att inte lämna några upplysningar om elever och verksamhet.

Alviksskolan har flest elever i hörselklass, följt av Kannebäcksskolan⁹³ och Silviaskolan. Alviksskolan och Silviaskolan har elever från flest kommuner. Söderskolans verksamhet är minst, både sett till antalet elever och kommuner, och hörselklassen kommer att läggas ned efter läsåret 2009/10.

6.3 De geografiska upptagningsområdena

Precis som de statliga regionskolorna har de studerade hörselklassskolorna olika geografiska upptagningsområden, även om de inte är lika tydligt definierade som för specialskolorna. Oftast är det elever från kommuner nära

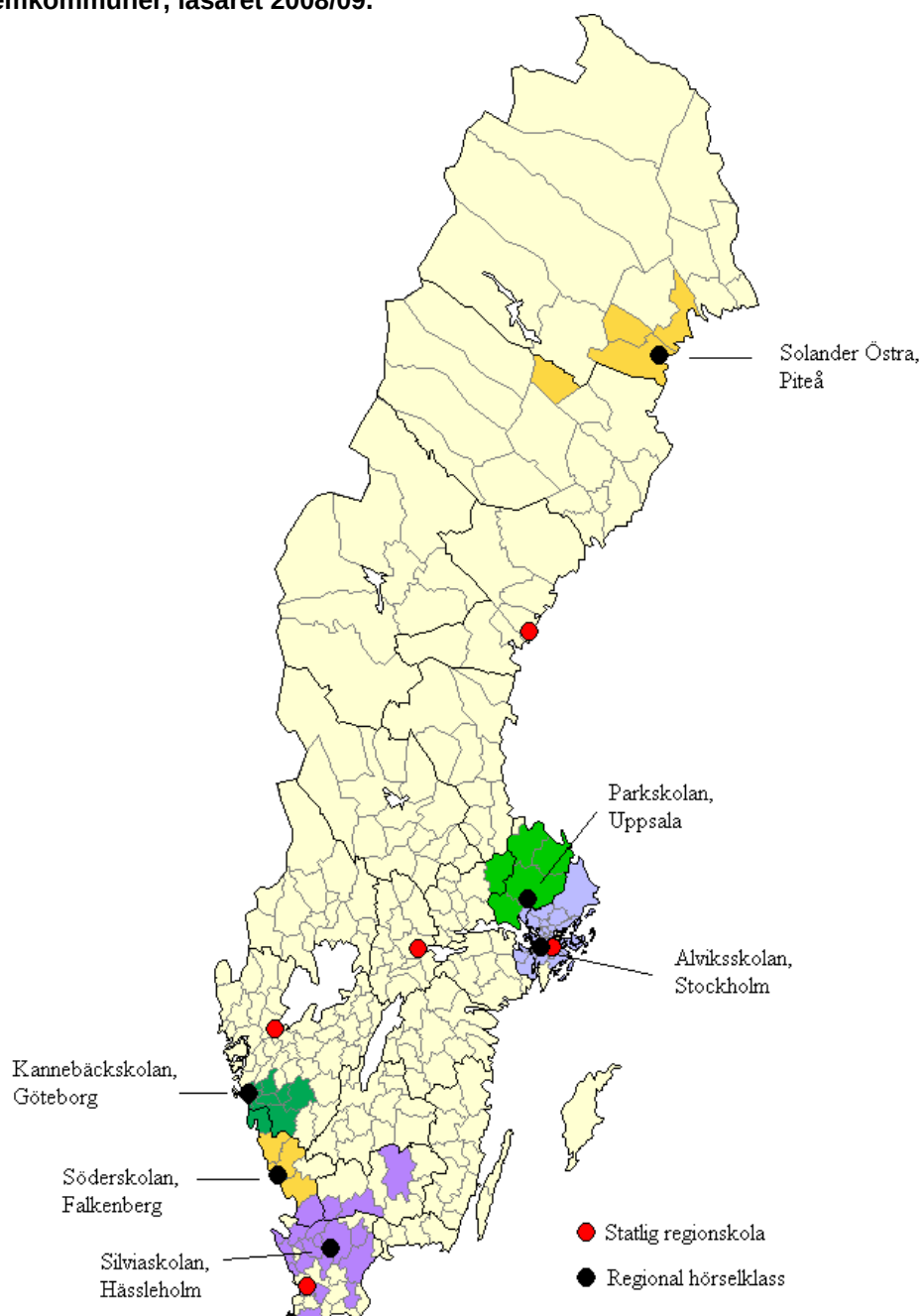
⁹² Silviaskolan erbjuder utbildning från årskurs ett till och med nio (tio).

⁹³ Utöver hörselklasser har Kannebäcksskolan så kallade dövklasser samt tal- och språkklasser. Om dessa elever skulle räknas in är elevantalet på Kannebäcksskolan ungefär lika stort som på Alviksskolan.

hörselklasskolan som söker sig dit. För eleverna vid de studerade skolorna har hemkommunerna uppgett att de inte har några kostnader för elevboende. Detta innebär att eleverna sannolikt pendlar till och från skolan varje dag.

Av kartbilden nedan framgår hörselklasskolornas placering samt elevernas hemkommuner vid respektive skola. Bilden avser de sex skolor för vilka vi har uppgifter om elevernas hemkommuner. Specialskolans regionskolor finns också markerade på kartan.

Hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde samt elevernas hemkommuner, läsåret 2008/09.



Hörselklasskolorna har i vissa fall en geografisk placering som kan innebära att de för elever från vissa områden utgör ett alternativ till en statlig region-skola.

Inom Manillaskolans upptagningsområde, vilket är det minsta till ytan, finns det största elevunderlaget. I Stockholm finns Alviksskolan, Manillaskolan och Nya Broskolan med olika huvudmän. I Uppsala finns Parkskolan. Elevunderlagets storlek gör att det finns utrymme för flera skolor och därmed också alternativ på rimligt pendlingsavstånd inom regionen. Ett uttryck för detta är att Alviksskolan tar emot 133 elever från 23 kommuner. Det är något fler elever än Manillaskolan, men från något färre kommuner. Stockholms stad har nästan lika många elever inskrivna i Manillaskolan som i Alviksskolan. En tredjedel av Alviksskolans hörselklasselever är från värd-kommunen.

En hörselklasskola med regionalt upptagningsområde kan alltså få ett stort elevunderlag genom att den ligger i en kommun med många invånare, men också genom att det inte finns en statlig regionskola i närheten. Så är fallet för Kannebäcksskolan i Göteborg. Skolan tar emot majoriteten av de döva och hörselskadade eleverna i kommunen. Bara några få elever hemmahörande i Göteborg är inskrivna vid Vänerskolan i Vänersborg. En förklaring till detta kan vara att Kannebäcksskolan, utöver hörselklasser, har så kallade dövklasser samt tal- och språkklasser. Bara i hörselklasserna har skolan 45 elever från den egna kommunen. Flera av de kommuner som ligger nära Göteborg har en eller flera elever placerade i Kannebäcksskolan. I kommuner som ligger längre norr- respektive österut i förhållande till Göteborg är fler elever inskrivna vid Vänerskolan.

I många län finns varken en specialskola, en hörselklasskola med regionalt upptagningsområde eller en kommunal hörselklass. I hela norra Sverige finns en hörselklasskola med ett regionalt upptagningsområde. Östra Solander i Piteå har totalt 24 elever, varav de allra flesta kommer från den egna kommunen och från Luleå. Den närmaste statliga regionskolan är Kristinaskolan i Härnösand, 42 mil söder om Piteå, som har elever från 18 kommuner.

I Skåne län finns däremot flera skolformer för hörselskadade elever. Förutom Silviaskolan i Hässleholm med ett regionalt upptagningsområde finns en statlig regionskola i Lund, hörselklasser i Malmö och anpassad hörselintegrerad verksamhet i Helsingborg.⁹⁴ Silviaskolan har dessutom det till ytan största geografiska upptagningsområdet av de sex hörselklasskolorna. Skolan har 52 elever från sammanlagt 22 kommuner, dock ingen elev från

⁹⁴ Hörselskadades riksförbund (2007), *Årsrapport 2007*, samt kommunernas webbplatser 2009-12-08.

Malmö. Det innebär att Silviaskolan har nästan lika många elever i sina hörselklasser som statliga Östervångsskolan och från lika många kommuner.

6.4 Statligt bidrag till regionala insatser

Regeringen och riksdagen har ansett det viktigt att stödja regionala undervisningsinsatser för funktionshindrade elever m.fl.⁹⁵ Motivet för detta är att kostnaderna för bl.a. hörselskadade elever som regel är betydligt högre än för elever i den vanliga grundskolan. Det beror bland annat på behovet av anpassade lokaler, undervisning i mindre grupper och extra stöd till eleverna. Kommuner, men även huvudmän för fristående skolor, kan därför få statligt bidrag till sina kostnader för sådana särskilda insatser på skolområdet (SIS-medel).⁹⁶ Bidrag kan ges till merkostnader för undervisningen och för elevvårdskostnader, om dessa är särskilt stora. Kommunen eller den fristående skolan ansöker om bidrag⁹⁷ hos Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Bidragets storlek bestäms av flera faktorer. Enligt uppgift från Specialpedagogiska skolmyndigheten bestäms det av antalet elever från den egna kommunen respektive andra kommuner, elevernas skolår och vilka anpassningar eller stödinsatser som verksamheten kräver.⁹⁸ De medel som tilldelas kommunen eller skolan ska användas för det ändamål som Specialpedagogiska skolmyndigheten anger i sitt beslut.

För läsåret 2008/09 tilldelades de sju skolorna statsbidrag till ett sammanlagt belopp om 8,2 miljoner kronor. Det genomsnittliga bidraget per elev uppgick till 22 600 kronor.

Skolornas tilldelade statsbidrag i kronor till särskilda satsningar på skolområdet, läsåret 2008/09.

Skola	Genomsnittligt antal elever	Bidrag totalt	Bidrag per elev
Alviksskolan	139	3 269 300	23 529
Kannebäcksskolan ⁹⁹	113	2 327 050	20 693
Nya Broskolan	18	433 650	24 790
Parkskolan	11	292 550	26 595
Silviaskolan	53	1 329 450	25 106
Söderskolan	8	128 600	17 495
Solander Östra	23	468 550	20 889
Totalt	365	8 249 150	22 600

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten, Ernst & Youngs beräkning

⁹⁵ Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4.

⁹⁶ Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.

⁹⁷ Medel för detta ändamål finns i anslaget särskilda insatser inom utbildningsområdet.

⁹⁸ Utdrag ur myndighetens rutinbeskrivning för SIS-medel via e-post 2009-08-31.

⁹⁹ Bidraget söktes samlat för verksamheten inom hörselklass, dövklass samt tal- och språkklass.

Göteborgs stad får därutöver 3 miljoner kronor i extra bidrag varje år från Specialpedagogiska skolmyndigheten, utan rekvisition. Bidraget utbetalas för undervisning av döva elever i kommunens grundskola, dvs. Kannebäcksskolan, vilka annars skulle ha tagits emot i den statliga Vänerskolan.

6.5 Hemkommunernas ersättning till skolkommunerna

Elevens hemkommun betalar en ersättning till skolkommunen för undervisning och eventuella övriga insatser som eleven har behov av. En sådan ersättning mellan kommuner brukar kallas interkommunal ersättning. Skolkommunen har rätt att få ersättning för sina kostnader för elever från andra kommuner med stöd i skollagen¹⁰⁰. Den interkommunala ersättning som hemkommunerna betalar till skolkommunen används huvudsakligen till att finansiera skolornas utbildningskostnader. I detta begrepp ingår t.ex. kostnader för lärare, lokaler, skolmåltider, försäkring, skolhälsovård, skolledning, lärarnas kompetensutveckling, läromedel, modersmålsundervisning, kapitalkostnader och administration.

Skolornas kostnader för eleverna i hörselklass kan skilja sig åt, t.ex. beroende på hur de har organiserat sin verksamhet i övrigt. Alviksskolan, Söderskolan och Solander Östra bedriver grundskola även för elever utan hörselnedsättning. Kannebäcksskolan, Parkskolan och Silviaskolan är samlokaliserade med andra grundskolor. När en hörselklassverksamhet delar lokaler, service eller administration med annan skolverksamhet blir kostnaderna sannolikt lägre.

Skolkommunerna, eller skolorna, tillämpar standardersättningar för elever från andra kommuner. Ersättningen för en elevplats är oftast lika stor för alla elever, dvs. oberoende av ålder och stödbehov. Alviksskolan tillämpar dock en differentierad ersättning. Den innebär att ersättningen för en elevplats baseras på elevens ålder och behov av stöd.

¹⁰⁰ 4 kap. 7–8 §§ skollagen (1985:1100).

Skolornas ersättning i kronor per elev för elever från andra kommuner, läsåret 2008/09.

Skola	Ersättning per elev
Alviksskolan	210 000
Kannebäcksskolan	245 000
Nya Broskolan	Uppgift saknas
Parkskolan ¹⁰¹	282 000
Silviaskolan	147 700
Söderskolan	198 600
Solander Östra	134 496
Vägt ¹⁰² genomsnitt för skolorna	194 903

Källa: Uppgifterna kommer från respektive skola. Ernst & Young har beräknat en genomsnittlig ersättningsnivå för Alviksskolan utifrån skolans differentierade prislista.

Utifrån de sex skolkommunernas standardersättningar betalade elevernas hemkommuner för läsåret 2008/09 i genomsnitt en ersättning på 195 000 kronor per elev. Nivån på ersättningen varierade dock mellan 134 000 och 282 000 kronor per elev.

Vad som ingår i standardersättningen skiljer sig något åt mellan skolorna. I en skola ingår inte modersmålsundervisning. I en annan skola är skolbarnomsorg inkluderad, till skillnad från de övriga skolorna som tar ut en särskild avgift för detta. Ibland har skolorna frångått standardersättningen för vissa elever¹⁰³, exempelvis när elevens stödbehov har bedömts vara särskilt stort. Ersättningens storlek bestäms slutligt genom den överenskommelse som hemkommunen och skolkommunen gör. I de allra flesta fall motsvarar ersättningsnivån standardersättningen. Statskontoret kommer därför fortsättningsvis att utgå från den genomsnittliga standardersättningen i tabellen ovan.

Talavidskolan i Jönköping omfattas inte av Statskontorets studie eftersom den inte definierar sig som en hörselklasskola med ett regionalt upptagningsområde. Det är emellertid intressant att notera att skolan tar emot två elever från närliggande kommuner. För en sådan elevplats tar Jönköpings kommun ut en interkommunal ersättning om 206 550 kronor per halvår, eller 413 100 kronor per läsår.¹⁰⁴

¹⁰¹ Till skillnad mot vid övriga skolor ingår skolbarnomsorg men inte skolhälsovård i avgiften.

¹⁰² Vid beräkningen har vi tagit hänsyn till antalet elever vid de olika skolorna som kommer från andra kommuner än skolkommunen.

¹⁰³ Prislisorna har frångåtts vad gäller 12 elever vid de olika skolorna.

¹⁰⁴ Statskontorets samtal med företrädare för Jönköpings kommun 2009-10-06. Avtal om interkommunal ersättning för elevplats upprättat mellan Jönköpings kommun och elevens hemkommun hösten 2009. Elevens hemkommun står därutöver för kostnader för resor mellan hemmet och skolan.

6.6 Hemkommunernas kostnader för resor

För elevens hemkommun kan det tillkomma kostnader för elevens resor till och från hörselklassskolan, skolbarnomsorg eller fritidshem på skolan och särskild stöd till elever som har behov av detta. De tillkommande kostnader som är mest relevanta att beakta vid vår jämförelse med de statliga region-skolorna är hemkommunens kostnader för elevens resor. Resor är också något som specialskolan bekostar för alla inskrivna elever, till skillnad mot fritidshem och särskilt stöd.

Statskontorets anlitate konsult har varit i kontakt med hemkommunerna för att få uppgifter om vilka resekostnader de har för sina elever. Precis som tidigare omfattar uppgifterna de elever vid hörselklassskolorna som inte är folkbokförda i skolkommunen.

För 135 elever har hemkommunerna redovisat kostnader för resor, eller skolskjuts. Några hemkommuner har uppgett att de inte har några resekostnader för eleverna.¹⁰⁵

Hemkommunernas resekostnad per elev i kronor som olika statistiska mått, läsåret 2008/09.

Kostnadsmått	Resekostnad per elev
Lägsta värde	0
Högsta värde	571 402
Medelvärde	82 174

Källa: Uppgifter lämnade av hemkommunerna respektive Piteå kommun¹⁰⁶

Hemkommunernas kostnader för resor uppgick läsåret 2008/09 till i genomsnitt drygt 82 000 kronor per elev. Kostnaderna varierar dock kraftigt mellan kommunerna. Det kan förklaras av olika långa avstånd mellan skolan och hemmet, elevernas funktionshinder, möjligheterna att använda kollektivtrafiken eller att samordna resor för flera elever. En kommun redovisar så höga resekostnader för en elev som 571 000 kronor.

¹⁰⁵ Detta gäller 6 elever från 3 olika kommuner.

¹⁰⁶ Piteå kommun upphandlar resor åt samtliga elever vid Östra Solander.

7 En jämförelse av elevkostnader

En statlig regionskola och en hörselklasskola med ett regionalt upptagningsområde är inte helt jämförbara skolformer, vilket bland annat återspeglas i kostnaderna. Statskontorets uppdrag har dock inte omfattat att jämföra och analysera skolornas kostnader. För vårt uppdrag att föreslå en ny ersättningsnivå är det mest relevant att jämföra vad en hemkommun har för kostnad för en elev i respektive skolform.

För beräkningen av kostnaderna för elever i hörselklassskolor har vi utgått från de kostnader för utbildning och resor som hemkommunerna har för de elever som går i en hörselklasskola i en annan kommun. Det är dessa poster som kan sägas ingå i kommunernas ersättning till specialskolan och som regleras i förordning.

Läsåret 2008/09 var hemkommunernas kostnader för en elevs utbildning i en hörselklasskola i genomsnitt 195 000 kronor. Om vi lägger till de genomsnittliga kostnaderna för resor blir den sammanlagda kostnaden ungefär 277 000 kronor per elev.

Hemkommunernas kostnader i kronor för elever i en hörselklasskola med regionalt upptagningsområde, läsåret 2008/09.

	Kostnadsmått	Kostnad per elev
Utbildning ¹⁰⁷	Lägsta värde	134 496
	Högsta värde	282 000
	Medelvärde	194 903
Resor ¹⁰⁸	Lägsta värde	0
	Högsta värde	571 402
	Medelvärde	82 174

Källa: Uppgifter från hemkommunerna och skolorna

För elever som är inskrivna i den statliga specialskolan betalar hemkommunen den ersättning som föreskrivs i förordning. Läsåret 2008/09 betalade de flesta kommuner knappt 219 000 kronor för en elevplats i specialskolan. Kostnaden var därmed ungefär 58 000 kronor lägre än vad en kommun i genomsnitt betalade för utbildning och resor för en elev vid en hörselklasskola i en annan kommun.

¹⁰⁷ Uppgifterna baseras på samtliga elever i hörselklassskolorna som är folkbokförda i en annan kommun än skolkommunen.

¹⁰⁸ Uppgifterna baseras på elever från de 40 kommuner som redovisat resekostnader.

Hemkommunernas kostnader i kronor för elever i specialskolan, läsåret 2008/09.

	Kostnad per elev
Kommun som inte är värdkommun	
Ersättning till specialskolan enligt förordning	218 640
Värdkommun	
Ersättning till specialskolan enligt förordning	74 810

Källa: SKOLFS 1997:1

De fem kommuner som är värdkommuner för en regional specialskola betalade i enlighet med förordningen knappt 75 000 kronor för en elevplats. Från dessa fem kommuner kommer ungefär 50 procent av regionskolornas elever. Kostnaden var därmed ungefär 202 000 kronor lägre än vad en kommun i genomsnitt betalade för utbildning och resor för en elev vid en hörselklasskola i en annan kommun.

8 Statskontorets slutsatser och förslag

Statskontoret har inriktat utredningen främst på specialskolans regionskolor. Dessa skolor är avsedda för döva och hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid någon av riksskolorna. Vi har bedömt att det är för elever i denna målgrupp som kommunerna – enskilt eller i samverkan – har en reell möjlighet att erbjuda en alternativ skolgång, vilket skulle kunna påverka inskrivningen i specialskolan. De förslag som Statskontoret lämnar omfattar emellertid även riksskolorna.

8.1 Ersättningsnivåns betydelse för inskrivningen

Syftet med Statskontorets ansats att jämföra kommunernas kostnader för elever i statliga regionskolor med dem i hörselklasskolor med ett regionalt upptagningsområde har varit att spegla kommunernas alternativkostnad.

Jämförelsen visar att hemkommunernas genomsnittliga kostnader för en elev i en hörselklasskola i en annan kommun är högre än den ersättning som kommunerna betalar till staten för en elev i specialskolan enligt regeringens bestämmelser i förordning. Detta trots att specialskolans elevkostnader i många fall är betydligt högre än hörselklasskolornas på grund av att eleverna i specialskolan, inte minst i riksskolorna, ofta är i större behov av stöd. För kommuner som inte är värdkommuner är den genomsnittliga årskostnaden för en elev 58 000 kronor högre i en hörselklasskola än i en specialskola. Denna skillnad bedöms dock inte vara så stor att den skulle ha påverkat inskrivningen i någon nämnvärd omfattning.

Det har heller inte gått att se någon tydlig nedgång i elevantalet i specialskolan som har kunnat härledas till höjningen av ersättningsnivån som genomfördes år 2001. Minskningen av elevantalet under 2000-talet kan snarare förklaras av andra faktorer, exempelvis färre barn i grundskoleåldern och fler döva barn med kokleaimplantat. De kommuner som inte var värdkommuner för specialskolan fick vid höjningen av ersättningsnivån år 2001 en kraftig höjning i förhållande till den höjning som genomfördes för värdkommunerna. Trots detta har också antalet elever från dessa kommuner i förhållande till antalet elever från värdkommunerna varit relativt konstant sedan läsåret 1998/99.

Av de samtal som Statskontoret har haft med företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten, några kommuner och skolor framgår också att ersättningsnivån inte bedöms ha haft någon avgörande betydelse för inskrivningen. Det som i högre grad uppfattas styra om en elev ska gå i specialskolan eller i grundskolan är föräldrarnas val utifrån barnets behov. Inskrivningen i specialskolan är därmed i praktiken främst en fråga mellan spe-

cialskolan och elevens föräldrar, vilket också tydliggörs genom att det är föräldern eller vårdnadshavaren som ansöker om plats. Elevens hemkommun är formellt sett inte delaktig i inskrivningen, t.ex. genom en möjlighet att yttra sig inför nämndens prövning. Kommunen ställs således i många fall inför fullbordat faktum, dvs. den får betala den ersättning som staten begär för en inskriven elev. Kommunen kan heller inte motsätta sig nämndens beslut – inte ens om kommunen skulle kunna erbjuda eleven ett likvärdigt alternativ.

Sannolikt har kommunerna i allmänhet också svårt att bedöma kostnaden för en enskild elev, men även kostnadsskillnader mellan specialskolan, en hörselklasskola i en annan kommun och egna lösningar. Vår utredning visar att specialskolan tar ut särskilda avgifter för elever i behov av särskilt stöd (assistans), utöver den förordningsstyrda ersättningen. Utöver den interkommunala ersättningen för undervisningen vid en hörselklasskola tillkommer kostnader för hemkommunen vad gäller resor och ibland också särskilt stöd till eleven.

Statskontoret bedömer sammantaget att nivån på ersättningen till specialskolan sannolikt inte har haft en avgörande betydelse för inskrivningen av elever från de kommuner som inte är värdkommuner. Om kostnaden för en elevplats i en hörselklasskola varit betydligt högre i förhållande till kostnaden för en elevplats vid specialskolan är det emellertid möjligt att detta hade påverkat inskrivningen. Kommunernas drivkrafter att erbjuda eleverna andra alternativ skulle då sannolikt ha varit mindre. För värdkommunerna, vilka har en kraftigt nedsatt ersättning till specialskolan, kan det däremot inte uteslutas att ersättningsnivån har påverkat inskrivningen av elever. Statskontoret konstaterar att nivån på värdkommunernas ersättning för en elev i specialskolan också är lägre än den genomsnittliga kostnaden för en elev i en vanlig grundskola.

Statskontoret menar emellertid att ersättningsnivån bara är *en* komponent i ett system som styr inskrivningen i specialskolan. Andra faktorer som påverkar inskrivningen, och därmed också elevsammansättningen i specialskolan, är specialskolornas tolkning av skollagen och elevens avstånd till en specialskola eller andra alternativa skolformer.

8.2 Regionskolornas målgrupp

I skollagen anges att specialskolan är till för de elever som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl inte *kan* gå i grundskolan om de är synskadade och har ytterligare funktionshinder, är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning. Även om formuleringen ”särskilda skäl” medger ett visst tolkningsutrymme står det enligt Statskontorets mening klart att det är elevens funktionsnedsättning som ska vara avgörande för om eleven ska gå i specialskolan. Endast de elever vars funktionsnedsättning är

sådan att hemkommunen inte kan erbjuda dessa en fullgod utbildning, ska således tas emot i specialskolan.

Regionskolornas målgrupp har emellertid förändrats under senare år. Genom att allt fler döva eller gravt hörselskadade barn fått så kallade kokleaimplantat har kommunernas möjlighet att ta emot dessa elever i grundskolan i många fall ökat. Denna förändring lyftes fram i utredningen Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder (SOU 2007:87). Utredningen menade att gränsdragningen mellan specialskolorna och andra alternativ blivit otydlig mot bakgrund av den ökade användningen av koklea-implantat. Utredningen bedömde därför att specialskolans målgrupp sannolikt skulle behöva omdefinieras.

Statskontoret gör samma bedömning som utredningen. Det är framför allt målgruppen för regionskolorna som behöver bli tydligare definierad. Vi har gjort några iakttagelser som stödjer denna bedömning.

Enligt olika källor har elevsammansättningen i specialskolan blivit alltmer heterogen och det finns stora skillnader mellan de olika regionskolorna om man exempelvis ser till vilket språk eleverna undervisas på. I både Östervångsskolan och Manillaskolan får över 90 procent av eleverna sin utbildning på teckenspråk eller som en kombination av teckenspråk och talad svenska. Motsvarande andel för Kristinaskolan och Vänerskolan är cirka 55 procent, vilket samtidigt innebär att 45 procent av eleverna i huvudsak får sin utbildning på talad svenska. Denna skillnad mellan skolorna visar enligt Statskontoret på en allt otydligare målgrupp för regionskolorna.

Trots den allt otydligare målgruppen har inte målgruppsdefinitionen i skollagen förändrats. Istället har tolkningen av specialskolans uppdrag vidgats till att även omfatta skolgång för elever som söker en tvåspråkig miljö. Enligt Statskontoret medför den senare tolkningen att det därmed inte alltid, som skollagen stipulerar, i första hand är funktionsnedsättningen och hemkommunens förutsättningar att ge eleven en bra skolgång som styr inskrivningen i specialskolan. Istället har föräldrarnas önskemål om skolform stor betydelse.

Att kommunerna inte är formellt involverade i inskrivningen till specialskolan kan ytterligare förstärka detta. Det finns en risk att nämnden inte får tillräcklig information om hemkommunens förutsättningar att ge eleven den stöd den behöver i grundskolan. Möjligheten att bedöma om eleven *kan* få sin utbildning i hemkommunen prövas därför inte på ett tillfredsställande sätt. Nämndens beslut om inskrivning baseras istället i huvudsak på föräldrarnas och rektorernas bedömning av kommunens möjligheter.

Dessa förhållanden medför sammantaget att statens ekonomiska åtaganden för elever med funktionsnedsättning inom ramen för specialskolan till viss

del är avhängigt föräldrarnas val av skolform, inte funktionsnedsättningen som sådan. Enligt Statskontorets bedömning finns det således skäl att anta att det idag går elever i specialskolan som utifrån skollagens definition och med rätt stöd borde kunna få sin skolgång i grundskolan. Det går samtidigt inte att utesluta att det finns hörselskadade elever i grundskolan som skulle ges bättre förutsättningar i specialskolan.

Det är viktigt att framhålla att Statskontorets bedömningar i första hand gäller regionskolorna. För riksskolorna är situationen en annan. Skolornas målgrupper omfattar elever med andra och mer komplexa typer av funktionsnedsättningar, ibland i kombination med en hörselnedsättning.

8.3 Placeringen av och avståndet till en specialskola

Ett av motiven bakom specialskolans grundande byggde på en så kallad kvantifieringsprincip som utgick från att det krävdes ett elevunderlag av viss storlek för att kunna erbjuda en god utbildningsmiljö. Mot bakgrund av detta, och de skalfördelar som kan förväntas av att samla resurserna till ett fåtal och större enheter, placerades regionskolorna på några få orter i Sverige. Denna placering har inte förändrats sedan slutet av 1930-talet. Under senare år har specialskolornas elever blivit färre samtidigt som en mindre andel av eleverna bor på skolornas elevhem. Antalet elever har minskat från totalt 809 elever år 1999 till 516 elever år 2009 samtidigt som andelen elever som bor i föräldrahemmet under samma period har ökat. Statskontoret har uppfattat att de flesta föräldrar idag vill att barnet ska kunna bo kvar hemma så långt det är möjligt.

Mot bakgrund av de ökade möjligheterna för döva och hörselskadade elever att få sin utbildning i grundskolan bedömer Statskontoret att skolornas geografiska placering och avståndet till en specialskola har betydelse för vilka elever som skrivs in i specialskolan.

Statskontoret har studerat i vilka kommuner de elever som är inskrivna i en specialskola hösten 2009 var folkbokförda. Det mönster som framträder är att det i många fall finns en koncentration av elever i respektive skola från skolans värdkommun eller från kommuner som ligger nära värdkommunen. I vissa fall är detta naturligt mot bakgrund av att det finns många barn i grundskoleåldern i området runt den aktuella skolan. Manillaskolan är ett sådant exempel. Skolans upptagningsområde utgörs bland annat av hela Stockholms- och Uppsala-regionen. I andra fall, både vad gäller regionskolor och riksskolor, är orsakerna till denna koncentration inte uppenbara. Fler-talet elever vid Hällsboskolan i Sigtuna och Kristinaskolan i Härnösand kommer exempelvis från värdkommunen eller kommuner i nära anslutning till denna. Om man utgår från att det föds barn med hörselnedsättning eller

andra funktionsnedsättningar relativt jämnt fördelat över landet borde detta återspeglas även i spridningen på elevernas hemkommuner.

Detta mönster har bland annat förklarats av att familjer väljer att flytta närmare den aktuella specialskolan. Denna förklaring har emellertid inte kunnat beläggas statistiskt. Det saknas nämligen författningsstöd för att kunna samarbetsbeta information om specialskolans elever med uppgifter från folkbokföringen.

Alldeles oavsett hur det förhåller sig med flyttmönstren bedömer Statskontoret emellertid att skolornas geografiska placering och avståndet till en specialskola har betydelse för inskrivningen på ett sätt som indikerar att elevens funktionsnedsättning inte är det enda som avgör om en elev får sin utbildning i specialskolan eller i grundskolan. Det faktum att Kristinaskolan i Härnösand är den regionskola som ligger längst norrut i Sverige belyser detta. För elever som bor längre norrut och där föräldrarna vill att barnen ska bo kvar hemma är specialskolan ofta inte ett egentligt alternativ på grund av de långa avstånden, trots att funktionsnedsättningen som sådan kan utgöra motiv för skolgång inom specialskolan. Kristinaskolans elevantal har också sjunkit med knappt 20 procent under den senaste tioårsperioden. Samma mönster torde finnas i andra delar av landet där avståndet till en specialskola är stort. I samtal med Gotlands kommun har det exempelvis framkommit att elever väljer att gå kvar i grundskolan på ön trots att de enligt kommunens bedömning skulle ges bättre förutsättningar i specialskolan. Dessa elever får istället för att få tillgång till det statliga stöd som specialskolan erbjuder förlita sig till att hemkommunen erbjuder ett bra alternativ till specialskolan.

Avståndet till en specialskola kan också innebära att kommunernas drivkrafter att erbjuda alternativ till specialskolan skiljer sig åt, vilket får konsekvenser för föräldrarnas val av skola. Kravet på att erbjuda exempelvis hörselklass borde rimligen vara större för kommuner som ligger långt ifrån en specialskola än för kommuner som ligger nära.

En annan geografisk faktor är respektive regionskolas elevunderlag. Placeringen av regionskolan i Västra Götaland belyser detta. Vänerskolan är placerad i Vänersborg, nära nio mil från Göteborg, trots att det absolut största elevunderlaget finns i Göteborgsområdet. Mot bakgrund av det relativt långa avståndet till regionskolan och det stora elevunderlaget i regionen driver Göteborgs kommun därför en skola för bland andra döva och hörselskadade elever. Vid en jämförelse mellan Göteborg och Stockholm, där det finns en specialskola, kan vi konstatera att en betydligt större andel elever i Stockholm är inskrivna i specialskolan.

I båda de ovan nämnda fallen medför regionskolornas placering, och avståndet till en sådan, att det inte nödvändigtvis är elevens funktionsnedsättning

som styr elevens skolform. Det medför också att de kommuner, för vars elever specialskolan av olika anledningar inte är något alternativ, får ta ett betydligt större ekonomiskt ansvar för de hörselskadade elevernas skolgång. Detta förstärks av den nedsatta ersättning som värdkommunerna betalar för elever i specialskolan. Dessa förhållanden strider enligt Statskontorets uppfattning dels mot principen att funktionsnedsättningen ska vara avgörande för om en elev skrivs in i specialskolan, dels mot principen om att specialskolan ska vara lika tillgänglig för elever i alla delar av landet.

8.4 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 ersättningsnivån inte den kostnad som kommunen skulle ha haft om eleven istället hade fått sin utbildning vid en sådan skola och sannolikt heller inte i någon annan kommunal lösning.

Våra beräkningar av hemkommunernas totala kostnader för elever i hörselklasskolor ger en genomsnittskostnad för utbildning och resor på 277 000 kronor per elev läsåret 2008/09. Denna kan jämföras med kommunernas ersättning till specialskolan som enligt förordningen uppgick till 219 000 kronor per elev samma läsår. Ersättningen innefattar utbildning, resor och eventuellt boende. Kostnadsskillnaderna, men också förhållandet att specialskolans elever bör vara i större behov av stöd än elever i hörselklasskolor, motiverar en höjning av ersättningsnivån.

- **Statskontoret anser att en rimlig ersättningsnivå för en elevplats i specialskolan bör ligga runt 300 000 kr per elev och år.**

Den föreslagna nivån skulle bättre spegla den kostnad som kommunerna enligt våra beräkningar har för elever i hörselklasskolor och sannolikt även andra kommunala lösningar. Därmed tydliggörs att det statliga åtagandet på området innebär att erbjuda elever inom specialskolans målgrupp det stöd som kommunerna av olika anledningar inte har möjlighet till.

Förutsatt att regeringen avser att fortsätta tillämpa nuvarande ersättningssystem anser Statskontoret att ersättningen årligen bör räknas upp med skolindex. Kostnadsjämförelser mellan specialskolan och kommunala skolalternativ bör också genomföras återkommande eftersom både elevunderlag och kostnader kan förändras. Syftet med sådana kostnadsjämförelser bör vara att upprätthålla en nivå på ersättningen som speglar kommunernas alternativkostnad.

En fråga som hör ihop med ersättningsnivån är den nedsatta ersättning som gäller för värdkommunerna. Statskontoret ställer sig frågande till storleken på denna nedsättning. För det första är det inte klarlagt vilka merkostnader de berörda kommunerna 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 specialskolan har medfört. För det andra är det inte endast värdkommunerna som har ett oproportionerligt stort antal elever i specialskolan. Detsamma gäller även för många grannkommuner till värdkommunerna. Dessa kommuner har dock inte motsvarande rätt till nedsättning. Statskontoret anser dessutom att det finns en risk för att en kraftigt nedsatt ersättning kan motverka uppkomsten av kommunala alternativ på de berörda orterna.

- **Statskontoret anser att frågan om värdkommunernas nedsatta ersättning bör omprövas.**

I Statskontorets uppdrag angavs också att införandet av differentierade ersättningsnivåer inom specialskolans målgrupp utifrån poster som undervisning, boende och fritid skulle övervägas. En sådan lösning skulle medföra att kommunernas ersättningsnivå i högre grad skulle styras av vad eleven kostar utifrån dess behov av stöd, avstånd till specialskolan etc.

Vissa kostnadsposter är intimt förknippade med specialskolan som skolform, exempelvis boende och resor. Att differentiera ersättningen utifrån sådana kostnadsposter skulle bland annat leda till olika höga kostnader för kommunerna beroende på elevens avstånd 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. Den koncentration av elever från kommuner nära specialskolorna som vi ser redan idag skulle även kunna komma att förstärkas.

Statskontoret anser också att det mot bakgrund av hur det statliga åtagandet inom specialskolan motiveras är principiellt tveksamt att prissätta elever utifrån deras olika behov och därmed också typ eller grad av funktionsnedsättning.

Specialpedagogiska skolmyndighetens kostnadsredovisning har heller inte medgett den typ av kostnadsanalyser som skulle krävas för att kunna differentiera ersättningsnivån på ett ändamålsenligt sätt.

- **Statskontoret anser inte att ersättningsnivån, som regleras i förordning, bör differentieras utifrån olika kostnadsposter.**

Redan idag tillämpas inom specialskolan en slags differentiering av kommunernas ersättning utifrån elevens faktiska kostnader. Det rör individuellt prövad ersättning för särskilt stöd (assistans) till elever som behöver detta i undervisningen eller i boendet. Dessa kostnader hade kommunen sannolikt haft även om eleven inte gått i specialskolan. Statskontoret anser därför att denna differentiering är motiverad.

Specialpedagogiska skolmyndighetens möjlighet att få ersättning för assistans uppges emellertid bero på den berörda kommunens vilja att betala en sådan. Detta sägs i sin tur beror på att regeringen i regleringsbrevet bara har gett myndigheten rätt att ta ut ersättning, inte ställt det som krav.

Statskontoret menar att 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. Ett sådant klagörande skulle öka tydligheten för både Specialpedagogiska skolmyndigheten och kommunerna.

Statskontoret har också noterat att specialskolorna säljer andra tjänster till kommunerna där det är oklart vad myndigheten ska ta betalt för. Det gäller framförallt elever som får sin undervisning vid specialskolan på deltid. För denna verksamhet har Statskontoret inte kunnat finna något bemyndigande. Denna fråga kan lämpligen hanteras inom ramen för den utredning om ökad flexibilitet för elever i specialskolan som regeringen planerar att tillsätta.

Referenser

Barnplantorna Om CI (cochleaimplantat), www.barnplantorna.se, citerad 2009-12-01.

Baylan, I. 2005-06-15 *Brev till Håkan Sörman vid Sveriges kommuner och landsting* (Dnr U2005/3624/S).

Danielsson, B. & Hendar, O. (2009) *Kokleaimplantat är bra – men inte alltid tillräckligt*. Läkartidningen nr 46.

Ernst & Young (2009) *Kartläggning av hemkommuners kostnader för elever i hörselklasser med regionalt upptagningsområde*, Tillgänglig på www.statskontoret.se.

Förordning (2008:390) *med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Förordning (2009:1216) *med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Förordning (1991:931) *om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet*.

Förordning (2007:1345) *om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionshinder*.

Förordning (SKOLFS 1997:1) *om ersättning för elever i specialskolan*.

Förordning (SKOLFS 1991:39) *om ersättning till vissa funktionshindrade elever m.fl. för resor*.

Förordning (SKOLFS 2000:156) *om ersättning för elever som fullgör sin skolplikt i särskilda resurscenter*.

Förordning (2004:203) *om visstidsutbildning vid särskilda resurscenter*.

Helsingborg stads webbplats 2009-12-17, www.helsingborg.se.
Kommunens information om grundskoleutbildning i hörselklass.

Hörselskadades riksförbund (2007) *Årsrapport 2007: Äh, det var inget viktigt...Om hörselskadades situation i Sverige*.

Hörselskadades riksförbund (2008) *Årsrapport 2008: Adjö yxskaft - om hörselskadades situation i Sverige*.

Kommunallag (1991:900).

Lag (1993:387) *om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Lag (2001:99) *om den officiella statistiken*.

Malmö stads webbplats 2009-12-17, www.malmo.se. Kommunens information om grundskoleutbildning i hörselklass.

Personuppgiftslag (1998:204).

Proposition 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

Proposition 2007/08:112 *Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp*.

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*.

Proposition 1990/91:18 *om ansvaret för skolan*.

Regeringsbeslut 2008-06-26 *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Regeringsbeslut 2008-12-18 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Regeringsbeslut 2009-12-17 *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Skollag (1995:1100).

Skolverket (2005) *Handikapp i skolan*. Rapport 270.

Skolverket 2007-10-01 *Hemställan om ändring i förordning om den officiella statistiken* (Dnr 2007:3).

Skolverket 2008-10-14 *Yttrande över svar angående hemställan om ändring i förordning om den officiella statistiken* (Dnr 2008:02463).

Skolverket *Sveriges officiella statistik*. Statistik på www.skolverket.se om specialskolan, grundskolan och särskolan vad gäller elever, kostnader och personal.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2002:16) *om kursplaner för specialskolan*.

SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan*.

SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan*.

SOU 1998:66 *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan*.

SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*.

SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

Specialskolemyndigheten 2004-06-15. *Redovisning av utredningsuppdrag enligt regeringsbeslut U 2003/4789/DK* (Dnr CK 2004/0044).

Specialskolemyndigheten (2006) *Elever i behov av särskilt stort stöd inom specialskolan för döva och hörselskadade*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009a) *Årsredovisning 2008*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009b) *Delårsrapport 2009*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009c) *Kvalitetsredovisning för Birgittaskolan* (Dnr STÅ 2008/741).

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009d) *Kvalitetsredovisning för Manillaskolan* (Dnr STÅ 2008/745).

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009e) *Kvalitetsredovisning för Kristinaskolan* (Dnr STÅ 2008/744).

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009f) *Kvalitetsredovisning för Vänerskolan* (Dnr STÅ 2008/746).

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2009g) *Kvalitetsredovisning för Östervångsskolan* (Dnr STÅ 2008/748).

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-28 *Föreskrift med arbetsordning för Specialpedagogiska skolmyndigheten* (dnr ALL 2009/373).

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2009-04-29 *Intern arbetsordning för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning*.

Specialpedagogiska skolmyndighetens webbplats, www.spsm.se

Specialskoleförordningen (1995:401).

Statistiska centralbyrån *Befolkningsstatistik*, Tillgänglig på www.scb.se, citerad 2010-01-08.

Sveriges kommuner och landsting 2005-03-23, *Ansvars- och kostnadsfördelning mellan Specialskolemyndigheten och kommunerna* (Dnr 2005/0740).

Umeå kommun *Beslut i för- och grundskolenämnden 2009-03-12*, pressmeddelande på www.umea.se/umeakommun citerat 2009-12-17.

Utbildningsutskottets betänkande 1990/91UbU4 *Ansaret för skolan*.

Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:UbU4 *Elever med funktionshinder*.

Utbildningsutskottets betänkande 2007/08:UbU13 *Nya skolmyndigheter*.

Uppdraget



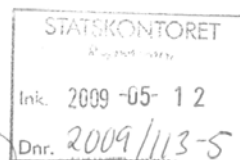
Utbildningsdepartementet

Regeringsbeslut

I:4

2009-04-23

U2009/2700/S

 Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm


ED
 Enhet 3

Uppdrag om ersättning för elever i specialskolan och gymnasieutbildning för funktionshindrade

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att se över hur kommuners ersättning till staten för elever i specialskolan har påverkat inskrivningen i specialskolan. Utifrån detta ska Statskontoret föreslå principer för kommunernas ersättning och föreslå nya ersättningsnivåer. Utgångspunkten är att ersättningsnivån ska höjas och att nivån inte ska vara en avgörande faktor för om en elev ska gå i skola i sin hemkommun eller i specialskolan. Statskontoret ska också överväga om differentierade ersättningsnivåer bör införas inom specialskolans målgrupp utifrån kostnader för de olika elevgrupperna, fördelade på olika poster som t.ex. undervisning, boende och fritid.

Vidare uppdrar regeringen åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på hur statens, kommunernas och i förekommande fall landstingens ekonomiska ansvar ska fördelas avseende kostnaderna för elever som deltar i gymnasieutbildning för personer som är döva eller hörselskadade, har en språkstörning eller är dövblinda samt för döva eller hörselskadade elever vid gymnasiesärskolan.

Statskontoret ska också föreslå principer för statens framtida ersättning till de anordnande kommunerna och även analysera kostnaderna uppdelade på olika poster. I denna del ska Statskontoret beakta det underlag som tas fram av Specialpedagogiska skolmyndigheten inom ramen för myndighetens uppdrag att lämna underlag för att staten ska kunna revidera och upprätta avtal med kommuner som bedriver gymnasieutbildning för elever med funktionshinder, som regeringen beslutat denna dag (U2009/2701/G m.fl., nr I:5). Frågan om principer för fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna för verksamheten, liksom hur de framtida ersättningsnivåerna ska regleras, ingår emellertid inte i uppdraget till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-21 68 13

E-post: registrator@education.ministry.se

För uppdraget får Statskontoret under 2009 ersättning för konsultkostnader motsvarande högst 500 000 kronor. Ersättningen utbetalas efter rekvisition av Statens skolverk från det på statsbudgeten under utgiftsområde 16 för budgetåret 2009 uppförda ramanslaget 1:5 Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, anslagspost 9.

Statskontoret ska samråda med Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt berörda handikapporganisationer. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 januari 2010.

Ärendet

Ersättning för elever i specialskolan

Enligt 3 kap. 3 § tredje stycket skollagen (1985:1100) ska barn som på grund av sitt funktionshinder eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller särskolan tas emot i specialskolan, om de är synskadade och har ytterligare funktionshinder, är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning. Specialskolan är en statlig skolform där Specialpedagogiska skolmyndigheten är den styrelse för skolan som avses i 7 kap. 5 § skollagen. Myndigheten beslutar också i fråga om mottagning till specialskolan.

För en elevs skolgång i specialskolan betalar elevens hemkommun en ersättning till Specialpedagogiska skolmyndigheten. I förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan finns bestämmelser om ersättningsnivåerna för elever i specialskolan. För 2009 uppgår ersättningen till 110 740 kronor per elev och termin (motsvarande 221 480 kronor per elev och läsår). Nivån räknas upp årligen med det skolindex som regeringen fastställer. Statens kostnad för en elev i specialskolan uppgår till mellan 500 000 och 2 000 000 kronor per elev och läsår, beroende på den enskilde elevens behov.

I propositionen *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105) presenterade regeringen sin bedömning av principerna för kommunernas ersättning per elev i specialskolan. Ersättningen borde enligt regeringen uppgå till 175 000 kronor per elev och läsår samt räknas upp årligen. Vidare konstaterade regeringen att ersättningen hittills hade varit för låg och att det inte borde finnas ekonomiska faktorer som avgör om en elev ska få sin utbildning i specialskolan eller kommunens skola. Samtidigt var det, enligt regeringen, viktigt att ersättningsnivån inte var för hög.

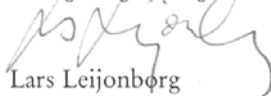
Gymnasieutbildning för elever med funktionshinder

Av 9 kap. 1 § första stycket gymnasieförordningen (1992:394) framgår att Örebro kommun får anordna gymnasial utbildning för elever från

hela landet som är döva eller hörselskadade, har en språkstörning eller är dövblinda. Denna undervisning bedrivs i dag i form av två gymnasieskolor, riksgymnasiet för döva (RGD) och riksgymnasiet för hörselskadade (RGH). Dessutom bedrivs undervisning för elever som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp vid riksgymnasiesärskolan för döva och hörselskadade (RG-sär D/H). Förutsättningarna för uppdraget regleras i avtal mellan staten och Örebro kommun. Av avtalet framgår att verksamheten finansieras genom förhöjd interkommunal ersättning och statligt verksamhetsstöd. Verksamheten vid riksgymnasierna omfattar utbildning, elevhemsboende, resor och fritidsaktiviteter under elevernas fyra gymnasieår. Av de avtal som reglerar verksamheten vid dessa riksgymnasier framgår inte vad utbildningsverksamheten får kosta eller hur kostnaderna ska fördelas mellan staten och elevens hemkommun.

Svårt rörelsehindrade ungdomar har enligt 5 kap. 28 § skollagen rätt till att få utbildning vid en sådan gymnasieskola med utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) inom den kommunala gymnasieskolan. Sådan utbildning finns i dag i fyra kommuner. Kommunerna får ett elevbaserat statligt tilläggsbidrag för utbildningen och har rätt till förhöjd interkommunal ersättning. Staten och kommunerna har emellertid inte slutit några särskilda avtal om utbildningen.

På regeringens vägnar

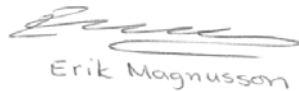

Lars Leijonborg


Leo Gumpert

Kopia till

Finansdepartementet, BA, KE, SF
Statens skolverk
Statens skolinspektion
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Göteborgs kommun
Kristianstads kommun
Stockholms kommun
Umeå kommun
Örebro kommun

Senarelagt avrapporteringsdatum
till 2010-02-19
För den del av uppdraget som
rör riksgymnasierna enligt bested
från Marie Johnsson Utbildnings-
departementet 2009-11-30.


Erik Magnusson

Samtalsförteckning

Samtal har ägt rum med följande personer och organisationer:

Ann-Charlotte Gyllenram	Barnplantorna
Christina Ryberg	Barnplantorna
Helena Söderlund	Förbundet Sveriges dövblinda
Lotta Molund (telefon)	Gotlands kommun
Bodil Mellgren	Gävle kommun
Anne Söderberg m.fl.	Göteborgs kommun
Inger Pripp	Härnösands kommun
Marianne Rogell Eklund	Hörselskadades riksförbund
Hanna Sejlitz	Hörselskadades riksförbund
Bo Törnblad m.fl.	Jönköpings kommun
Erik Ivarsson	Kannebäckskolan, Göteborg
Sven-Erik Lundberg m.fl.	Kristinaskolan, Härnösand
Olle Palm	Konsult med uppdrag för SPSM
Elisabeth Forsgren	Parkskolan, Uppsala
Jan Carlsson	Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
Staffan Engström (telefon)	Skolverket
Stefan Erson (telefon)	Skolverket
Bengt Danielsson (telefon)	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Kristina Vilhelmsson	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Patrik Granström	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Anders Nordin	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Andreas Svenning (telefon)	Statistiska centralbyrån
Ragnar Veer	Sveriges dövas riksförbund
Sven-Emil Karmgård	Sveriges dövas ungdomsförbund
Laina Kämpe	Sveriges kommuner och landsting
Cecilia Ekstrand	Synskadades riksförbund
Maria Öjmertz	Unga hörselskadade
Merja Strömberg	Utbildningsdepartementet
Eva Cederberg m.fl.	Västerås kommun
Eva Klubb-Degsell m.fl.	Åsbackaskolan, Gnesta
Eva Lindberg m.fl.	Örebro kommun

