

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet

*Delbetänkande av
Utredningen om kvalitet i utbildningen
för elever med vissa funktionsnedsättningar*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:45

Sammanfattning

Enligt kommittédirektiv (2013:29) ska utredningen U 2013:02 utvärdera statsbidraget till särskilda insatser på skolområdet (SIS) för att få kunskap om hur bidraget fördelas och om användningen är effektiv. Vid behov ska utredningen även lämna förslag på hur användningen och fördelningen av de medel som har anvisats för statsbidraget kan göras mer effektiv.

Likvärdig fördelning av statsbidraget till särskild undervisning på sjukhus

Under många år har drygt hälften av den totala budgeten för statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet avsatts för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. I stor utsträckning är det samma kommuner som ansöker om statsbidrag år efter år. Statsbidraget täcker cirka 80 procent av kommunernas genomsnittliga personalkostnader för den särskilda undervisningen. Kommunen där institutionen ligger saknar i dag lagstöd för att begära ersättning för resterande kostnader från huvudmännen för elevernas ordinarie utbildning.

Enligt utredningen förefaller Specialpedagogiska skolmyndighetens fördelning av statsbidrag till särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus att i huvudsak utgöra en ekonomisk transaktion utan specialpedagogiska överväganden. Den tar heller ingen särskild hänsyn till kommunernas faktiska lönekostnader. Utredningen föreslår därför att statsbidraget för denna verksamhet regleras i en ny förordning, *förordning om statsbidrag för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus*, som administreras av Skolverket. Utredningen föreslår även att statsbidrag i mån av tillgång på medel får lämnas för högst 80

procent av huvudmannens totala lönekostnad för sjukhuslärarna. Detta innebär en mer likvärdig fördelning eftersom alla huvudmän får proportionerlig ersättning utifrån sina faktiska kostnader.

Utredningen föreslår dessutom att den som är huvudman för elevens ordinarie utbildning ska ersätta kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger för de kostnader för elevens särskilda undervisning som inte täcks av statsbidrag.

I dag kan statsbidrag enligt gällande förordning endast beviljas för undervisning av grundskoleelever trots att skollagen (2010:800) föreskriver att särskild undervisning på sjukhus ska anordnas för elever i fler skolformer. Utredningen föreslår därför att huvudmän inom skolväsendet enligt den nya förordningen ska kunna beviljas statsbidrag för alla elever för vilka de är skyldiga att anordna särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus enligt skollagen.

Utredningens arbete har även visat på ett behov av att reglera ansvaret för att tillhandahålla lokaler för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Utredningen föreslår därför att den som är huvudman för sjukhuset, eller institutionen knuten till ett sjukhus, där den särskilda undervisningen bedrivs ska tillhandahålla de lokaler som behövs.

Utredningen föreslår även en ändring i Specialpedagogiska skolmyndighetens instruktion så att myndigheten ges i uppdrag att ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Utredningen menar att det finns ett behov av att förtydliga vad som ingår i sjukhuslärarnas undervisning och föreslår att Skolverket bör ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller ett stödmaterial om särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus.

Behov av regional kompetens

Under åren 2009–2014 har antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser i princip halverats. Medlen för de regionala insatserna har under samma period minskat med 32 procent trots att den totala tilldelningen SIS-medel samtidigt ökat

med 15 procent. Det förekommer skillnader mellan Specialpedagogiska skolmyndighetens fem regioner när det gäller antalet ansökningar om statsbidrag för regionala utbildningsinsatser. Region Norra och Mellersta står för ett relativt sett lägre antal ansökningar.

I stor utsträckning är det samma regionala utbildningsinsatser som återkommer varje år. Orsakerna till att få nya insatser tillkommer kan vara att bidraget till regionala utbildningsinsatser upplevs som otidsenligt, att syftet med medlen är oklart för huvudmännen eller att de geografiska förutsättningarna i regionerna ger olika möjlighet att utnyttja medlen.

Statsbidraget har generellt sett inte utgjort en förutsättning för att insatserna ska komma till stånd. Effekten av statsbidraget är svår att mäta och Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar även effektmått för bidraget. Utredningen anser att det finns ett behov av att ha kvar bidraget, men menar att dess utformning bör omprövas.

Det är inte rimligt att alla kommuner i landet har den särskilda kompetens som krävs för att kunna möta de olika behoven hos alla elever med funktionsnedsättning. De särskilda utbildningslösningar som elever med vissa funktionsnedsättningar kräver är dessutom ofta kostsamma. Det finns därmed ett behov av att kommuner samarbetar för att kunna tillgodose elevernas rätt till utbildning och behov av särskilt stöd. Det finns även behov av att långsiktigt kunna planera för och bedriva en verksamhet med hög kvalitet vars personal har hög kompetens. Utredningen föreslår därför en ny förordning, *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning*, som bland annat reglerar att huvudmän som anordnar en regional verksamhet i enlighet med förordningen kan beviljas statsbidrag för merkostnader för att upprätthålla en långsiktig regional organisation vars personal har hög kompetens och för att ha en beredskap för varierande elevunderlag.

Bättre kunskapsåterföring från utvecklingsprojekt

Under åren 2009–2013 har Specialpedagogiska skolmyndigheten fördubblat anslagen till utvecklingsprojekten och år 2014 utgjorde medlen för utvecklingsprojekt 36 procent av den totala budgeten för statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet. Totalt har 198 av landets 290 kommuner beviljats bidrag för utvecklingsprojekt. Störst tilldelning har tillfallit stora städer.

Statsbidrag för utvecklingsprojekt utgör en unik möjlighet för huvudmän att pröva nya arbetssätt och finna nya vägar för att bland annat öka delaktigheten i skolan för elever med funktionsnedsättning. Förekomsten av utvecklingsprojekt varierar emellertid mellan Specialpedagogiska skolmyndighetens regioner. En av orsakerna till skillnaderna är hur aktivt regionens rådgivare uppmuntrat huvudmän att ansöka om statsbidrag.

Statsbidraget har ofta utgjort en förutsättning för att projekten över huvud taget ska kunna genomföras. Samtidigt blir många projekt inte klara inom utsatt tid, delvis beroende på att bidrag beviljas för ett kalenderår medan skolornas verksamhet bedrivs läsårsvis. Många ansökningar och redovisningar från huvudmännen saknar inslag av uppföljning, reflektion och kunskapsåterföring samt koppling till aktuell forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar vidare effektmått för bidraget. Mot denna bakgrund bör Specialpedagogiska skolmyndigheten bli en tydligare utvecklande kraft i sammanhanget och förvalta den kunskap som finns inom ramen för utvecklingsprojekten.

Utredningen föreslår att huvudmän inom skolväsendet, förutom specialskolan, ska kunna beviljas statsbidrag enligt *förordning om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning* för utvecklingsprojekt som syftar till att öka måluppfyllelsen för elever med funktionsnedsättning, öka kunskapen om olika pedagogiska arbetssätt eller anpassa lärandemiljön. Statsbidrag beviljas för ett år i taget. Bidrag kan dock beviljas för fleråriga projekt, men beslut om fortsatt bidrag fattas i mån av tillgång på medel. Utredningen föreslår även tydligare krav på projektens forskningsanknytning och kunskapsåterföring.

Tydligare reglering av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada

Vid två folkhögskolor i landet bedrivs särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada, vilka efter grundskolan behöver ett så kallat mellanår innan de påbörjar en gymnasial utbildning. Elevunderlaget har varit relativt konstant. Omkring tio elever har deltagit i utbildningen varje år. Eleverna är mellan 16 och 20 år gamla och går utbildningen före, under eller i några fall efter gymnasiestudierna. Statsbidrag kan beviljas för utbildningen. En granskning av en av folkhögskolorna har emellertid visat att det inte går att verifiera att folkhögskolan hanterar det aktuella bidraget utifrån bidragets ändamål. I utredningens arbete har det även framkommit oklarheter när det gäller bidragets målgrupp och vad medel kan beviljas för. Oavsett hur många utbildningsanordnare som ger utbildningen och oavsett hur många elever som går den betalas alltid hela statsbidraget för ändamålet ut varje år, det vill säga 2 300 000 kronor.

I dagsläget agerar kommuner i strid med bestämmelserna om entreprenad i skollagen, då de köper en plats vid folkhögskolan åt elever som är inskrivna i gymnasieskolan. Orsaken till detta är antagligen att det upplevs som krångligt att ansöka hos regeringen om att få överlämna åt någon annan att bedriva undervisning inom skolväsendet på entreprenad. Utredningen menar därför att det finns skäl att se över regleringen av statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada.

Utredningen föreslår att statsbidraget för utbildningen regleras så att bidrag kan sökas av folkhögskolor för utbildning helt i folkhögskolornas regi. Utbildningen bedrivs då inom ramen för en eller flera folkhögskolekurser och finansieras genom statsbidrag för folkbildningen och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. En folkhögskola får även anta en elev yngre än 18 år med svår synskada, vars skolplikt har upphört, till särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada. De medel som hittills årligen avsatts för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada, 2 300 000 kronor, föreslås överföras till utgiftsområde 16, anslag 1:15, ap.1, särskilt utbildningsstöd.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag när det gäller särskild undervisning på sjukhus eller institution knuten till ett sjukhus medför inga ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet. Förslagen innebär en utjämning och omfördelning mellan kommunerna så att de beviljas statsbidrag i förhållande till faktiska kostnader. Vidare ges kommunen där sjukhuset eller institutionen ligger rätt att få ersättning för sina kostnader för elever som är folkbokförda i andra kommuner.

Eftersom ansvaret för att administrera statsbidraget flyttas till Skolverket bör medel för administrationskostnader överföras till myndigheten motsvarande de medel som Specialpedagogiska skolmyndigheten avsatt för ändamålet. Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag bör därmed minskas i samma storleksordning.

Inte heller förslaget om att en huvudman för ett sjukhus ska tillhandahålla de lokaler som behövs medför några ökade kostnader för vare sig staten, kommunerna eller landstingen. Orsaken till detta är att utredningen menar att landstingen helt ska avräknas kompensation från staten trots att landstingen åläggs en obligatorisk uppgift. Detta eftersom utredningens förslag inte medför några nya kostnader för landstingen, som redan i dag tillhandahåller lokaler.

Utredningen föreslår också att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge råd och stöd även åt huvudmän med ansvar för särskild undervisning på sjukhus eller institution som är knuten till ett sjukhus. Uppdraget bedöms rymmas inom ramen för myndighetens nuvarande ekonomiska anslag.

Utredningens förslag om statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder för elever med funktionsnedsättning bedöms inte heller medföra några ökade kostnader för vare sig staten eller Sveriges kommuner som helhet.

När det gäller statsbidrag för särskilt anordnad utbildning för elever med svår synskada innebär förslaget att utbildningen finansieras genom statsbidrag för folkbildning och statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. De medel som hittills avsatts förs över till anslaget för särskilt utbildningsstöd, varför förslaget inte medför

några ökade kostnader för kommuner, enskilda, folkhögskolor eller regeringskansliet.

Utredningens samlade förslag bedöms avslutningsvis inte heller medföra några negativa konsekvenser när det gäller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Utredningens förslag berör inte heller frågor som är reglerade i EU-rätten.