

## Yttrande i ärende KS 2020-1214 inför KF 12 oktober

### Bakgrund

På grund av den omfattande nybyggnationen och starka inflyttningen till Norrtälje kommun behövs fler skolor i kommunen. Samtidigt vill alliansstyret bredda skolutbudet och ge kommuninvånarna fler skolalternativ, i enlighet med de avsikter som formulerades i Mål och budget 2020-22.

I enlighet med denna inriktning har en ny detaljplan påbörjats vid Vigelsjöskolan i centrala Norrtälje så att en ny skola kan byggas, och avsikten är att Internationella Engelska Skolan (IES) ska driva skolan. En avsiktsförklaring togs i december 2019 fram mellan Norrtälje kommun, IES och Famera Fastigheter AB som ska bygga skolan och hyra ut till IES.

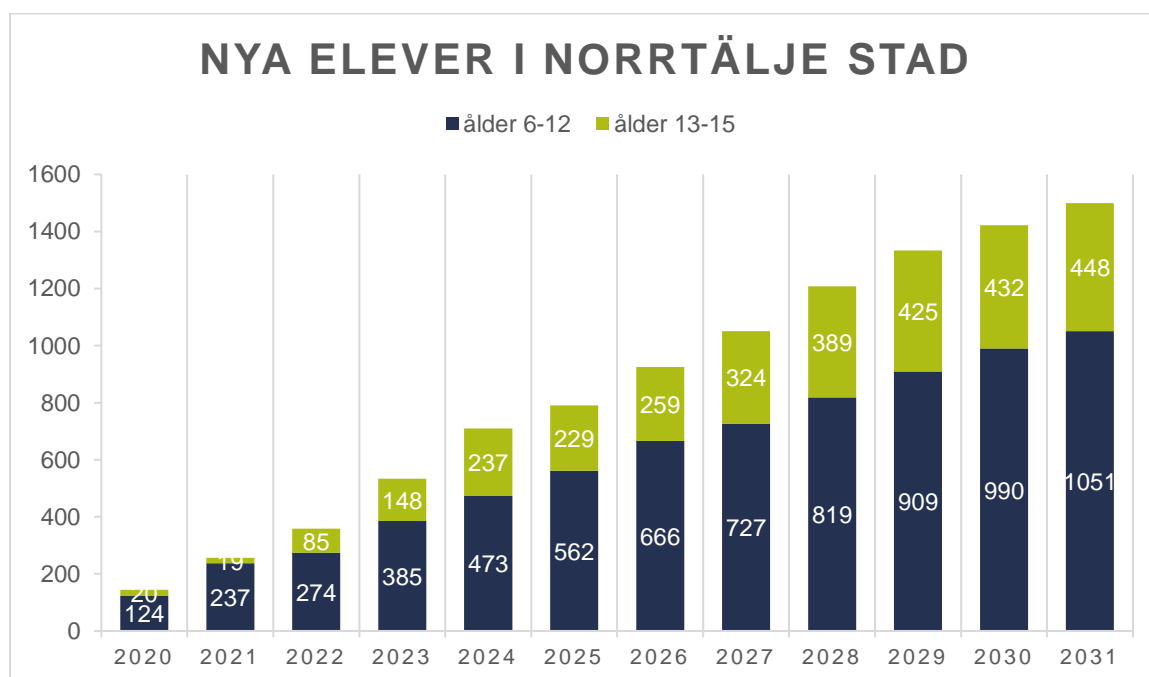
Nästa steg är att besluta om ett markanvisningsavtal i kommunfullmäktige den 12 oktober 2020.

Föreliggande yttrande syftar till att belysa konsekvenserna av IES etablering på befintlig skolorganisation i anslutning till kommande ärende i kommunfullmäktige. Underlaget har tagits fram av barn- och utbildningskontoret i samverkan med kommunstyrelsekontoret som svarar för den strategiska lokalförsörjningsplaneringen och befolkningsstatistik.

I samband med att IES ansöker om godkännande som huvudman för en fristående skola kommer Norrtälje kommun att få yttra sig till Skolinspektionen som i sin godkännandeprovning ska pröva att "utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas".

### Behovsanalys

Enligt kommunens befolkningsprognos beräknas antalet invånare i åldrarna 6-15 år öka övergripande med 1 977 stycken t.o.m. år 2031. Utifrån fördelningen av pågående och planerade detaljplaner beräknas drygt tre fjärdedelar av tillkommande grundskolelever behöva en skolplats i Norrtälje stad. Det handlar totalt om 1 051 elever i åldrarna 6-12 år och 448 elever i åldrarna 13-15 år.



I skrivande stund bedöms lediga grundskoleplatser i Norrtälje stad finnas främst vid en skolenhet – Lommarskolan i den nordvästra delen av tätorten. I september 2020 fanns här 105 inskrivna elever i kommunens verksamheter. Lokalerna för Lommarskolan möjliggör dock en betydligt högre beläggning – totalt cirka 375 elever med sin huvudsakliga utformning, exkl. den del av lokalerna som för närvarande hyrs ut till en fristående aktör. Övriga kommunala skolenheter i Norrtälje stad med omnejd – Frötuna skola, Grindskolan, Kvisthamraskolan, Parkskolan och Roslagsskolan – bedöms i dagsläget endast kunna erbjuda ströplatser i vissa årskurser och klasser. Även stadens fem grundskoleenheter med fristående huvudmän – Freinetskolan Hugin, Freinetskolan Mimer, Jordens skola, Montessoriskolan Gustafslund och Montessoriskolan Vigelsjö – bedöms i dagsläget vara fullbelagda.

För att hantera de kommande årens betydande tillväxt – en utökning från nuvarande 2 944 inskrivna elever till prognosticerade 4 443 elever i Norrtälje stad inför början på år 2032 – behöver ett flertal omfattande skolprojekt möjliggöras och genomföras, helt eller delvis.

- Utökning av grundskolans verksamhet och antalet årskurser vid Lommarskolan, samt lokalrockader vid Grindskolan, inför höstterminen 2021 kan möjliggöra minst 200 nya skolplatser.
- Samlokalisering och utökning av Montessori i Norrtäljes verksamheter på fastigheten Gustavslund 2 inför höstterminen 2022 kan möjliggöra cirka 220 nya skolplatser.
- En ny grundskola placerad vid f.d. Vigelsjöskolan inför höstterminen 2023 kan möjliggöra minst 600 nya skolplatser.
- En ny grundskola placerad i Björnöområdet inför höstterminen 2025 kan möjliggöra minst 400 nya skolplatser.
- Utredning av förutsättningar för att etablera grundskola vid förskolan Paletten, i projektet Närheten, samt att ersätta nuvarande Parkskolan med nya och ändamålsenliga verksamhetslokaler.

## **Konsekvensanalys**

### ***Förutsättningar för kommunens organisation av sin grundskola och placering vid skolenhet***

Enligt skollagen ansvarar hemkommunen för att alla elever som önskar det får en skolplacering vid någon av kommunens skolor, det s.k. "skolpliktsansvaret". Vidare är kommunen också skyldig att vid utformning av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna. Kommunen ska alltså så långt som möjligt beakta både behovet av skolplatser i olika geografiska områden utifrån var eleverna bor, men också att elever inte får orimliga resvägar.

De kommunala skolorna ska vid mottagande och inplacering av elever ta hänsyn till vårdnadshavarens önskemål, men det får enligt skollagen inte medföra att en annan elevs berättigade krav på en placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, den s.k. "närhetsprincipen". En kommun kan inte med nuvarande regelverk "placera" en elev i en fristående skola. Det innebär att alla elever som har behov av/önskar placering i en kommunal skola garanteras om inte plats i den närmaste skolan, så åtminstone en skolplacering med rimligt avstånd från hemmet. En fristående skola kan tillämpa andra urvalsregler, till exempel kötid. Det är Skolinspektionen som godkänner den fristående huvudmannens regler för urval och mottagande.

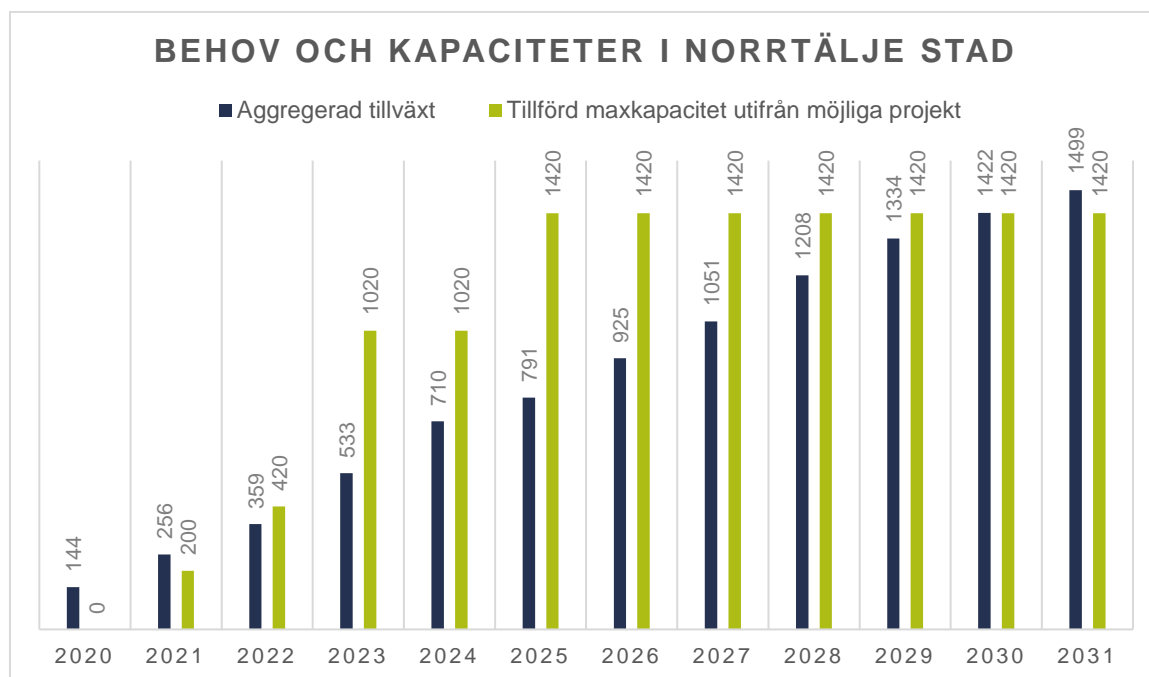
### ***Påverkan på skolstrukturen - Norrtälje tätort***

I kommunens arbete med den nya detaljplanen för området vid f.d. Vigelsjöskolan har Montessoriskolan Vigelsjös verksamhet på den fysiska platsen utgjort en direkt förutsättning. Utifrån de förutsättningar som har bedömts kunna möjliggöras inom ramen för den nya detaljplanen har Montessori i Norrtälje bedömt att det främjar den egna verksamheten på ett bättre sätt att istället samlokalisera bägge skolenheterna i staden på Gustavslund 2. Under förutsättning att samlokalisering kan ske på denna fastighet inför höstterminen 2022 har etableringen av en ny

grundskola med minst 600 platser vid f.d. Vigelsjöskolan därför ingen direkt påverkan på Montessoriskolan Vigelsjö. De förändrade förutsättningarna på platsen, i och med framtagandet en ny detaljplan och planerad nybyggnation, kan däremot antas ha haft påverkan på Montessoriskolan Vigelsjös omlokalisering.

I enlighet med tjänsteutlåtande för godkännande av markanvisningsavtal för del av Tälje 2:195, avseende ny grundskola inom projekt Övre Bryggårdsgärdet i Norrtälje stad, ska byggherren, vid tecknande av marköverlåtelseavtal, förbinda sig till vitesvillkor avseende säkerställande av skolverksamheten. Byggherren ska också inkomma med en etableringsplan till kommunen. Syftet är att säkerställa kommunens kapacitetsbehov avseende skolplatser. Genom redovisad etableringsplan ska det tydliggöras i vilken takt och med vilka volymer den nya verksamheten avser etablera sin närvaro i kommunen.

Utifrån tidigare redovisade prognosticerade tillväxt beräknas 533 nya grundskoleelever vara i behov av en skolplats i Norrtälje stad med omnejd i slutet av år 2023. Även om övriga redovisade skolprojekt inför år 2023 är möjliga att genomföra, såväl enligt tidplan som i sin helhet, finns ett kvarvarande behov på upp till 113 nya skolplatser under höstterminen 2023. Under höstterminen 2025, när en ny grundskola i Björnöområdet bedöms kunna möjliggöras, beräknas det samlade antalet tillkommande grundskoleelever med behov av en skolplats i Norrtälje stad med omnejd växa till 791. Parallellt gör planerings- och strategiavdelningen bedömningen att det till och med vårterminen 2025 finns förutsättningar att möjliggöra maximalt drygt 1 000 nya grundskoleplatser genom ett flertal olika projekt.



I och med etableringen av en ny grundskola med minst 600 platser vid f.d. Vigelsjöskolan bedöms härmed ett kapacitetsutrymme skapas, vilket möjliggör för kommunen nödvändig översyn av befintliga lokaler för verksamheter i egen regi, t.ex. Parkskolan. Sett till kommunens långsiktiga behov av nya grundskoleplatser i Norrtälje stad med omnejd, i kombination med behovet av att säkerställa en kvalitativ och ekonomiskt långsiktig hållbar hantering av kommunens uppkomna underhållsskuld i bl.a. verksamhetslokaler för skola, bedöms risken för skolnedläggningar på grund av kapacitetsöverskott i Norrtälje tätort som låg. Observera att ovanstående graf refererar till kapaciteter vid full etablering och att etableringstakten för berörda verksamheter i tidigare nämnda projekt ej kan fastställas i dagsläget.

### ***Påverkan på skolstrukturen i övriga delar av kommunen***

Det är svårt att uttala sig om konsekvenser för skolstrukturen i övrigt (utanför tätorten), dels då det inte är känt vilka urvalsregler som kommer att tillämpas, samt att det inte är känt hur relevanttalet kommer att fördela sig mellan de olika årskurserna. En trend har varit att fler elever söker sig till skolor i tätorten, vilket kan förväntas fortsätta oberoende av vilken huvudman som etablerar en ny skolenhet i staden.

Det kan finnas skäl att anta att IES inte enbart kommer att attrahera elever från Norrtälje tätort, utan även från omgivande landsbygd och från andra områden i kommunen och då kanske särskilt från orter med goda kommunikationer till Norrtälje. Ju äldre elever desto längre resvägar accepteras av såväl elever som vårdnadshavare, varför man kan anta att en högre andel av elever från andra orter kommer att vara i de senare årskurserna, d.v.s. årskurs 7-9. Flera av kommunens totalt 33 skolenheter (varav 25 kommunala och 8 fristående) kan komma att tappa elever till IES, vilket kan påverka skolenheternas möjligheter att organisera verksamheten i ekonomiskt hållbara undervisningsgrupper. Det kommer sannolikt inte att vara en hel klass som lämnar en skola, utan ett antal per årskurs. En mindre förändring av elevunderlaget i varje klass innebär inte att rektor kan slå ihop klasser, säga upp personal på viss tid eller avstå från del av lokalytan. Denna risk gäller för alla befintliga skolor, såväl kommunala som andra fristående skolor, men sannolikt kommer effekten på längre sikt bli mer märkbar för de kommunala skolenheterna utanför tätorten.

### ***Påverkan på skolstrukturen vad gäller likvärdigheten***

Det är i dagsläget omöjligt att dra några säkra slutsatser om etableringen av IES medför några negativa konsekvenser för likvärdigheten mellan kommunens skolor. Det kan finnas skäl att anta att IES attraherar elevgrupper med bättre socioekonomiska förutsättningar än genomsnittet i kommunen. Det finns i dagsläget skillnader mellan Norrtäljes skolor i förutsättningar vad gäller elevunderlaget utifrån vårdnadshavares utbildningsbakgrund och utländsk bakgrund. En etablering skulle på sikt kunna innebära att kommunala skolorna får en större andel mer resurskrävande elever och därmed ökad skolsegregation. Det är alltså av största vikt att kommunen i samråd med de fristående huvudmännen aktivt arbetar med åtgärder för att motverka en sådan utveckling.

Hemkommunen ska enligt nuvarande författningar fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Resursfördelningen är ett verktyg för kommunen att motverka konsekvenserna av skolornas olika förutsättningar. En åtgärd om ökad segregation kan konstateras kan vara att fördela en högre andel av "skolpengen" utifrån socioekonomiska kriterier.

För närvarande är utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) ute på remiss från Regeringskansliet. Utredningen innehåller förslag till förändringar i skollagen i syfte att minska skolsegregation och bidra till en förbättrad resurstilldelning. Vilka förslag som eventuellt blir genomförda, och vilka konsekvenser det kan få går i dagsläget inte att förutsäga. Norrtälje kommun är remissinstans, och barn- och skolnämnden kommer att lämna synpunkter på remissen under november månad.

### ***Ekonomiska konsekvenser***

Vid en etablering av IES (eller annan huvudman) kommer de befintliga skolenheterna att behöva anpassa sin organisation efter nya förutsättningar. Det gäller antalet elever, personal och lokaler. En svårighet för skolorna är det som nämnts tidigare att befintliga skolor kan tappa elever men att dessa elever fördelas över flera skolor och klasser. Skolenhetens till största del fasta kostnader i form av personal och lokalkostnader kvarstår samtidigt som rektors intäkter i form av skolpeng minskar. Detta dilemma kan uppstå oavsett vilken huvudman som bygger en ny modern skola i Norrtälje tätort. Men mot bakgrund av IES särskilda ”profil” finns det större skäl att anta att de kommer att attrahera elever även från landsorten och de mindre tätorterna i kommunen. Det kan innebära att kostnaden för undervisning i de kommunala skolorna totalt sett ökar, vilket indirekt kan innebära högre kostnader i form av högre bidrag till de fristående skolorna.

Det är mycket svårt att på längre sikt bedöma ekonomiska konsekvenser i form av detaljerade beräkningar. Det beror helt på hur befolkningsutvecklingen ser ut i kommunen i stort och hur väl övriga skolor lyckas organisera undervisningsgrupperna. En konsekvens kan bli att skolor kan behöva begränsa antalet elever i en årskurs för att inte riskera kostsamma undervisningsgrupper, även om skolan i övrigt har lokalkapacitet att ta emot fler elever.

### ***Särskilt om lokalkostnader/lokalersättning***

Huvudregeln enligt skolförfattningarna är att en fristående skola ska ersättas för lokalkostnader med kommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Mot bakgrund av att elevantalet ökar totalt sett i kommunen är risken mindre att den genomsnittliga lokalkostnaden per elev ökar i den kommunala verksamheten. Men vid en större andel fristående verksamhet, och om det uppstår överkapacitet i de kommunala skolorna (även inräknat att kommunen behöver ha en viss överkapacitet), finns risk att lokalkostnaden per elev i den kommunala verksamheten ökar, och i förlängningen lokalersättningen till de fristående skolorna.

Det finns åtminstone i närtid ett större behov av platser än vad som kan tillgodoses i de kommunala skolorna i Norrtälje tätort. Om detta platsbehov inte heller kan tillgodoses av fristående huvudmän kan det innebära att kommunen får lösa behovet genom att utöka antalet platser på befintliga kommunala skolor genom att sätta upp paviljonger. Det är dock kostsamt och det måste också beaktas att övriga lokaler såsom idrottshallar och matsalar inte alltid är dimensionerade för att kunna ta emot fler elever än de redan gör idag.

### ***Konsekvenser för skolskjutsorganisationen m.m.***

Etableringen av IES i sig bedöms inte få några negativa konsekvenser för skolskjutsorganisationen. Med nuvarande riktlinjer för skolskjuts får elever som väljer annan skola än den kommunen annars skulle ha placerat eleven i SL-kort om eleven uppfyller avståndsgränserna. I detta avseende bedöms IES etablering endast få marginell påverkan på skolskjutskostnaderna.

Barn- och utbildningskontoret vill dock påtala vikten av att skolplatserna i tätorten räcker till för de elever som bor i tätorten. Om det ändå, trots etablering av IES (eller annan huvudman) uppstår platsbrist i tätorten – kan en situation uppstå där kommunen tvingas ”bussa” elever till skolor utanför tätorten. Det kan i så fall leda till ökade kostnader för skolskjuts. Det innebär också praktiska problem för vårdnadshavare som får längre resväg för lämning och hämtning i fritidshemmet. I dagsläget har ca 90 % av eleverna i åldern 6-9 år, och ca 35 % av eleverna i åldern 10-12 år plats i fritidshem. Detta gälla

I dagsläget (oktober 2020) går 14 elever folkbokförda i Norrtälje i någon av IES skolor utanför kommunen, eller i någon annan fristående grundskola med internationell profil.

### ***Pedagogiska konsekvenser***

Barn- och utbildningskontoret kan inte se att en etablering av Internationella Engelska Skolan i sig innebär några negativa konsekvenser för de kommunala skolornas pedagogik. Indirekt kan det få konsekvenser om det byggs nya och attraktiva skollokaler i tätorten och de kommunala skolorna inte rustas upp i tillräcklig grad. Om det uppstår för stora skillnader i "standard" mellan skolor finns risk att behöriga lärare söker sig till skolor med bättre arbetsmiljö, vilket indirekt kan leda till lägre kvalitet på undervisningen i andra skolor.

Barn- och utbildningskontoret ser med oro på den underhållsskuld och de upprustningsbehov som finns i de kommunala skollokalerna. Attraktiva och ändamålsenliga lokaler är viktiga för en likvärdig undervisning och en god arbetsmiljö för såväl personal som elever även om det inte går att direkt koppla till elevernas resultat. Omoderna och nedslitna lokaler med för många elever på för liten yta kan skapa otrygghet, otrivsel, och utgöra grogrund för trakasserier och kränkande behandling. Det kan i sin tur påverka elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen.

### **Sammanfattande kommentar**

Internationella Engelska Skolan är i dag en etablerad friskolekoncern som bedriver skolor i flera kommuner. Barn- och utbildningskontoret bedömer att Internationella Engelska Skolans etablering i Norrtälje kommun inte medför några påtagliga ekonomiska, organisatoriska eller pedagogiska konsekvenser för Norrtälje kommun som huvudman på kort sikt mot bakgrund av att behovet av skolplatser i Norrtälje tätort är stort. Dock måste de risker för skolstrukturen i övrigt som belysts ovan beaktas och följas upp i kommande lokalresursplaner, och inför nya beslut om kommunens skolorganisation.

Jenny Nordström  
Förvaltningsdirektör  
Barn- och utbildningskontoret

### **Bilagor**

1. En befolkningsprognos över aktuell åldersgrupp (6-15 år) av elever i kommunen.
2. En sammanställning över samtliga kommunala och fristående förskoleklasser, grundskolor och fritidshem i kommunen.
3. En karta som tydligt visar placeringen av de kommunala och fristående grundskolorna i kommunen.