

Förslag till modell för fördelning av tilläggsersättning för nyanlända

Under 2015 ökade antalet nyanlända elever i staden kraftigt och en ny modell med nyanländpeng inom grundskola infördes i budget 2016. Modellen tar dock inte hänsyn till den nyanländes skolbakgrund eller hur länge eleven varit i landet utan infördes som en övergångslösning. Utbildningsförvaltningen fick därför i budgeten för år 2016 i uppdrag att utreda en differentierad modell för nyanländpeng i grundskolan.

Syfte och mål

Syftet med resursfördelningsmodellen är att säkerställa goda ekonomiska förutsättningar för skolorna. Skolorna ska ha rimliga förutsättningar att ge alla elever en likvärdig utbildning utifrån elevernas förutsättningar och socioekonomiska bakgrund. Skolorna ska ha rimliga förutsättningar för att kunna ta emot nyanlända elever med kort varsel.

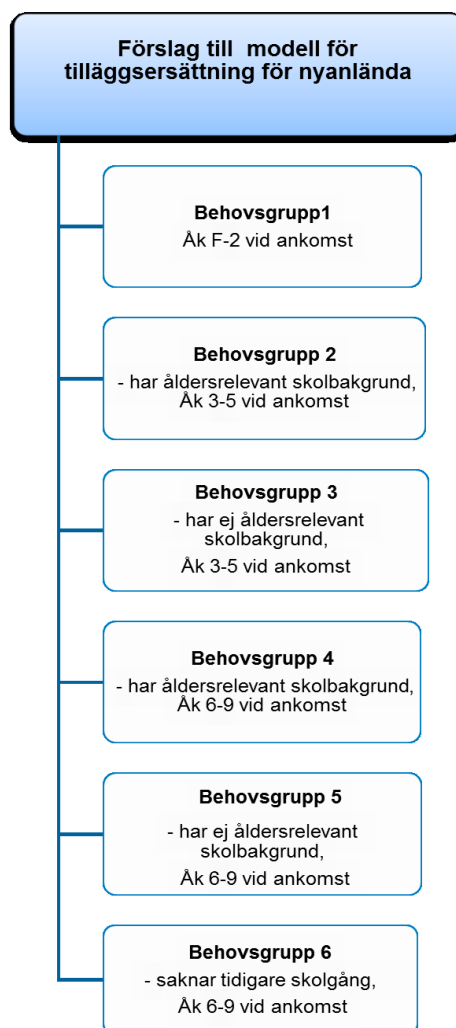
Målet med denna översyn har varit att ta fram differentierad modell för nyanländpeng för grundskolan som:

- ger skolorna rimliga och rättvisa ekonomiska förutsättningar för att ta emot nyanlända elever,
- tar hänsyn till den nyanländes skolbakgrund och hur länge eleven varit i landet,
- ryms inom budgetramen,
- är tydlig, transparent och lätt att förstå,
- inte kräver stora administrativa insatser för att tillämpa och som
- genom systemstöd kan betalas ut med automatik till respektive skola.

Förslag till ny modell

Översynens förslag till ny modell för nyanländpeng innebär en modell som bygger på en indelning av de nyanlända eleverna i behovsgrupper utifrån en individuell bedömning. Indelningen sker i sex behovsgrupper där kriterierna skolbakgrund och ålder vid ankomst till Sverige avgör vilken behovsgrupp eleven tillhör. Modellen innebär att skolan får ett belopp per elev utifrån vilken behovsgrupp eleven tillhör. Ersättningen utbetalas under 4 år och minskas årligen enligt en trappstegsmodell. Den nya modellen föreslås få benämningen ”tilläggsersättning för nyanlända”.

Då tilläggsersättning för nyanlända förutsätts ersätta skolorna för de extrakostnader som uppstår på grund av att eleven är nyanländ föreslås att variabeln invandringsår 0-4 år utgår från den socioekonomiska ersättningsmodellen. Kriteriet invandringsår i den nuvarande socioekonomiska modellen tar hänsyn till hur länge eleven varit i Sverige från 0 till 6 år. Förslaget att ta bort invandringsår från 0-4 år innebär att elever som varit i Sverige i 5-6 år kommer att vara kvar som en variabel i den socioekonomiska ersättningsmodellen. Det gör att variabeln inflyttad från annat land ingår i den socioekonomiska ersättningsmodellen under två år efter att tilläggsersättning för nyanlända upphört.



Förslag modell för tilläggsersättning för nyanlända	Behovsgrupp 1	Behovsgrupp 2	Behovsgrupp 3 har ej åldersrelevant skolbakgrund	Behovsgrupp 4	Behovsgrupp 5	Behovsgrupp 6
Antal år i Sverige		har åldersrelevant skolbakgrund	har åldersrelevant skolbakgrund	har åldersrelevant skolbakgrund	har ej åldersrelevant skolbakgrund	saknar tidigare skolgång
Belopp i kr	Åk F-2 vid ankomst	Åk 3-5 vid ankomst	Åk 3-5 vid ankomst	Åk 6-9 vid ankomst	Åk 6-9 vid ankomst	Åk 6-9 vid ankomst
År 1	40 000	40 000	60 000	70 000	90 000	100 000
År 2	30 000	30 000	50 000	60 000	80 000	90 000
År 3	20 000	20 000	40 000	50 000	70 000	80 000
År 4	10 000	10 000	30 000	40 000	60 000	70 000

Modellen bygger på antagandena om att ålder vid ankomst till Sverige och om eleven har åldersrelevant skolbakgrund påverkar vilket behov av stöd eleven har för att uppnå skolans mål. Således ger modellen mera resurser ju äldre eleven är vid ankomst till Sverige. Mer resurser ges också om eleven saknar åldersrelevant skolbakgrund. Modellen tar även hänsyn till att behovet är störst när eleven kommer till Sverige för att sedan minska ju längre eleven gått i skola i Sverige.

Modellen innebär att hänsyn tas till individuella behov i och med att ersättningen utgår från en kartläggning där en bedömning om tidigare skolbakgrund görs. En individuell bedömning bedöms bidra till en mer träffsäker resursfördelning än generella kriterier. START Stockholm kommer att ha uppdraget att göra denna kartläggning för samtliga nyanlända elever som ska tilldelas ersättning, från såväl kommunala som fristående skolor.

Definitionen av en nyanländ elev föreslås utgå från skollagens definition med tillägget att även elever i förskoleklass ingår. Det innebär att modellen kommer att omfatta såväl asylsökande och barn och ungdomar som fått uppehållstillstånd, som barn och ungdomar som vistas i landet utan tillstånd och så kallade diplomatbarn. Elever i förskoleklass ska ha flyttat till Sverige tidigast den 1 juli det år de börjar i förskoleklass. Elever från Norge och Danmark föreslås inte vara berättigade till tilläggsersättning för nyanlända.

Utbetalning föreslås ske månadsvis till den skola där eleven är inskriven. Ersättningen följer eleven, en så kallad ”ryggsäcksmodell”, vilket innebär att skolorna får resurser direkt när eleven börjar på skolan och då kostnader börjar uppstå. Detta innebär en högre precision i resursfördelningen än när invandringsår finns med i den socioekonomiska modellen där nya elever endast får genomslag vid ett tillfälle per år.

Principen med ersättningen för modersmålsundervisning föreslås kvarstå enligt nuvarande modell.

Ersättningsnivåerna per elev/år i modellen varierar mellan 10 000 kr och 100 000 kr utifrån behovsgrupp och tid i Sverige. En kalkylerad snittnivå för samtliga nyanlända elever beräknas bli ungefär 50 000 kr/elev/år. Skillnaden i ersättning mellan de olika behovsgrupperna och även mellan hur länge eleven varit i Sverige är schablonmässigt uppskattade. Skillnaden i ersättning mellan äldre (åk 6-9) och yngre elever (åk F-5) är större än skillnaden mellan elever som har åldersrelevant skolbakgrund eller inte. Minskningen av ersättning utifrån hur länge eleven varit i Sverige sker enligt en trappstegsmodell där beloppet minskar med 10 000 kr per år. Efter 4 år utgår inte längre någon tilläggsersättning för nyanlända.

Antal elever

För höstterminen 2016 utbetalades nyanländpeng för 2 010 elever varav 791 asylsökande och 1 219 övriga nyanlända i skolor i egen regi. Därutöver tillkommer cirka 100 nyanlända som går i fristående skolor. Ersättning enligt budget 2016 betalades ut för de elever som är inskrivna tidigast den 1 januari 2015. Det innebär att antal nyanlända enligt den föreslagna modellen, där man är nyanländ i 4 år, är betydligt fler. Troligen är det omkring 3 900 elever. Antalet elever som ska ersättas enligt modellen kommer dock sannolikt att variera kraftigt från år till år.

När det gäller fördelningen av de nyanlända eleverna mellan skolorna kan följande sägas. 110 av 120 skolor i egen regi fick nyanländpeng under 2016, vilket innebär att de flesta skolorna har nyanlända elever. Det är 55 skolor som har 15 eller fler nyanlända och 25 skolor har högst 5 nyanlända.

Konsekvenser av modellen

Genom den föreslagna modellen bedöms resursfördelningen i högre utsträckning följa individuella behov. En modell där skolorna får ersättning direkt när eleven börjar på skolan och därmed en omedelbar ekonomisk kompensation för de kostnader som uppstår kan tänkas bidra till att fler skolor tar emot fler nyanlända elever.

En simulering har gjorts över vilka ekonomiska effekter den nya modellen kan tänkas få för skolorna. En simulering av hur den socioekonomiska ersättningen fördelas per skola om variabeln invandringsår tas bort tillsammans med en bedömning över ersättning för nyanlända enligt den nya modellen har gjorts. Detta

har jämförts med den ersättning varje skola får enligt nuvarande ersättningsmodeller.

Resultatet av detta visar bland annat att för 186 av 250 skolor blir förändringen mindre än 2 000 kr per elev och år. 17 skolor skulle få en minskning på mer än 2 000 kr per elev och 47 skolor skulle få en ökning på mer än 2 000 kr per elev och år. För enstaka skolor kan minskningen bli mellan 10 000 och 14 000 kr per elev och år medan några skolor kan få en ökning med upp emot 10 000 kr per elev och år.

Konsultbolaget SWECO har på uppdrag av projektgruppen undersökt hur den socioekonomiska ersättningsmodellen påverkas om de nyanlända eleverna exkluderas ur modellen. Denna undersökning har kommit fram till att den går att använda även fortsättningsvis utan att den förlorar sitt syfte att omfördela resurser efter elevernas olika behov. SWECO föreslår dock även att en översyn om att eventuellt förändra kriterierna i den socioekonomiska ersättningsmodellen bör göras. Detta för att om möjligt göra modellen mera träffsäker. Förvaltningen har därför inlett en sådan översyn och kommer att återkomma med eventuella förslag till förändring i verksamhetsplanen för år 2018.

Finansiering och budgetfrågor

Ett av målen i förutsättningarna för denna utredning är att den nya modellen ska rymmas inom befintlig budgetram. De delar i budget som påverkas av tilläggsersättning för nyanlända är den socioekonomiska ersättningen (1 090 mnkr), del av strukturersättningen (10 mnkr) och intäkter för statsbidrag från Skolverket och Migrationsverket.

En prognos över kostnaderna för utbetalning av tilläggsersättning för nyanlända enligt den nya modellen för 3 900 elever uppgår till cirka 185 mnkr. Detta föreslås finansieras av statsbidrag om 65 mnkr och del av strukturersättningen 120 mnkr där omfördelning från det socioekonomiska bidraget blir 110 mnkr. Det betyder att cirka 11 procent av budgeten för det socioekonomiska bidraget omfördelas till budgeten för tilläggsersättning för nyanlända. Därmed inryms den nya modellen inom befintlig budgetram.

Det bör noteras att budgeten för tilläggsersättning för nyanlända är svår att beräkna då det är många faktorer som påverkar och som kommer att förändras över tid. Antal elever är svårt att prognostisera och även vilka länder de kommer att komma från, och därmed vilken skolbakgrund de har, kan komma att förändras över

tid. Även de intäkter för asylsökande nyanlända som kommer från Migrationsverket och som delfinansierar den nya modellen, är svåra att prognostisera. Risken för budgetavvikelse bedöms av dessa skäl vara hög.

Tilläggsersättning för nyanlända betalas ut enligt samma princip som den vanliga skolpengen, det vill säga en peng per elev till den skola där eleven går. Det innebär att kostnaderna styrs av elevantalet och då är principen om en schablon från kommunfullmäktige till utbildningsnämnden per elev ett bra alternativ. Det skulle minska risken för underskott eller överskott i utbildningsnämndens budget på grund av volymavvikelser. Den typen av risk är mer rimlig att hantera inom stadens totala budget. Stadsledningskontoret bör därför se över om tilläggsersättningen för nyanlända istället ska hanteras som en av kommunfullmäktige fastställd schablon.