

UTREDNING OM UTFORMNING AV LIKVÄRDIGHETSRESURSEN TILL FÖRSKOLEKLASS OCH GRUNDSKOLOR I NACKA

UBN 2022/87
20220429
Utbildningsenheten

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund och uppdrag	2
2.	Nuvarande resursfördelningssystem	2
2.1.	Checksystem och likvärdighetsresurs	2
2.2.	De olika delarna i likvärdighetsresursen.....	3
2.2.1.	Nyanländresurs	3
2.2.2.	Struktur tillägg.....	3
2.2.3.	Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd.....	4
2.2.4.	Övriga tilläggsbelopp	5
3.	Jämförelse med andra kommuners resursfördelningssystem	5
4.	Möjliga förändringar i finansieringssystemet	6
4.1.	Struktur tillägg.....	6
4.1.1.	Förändrad modell?.....	6
4.1.2.	Mer eller större andel av resurserna?.....	8
4.2.	Nyanländresurs	8
4.2.1.	Även omfatta förskoleklass?	8

I. Bakgrund och uppdrag

Resursfördelningen i utbildningssystemet i Nacka görs genom checkar och en likvärdighetsresurs, som består av strukturtillägg, nyanländresurs och tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd, samt vissa övriga ersättningar.

Utbildningsenheten fick i början av år 2022 i uppdrag av utbildningsnämndens ordförande och kommunstyrelsens ordförande att se över kommunens modell för likvärdighetsresurs till förskoleklass och grundskolor. Bakgrunden var att synpunkter framkommit på att resursfördelningen inte i tillräckligt hög grad kompenserar skolor med många elever med utländsk bakgrund för deras merkostnader.

Resurserna i likvärdighetsresursen ska fördelas med största möjliga träffsäkerhet så att resurser går till de barn och elever som bäst behöver dem. Ambitionen är att fördelningsmodellen ska ge skolor med olika behov hos eleverna likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Resursfördelningen omfattar alla elever i Nacka och alla skolor i Nacka.

Likvärdighetsresursens utformning såg senast över 2020¹. Översynen genomfördes då av två konsulter. Konsulterna bedömde efter sin granskning att modellen i det stora hela var välfungerande, och att ersättningar i stora drag låg i linje med gällande regelverk, forskning och bästa praktik. De såg heller ingen utbredd kritik mot hur fördelningen som helhet landar på skolorna bland de huvudmän och rektorer. Med anledning av översynen justerades modellen för strukturtillägg i grundskolan något. Ett av förslagen i utredningen var att införa ett strukturtillägg i förskolan, och från och med 2022 finns ett sådant som ersätter den tidigare språkförstärkningspengen, och som omfördelar mer resurser än tidigare.

2. Nuvarande resursfördelningssystem

2.1. Checksystem och likvärdighetsresurs

Totalt fördelas drygt 3 miljarder kronor till anordnare av utbildning från förskola till gymnasieskola i Nacka år 2022. Merparten, 91 procent går ut i checkar, eller grundbelopp, där beloppet bestäms av vilken skolform och årskurs det gäller eller, i gymnasieskolan, vilket program eleven går på. Nio procent av resurserna fördelas genom den så kallade likvärdighetsresursen.

Störst andel resurser, 44 procent, går till grundskolan, som också har störst andel av barn och elever.

¹ Översyn av likvärdighetsgarantin i Nacka kommun, Vilna/Strategirådet, re till utbildningsnämnden september 2020.

Skolform tkr	Checkbelopp / programpeng	Nyanländ- resurs	Struktur- tillägg	Modersmål	Omfattande behov av särskilt stöd	Lovskola	Skolskjuts	SIS- kostnader	Totalt	Fördelning
Förskola & PO	777 006	0	14 062	0	43 302	0	960	0	835 330	27,7%
Fritidshem	202 855	0	0	0	6 329	0	0	0	209 184	6,9%
Förskoleklass	64 403	0	3 210	1 800	5 921	0	0	0	75 334	2,5%
Grundskola	1 206 405	11 000	30 382	22 350	64 083	50	6 240	750	1 341 260	44,5%
Grundskola	34 308	0	0	0	19 464	0	13 920	0	67 692	2,2%
Gymnasieskola	441 576	0	3 000	250	5 002	0	0	0	449 828	14,9%
Gymnasiesärskola	22 017	0	0	0	9 653	0	2 880	0	34 550	1,1%
Summor	2 748 570	11 000	50 654	24 400	153 754	50	24 000	750	3 013 178	100,0%

2.2. De olika delarna i likvärdighetsresursen

2.2.1. Nyanländresurs

Nyanländresurs går till nyanlända elever i grundskolan enligt skollagens definition, dvs eleven ska tidigare ha varit bosatt utomlands och påbörjat sin utbildning i Sverige senare än höstterminens start det år eleven fyller sju år. Eleven är inte längre nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige. Nyanländresurs ges inte i förskolan eller förskoleklass.

Resursens storlek beror på vilken årskurs eleven går i. Generellt gäller att ju senare en elev anländer till Sverige desto svårare har eleven att uppnå målen och därför är nyanländresursen högre för nyanlända elever i de senare årskurserna.

Resursen bestäms också av vilket land eleven kommer ifrån. Här används HDI, Human Development Index, ett index som FN tagit fram som används för att jämföra välståndet i olika länder. HDI är en sammanvägning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNP och delas in i fyra grupper. Två grupper används i resursfördelningen:

- Grupp 1-2, mycket högt och högt HDI (den lägre ersättningsnivån)
- Grupp 3-4, medel och lågt HDI (den högre ersättningsnivån).

Nyanländresurs för grundskola 3) Skolpeng * faktor	HDI-grupp 1-2 faktor	HDI-grupp 3-4 faktor
Första året i Sverige	0,80	1,20
Andra året i Sverige	0,60	0,90
Tredje året i Sverige	0,40	0,40
Fjärde året i Sverige	0,20	0,20

2.2.2. Struktur tillägg

Struktur tillägg i förskoleklass och grundskola har beräknats av Statistiska Centralbyrån (SCB). Modellen som används baseras på standardmodellen för landets kommuner men har justerats med hänsyn till att Nacka har nyanländresurs så att faktorn utländsk bakgrund inte ger dubbel ersättning. Beräkningarna har SCB gjort med en logistisk regressionsmodell. Som mått på måluppfyllelse används om eleven inte når behörighet till gymnasieskolans

yrkesprogram eller saknar godkänt betyg i minst två ämnen. Modellen omfattar variablerna

- Kön
- Utländsk bakgrund; Invandrad för 3-6 resp mer än 6 år sedan
- Vårdnadshavares högsta utbildning
- I familj med ekonomiskt bistånd
- Bor med vårdnadshavare

Variablerna har viktats efter dess betydelse för måluppfyllelsen i årskurs 9, vilket skattas med data för de senaste fem åren i Nacka. Med hjälp av modellen och statistik om de olika variablerna för varje förskoleklass resp grundskola, har SCB beräknat en förväntad andel av eleverna på respektive enhet som inte når målen, vilket bestämmer storleken på enhetens strukturtillägg. Diagrammet nedan visar den skattade andelen per grundskola i Nacka som används för beräkningen av strukturtillägget 2022.

2.2.3. Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd

Tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd beslutas utifrån en individuell bedömning av ansökningar från skolorna. Bedömningarna görs av utbildningsenhetens resurssamordnare. Tilläggsbeloppet avser extraordinära åtgärder. Ordinarie skolpeng inkluderar resurser för extra anpassningar och särskilt stöd till barn och elever i behov av stöd. Tilläggsbelopp ges i Nacka till både kommunala och fristående skolor. Fristående skolor kan överklaga besluten till domstol, vilket innebär att

det finns en rättspraxis över vad som krävs för att en skola ska ha rätt till tilläggsbelopp för en elev.

2.2.4. Övriga tilläggsbelopp

Tilläggsbelopp finns också för modersmålsersättning för elever i förskoleklass, grund- och grundsärskola samt gymnasie- och gymnasiesärskola som läser modersmål. Ett annat tilläggsbelopp gäller obligatorisk lovskola. Tilläggsbeloppet är ersättning för den lovskola som huvudmannen är skyldig att erbjuda. Det innebär lovskola för elever som har avslutat årskurs 8 och som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan samt för elever som har avslutat årskurs 9 och som inte uppnått gymnasiebehörighet.

3. Jämförelse med andra kommuners resursfördelningssystem

En sammanställning över några kommuners grundbelopp och strukturtillägg har gjorts, se tabellen nedan.

Några av kommunerna har en nyanländresurs, men den finns inte med i denna jämförelse, och inte heller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av stöd eller övriga ersättningar. Resursfördelningssystemen i de olika kommunerna kan även innehålla andra olikheter, varför jämförelsen bör tolkas med viss försiktighet.

Tabellen indikerar att Stockholm skiljer sig från övriga kommuner, genom att Stockholm har en högre sammantagen ersättningsnivå, men också genom att en större andel av ersättningen fördelas genom strukturtillägg. Även Sigtuna och Upplands Bro fördelar en jämförelsevis stor andel av ersättningen i strukturtillägg.

Ersättningsnivåer varierar beroende på vilken årskurs som jämförs. Nackas ersättning ligger ungefär som övriga kommuners, undantaget Stockholm. I årskurs 7 ligger Nackas ersättning högt.

Andelen resurser som fördelas i strukturtillägg varierar mellan kommunerna från noll till 8-12 procent i Stockholm. Andelen i Nacka är 2-3 procent.

Tabell 1: Kommunjämförelse 2022. Röda värden är höga i förhållande till andra kommuner, blå värden låga.

	Danderyd	Järfälla	Lidingö	Nacka	Sigtuna	Sollentuna	Solna	Stockholm	Sundbyberg	Tyresö	Täby	Upplands Bro	Upplands-Väsby	Vallentuna	Vaxholm	Värmdö	Österåker
Grundbelopp och strukturtillägg, kr per elev																	
Förskoleklass inkl fritids	100 022	93 419	120 232	107 284	92 124	113 803	108 833	152 237	106 288	124 174	89 803	46 134	93 830	111 568	112 509	119 808	99 983
Åk 1 inkl fritids	126 619	99 214	120 232	121 034	121 858	117 555	108 833	152 277	119 274	132 189	114 791	116 910	117 284	111 568	120 321	123 200	113 015
Åk 4	81 678	63 314	87 872	82 948	82 557	84 405	81 231	102 764	83 202	84 308	75 684	89 368	82 325	76 868	79 914	88 036	79 904
Åk 6	86 022	75 214	94 321	82 948	82 557	100 783	81 231	102 764	83 202	84 308	90 236	89 368	93 206	90 118	91 639	88 036	96 126
Åk 7	96 785	80 214	94 321	103 724	94 015	100 783	85 831	117 518	95 327	94 235	90 236	107 780	93 206	90 118	91 639	96 447	96 126
Strukturtillägg, kr per elev																	
FKL	0	3 219	448	2 200	4 735	4 253	3 531	12 271	6 091	5 093	0	0	2 714	2 818	0	1 976	0
Åk 1-9	0	2 614	448	2 200	8 096	4 253	3 531	12 271	6 091	5 093	0	8 900	2 714	2 818	0	1 976	0
Andel strukturtillägg																	
FKL	0,0%	3,4%	0,4%	2,1%	5,1%	3,7%	3,2%	8,1%	5,7%	4,1%	0,0%	0,0%	2,9%	2,5%	0,0%	1,6%	0,0%
Åk 1	0,0%	2,6%	0,4%	1,8%	6,6%	3,6%	3,2%	8,1%	5,1%	3,9%	0,0%	7,6%	2,3%	2,5%	0,0%	1,6%	0,0%
Åk 4	0,0%	4,1%	0,5%	2,7%	9,8%	5,0%	4,3%	11,9%	7,3%	6,0%	0,0%	10,0%	3,3%	3,7%	0,0%	2,2%	0,0%
Åk 6	0,0%	3,5%	0,5%	2,7%	9,8%	4,2%	4,3%	11,9%	7,3%	6,0%	0,0%	10,0%	2,9%	3,1%	0,0%	2,2%	0,0%
Åk 7	0,0%	3,3%	0,5%	2,1%	8,6%	4,2%	4,1%	10,4%	6,4%	5,4%	0,0%	8,3%	2,9%	3,1%	0,0%	2,0%	0,0%

Stockholm har en liknande fördelningsmodell för strukturtillägg som Nacka men Stockholms modell tar även hänsyn till vårdnadshavarnas inkomst, skolenhetens sociala tyngd samt bostadsområdets sociala tyngd. I strukturtillägget i Stockholm ingår även det statliga likvärdighetsbidraget som delfinansier till de kommunala skolorna.

Ersättningen till Stockholmsskolorna varierar stort, från 2 000 kr till 50 000 kr per elev. Snittersättningen/elev i Stockholm är 12 000 kr (att jämföra med Nackas 2 200 kr/elev).

Stockholm har utöver strukturtillägget även en resurs för nyanlända.

4. Möjliga förändringar i finansieringssystemet

Med anledning av de synpunkter som framkommit har utbildningsenheten sett över befintliga modeller för att se om det finns något i modeller som behöver justeras eller utvecklas. Utgångspunkten är att modellerna ska ge alla skolor likvärdiga förutsättningar, men finns det delar som har brister?

Utbildningsenheten har kommit fram till några förändringar som kan övervägas.

4.1. Strukturtillägg

4.1.1. Förändrad modell?

Den statistiska modellen som omfördelar resurser kan ses över i syfte att bättre spegla behoven på olika skolor. Utbildningsenheten har under våren kontaktat SCB för att höra om vilka olika modeller som SCB tar fram för andra kommuner.

Den modell som Nacka använder används i många andra kommuner, men en del kommuner, bland annat Stockholm och Malmö har valt mer komplexa modeller. Det statliga likvärdighetsbidraget fördelas också med

liknande modell som också kan övervägas. Variabler som används i dessa modeller utöver de som redan ingår i Nacka är

- Vårdnadshavares inkomst.
- Antal syskon
- Nyinvandrad 0-3 år (nollas i Nackas modell med hänvisning till nyanländresursen)
- HDI, om nyinvandrad ingår.
- Skolenhetens sociala tyngd. Skolorna delas in i fyra nivåer efter förväntad andel elever som inte når målen utifrån bakgrundsfaktorer för eleverna på skolan. Skoltyngden baseras alltså på hur socioekonomin ser ut för eleverna i den aktuella skolan. Alla elever på samma skola får samma skoltyngd. Elever som går i en skola där hög andel elever inte förväntas nå målen får via skoltyngden en lägre förväntan på resultat, jämfört med en elev som har samma individuella förutsättningar, men som går på en skola där fler förväntas nå målen.
- Elevers bostadsområdes sociala tyngd. Bostadsområdena delas in i fyra nivåer efter andel elever som inte förväntas nå målen utifrån olika bakgrundsfaktorer. Boendetyngden skapas utifrån hur det ser ut för de elever som är folkbokförda i det aktuella området där eleven bor. Är det en hög koncentration av elever som inte förväntas nå målen i bostadsområdet, blir det en hög boendetyngd. Här kan elever på samma skola ha olika boendetyngd.

Det spelar ingen roll var skolan är belägen utan bägge tyngdvariablerna utgår från eleverna på den egna skolan, men i olika avseenden.

Tyngdvariablerna innebär att skolor där behoven enligt modellen skattas som större får extra tillskott. SCB menar att det är inte självklart att de bör vara med, utan att det är en bedömningsfråga och att dessa variabler nog är mest lämpade för stora kommuner med många skolor och stor skillnad i socioekonomi mellan skolorna.

Enligt SCB innebär en modell som inkluderar dessa variabler att variationen i elevresultat förklaras i något högre grad än i den något enklare modell som Nacka har nu, men skillnaden blir inte så stor. Spridningen i ersättningen mellan skolor blir större med dessa tyngdvariabler än i nuvarande modell.

Utbildningsenheten har nu beställt beräkningar av olika modeller från SCB för att kunna analysera olika utfall senare i vår. Beslut om utformning av strukturtillägg nästkommande år tas normalt i internbudgeten för utbildningsnämnden i december.

4.1.2. Mer eller större andel av resurserna?

I dag fördelas 2,4 procent av resurserna i förskoleklass och grundskola i strukturtillägget. En del kommuner har inget strukturtillägg alls, men andra kommuner fördelar mer av de totala resurserna genom strukturtillägg än vad Nacka gör. Vilken andel som är optimal är svårt att avgöra. Om mer resurser läggs in i nuvarande modell för strukturtillägget, eller resurser förs över från grundbeloppet till strukturtillägget, då ökar ersättningen till skolor med stora behov enligt modellen.

Detta är frågor att överväga inför kommande Mål och budget.

4.2. Nyanländresurs

4.2.1. Även omfatta förskoleklass?

Nyanländresurs ges idag från och med årskurs 1 i grundskolan. Skälet till att förskoleklass inte omfattas idag är att de inte ingår i Skolverkets definition av nyanlända, men det förefaller rimligt att nyanlända elever i förskoleklass också har behov av stöd och att skolor därmed behöver kompensation för de merkostnader det innebär.

En utökning så att även förskoleklass omfattas av nyanländresurs skulle medföra en uppskattad årskostnad på 700 000 kronor med nuvarande antal nyanlända.

Ersättningsnivåerna i nyanländresursen kan också ses över.

Nyanländresursens utformning beslutas normalt inför nästkommande år i internbudgeten för utbildningsnämnden i december, men en utökning innebär behov av en ökad likvärdighetsresurs vilket beslutas i Mål och budget.