

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2021-10-27

Diarienummer:
UBN-2021-06595

Handläggare:
Ida Väisänen, Magdalena Fahlgren

Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** införa föreslagen finansieringsmodell för resursenheter.
2. **att** finansieringsmodellen införs från och med 1 januari 2022.

Ärendet

I Utbildningsnämndens verksamhetsplanen 2021 ges förvaltningen i uppdrag att utreda en finansieringsmodell för särskilda undervisningsgrupper på övergripande nivå och områdesnivå samt undersöka behov av och möjligheter att skapa grupper på områdesnivå. Vidare beslutade nämnden i december 2020 att utbildningsdirektören ges i uppdrag att återkomma med ett förslag till nämnden på ett utvecklat resurstilldelningssystem / ersättningsmodell för barn som behöver placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursenheter.

Behov av och möjlighet att skapa särskilda undervisningsgrupper på områdesnivå har redovisats för nämnden i maj 2021.

I denna rapport redovisas den del av uppdraget som avser att utreda möjligheten att införa en finansieringsmodell för elever som placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursenheter.

Rapporten tar upp följande punkter:

- Redovisning av en alternativ modell för finansiering av särskilda undervisningsgrupper eller resursskola som kan tillämpas på hemkommunnivå
- Belysning av exempel från andra kommuner
- Belysning av juridiska och ekonomiska konsekvenser.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen. Arbetet har letts av avdelningen för Hemkommun och representanter från skolformerna har bidragit i arbetet.

Fristående verksamheter har involverats genom att de inbjudits till dialog och förslaget har presenterats på ledningsmöte lägeskommun.

Förslaget har inga konsekvenser sett ur jämställhets- eller näringslivsperspektivet.

Konsekvenser för barn och elever

Genom en riktad ersättning förväntas de verksamheter som uppfyller kriterierna för ersättningen att ges bättre förutsättningar att organisera verksamheten för att ta emot elever i behov av särskilt stöd.

Föredragning

Enligt skollagen ska en hemkommun lämna bidrag till fristående huvudmän för varje elev vid skolenheten. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna skolverksamheten. En kommun ska vidare fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

När en huvudman begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd har den verksamheten högre kostnader per elev än en grundskola som inte har begränsat sitt mottagande till denna elevgrupp. Den främsta orsaken till de ökade kostnaderna är en hög lärartäthet i kombination med att det är färre elever per undervisningsgrupp samt ett ökat behov av specialistkompetens.

Syftet med införandet av resursenhetsersättning är att underlätta för verksamheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Genom att inrätta en resursenhetsersättning skulle dessa verksamheter ges bättre förutsättningar att fortsätta organisera verksamheten för att möta den aktuella elevgruppens behov av undervisning i en mindre grupp med hög lärartäthet och specialistkompetens. Resursenhetsersättningen ska vara ett komplement till ersättningarna i skollagen och ska möjliggöra att elever med omfattande behov av särskilt stöd erbjuds verksamhet som är organiserad för att möta deras behov. Ersättningen påverkar inte verksamheternas möjligheter att ansöka om tilläggsbelopp.

Resursenhetsersättningen föreslås beviljas huvudmän som uppfyller följande kriterier:

1. Verksamheten är en resursenhet inom grundskolan. Med resursenhet avses:
 - a. En grundskola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.
 - b. En egen resultatenhet som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och tar emot elever från olika skolenheter.
2. Samtliga elever i årskurs 1-9 på resursenheten ska ha åtgärdsprogram av vilka det framgår att eleverna har ett väl dokumenterat behov av särskilt stöd.
3. Resursenheten ska ha en lärartäthet under året motsvarande minst dubbelt så hög lärartäthet som genomsnittet i Uppsala kommun året innan enligt Skolverkets statistik.

4. Utöver lärare ska resursenheten ha för verksamheten relevant specialistkompetens, till exempel speciallärare, logoped eller personal med kompetens att hantera problemskapande beteende.

Ersättningen förslås motsvara dubbel ersättning för kostnadsposten undervisning i grundbeloppet.

Ersättningen kommer att beviljas efter ansökan från huvudmannen.

Ekonomiska konsekvenser

I Mål och budget 2022 med plan för 2023–2024 finns åtta miljoner kronor avsatta åt utbildningsnämnden för en ny finansieringsmodell för resursenheter.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 27 oktober 2021
- Bilaga, Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Direktör

Utbildningsförvaltningen
RapportDatum:
2021-11-03Diarienummer:
UBN-2021-06595Handläggare:
Ida Väisänen, Magdalena Fahlgren

Utredning av finansieringsmodell för resursenheter inom grundskolan

Innehåll

Sammanfattning	3
Uppdrag	4
Ersättningar inom grundskolan i Uppsala kommun	4
Grundbelopp	4
Tilläggsbelopp	5
Andra ersättningar	5
Behov av en riktad ersättning	6
Enheter som begränsar sitt mottagande	6
Aktuella verksamheter inom Uppsala kommun	7
Omvärldsbevakning	7
Stockholms stad	7
Andra kommuner	8
Förslag på ny ersättning	8
Resursenhetsersättning	8
Syfte	9
Kriterier	9
Resursenhet	9
Åtgärdsprogram	9
Lärartäthet	10
Specialistkompetens	10
Kostnad	10
Ersättningens storlek	10
Sammanlagd kostnad	11
Ansökningsförfarande	11
Konsekvenser	11
Juridiska konsekvenser	11
Juridiskt stöd	11
Bidrag på lika villkor	12
Ekonomiska konsekvenser	12
Dialog	12

Sammanfattning

Enligt skollagen ska en hemkommun lämna bidrag till fristående huvudmän för varje elev vid skolenheten. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna skolverksamheten. En kommun ska vidare fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

När en huvudman begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd har den verksamheten högre kostnader per elev än en grundskola som inte har begränsat sitt mottagande till denna elevgrupp. Den främsta orsaken till de ökade kostnaderna är en hög lärartäthet i kombination med att det är färre elever per undervisningsgrupp samt ett ökat behov av specialistkompetens.

Syftet med införandet av resursenhetsersättning är att underlätta för verksamheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Genom att inrätta en resursenhetsersättning skulle dessa verksamheter ges bättre förutsättningar att fortsätta organisera verksamheten för att möta den aktuella elevgruppens behov av undervisning i en mindre grupp med hög lärartäthet och specialistkompetens. Resursenhetsersättningen ska vara ett komplement till ersättningarna i skollagen och ska möjliggöra att elever med omfattande behov av särskilt stöd erbjuds verksamhet som är organiserad för att möta deras behov. Ersättningen påverkar inte verksamheternas möjligheter att ansöka om tilläggsbelopp.

Resursenhetsersättningen föreslås beviljas huvudmän som uppfyller följande kriterier:

1. Verksamheten är en resursenhet inom grundskolan. Med resursenhet avses:
 - a. En grundskola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.
 - b. En egen resultatenhet som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och tar emot elever från olika skolenheter.
2. Samtliga elever i årskurs 1-9 på resursenheten ska ha åtgärdsprogram av vilka det framgår att eleverna har ett väl dokumenterat behov av särskilt stöd.
3. Resursenheten ska ha en lärartäthet under året motsvarande minst dubbelt så hög lärartäthet som genomsnittet i Uppsala kommun året innan enligt Skolverkets statistik.
4. Utöver lärare ska resursenheten ha för verksamheten relevant specialistkompetens till exempel speciallärare, logoped eller personal med kompetens att hantera problemskapande beteende.

Ersättningen föreslås motsvara dubbel ersättning för kostnadsposten undervisning i grundbeloppet.

Ersättningen kommer att beviljas efter ansökan från huvudmannen.

Uppdrag

I Utbildningsnämndens verksamhetsplanen 2021 ges förvaltningen i uppdrag att utreda en finansieringsmodell för särskilda undervisningsgrupper på övergripande nivå och områdesnivå samt undersöka behov av och möjligheter att skapa grupper på områdesnivå. Vidare beslutade nämnden i december 2020 att utbildningsdirektören ges i uppdrag att återkomma med ett förslag till nämnden på ett utvecklat resurstilldelningssystem / ersättningsmodell för barn som behöver placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursenheter.

Behov av och möjlighet att skapa särskilda undervisningsgrupper på områdesnivå har redovisats för nämnden i maj 2021.

I denna rapport redovisas den del av uppdraget som avser att utreda möjligheten att införa en finansieringsmodell för elever som placeras i särskilda undervisningsgrupper eller resursenheter.

Rapporten tar upp följande punkter:

- Redovisning av en alternativ modell för finansiering av särskilda undervisningsgrupper eller resursskola som kan tillämpas på hemkommunnivå
- Belysning av exempel från andra kommuner
- Belysning av juridiska och ekonomiska konsekvenser.

Ersättningar inom grundskolan i Uppsala kommun

Grundbelopp

En hemkommun ska enligt skollagen lämna bidrag till fristående huvudmän för varje elev vid skolenheten. Skolförfattningarna preciserar dock inte hur kommunerna ska finansiera den egna skolverksamheten. Många kommuner har valt att ersätta den egna verksamheten efter samma principer som de fristående huvudmännen eftersom det väsentligt underlättar säkerställandet av att bidrag utgår på lika villkor till både fristående huvudmän och den kommunala verksamheten.

I 10 kap. 37 och 38 §§ skollagen (2010:800) anges:

37 § Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

38 § Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Grundbeloppet får inte villkoras eller styras. Varje huvudman har frihet att använda grundbeloppet som man önskar. Även om kommunen har uppgett att en viss del av grundbeloppet är avsett för undervisningskostnader, eller något annat kostnadsslag, är varje huvudman fri att själv avgöra hur stor andel av grundbeloppet som avsätts för respektive kostnadsslag.

Tilläggsbelopp

Utöver grundbeloppet anges i skollagen att tilläggsbelopp ska lämnas för vissa elever och fristående huvudmän. I Uppsala kommun kan även de kommunala grundskolorna ansöka om tilläggsbelopp, som då kallas bidrag för extraordinära stödinsatser, enligt samma principer som de fristående.

I 10 kap. 39 § skollagen anges att:

- 39 §** Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som
1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
 2. ska erbjudas modersmålsundervisning, eller
 3. deltar i lovskola.

Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Utöver skollagens skrivelse finns flera förtydliganden i skolförordningen och förarbetena till skollagen vilken typ av insatser som ska finansieras av tilläggsbelopp.

Med tilläggsbelopp... avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärningssvårigheter (Skolförordningen 14 kap. 8 §).

Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.

(Prop. 2008/09:171 s. 42)

Tilläggsbelopp ges till enskilda elever efter en individuell bedömning av elevens behov av omfattande särskilt stöd. Syftet med tilläggsbelopp är att det ska vara omedelbart kopplat till en enskild elev och utgår i regel inte för särskilt stöd som ges för att tillgodose en elevgrupps behov. Detta medför att det finns elever som har behov av lösningar på gruppnivå som inte uppfyller kraven för att beviljas tilläggsbelopp.

Andra ersättningar

Enligt 2 kap. 8 b § i skollagen 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 men den reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas. I Uppsala kommun, liksom i många andra kommuner, har vi ett ersättningssystem med flera olika delar i form av:

- Grundbelopp
- Tilläggsbelopp/bidrag för extraordinära stödinsatser
- Strukturersättning (socioekonomiskt viktad ersättning)
- Ersättning för modersmålsundervisning
- Ersättning för nyanlända elever

- Ersättning till landsbygdsskolor (små respektive stora)

Tilläggsbelopp/bidrag för extraordinära stödinsatser är en ersättning som fördelas utifrån *elevernas behov*. Ersättning för modersmålsundervisning är också en form av tilläggsbelopp.

Strukturersättningen är en socioekonomiskt viktad resursfördelning med syfte att uppfylla lagens krav på att resurserna ska fördelas utifrån *elevernas olika förutsättningar*. Ersättningen till landsbygdsskolor är en ersättning som ska kompensera för *skolors olika förutsättningar*.

Trots att skollagen inte specificerar några bidrag utöver grundbelopp och tilläggsbelopp så kan det finnas utrymme för en kommun att fördela resurser utifrån elevers förutsättningar genom andra ersättningar så länge hemkommunen säkerställer att bidraget ges på lika villkor.

Av 14 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) framgår vidare att om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret så ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.

Behov av en riktad ersättning

Enheter som begränsar sitt mottagande

Enligt 10 kap. 35 § st. 1 p. 2. skollagen kan en fristående huvudman begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, en så kallad resursskola. Enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD dom den 28 juni 2017, mål 3086-16) kan även kommuner fatta beslut om att inrätta resursskolor. I Uppsala kommun finns inga kommunala resursskolor men det finns resursenheter för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Resursenheterna är centrala särskilda undervisningsgrupper som tar emot elever från olika kommunala skolenheter.

En skolenhet som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd har högre kostnader än en grundskola som inte har begränsat sitt mottagande till denna elevgrupp. Den främsta orsaken till ökade kostnader är en hög lärartäthet i kombination med att det är färre elever per undervisningsgrupp samt ett ökat behov av specialistkompetens. Det är också viktigt att verksamheten har en ekonomisk stabilitet som gör att man kan bibehålla specialistkompetensen även vid viss skiftning i elevantalet. Tilläggsbelopp ska inte beviljas för att täcka behovet av hög lärartäthet i ordinarie undervisning eftersom syftet med tilläggsbelopp inte är att kompensera för ökade kostnader för en verksamhets grundorganisation utan ska ges utifrån individuella elevers behov.

Huvudmän till resursskolor har i olika sammanhang uttryckt att den finansiering de idag ges av kommunen inte är tillräcklig för att täcka verksamhetens kostnader. De kommunala skolorna som bekostar elevplatserna på de kommunala resursenheterna menar också att grundbelopp och tilläggsbelopp i dagsläget inte tillgodoser verksamhetens behov av resurser.

Aktuella verksamheter inom Uppsala kommun

I Uppsala kommun finns idag tre grundskolor som uppger att de begränsar sitt mottagande till barn i behov av särskilt stöd. Det är Kajan Friskola, Magelungens grundskola i Uppsala och Samsaskolan. Den kommunala huvudmannen har 7 resursenheter som tar emot elever från de kommunala grundskolorna.

Nedan redovisas antalet elever folkbokförda i Uppsala kommun som idag är placerade på de fristående skolor som uppger att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och på de kommunala resursenheter.

Tabell 1. Antal elever folkbokförda i Uppsala kommun som är placerade på fristående skolor som uppger att de begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och på kommunala resursenheter.

	Antal elever åk 1-9 ht 2021	Antal elever per lärare (2020)	Legitimerade och behöriga lärare, % (2020)
Kajan	37	7,2	16,3
Magelungen	20	4,4	51,1
Samsaskolan	0	2,2	43,4
Kommunala resursenheter	Ca 95	Ca 2-3	

Källa: Skolverket och IST (Uppsala kommun)

Omvärldsbevakning

Många kommuner brottas med samma frågor kring lagstiftning och ersättningar som Uppsala kommun. I utredningen har förvaltningen genom omvärldsbevakning undersökt hur andra kommuner fördelar resurser till resursskolor eller likvärdiga kommunala verksamheter.

I olika kommuner bedömer man ansökningar om tilläggsbelopp olika. Vissa kommuner ger tilläggsbelopp för elever som placeras i centrala särskilda undervisningsgrupper medan andra inte gör det. Det finns också kommuner som ger ersättning enligt fasta nivåer och andra som alltid utgår ifrån varje elevs individuella behov. Ett antal domar på området har kommit de senaste åren vilket har gjort att många kommuner har förändrat sin bedömning av ansökningar om tilläggsbelopp. Från att ha beviljat ersättning för placeringar i centrala särskilda undervisningsgrupper och fasta ersättningsnivåer till att inte ge ersättning för placeringar i centrala särskilda undervisningsgrupper och att utgå ifrån varje elevs individuella behov vid bestämmandet av tilläggsbeloppets storlek.

I samband med att en kommun gör denna förändring i bedömningen av ansökningarna om tilläggsbeloppen har det i vissa kommuner uppstått ett behov av att finna en ny form av ersättning riktad till verksamheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Ett exempel på det är Stockholms stad.

Stockholms stad

Från och med 2021-01-01 har Stockholms stad infört en ny ersättning till fristående resursskolor, kallad strukturbidrag. Motiveringen till bidraget är 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. Stockholms stads strukturbidrag beviljas skolor vars huvudman intygar på heder och samvete att enheten endast tar emot elever i behov av särskilt stöd.

Tilläggsbelopp i Stockholms stad ges till fristående skolor för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Verksamhetsstöd är den kommunala motsvarigheten till tilläggsbelopp.

Bedömningen av rätten till tilläggsbelopp har de senaste åren förändrats i Stockholms stad. I och med det har många fristående resursskolor förlorat en viktig del av sin finansiering. För att kompensera fristående resursskolor för att de begränsar sitt intag till att enbart ta emot elever i behov av särskilt stöd har strukturbidraget/ett förhöjt grundbelopp inrättats. Strukturbidraget uppgår under 2021 till 80 000 kr per elev och år. Utöver strukturbidraget får skolorna grundbelopp, strukturersättning och övriga ersättningar på samma villkor som alla skolor.

Kostnaden för strukturbidraget ligger hos Stockholms stads motsvarighet till avdelning hemkommun och medel för strukturbidraget tas från medel som tidigare budgeterades för tilläggsbelopp.

I Stockholms stad finns inga kommunala resursskolor som enbart tar in elever i behov av särskilt stöd. De kommunala centrala särskilda undervisningsgrupperna (CSU) är alltid knutna till en vanlig skola med en blandad elevsammansättning. Det finns också regionala särskilda undervisningsgrupper där flera skolor samarbetar och placerar elever hos varandra. Elever blir antagna till centrala och regionala särskilda undervisningsgrupper genom en särskild ansökningsprocess och byter vid placering skola till den skola som gruppen är knuten till. Kommunala CSU har en särskild finansiering och bekostas inte av de skolor till vilka de hör.

Andra kommuner

Flera andra kommuner i Stockholms län (exempelvis Solna, Österåker och Danderyd) har i likhet med Stockholms stad inrättat en form av strukturbidrag. Summan per elev skiljer sig åt mellan kommunerna. I vissa kommuner ges motsvarande ersättning per elev till de kommunala centrala särskilda undervisningsgrupperna medan det i andra kommuner endast är en ersättning till fristående huvudmän.

Förslag på ny ersättning

Resursenhetsersättning

Utifrån aktuell utredning föreslås att det inrättas en ny ersättning på hemkommunsnivå kallad resursenhetsersättning. Resursenhetsersättningen ska utgöra ett komplement till övriga ersättningar – såsom grundbelopp, strukturersättning och eventuella tilläggsbelopp. Om skolan får resursenhetsersättning eller inte påverkar inte skolans möjlighet att få tilläggsbelopp för en elev. Ersättningen riktar sig endast till grundskolans årskurs 1-9.

Syfte

Syftet med resursenhetsersättningen är att underlätta för verksamheter som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Dessa verksamheter bedöms ha svårare att säkra finansieringen av verksamheten genom grundbeloppet då samtliga elever har behov av särskilt stöd. Vidare uppfyller eleverna inte alltid kraven för att beviljas tilläggsbelopp i den utsträckning som huvudmännen ansöker om. Genom att inrätta en resursenhetsersättning ges verksamheterna bättre förutsättningar att fortsätta organisera verksamheten för att kunna möta den aktuella elevgruppens behov.

Kriterier

Resursenhetsersättning kan ges för elever i grundskolans årskurs 1-9 men inte för elever i förskoleklass eller fritidshem.

Följande kriterier ska vara uppfyllda för att en huvudman ska vara berättigad resursenhetsersättning:

1. Verksamheten är en resursenhet inom grundskolan. Med resursenhet avses:
 - a. En grundskola som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd.
 - b. En egen resultatenhet som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och tar emot elever från olika skolenheter.
2. Samtliga elever i årskurs 1-9 på resursenheten ska ha åtgärdsprogram av vilka det framgår att eleverna har ett väl dokumenterat behov av särskilt stöd.
3. Resursenheten ska ha en lärartäthet under året motsvarande minst dubbelt så hög lärartäthet som genomsnittet i Uppsala kommun året innan enligt Skolverkets statistik.
4. Utöver lärare ska resursenheten ha för verksamheten relevant specialistkompetens, till exempel speciallärare, logoped eller personal med kompetens att hantera problemskapande beteende.

Resursenhet

Begreppet resursenhet finns inte i skolförfattningarna men används här för att definiera de verksamheter som ska vara aktuella för resursenhetsersättningen. Dessa verksamheter ska antingen vara specifika skolenheter eller verksamhet som är organiserad för att motta elever från flera olika skolenheter. I de fall verksamheten inte utgör en skolenhet ska den vara en resultatenhet vilket innebär att verksamhetens ekonomi ska kunna redovisas separat från de skolenheter som verksamheten tar emot elever ifrån.

Åtgärdsprogram

Resursenheterna ska begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Elever som ges särskilt stöd ska enligt skollagen ha utarbetade åtgärdsprogram. Ett led i att kvalitetssäkra att de verksamheter som beviljas resursenhetsersättning begränsar sitt mottagande till denna elevgrupp är därför att huvudmannen behöver intyga att alla elever har åtgärdsprogram.

Lärartäthet

Ett kriterium för att få resursenhetsersättning är att enheten under året har en lärartäthet motsvarar minst dubbelt så hög lärartäthet som genomsnittet i Uppsala kommun året innan enligt Skolverkets statistik. För 2020 var den genomsnittliga lärartätheten 13,2 elever per lärare i Uppsala kommun. Om inga större förändringar i lärartäthet har skett under 2021 kommer alltså kravet på genomsnittlig lärartäthet sannolikt att ligga omkring minst 1 lärare per 6,6 elever för år 2022.

Tabell 2. Antal elever per lärare samt andel legitimerade och behöriga lärare i genomsnitt i Uppsala respektive i riket.

	Antal elever per lärare (2020)	Legitimerade och behöriga lärare, % (2020)
Genomsnitt i Uppsala kommun	13,2	74,5
Genomsnitt i riket	12,2	71,1

Källa: Skolverket

Specialistkompetens

För att en huvudman ska kunna få resursenhetsersättning ska resursenheten utöver lärare ha för verksamheten relevant specialistkompetens, till exempel speciallärare, logoped eller personal med kompetens att hantera problemskapande beteende.

De vanligaste inriktningarna på resursenheter är:

- Specialpedagogik – speciallärare
- Språkstörning – logoped
- Problemskapande beteende – specialutbildad personal
- Sociala svårigheter/autism – speciallärare och specialutbildad personal

Kostnad

Ersättningens storlek

Grundbeloppet omfattar ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration och lokalkostnader. Tabellen nedan visar grundbeloppen för 2021 och fördelningen mellan de olika kostnadsslagen.

Tabell 3. Grundbeloppen för 2021 fördelade på kostnadslag samt stadium.

Ersättning per år 2021	Lågstadium	Mellanstadium	Högstadium
Undervisning	41 181	41 324	48 729
Lärverktyg	3 227	4 294	5 485
Elevhälsa	2 060	2 286	2 699
Måltider	5 582	5 419	6 503
Administration	13 300	22 167	24 384
Lokaler	1 961	2 265	2 634
Summa	67 311	77 755	90 434

Källa: Ersättningar för pedagogisk verksamhet 2021

Resursenhetsersättningen föreslås motsvara dubbel ersättning för kostnadsposten undervisning i grundbeloppet eftersom ett kriterium för att erhålla ersättning är att lärartätheten är dubbelt så hög som genomsnittet i kommunen.

Sammanlagd kostnad

I Mål och budget 2022 med plan för 2023–2024 finns åtta miljoner kronor avsatta för en ny finansieringsmodell för resursenheter. De avsatta medlen skulle innebära att resursenhetsersättningen skulle räcka till 175 elever enligt nedanstående fördelning. Bedömningen är att det bör räcka för det elevantal som kan komma i fråga. Av de 175 eleverna som anslaget räcker till finns cirka 95 elever redan på de kommunala resursenheterna.

Tabell 4. Ny finansieringsmodell för 2022, antal elever fördelade på stadium.

	Lågstadium	Mellanstadium	Högstadium	Summa
Ersättning per år 2022 (ca)	41 800	41 950	49 450	
Antal elever	38	54	83	175
Summa	1 588 400	2 265 300	4 104 350	7 958 050

Ansökningsförfarande

Den kommunala huvudmannen eller en fristående huvudman kan beviljas resursenhetsersättning efter bedömningen av en skriftlig ansökan. En annan kommun kan dock inte ansöka om denna ersättning då ersättningen mellan kommuner regleras särskilt i 10 kap. 34 § skollagen.

En blankett och en rutin med detaljer kring ansökningsförfarandet kommer att utarbetas för ändamålet.

Ersättningen betalas ut månadsvis (12 månader per år) för det antal elever som respektive månad är inskrivna på resursenheten. Eleverna ska vara folkbokförda i Uppsala kommun.

Resursenheten uppdaterar årligen sin ansökan om resursenhetsersättning genom att lämna in statistik från föregående år och annat nödvändigt underlag som styrker att enheten uppfyller kriterierna för ersättningen.

Om uppgifterna i efterhand visar sig vara felaktiga kan huvudmannen bli återbetalningsskyldig.

Konsekvenser

Juridiska konsekvenser

Juridiskt stöd

Konstruktionen med en resursenhetsersättning är juridiskt oprövad. I lagen finns endast grundbelopp och tilläggsbelopp som uttalade ersättningar. I grundbeloppet ska ersättning för i princip allt ingå, inklusive olika former av särskilt stöd i form av exempelvis placering i särskild undervisningsgrupp. Utöver det kan huvudmannen ansöka om tilläggsbelopp för enskilda elever. Samtidigt finns utrymme i lagen att ersätta den kommunala verksamheten på ett annat sätt än genom grundbelopp och tilläggsbelopp, under förutsättning att man ger fristående huvudmän motsvarande ersättning. Flera andra kommuner, däribland Stockholms stad, har en ersättning som utgår till fristående resursskolor som de kallar strukturbidrag.

Bidrag på lika villkor

För att en ersättning ska kunna kallas huvudmannaneutral ska ersättningen ges utifrån ett antal kriterier som både kommunal huvudman och fristående huvudmän kan uppfylla. Ersättningen för nyanlända elever och ersättningen till landsbygdsskolor är i Uppsala kommun sådana ersättningar.

Då resursenhetsersättningen har samma kriterier för den kommunala verksamheten som för fristående huvudmän är ersättningen huvudmannaneutral. Dock är det så att kriterierna som ska vara uppfyllda för att erhålla ersättningen endast kan uppfyllas av huvudmän som antingen bedriver en resursskola eller har flera skolenheter för vilka man kan skapa en gemensam resursenhet. Fristående huvudmän som endast har en grundskola i kommunen med allmän inriktning kommer därför inte att kunna kvalificera sig för ersättningen. Enskilda kommunala grundskolor kommer inte heller kunna ansöka om ersättning till den egna skolenheten.

Överklagbarhet

En nämnds beslut kan överklagas genom så kallad laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Genom laglighetsprövning prövas endast beslutets laglighet, inte om beslutet är lämpligt eller skäligt.

Efter ansökan kommer huvudmannen att få ett beslut om huruvida ansökan om resursenhetsersättning beviljas eller avslås. Eftersom det i skollagen inte finns särskilda bestämmelser för hur beslut om denna typ av ersättning ska överklaga kan besluten enligt 28 kap. 18 § skollagen bara överklagas om överklagande får ske enligt 13 kap. kommunallagen.

Ekonomiska konsekvenser

I Mål och budget 2022 med plan för 2023–2024 finns åtta miljoner kronor avsatta till utbildningsnämnden för en ny finansieringsmodell för resursenheter. Inrättandet av en resursenhetsersättning kommer därför inte att påverka grundbeloppens storlek.

Dialog

En del i utredningen har varit att föra en dialog med olika parter som kan beröras av förslaget. Fristående huvudmän har inbjudits till dialog och dialog har hållits med Gluntens Montessoriskola, Magelungens grundskola i Uppsala, Samsaskolan och Ansgarskolorna.

Även representanter för intresseorganisationerna Autism och Aspergerföreningen i Uppsala, föreningen Barn i behov och Attention i Uppsala har vid ett dialogforum informerats om utredningen och ombetts lämna synpunkter inför utredningen.

Den kommunala grundskolan har också varit en dialogpart i arbetet.

Samtliga uttrycker att det vore bra med en extra ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd som behöver en placering på en resursenhet. Att organisera en verksamhet utifrån elever med omfattande behov som inte kvalificerar sig för tilläggsbelopp är kostsamt och marginalen i grundbeloppet är liten.