

**Handläggare**  
Linda Folke  
Telefon: 08-508 335 64

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2021-06-17

## Översyn av nivån på strukturbidrag till resursskolor

Uppdrag från utbildningsnämnden 2021-04-22

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden beslutar att revidera nivån på strukturbidrag för fristående grundskolor, inklusive förskoleklass, som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Beloppet för 2021 fastställs till 80 tkr per elev och år inklusive momskompensation.
2. Beslutet gäller från och med 1 januari 2021 och utbetalt belopp justeras retroaktivt för de skolor som fått beviljat strukturbidrag för 2021.
3. Budgeten för strukturbidrag revideras till 50 mnkr och finansieras genom omfördelning från nämndens anslag för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd.
4. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl  
Utbildningsdirektör

Niclas Westin  
Avdelningschef

### Sammanfattning

I juni 2020 beslutade utbildningsnämnden om införande av ett strukturbidrag till fristående resursskolor. Strukturbidraget fastställdes till 36 000 kronor per elev och år för 2021. Utbildningsnämnden har den 22 april 2021 uppdragit åt utbildningsförvaltningen att se över en höjning av nivån på strukturbidraget.

Förvaltningen anser att strukturbidraget bör fastställas oberoende av aktuell nivå på tilläggsbelopp, då detta är individuellt bestämt utifrån en enskild elevs behov och därmed varierar mellan olika skolor och över tid.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att revidera nivån på strukturbidrag för fristående grundskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Beloppet för 2021 fastställs till 80 000 kronor per elev och år. Beslutet gäller från och med 1 januari 2021 och utbetalt belopp justeras retroaktivt för de skolor som fått beviljat strukturbidrag för 2021. Budgeten för strukturbidrag revideras till 50 miljoner kronor, vilket finansieras genom omfördelning från nämndens anslag för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd.

### **Bakgrund**

I december 2019 initierade utbildningsförvaltningen ett utredningsuppdrag (dnr 1.3.2–10624/2019) i syfte att se över fördelning av medel inom ramen för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd inom grundskolan inklusive förskoleklass. Utifrån utredningen beslutade utbildningsnämnden om införande av ett strukturbidrag till fristående resursskolor (utbildningsnämnden 2020-06-17 § 8). Motivering till bidraget var att skolorna inte har samma möjlighet som andra skolor att omfördela grundbeloppet, då de har begränsat sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd. De skolor som är berättigade till strukturbidrag ska vara fristående grundskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Samtliga elever ska ha individuella åtgärdsprogram enligt 3 kap. skollagen (2011:800). Stockholms stads strukturbidrag beviljas till skolor vars huvudman intygar på heder och samvete att enheten endast tar emot elever i behov av särskilt stöd.

Nivån på strukturbidraget fastställs årligen genom nämndens verksamhetsplan. För år 2021 fastställdes strukturbidraget till 36 000 kronor per elev och år inklusive momskompensation.

### **Utbildningsnämndens uppdrag**

Utbildningsnämnden har den 22 april 2021 uppdragit åt utbildningsförvaltningen att se över en höjning av nivån på strukturbidraget (utbildningsnämnden 2021-04-22 § 6).

Utbildningsnämnden anför i beslutet att det är angeläget att alla barn ges det stöd som de behöver för att klara sin skolgång och att barn i behov av särskilt stöd får de insatser de behöver så snabbt

som möjligt. Nämnden anser att de fristående resursskolorna gör avgörande insatser för sina elever men de har på senare tid uppmärksammat att skolorna fått allt fler avslag eller lägre belopp när de ansöker om tilläggsbelopp för sina elever. Förändringen har lett till att de fristående resursskolornas ekonomi har påverkats negativt. Strukturbidraget ska kompensera för de kostnader resursskolorna har på grund av att de enbart tar in elever i behov av särskilt stöd, kostnader som andra skolor inte har.

Nämnden ger utbildningsförvaltningen i uppdrag att se över en höjning av strukturbidraget genom att i samverkan med resursskolorna bedöma de faktiska kostnaderna. Detta ska redovisas till nämnden så snart som möjligt, före sommaren. Det nya strukturbidraget gäller för innevarande termin och framåt.

### **Ärendet**

I denna översyn av nivån på strukturbidraget har utbildningsnämndens beslut samt den bakomliggande utredningen från 2020 beaktats. Förvaltningen har även beaktat de synpunkter och den kritik som inkommit på strukturbidragets nivå i relation till generellt minskat beviljande av tilläggsbelopp.

### **Lagstiftning**

Enligt 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Bestämmelsen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det ska ske en resursfördelning utifrån dessa grunder.

Begreppet resursskola är inte definierat i lag. Dagens reglering ställer inga särskilda krav på fristående resursskolors verksamhet annat än att de kan begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Innan särskilt stöd ges ska en utredning genomföras och ett åtgärdsprogram ska utarbetas och beslutas av rektor.

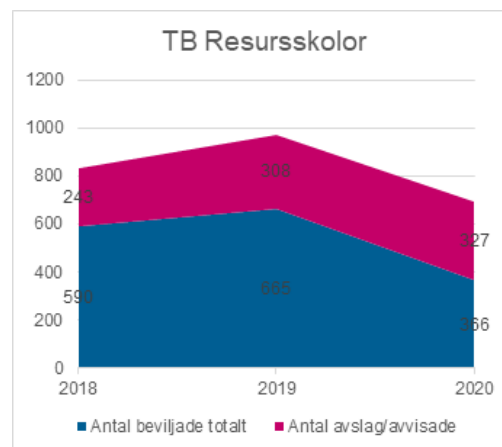
Det saknas stöd i lag för förvaltningen att ställa upp ytterligare kriterier för att ha rätt till strukturbidrag.

### **Nuvarande tilläggsbelopp**

Tilläggsbeloppet är knutet till en enskild elevs individuella behov vid en viss tidpunkt och varierar därmed mellan skolor och år.

Antalet ansökningar om tilläggsbelopp från fristående resursskolor minskade mellan 2019 och 2020. Andelen beviljade ansökningar minskade också mellan åren, men skiljer sig mellan skolor. Diagrammet nedan visar antal ansökningar om tilläggsbelopp för resursskolor sammantaget.

Figur 1 Antal ansökningar om tilläggsbelopp för elever i resursskolor



Under det senaste året har färre ansökningar beviljats. Av dessa ansökningar har fler beslut fattats om tilläggsbelopp på en lägre nivå än tidigare. Detta är bland annat en konsekvens av ett utvecklingsarbete för att öka likvärdigheten i handläggningen av inkomna ansökningar samt förtydligande av informationsmaterial och ansökningsblanketter i syfte att få in relevant underlag från skolorna för att kunna fatta beslut i förhållande till aktuell lagstiftning och praxis. De överklaganden av förvaltningens beslut som avgjorts av domstol har hittills visat att förvaltningen fattat korrekta beslut. Mot bakgrund av detta anser förvaltningen att nuvarande beslut om tilläggsbelopp i större utsträckning bygger på bedömningar som är mer korrekta jämfört med tidigare år.

### Resursskolornas kostnader och intäkter

För att i samverkan med resursskolorna bedöma faktiska kostnader har förvaltningen bitt fristående resursskolor med stockholmselever<sup>1</sup> att inkomma med uppgifter om kostnader och intäkter. Syftet med uppgifterna är att få ett korrekt underlag för att bedöma skolornas behov av resurser.

<sup>1</sup> Dessa 27 skolor är skolor som förvaltningen hösten 2020 bedömde vara resursskolor och då hade stockholmselever. 22 av dessa har beviljats strukturbidrag våren 2021.

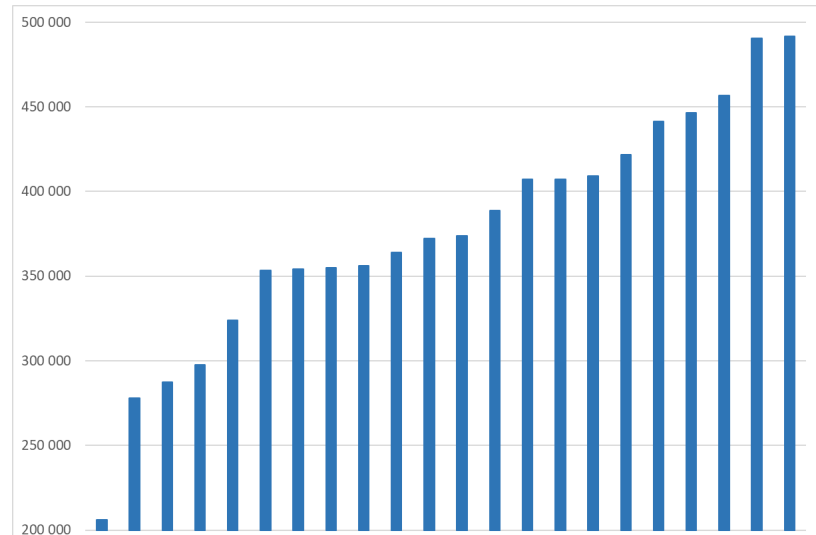
Uppgifterna förvaltningen bett om var 2019 års kostnader och intäkter i enlighet med den redovisning samtliga fristående skolor är skyldiga att årligen lämna in till Statistiska centralbyrån, SCB. De uppgifter om kostnader och intäkter som förvaltningen efterfrågat är bland annat kostnadsposterna undervisning, lärverktyg, elevhälsa och lokaler, enligt SCB:s mall. Siffrorna avser 2019 eftersom den nationella insamlingen av data för 2020 inte var färdigställd vid tiden för insamling av uppgifter.

Dessa uppgifter på skolnivå är sekretessbelagda och förvaltningen har därför ingen möjlighet att hämta dem från offentlig statistik per skola. Genom att efterfråga samma uppgifter som skickats in till SCB har förvaltningen eftersträvat att säkerställa att uppgifterna i så hög grad som möjligt är jämförbara mellan skolorna, samt minimera resursskolornas arbete med att ta fram uppgifter. Vid samma tillfälle gavs också möjlighet för skolorna att inkomma med övriga synpunkter.

Förvaltningen har fått svar från 22 av 27 skolenheter vars uppgifter efterfrågats. Endast i något fall har samtliga efterfrågade uppgifter lämnats in. Flertalet skolenheter har redovisat en alternativ uppdelning på olika kostnadsposter jämfört med den som lämnas in till SCB. Två skolor inkom med övriga uppgifter som beskrev skolans ekonomiska situation.

Nedan redovisas skolornas inlämnade kostnader 2019 i kronor per elev. Det elevantal för respektive skola som använts för beräkningen av kostnad per elev är ett genomsnitt av till Skolverket inlämnade uppgifter per 15 oktober 2018 och 15 oktober 2019.

Figur 2 Kostnad per elev 2019 för 22 resursskolor med stockholmselever



Källa: Av huvudmännen redovisad totala kostnad dividerat med antal elever enligt Skolverket.

Kostnaden per elev i de inlämnade uppgifterna varierar kraftigt mellan olika skolenheter, mellan drygt 200 000 kronor per elev och nära 500 000 kronor per elev. Den genomsnittliga till förvaltningen redovisade kostnaden per elev för de 22 skolorna var 338 200 kronor.

Mot bakgrund av det varierade underlaget har förvaltningen också vänt sig till SCB för att få fram totala kostnader och intäkter 2019, summerat för samtliga resursskolor med stockholmselever. Från SCB har förvaltningen erhållit följande uppgifter om totala kostnader och intäkter för samtliga 27 resursskolor med stockholmselever.

Tabell 1 Kostnader och intäkter, summa resursskolor med Stockholmselever 2019

	Bruttokostnad kr/elev	Bruttointäkt kr/elev
Undervisning	188 900	0
Lärverktyg	8 600	0
Skolmåltider	10 700	0
Elevhälsa	7 900	0
Lokaler	34 500	0
Elevavgifter		0
Köp/intäkt kommun	0	292 300
Övrigt	35 900	3 900
<b>Totalt</b>	<b>286 500</b>	<b>296 200</b>

Källa: Kostnader och intäkter i tkr från SCB, egen beräkning av kostnad per elev med hjälp av elevstatistik från Skolverket.

Den genomsnittliga bruttokostnaden per elev uppgår till 286 500 kronor.

### Sammanfattning av erhållna uppgifter om resursskolornas kostnader

I tabellen nedan redovisas de uppgifter som erhållits om resursskolornas kostnader och intäkter.

Tabell 2 Kostnad per elev 2019 i resursskolor med stockholmselever samt intäkt redovisad till SCB

	Kronor per elev
Till 2020 års utredning redovisad kostnad för 10 resursskolor	406 800
Till denna översyn redovisad kostnad för 22 resursskolor	338 200
Till SCB redovisad kostnad för 27 resursskolor	286 500
Till SCB redovisad intäkt för 27 resursskolor	296 200

De kostnader som redovisats från resursskolorna till förvaltningen överstiger de kostnader som redovisats till SCB med 52 600 kronor per elev eller 18 procent. De 22 skolor som skickat uppgifter till förvaltningen inför denna översyn omfattar en stor majoritet av eleverna för samtliga resursskolor med stockholmselever. Skillnaden kan därför inte förklaras med att de skolor som inte lämnat in uppgifter har mycket låga kostnader – det är för få elever i de skolorna som inte svarat för att det skulle vara en möjlig förklaring.

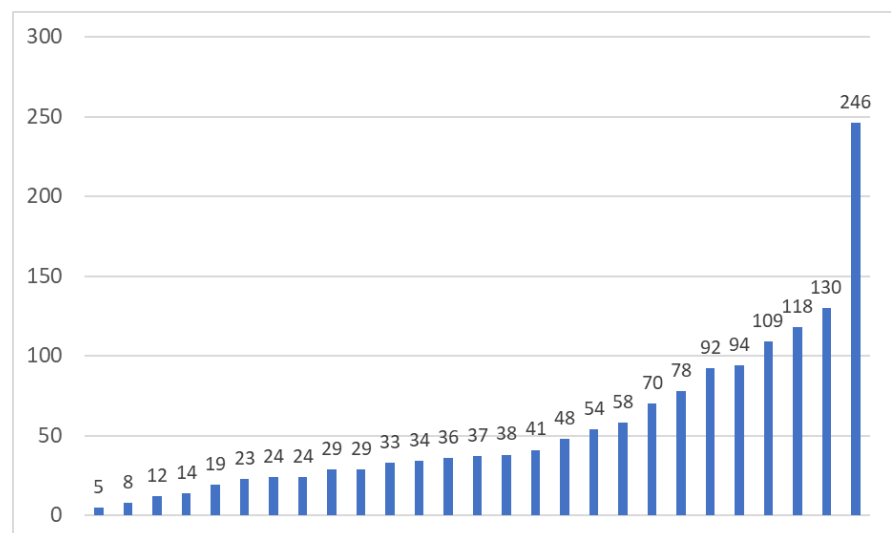
Detta gör att förvaltningen bedömer att till förvaltningen inlämnade uppgifter om resursskolornas kostnader inte kan användas som grund för beslut, då de skiljer sig från inlämnade uppgifter till SCB.

Förvaltningen har i stället valt de totala kostnader respektive intäkter för alla skolor sammantaget som erhållits av SCB som analysunderlag.

### Resursskolornas organisering

Resursskolorna med stockholmselever ser mycket olika ut till storlek. Nedan visas totalt antal elever för de resursskolor som tar emot stockholmselever.

Figur 3 Totala antalet elever HT 2019 för 27 resursskolor med stockholmselever



Källa: Antal elever oktober 2019 från Skolverkets databas Siris.

Antalet elever på resursskolorna varierar stort, mellan 5 och 246 grundskolelever och de kan antas organisera verksamheten olika.<sup>2</sup> En majoritet av skolorna hade färre elever än 40.

Förvaltningen bedömer att en resursskola kan ha få elever av tre olika skäl:

- A. Verksamheten är sådan att den endast går att bedriva för ett visst maximalt antal elever.
- B. Verksamheten attraherar inte fler elever.
- C. Verksamheten går att bedriva för fler elever och skolan attraherar fler elever än den kan ta in, men skolan har av andra skäl valt att bedriva en småskalig verksamhet.

Principiellt kan merkostnader för en småskalig verksamhet bara beviljas om verksamheten endast går att bedriva för ett visst maximalt antal elever (A). Fristående skolor finansieras med en skolpeng per elev och har ingen rätt till ytterligare bidrag för att den

<sup>2</sup> Se not 1.



inte är attraktiv (B). Det är heller ingen rättighet att få extra medel för att bedriva verksamhet i en mindre skala än som är verksamhetsmässigt nödvändigt (C).

### **Behov av personalintensiv undervisning**

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har omfattande behov av särskilt stöd och ska vara individuellt bestämt. Tilläggsbelopp ska ersätta skolan för extraordinära stödåtgärder som en enskild elev är i behov av i sin utbildning och som har direkt samband med elevens särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.

Strukturbidragets syfte är istället att kompensera resursskolorna för de merkostnader de har på grund av att de har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.

Resursskolornas målgrupp medför att skolorna generellt har högre kostnader för bland annat hög lärartäthet, specialpedagogisk kompetens och elevhälsa. Detta kan till exempel vara organisering av verksamheten i särskilda undervisningsgrupper. I snitt har resursskolorna med stockholmselever 5,9 elever per lärare.<sup>3</sup> I jämförelse med Skolverkets nationella statistik har en skola i snitt 12,2 elever per lärare, och motsvarande siffra för Stockholms stads egna skolor är 12,8.<sup>4</sup>

### **Ärendets beredning**

Ärendet har handlagts av avdelningen för utveckling och samordning i samverkan med grundskoleavdelningen och avdelningen för ekonomi och styrning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 8 juni 2021. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 9 juni 2021.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningens bedömning kvarstår sedan förra utredningen att ett strukturbidrag är befogat utifrån att skolorna inte har samma möjlighet som andra skolor att kunna omfördela grundbeloppet, då de har begränsat sitt mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd.

---

<sup>3</sup> Egen beräkning baserad på data från Skolverkets databas Siris för läsåret 2019/2020.

<sup>4</sup> Skolverket Tabell 4 A för 2019/2020 för rikssiffran, skolor i Stockholms stads egen regi från Siris.

Förvaltningens utgångspunkt i förslag till reviderad nivå på strukturbidrag är elevens behov av stöd. Förvaltningen bedömer att strukturbidragets storlek bör fastställas oberoende av aktuell nivå på tilläggsbelopp, då detta kan och ska variera mellan år och mellan skolor. Förvaltningen bedömer att resursskolornas begränsning till att ta emot elever i behov av särskilt stöd främst påverkar skolans kostnader avseende undervisning.

### Förslag till reviderad nivå på strukturbidrag

Kriterierna för strukturbidraget föreslås vara oförändrade.

Bidraget får inte avse att i någon form ersätta kostnader som ska täckas av tilläggsbelopp. Bidraget ska vara lika stort för alla elever som är mottagna till en resursskola. Handläggningen av bidraget föreslås vara oförändrad.

### Beräkning av reviderad nivå för strukturbidrag

Förvaltningens utgångspunkt i förslag till reviderad nivå på strukturbidrag är elevens behov av stöd. I beräkningen av bidragets storlek har förvaltningen utgått ifrån nationell statistik för andel elever i högstadiet som har särskilt stöd. Förvaltningen har sedan beräknat kostnaden utifrån vad en lärare kostar per elev.<sup>5</sup>

Hösten 2019 var det 6,7 procent av alla elever i högstadiet som hade särskilt stöd. 2,2 procent av eleverna fick undervisning i särskild undervisningsgrupp och 1,1 procent av eleverna fick enskild undervisning.<sup>6</sup> I beräkningen har förvaltningen antagit att alla elever i resursskolor har insatser i form av särskilt stöd och att andelen elever i behov av enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp är densamma som i riket. Det antagandet ger att en tredjedel av eleverna i resursskolorna får undervisning i särskild undervisningsgrupp (2,2/6,7) samt att en sjättedel får enskild undervisning (1,1/6,7).

---

<sup>5</sup> Enligt Skolverkets statistik var lärartätheten i Stockholms stads skolor 12,8 elever per lärare läsåret 2019/2020 (Siris). Genomsnittslönen 43 000 kr/månaden för stadens högstadielärare våren 2021 och personalomkostnader på 40 % på bruttolönen har använts för beräkning av årskostnad per lärare. För enskild undervisning har en lärarårslön använts som kostnad för enskild undervisning på heltid. Elever med enskild undervisning har antagits ha det halva skoltiden, och för övrig tid har en kostnad baserad på 1/12,8 lärartjänster använts. För särskilda undervisningsgrupper har merkostnaden baserats på ett antagande om en genomsnittlig gruppstorlek på 6,4 elever, det vill säga dubbelt så hög lärarkostnad som för genomsnittet. Elever i särskild undervisningsgrupp har antagits ha det på heltid.

<sup>6</sup> Tabell 9 A i Skolverkets statistik.

Tabell 3 Merkostnader inom grundbeloppet för resursskolor

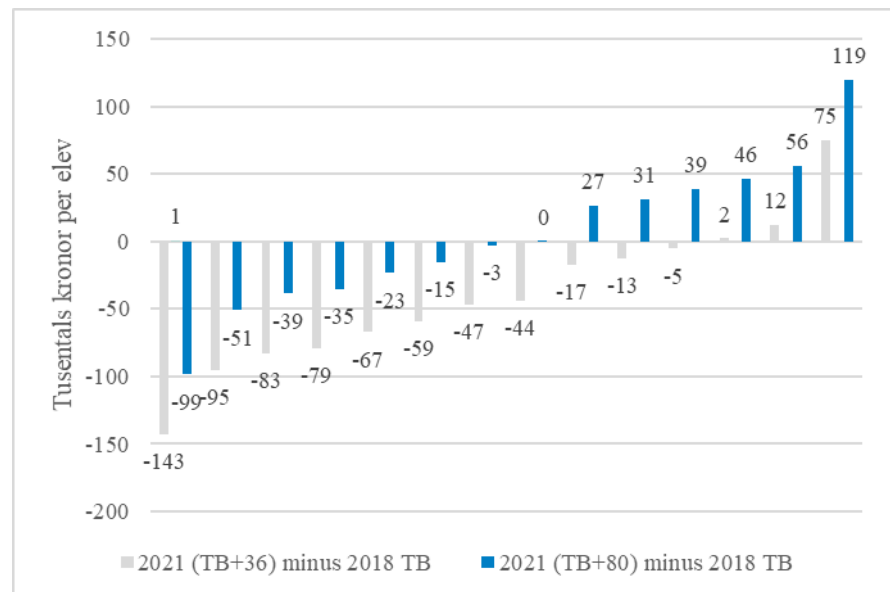
Särskilt stöd	Merkostnad per elev, inkl. moms-kompensation
16,4 % av eleverna behöver enskild undervisning halva tiden	54 100
32,8 % av eleverna behöver undervisas i SU-grupp på heltid	18 500
Merkostnader för skollledning, elevhälsa och lokaler	7 400
<b>Summa</b>	<b>80 000</b>

Förvaltningens förslag till reviderad nivå på strukturbidraget utgår ifrån elevernas behov och beräknas till 80 000 kronor per elev och år för 2021.

Nivån på strukturbidraget bygger på de merkostnader resursskolorna har för särskilt stöd som inte är extraordinärt. Förslaget utgår fortsatt ifrån att de elever på en resursskola som har omfattande behov av stöd som motiverar extraordinära stödinsatser utöver strukturbidraget beviljas tilläggsbelopp.

Figuren nedan visar utfall av strukturbidrag på 36 000 kr per elev respektive 80 000 kr per elev. Summan av strukturbidraget och uppskattat tilläggsbelopp för år 2021 jämförs med skolans tilläggsbelopp för 2018. Jämförelsen är gjord för de 14 resursskolor som har de flesta av Stockholms resursskoleelever. En positiv förändring innebär att summan av strukturbidrag och uppskattat tilläggsbelopp för 2021 överstiger skolans tilläggsbelopp 2018, räknat per elev.

Figur 4 Effekt av höjt strukturbidrag 2021 för 14 skolor med flertalet stockholmselever. Belopp inkl. moms-kompensation.



Diagrammet visar en stor variation i utfall mellan de olika skolorna. Ett högre strukturbidrag ger fler skolor ett positivt resultat i jämförelse med tilläggsbeloppet respektive skola erhöll 2018. Eftersom alla skolor får samma strukturbidrag per elev är det förändringen i tilläggsbelopp mellan 2018 och 2021 som orsakar skillnader i utfall mellan skolorna. Förändringen i tilläggsbelopp har olika förklaringar för de olika skolorna. Det kan till exempel bero på förändrat elevunderlag eller bedömning av tilläggsbelopp.

#### Ekonomisk konsekvens

Den nya nivån på strukturbidraget ger en ökad kostnad för utbildningsförvaltningen med drygt 28 mnkr för 2021 utifrån en retroaktiv höjning av nivån från januari 2021.

#### Risk- och konsekvensanalys

Förvaltningen bedömer att de konsekvenser som framkom under utredningen 2020 fortsatt är gällande.

#### Konsekvenser för barn och barns rättigheter samt jämställdhet

Förvaltningen bedömer att den barnkonsekvensanalys och analys av konsekvenser för jämställdhet som gjordes i utredningen 2020 fortsatt är gällande.

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser och effekter för elever i fristående resursskolor. Förslaget innebär inga skillnader baserat på

kön och bedöms därför inte leda till några negativa konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

#### Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar att revidera nivån på strukturbidrag för fristående grundskolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Beloppet för 2021 fastställs till 80 000 kronor per elev och år. Beslutet gäller från och med 1 januari 2021 och utbetalt belopp justeras retroaktivt för de skolor som fått beviljat strukturbidrag för 2021. Budgeten för strukturbidrag revideras till 50 miljoner, vilket finansieras genom omfördelning från nämndens anslag för tilläggsbelopp och verksamhetsstöd. Beslutet föreslås justeras omedelbart med anledning av tidsplanen för implementeringen.