

## Resursfördelningsmodell grundskola, förskoleklass och fritidshem.

### Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

**Bifalla det reviderade förslaget** till ny resursfördelningsmodell för grundskola, förskoleklass och fritidshem att gälla fr o m 2020-01-01

Grundskolenämnden bemyndigas att fatta beslut om ersättningar till fristående grundskolor, förskoleklass och fritidshem.

### Ärendet

#### Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade 2018-12-17 att Grundskolenämnden ska ta fram ett förslag till ny resursfördelningsmodell. Bakgrunden till Kommunstyrelsens beslut är ett uppdrag från Kommunfullmäktiges i budget 2015 gällande ”En översyn av ersättningen till friskolor med tillhörande fritidshem samt ersättningen till de fristående förskolorna ska göras under 2015 i syfte att tillse likvärdiga konkurrensvillkor mellan den kommunala skola och de fristående aktörerna. Kommunstyrelsen ska göra en översyn av ersättningen till skolor där ersättningen följer de enskilda eleverna.” Det beror även på att Regeringskansliet lagt fram en lagrådsremiss 2018-08-30 som innebär förändringar i skollagen (2010:800). Remissen innehåller bland annat att ersättning till enskilda huvudmän för barn och elever som går i fristående förskolor, skolor och fritidshem ska ges med grundbelopp, strukturbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp. Den föreslagna förändringen i skollagen innebär införande av strukturbelopp och att grundbeloppet ska avse en basersättning.

#### Gällande lagar

Skollagen och skolförordningen innehåller regler om ersättning till fristående skolor, förskoleklass och fritidshem. En grundläggande princip, likabehandlingsprincipen, anger att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. I lagrådsremissens förslag anges att strukturbeloppet ska bestämmas efter samma grunder. I förslag till resursfördelningsmodell har detta beaktats.

Övriga grundläggande regler är bland annat:

*Utdrag ur Skolförordningen, 14 kap . Bidrag till enskilda huvudmän*

#### Fastställande av bidrag per kalenderår

1 § Ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska fastställas per kalenderår.

Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

#### Ändringar under löpande budgetår

2 § Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

### **Resursfördelningsmodellens delar**

I förslag till resursfördelningsmodell ingår följande delar:

- Grundbelopp per elev
- Strukturbelopp som ska avse ersättning enligt Skollagen 2 kap 8 b §, Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.
- Tilläggsbelopp som enligt Skollagen 10 kap 39 § ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Förslag till ny resursfördelningsmodell påverkar inte fördelning av tilläggsbelopp eftersom den söks i särskild ordning. Prövningen görs på samma grunder oavsett kommunal eller enskild regi.

### **Sammanfattning av Grundskolenämndens förslag till resursfördelningsmodell**

Grundskolenämnden erhåller ett kommunbidrag som beslutas av Kommunfullmäktige. Detta är grunden för det som ska fördelas i resursfördelningsmodellen.

Från kommunbidraget avräknas kostnader för:

- Nämnd och central administration. Enskilda huvudmän ersätts för sin administration med ett särskilt tillägg om 3% och en moms-kompensation om 6% enligt Skolförordningen 14 kap, 4 §
- Grundsärskola
- Skolskjuts

Avsättning till anslagsfinansierad verksamhet kan beslutas av grundskolenämnden som tex:

- Kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper/specialskolor.
- Andra verksamheter kan vara finansierade via en kombination av anslag och av statsbidrag. Dessa är studiehandledning, modersmålsundervisning och kartläggning av nyanlända elever som är kostnadsfritt för enskilda skolor och skolor i egen regi enligt den nivå som anges i grundskolenämndens budget.

Återstående del av kommunbidraget fördelas i resursfördelningsmodellen. Grundskolenämnden fördelar mellan de olika verksamheterna grundskola, förskoleklass och fritidshem.

### **Resursfördelningsmodell för förskoleklass och grundskola år 1-9**

#### **1. Grundbelopp**

##### **1A Grundbelopp per elev i grundskola år 1-9**

År 1-3        index 1,00

År 4-6        index 1,21

År 7-9        index 1,35

Indexnivåer och deras värden skall löpande prövas av grundskolenämnden inför avgivande av budgetförslag för kommande år.

##### **1B Grundbelopp förskoleklass**

Fördelning per elev av totalt tilldelat grundbelopp till förskoleklassverksamhet.

Grundbeloppen ska vara på en nivå så att en grundskola som erhåller ett minimum av strukturbelopp kan bedriva skolverksamhet.

## 2. Strukturbelopp till förskoleklass och grundskola år 1-9.

### 2A Socioekonomisk fördelning

Modellen beräknar antalet elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan. Modellen bygger på utfall för alla Boråselever.

Modellen resulterar i ett index för var och en av skolorna i kommunen egen regi och enskilda. En skola med en lägre andel elever som riskerar att inte klara målen än genomsnittet får ett index lägre än 100 och en skola med en större beräknad andel som riskerar att inte klara målen får ett index som är högre än 100. Indexet användas som underlag för att fördela strukturbeloppet mellan skolorna.

~~SCB har i sina beräkningar kommit fram till nedanstående~~ Följande förklarande variabler ~~förväntas ge som ger maximal~~ träffsäkerhet ~~beaktat multikorrelation mellan variablerna~~ för Borås stad:

~~— Kön~~

~~— Nyligen invandrad~~

- Högsta utbildning för vårdnadshavare
- Ekonomiskt bistånd
- Bor med en eller båda vårdnadshavarna
- Vårdnadshavarnas inkomst

~~— Human Development Index (HDI)~~

~~— Bostadsområdets sociala tyngd (DeSO)~~

Uppsättningen variabler skall följas upp av grundskolenämnden med stöd av SCB:s regressionsanalys som ger besked om vilken kombination som över tid ger högsta ”percent concordant” (”träffsäkerhet”), ~~beaktat risken för att~~ ~~kompensation utgår för samma orsak flera gånger om.~~

### 2A Ersättning till små skolor på små orter

Vilka skolor och orter som definieras som små fastställs av ~~Grundskolenämnden~~ Kommunfullmäktige.

## Resursfördelningsmodell för fritidshem

### 1 Grundbelopp per elev till fritidshem

För elever i fritidshem delas grundersättningen upp i nivåer, index, efter aktuell årskurs.

År F-3        index 1,3

År 4-6        index 1,0

Indexnivåernas värden och indelning prövas av Grundskolenämnden inför varje års budget.

### 2 Strukturbelopp till fritidshem

Ingen fördelning som härrör sig till elevers olika förutsättningar och behov

#### **Lokalkostnader**

Enskilda huvudmän ersätts för sina lokalkostnader utifrån den genomsnittliga kostnaden för den egna regins lokalkostnader per elev enligt grundregeln, Skolförordningen 14 kap 6 § 1 st .

#### **Övrigt**

Riktade statsbidrag som berörd verksamhet är berättigade till söks separat av respektive huvudman och ingår ej i denna modell.

Ansökning av ersättning från Migrationsverket för asyl- och tillståndssökande görs i särskild ordning.

För mer specificerad information om vilka ställningstaganden m.m. som gjorts hänvisas till Grundskolenämndens förslag till ny resursfördelningsmodell enligt bifogat beslutsunderlag.

#### **Förändringar i jämförelse med Grundskolenämndens förslag**

I denna sammanfattning har följande korrigeringar, förtydligande eller tillägg gjorts i jämförelse med Grundskolenämndens förslag:

- Samma begrepp som används i Skollagen samt i lagrådsremiss 2018-08-30 har använts i sammanfattningen, tex grundbelopp, strukturbelopp samt tilläggsbelopp.
- Strukturbelopp kan omfatta fler fördelningar än enbart socioekonomisk. I denna sammanfattning definieras små skolor på små orter som ett

strukturbelopp och inte som anslagsfinansiering. Korrigeringen innebär även ett tydliggörande av att likabehandlingsprincipen gäller.

- Att det ur tilläggsbeloppet fördelas resurser till särskilda utbildningsgrupper i egen regi stryks eftersom det i förslaget är en otydlighet ifall det strider mot likabehandlingsprincipen.
- Förtydligande ang förskoleklassens grundbelopp och fritidshemmens strukturbelopp.
- Vilka skolor och orter som är små ska definieras av ~~grundskolenämnden~~ Kommunfullmäktige.

### Beslutsunderlag

1. Resursfördelningsmodell för Grundskolenämnden
2. Underlag från SCB, grundskola

För Sverigedemokraterna,

Andreas Exner  
Kommunalråd

Kristian Silbvers  
Ledamot Kommunstyrelsen

## Resursfördelningsmodell för Grundskolenämnden

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslutade 2018-12-17 att grundskolenämnden skall till kommunstyrelsen ta fram förslag till ny resursfördelningsmodell senast 2019-03-31. Bakgrunden till detta uppdrag är dels det uppdrag kommunstyrelsen fick av kommunfullmäktige i budget 2015 om en översyn av ersättning till friskolor, dels den lagrådsremiss som regeringskansliet lade fram 2018-08-30 som föreslår förändringar i skollagen, bl a ersättning till enskilda huvudmän för elever som går i fristående skolor.

Borås stad har sedan 2017 infört en Grundskolenämnd där all grundskoleverksamhet samlats. Detta gör att resursfördelningen kan göras helt enhetlig samt att det finns förutsättningar för kommunfullmäktige att delegera tillämpningen av resursfördelningsmodellen inklusive fastställande av ersättning och utbetalning till fristående skolor till grundskolenämnden med ett helhetsansvar för grundskolan.

Föreliggande förslag till resursfördelningsmodell ger förutsättningarna för en likvärdig fördelning av resurser både inom kommunen och mellan kommun och fristående skolor. Grunden är en fördelning efter elevvolym och elevers olika förutsättningar och behov. Detta ger en tydlig koppling till krav som ställs på kommunerna i Skollagen. Modellen anger ett grundbelopp per elev som består av en grund-resurs utifrån skolform och årskurs samt en strukturensurs utifrån enskild elevs socioekonomiska förutsättningar. Därtill kan skola söka tilläggsbelopp för elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd som inte betalas av den ordinarie resursen.

I arbetet med utformande av detta förslag har andra kommuner studerats särskilt Malmö och Göteborg. Dessa båda kommuner har gjort förändringar av sina respektive resursfördelningsmodeller i samband med att man, liksom Borås, överfört ansvaret för grundskolan från en stadsdels-organisation till en samlad nämnd för grundskoleverksamheten.

## Förslaget i sin helhet

Kommunfullmäktige fastställer årligen det totala kommunbidraget för grundskolenämnden som i sitt budgetbeslut skall fastställa tillämpning av fördelningsmodellen, administrera densamma samt göra utbetalning till fristående verksamhet.

Grundskolenämnden fördelar resurser till politisk verksamhet, central administration, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, skolskjuts samt buffert.

Indelningen följer arbetsformer som tillämpas i staden med förtydligandet att skolskjuts särskiljs då det är kommunfullmäktige som beslutat om ambitionsnivån för skolskjutsverksamheten.

## Förutsättningar

Utgångspunkten vid utformning av en ny modell är att den samlade grundskoleförvaltningen skall ge förutsättningarna för en likvärdig utbildning med god kvalitet där modellen skall vara kompenserande mellan skolor utifrån elevers olika förutsättningar och behov.

Resursfördelningsmodellen hanterar grundskolenämndens kommunbidrag som tilldelas av kommunfullmäktige.

Riktade statsbidrag som berörd verksamhet kan var berättigade till söks separat av respektive huvudman och ingår ej i denna modell. För kommunens egen regi är grunden att varje skola skall kunna tillgodogöra sig sin del av de riktade statsbidragen och ansvarar för underlag för ansökan och återredovisning.

För statsbidraget "likvärdig skola" tillämpas samma principer, parametrar, som vid fördelning mellan skolor som av strukturresursen dvs den socioekonomiska resursfördelningen.

Ansökning av ersättning från Migrationsverket för asyl- och tillståndssökande görs i särskild ordning.

Kommunen skall årligen fastställa ett bidrag till enskilda huvudmän. Bidraget skall grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. För elev som påbörjar utbildning eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret skall hem-kommunen besluta om bidraget omgående. Om kommunen tillskjuter ytterligare medel till den egna verksamheten under året ska motsvarande resurser tilldelas de enskilt bedrivna verksamheterna.

Ersättningen till fristående huvudmän fastställs, enligt nuvarande delegationer, av kommunstyrelsen och ärendet handläggs av Stadsledningskansliet, Ekonomistyrning.

Föreliggande modell avses tillämpas fr.o.m. 2020 och därefter som underlag för grundskole-nämndens årliga budget som först behandlas i augusti 2019 och



sedan slutbehandlas i december 2019. Detta ger möjlighet att delegera till grundskolenämnden att fastställa och utbetala ersättning till fristående skolor.

### Analys och överväganden

Förslaget till resurstilldelning är konstruerad med en (1) grundresurs per elev som varierar mellan ett antal intervall årskurser. En strukturresurs (2) som ofta benämns socioekonomisk del. En tilläggsresurs (3) finns som kan sökas av enskilda huvudmän. I egen regi fördelas resurser till särskilda utbildningsgrupper i övrigt söker egna skolor på samma sätt som enskilda.

Som omvärldsbevakning har ett antal andra kommuner studerats, SKL:s genomlysning av praxis i kommunsverige, det stöd SCB tillhandahåller för kommuner och Skolverket.

Enligt gjorda simuleringar SCB gjort åt Borås når SCB:s modell en träffsäkerhet på 79,7 %. **Multikorrelationen mellan de förklarande variablerna redovisas dock ej och det är därmed svårt att avgöra hur stor del av informationen hos en förklarande variabel redan "informerar" av en annan förklarande variabel. Vissa av variablerna är däremot av naturliga skäl korrelerade samtidigt som sannolikheten mellan andra variabler är hög, baserat på studier genomförda av SCB. Ett exempel på detta fenomen med hög sannolikhet är att man som nyanländ är bosatt i bostadsområde med social tyngd. Grundskolenämnden skall anpassa variablerna utifrån SCB:s simulering av hur träffsäkerheten kan bibehållas på en hög nivå över tiden. samtidigt som risken för dubbelkompensation till individer minimeras.**

En förändring av resursfördelningen innebär att tidigare beslut som avser resursfördelning inom grundskolans verksamheter ersätts med ett nytt arbetssätt och nya regler som följer av föreliggande förslag.

### Resursfördelning – styrprinciper

Utifrån det först preliminära och sedan slutgiltiga kommunbidrag som avsätts till Grundskole-nämnden upprättas förslag till budget enligt kommunstyrelsens anvisningar och justeras därefter utifrån kommunfullmäktiges beslut om kommunbidrag.

Inledningsvis avsätts medel till nämnd och central administration. Skolformen särskola budgeteras med särskild grundresurs. Skolskjuts är fri nyttighet för alla skolor i egen och enskild regi.

Enskilda huvudmän ersätts för sina lokalkostnader enligt ett genomsnitt för stadens skolor enligt den s.k. huvudregeln. Enskilda ersätts för sin administration med ett särskilt tillägg om 3% och en moms-kompensation om 6% båda enligt särskild lagstiftning.

Vissa särskilda skolverksamheter kan av grundskolenämnden väljas att anslagsfinansieras direkt såsom kommundemensamma särskilda undervisningsgrupper, **för bland annat utåtagerande barn och särskilt begåvade**. Detta gäller även det utökade kommunbidraget till små skolor på små orter.

Andra verksamheter kan vara finansierade via en kombination av anslag och del av statsbidraget etableringsersättning. Dessa är studiehandledning, modersmålsundervisning och kartläggning av nyanlända elever som är kostnadsfritt för enskilda skolor och skolor i egen regi enligt den nivå som anges i grundskolenämndens budget.

Slutligen ersättning för lokaler där enskilda huvudmän ersätts utifrån den genomsnittliga kostnaden för den egna regins lokalkostnader.

## Modell för grundskola

### 1. Grundresursen till grundskola

*I samband med årets budget skall GRN ta ställning till andel till grundresurs samt ett index som anger en viktning på hur resurserna skall fördelas mellan olika stadier. Utifrån senaste analysen av undervisningstid per stadium mm blir fördelningen:*

År 1-3            index 1,00

År 4-6            index 1,21

År 7-9            index 1,35

Indexnivåer och deras värden skall löpande prövas av grundskolenämnden inför avgivande av budgetförslag för kommande år. Denna har bäring på bl. a personaltäthet och skillnader i timplaner.

### 1. Strukturresurs inom förskoleklass och grundskola år 1-9.

Modellen beräknar antalet elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan. Modellen bygger på utfall för alla Boråselever.

Modellen resulterar i ett index för var och en av skolorna i kommunen egen regi och enskilda. En skola med en lägre andel elever som riskerar att inte klara målen än genomsnittet får ett index lägre än 100 och en skola med en större beräknad andel som riskerar att inte klara målen får ett index som är högre än 100. Indexet användas som underlag för att fördela strukturresursen mellan skolorna. Grundskolenämnden skall årligen pröva andelen av grundbeloppet som fördelas utifrån socio-ekonomiska kriterier utifrån skolor som erhåller ett minimum av strukturersättning har förutsättningar och är hänvisade till att bedriva verksamheten inom sin anvisade grundresurs.

SCB har i sina beräkningar kommit fram till nedanstående Följande förklarande variabler ~~som ger~~ förväntas ge maximal träffsäkerhet för Borås stad, **beaktat risken för dubbelkompensation:**

- ~~— Kön~~
- ~~— Nyligen invandrad~~
  - Högsta utbildning för vårdnadshavare
  - Ekonomiskt bistånd
  - Bor med en eller båda vårdnadshavarna
  - Vårdnadshavarnas inkomst
- ~~— Human Development Index (HDI)~~
- ~~— Bostadsområdets sociala tyngd (DeSO)~~

Fler variabler har testats men har avförts när SCB visat att de minskar träffsäkerheten.

Uppsättningen variabler skall följas upp av grundskolenämnden med stöd av SCB:s regressionsanalys som ger besked om vilken kombination som över tid ger högsta ”percent concordant” (”träffsäkerhet”). **– samtidigt som risken för dubbelkompensation ska minimeras.**

## 2. Tilläggsbelopp

Tilläggsbeloppet är inte beroende av föreslagen modell för enskilda huvudmän utan är samma konstruktion som redan gäller och tillämpas. De skall söka i särskild ordning. Enligt skollagen 10 kap 39§ ska tilläggsbelopp lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller skall erbjudas modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

För elever i egen regi görs denna prövning på samma grunder som för enskilda utförare.

## Modell för fritidshem

För elever i fritidshem delas grundersättningen upp i nivåer, index, efter aktuell årskurs.

*I samband med årets budget skall Grundskolenämnden ta ställning till ett index som anger en viktning på inriktningen hur resurserna skall fördelas. Tidigare praxis har utgått från nedanstående fördelning:*

0-3 index 1,3

4-6 index 1,0

Indexnivåernas värden och indelning prövas av Grundskolenämnden inför varje års budget.

### Sammanfattning resursfördelning

Resursfördelningsmodell	Förskoleklass	Grundskola			Fritidshem	
		Åk F	Åk 1-3	Åk 4-6	Åk 7-9	Åk 1-3
<b>Grundbelopp:</b>						
a) Grundresurs	x	x	x	x	x	x
b) Strukturresurs	x	x	x	x	-	-
<b>Tilläggsresurs</b>	Söks av enskild skola hos elevhälsan	Extra resurs per berörd elev				
<b>Övrig verksamhet:</b>						
Modersmål o studiehandledning samt kartläggning (CFL)	Anslag/fri nyttighet för alla skolor					
Extra resurs till små skolor på små orter	Anslag					
SU-grupper som t ex	Anslag					
A-resurs	Anslag					
Kommunikationsklass	Anslag					
Sjukhusskolan	Anslag					
Lokaler enligt särskild modell						

Verksamheter som drivs av enskild huvudman i annan kommun.

Ersättningen utgörs av ett grundbelopp per elev samt i förekommande fall ett individuellt tilläggs-belopp. För fristående verksamhet i annan kommun sker fastställandet av grundbelopp på samma principer som fastställandet av bidrag till fristående verksamhet inom kommunen med den skillnaden att strukturersättningen beräknas som ett genomsnitt av verksamhet i annan kommun.

#### Interkommunal ersättning

För ersättning till annan kommun fastställs grundbeloppet enligt samma principer som till kommunal verksamhet inom kommunen. Strukturersättningen beräknas som ett genomsnitt av verksamheten i kommunen.

Vid interkommunal ersättning utgår ingen ersättning för mervärdesskatt s.k. momskompensation. För interkommunal ersättning gäller, till skillnad från bidrag till fristående huvudmän, att kommunerna är fria att ingå överenskommelse och avtal om ersättning för mottagande av barn från annan kommun utöver vad som framgår av skollagen.

Borås har ingått särskilt avtal med sjuhäradskommunerna vilket inte föreslås ändras till följd av föreliggande förslag.

#### **Utbetalning av grundbeloppet**

Grundbeloppet utbetalas per månad baserat på antalet placerade elever den 15:e varje månad. En avstämning görs månadsvis med berörda skolor.

För juli och augusti sker en avstämning mot antalet i september.

#### **Beslutsmeddelande**

Varje enskild huvudman som i sin verksamhet har elever som är bosatta i Borås får ett besluts-meddelande avseende Grundskolenämndens beslut om bidrag i form av grundbelopp. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med överklagandehänvisning som bifogas beslutsmeddelandena.