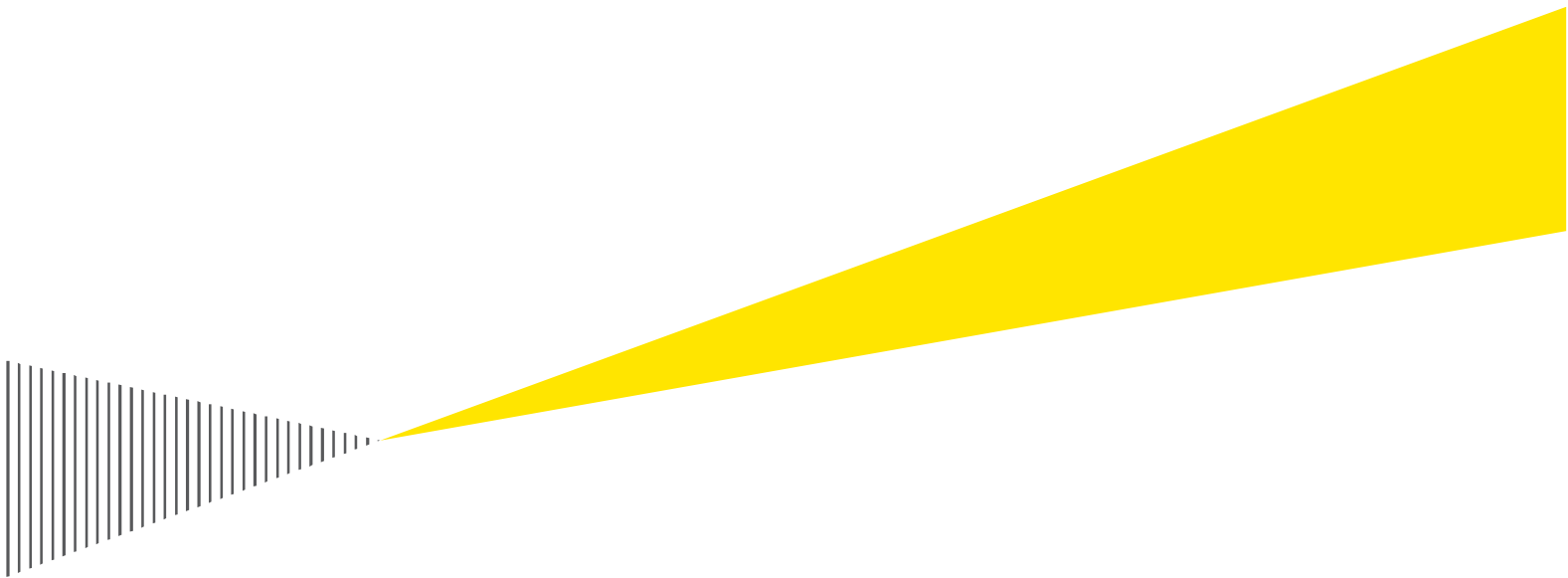


Revisionsrapport 2018

Genomförd på uppdrag av revisorerna
September 2018

Umeå kommun

Granskning av för- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
3. Revisionskriterier	4
3.1. Skollagen	4
3.2. Kommunfullmäktiges mål	5
4. Granskningsresultat	6
4.1. Nämndens resursfördelningsmodell för förskolan.....	6
4.2. Nämndens resursfördelningsmodell för grundskolan	6
4.3. Nämndens resursfördelning till fritidshemmen	11
4.4. Nämndens uppföljning av resursfördelningsmodellens effekter	12
5. Sammanfattande bedömning	13
Bilaga 1: Källförteckning.....	16

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun granskat för- och grundskolenämnden i syfte att bedöma om nämndens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig utifrån Skollagen och kommunfullmäktiges mål.

Vår sammanfattande bedömning är att för- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell till grundskola och fritidshem i huvudsak är ändamålsenlig utifrån Skollagen och kommunfullmäktiges mål. Vi bedömer dock att rutin för kontinuerlig uppföljning, analys och justering av modellen i sin helhet bör utvecklas. När det gäller förskolan har nämnden nyligt initierat en översyn av fördelningsmodellen vilket vi bedömer nödvändigt då den beslutades år 2004. Även denna modell bör framgent ingå i rutin för kontinuerlig utvärdering och justering.

För bedömning av respektive revisionsfråga samt våra rekommendationer se vidare avsnitt 5; Sammanfattande bedömning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Att skolan inte är likvärdig har uppmärksammats av bl.a. Skolverket och Statskontoret. Forskningen visar att resurstilldelningen har stor betydelse för grundskolans likvärdighet och elevernas resultat. Mot bakgrund av detta skärptes skollagen 2014 för att än tydligare markera att resurser ska styras utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Enligt Skolverket finns ingen generell resursfördelningsmodell som kommunerna kan använda utan resursfördelningen måste formas av varje kommun för att anpassas till lokala förutsättningar. Skolans likvärdighet påverkas inte bara av resursernas omfattning utan även av hur de används på varje enskild skola.

Revisorerna granskade 2014 arbetet för likvärdiga förutsättningar i kommunens grundskolor och granskningen visade på brister samt förbättringsområden. I nämndens svar på granskningen framkom att kommunens resursfördelningsmodell skulle bli föremål för en översyn.

Kommunen har från 1 januari 2018 ändrat modellen för resursfördelning till skolor. Den nya modellen ska "fördela resurser till förskoleklasser, grundskolor och fritidshem utifrån aktuell forskning och statistisk analys. Det ska bidra till likvärdiga förutsättningar för elever att nå kunskapsmålen, oavsett strukturella skillnader, till exempel elevers socioekonomiska bakgrund."

Kommunens revisorer har mot bakgrund av detta och sin riskanalys för 2018 valt att granska hur nämnderna arbetar för att skapa likvärdiga förutsättningar för målpuppfyllelse vid grundskolorna.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om För- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell är ändamålsenlig utifrån Skollagen och kommunfullmäktiges mål. Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- „ Vilka faktorer och fördelningsprinciper har legat till grund för utformningen av den nya resursfördelningsmodellen? Hur säkerställer modellen att medel fördelas till både förskola, grundskola och fritidshem?
- „ Beaktar resursfördelningsmodellen behoven på olika skolor och hos enskilda elever?
- „ Hur styr nämnden resurser till elever med särskilda behov på respektive skola?
- „ Är någon del av de centrala resurserna öronmärkta för lärarnas kompetensutveckling?
- „ Hur ska resursfördelningsmodellens effekter följas upp av nämnden?

Då resursfördelningsmodellen är ny granskas inte den praktiska tillämpningen av modellen ute i verksamheterna. Granskningen genomförs istället på en mer principiell och översiktlig nivå.

2.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med ordförande och företrädare för oppositionen i nämnden samt med

utbildningsdirektör, biträdande utbildningsdirektör och ekonomichef vid utbildningskontoret. Jämtte intervjuer har relevanta dokument granskats. För specifikation av granskad dokumentation se bilaga 1, Källförteckning.

Granskningen avgränsas till för- och grundskolenämnden.

3. Revisionskriterier

- „ Skollagen samt stödjande skrifter från Skolverket och SKL
- „ Kommunala mål och riktlinjer

3.1. Skollagen

Alla elever i skolan har enligt skollagens 1 kap § 8-9 rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet oavsett vilken skola de går på, och oberoende geografisk hemvist och socioekonomiska förhållanden.

I enlighet med skollagens 1 kap § 4 ska utbildningen ta hänsyn till elevers olika behov. Elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser, i enlighet med 3 kap § 3.

Kommuner ska enligt 2 kap § 8 a fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov. Det innebär att kommuner har en skyldighet att ta reda på hur det ser ut i kommunen och fördela medel därefter. Rektorer ska i sin tur besluta om sin enhets inre organisation och ansvara för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov, i enlighet med 2 kap § 10 i skollagen.

För fristående skolor gäller att kommunen ska fördela resurser enligt samma principer som används för de kommunala skolorna. *Grundbeloppet* ska, enligt förarbeten¹, vara huvudsaklig finansieringskälla för utbildningen och skolan ska kunna ge stöd åt flertalet elever inom ramen för sina normala resurser. *Tilläggsbeloppet* ska täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder för enskilda elever.

Lagen anger inte närmare hur resursfördelningen för de egna kommunala skolorna ska ske.

De faktorer som, enligt SKL, ofta används av kommuner för att fördela resurser och som dessutom har belagda samband med elevernas resultat är främst följande:

- „ Föräldrarnas utbildningsbakgrund
- „ Migrationsbakgrund
- „ Elevens kön

¹ Prop. 2015/16:134

• Försörjningsstöd i familjen

Skolverket bedömer att det inte är möjligt att identifiera det för alla kommuner mest effektiva resursfördelningssystemet. Skolverket konstaterar dock att *en framgångsrik resursfördelning lyckas med att fördela resurser till de områden och skolor som behöver dem mest, att göra utbildningen likvärdig och att få fler elever som når grundskolans mål*. En förutsättning för att resurserna inom skolan ska kunna fördelas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är att kommunerna är *aktiva och medvetna*, både när det gäller *fördelning* av resurser, samt *uppföljning* av hur resurserna används och *analys* av vilken effekt de får för likvärdigheten.

Vidare konstaterar Skolverket att möjligheterna att skapa en likvärdig utbildning av god kvalitet med hjälp av tillgängliga resurser i hög grad handlar om hur resurserna används i skolan (Skolverket, Kommunernas resursfördelning till grundskolor, Rapport 391).

3.2. Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige fastställde i juni 2017 ett antal övergripande mål för kommunens verksamheter inför år 2018. Av dessa återfinns ett mål med bäring på skolområdet, med följande formulering:

- *Vi ska ha en likvärdig skola och förbättra kvaliteten i grundutbildningen för att uppnå jämlika uppväxtvillkor.*

4. Granskningsresultat

4.1. Nämndens resursfördelningsmodell för förskolan

Nämnden har ett separat system för fördelning av resurser till förskolorna. Den nuvarande modellen för fördelning av resurser till förskolan beslutades av nämnden i juni 2004.

I modellen fördelas 95 % av de totala resurserna för förskolan i form av en generell **basresurs**. Denna basresurs lämnas för varje barn på förskolan och baseras på barnets ålder (högre belopp för 1-3 åringar än för 4-5 åringar) samt förskolans storlek/organisation. Därutöver fördelas en **strukturbaserad tilläggsresurs** till vissa förskolor utifrån tre socioekonomiska faktorer med lika stor vikt:

- „ Barn i familj med flykting/invandrarbakgrund
- „ Barn i familjer utan eftergymnasial utbildning
- „ Barn i familj med försörjningsstöd

Det är dock enbart förskoleenheter med ett högre index än 0,55 (20,6 % av förskolorna) som får ta del av ovanstående socioekonomiska tillägg.

Enligt förvaltningen finns även möjlighet för förskolechefer att ansöka om **tilläggsbelopp** för barn med omfattande behov av särskilt stöd. Principerna för detta framgår dock inte med tydlighet i det underlag vi tagit del av.

Därutöver finns ett system för utjämning av löneskillnader mellan förskolorna i det nuvarande resursfördelningssystemet.

4.2. Nämndens resursfördelningsmodell för grundskolan

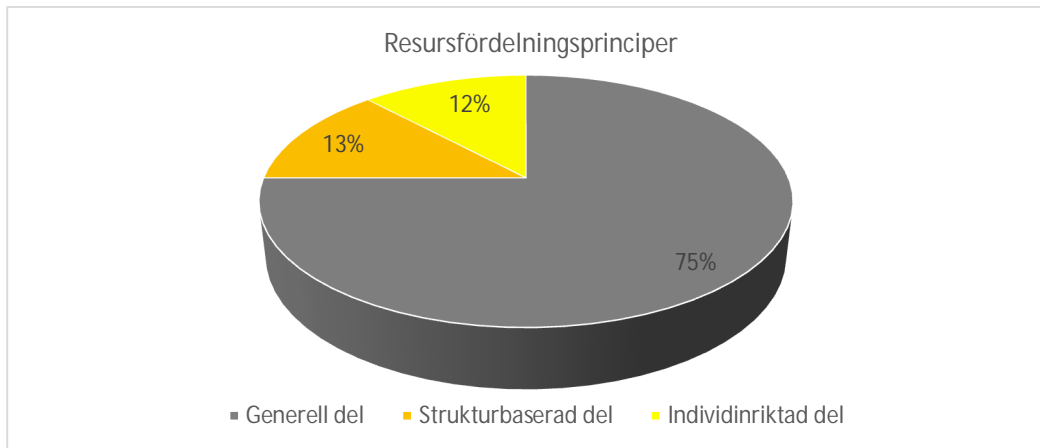
För och grundskolenämnden beslutade i sin uppdragsplan för 2016 att göra en översyn av resursfördelningssystemet för förskoleklass, grundskola och fritidshem. Det då gällande resursfördelningssystem beslutades 2004 och vissa mindre justeringar gjordes inför år 2010.

Den nya modellen skulle, enligt uppdraget, ge en större träffsäkerhet avseende målsättningen att fördela resurserna på lämpligaste sätt utifrån skolors olika socioekonomiska förutsättningar. Av våra intervjuer med nämndens representanter framgår att förvaltningen har arbetat med modellen under ca 1 ½ års tid och att nämnden, och framförallt arbetsutskottet, kontinuerligt delgivit information om det pågående arbetet under denna period. Nämndens representanter beskriver att de i hög grad känt sig delaktiga i utformningen och att det i stort råder politisk enighet om resursfördelningsmodellens principer.

Av nämndens beslutsunderlag (april 2017) framgår att syftet med den nya resursfördelningsmodellen är att fördela resurser till förskoleklass, grundskola och fritidshem på ett sådant sätt att det ger en *ökad likvärdighet* avseende elevernas möjlighet att nå kunskapsmålen oavsett strukturella skillnader som elevernas socioekonomiska bakgrund samt andra strukturella omständigheter som behöver beaktas.

4.2.1. Fördelningsprinciper

Granskningen visar att resursfördelningsmodellen till förskoleklass och grundskola kan sägas bestå av *en generell del, en strukturbaserad del samt en individriktad del*.



Generell del

Den generella delen i resursfördelningen, även kallad Grundbeloppet, fastställs av nämnden årligen. Grundbeloppet är årskursbaserat och tilldelas skolorna per elev. Skolans ersättning via grundbelopp är således beroende av skolans elevantal samt vilka årskurser eleverna går i - ju högre årskurs desto högre tilldelning.

Figur 1. Generell del

Grundbelopp

- „ Antal elever
- „ Årskurs. Ju äldre elev ju större peng.

Grundbeloppet utgör ca 75 % av de totala resurser som fördelas till skolorna.

Strukturbaserad del

Den strukturbaserade delen baseras på socioekonomiska bakgrundsfaktorer samt skolans storlek.

Det socioekonomiska tillägget beräknas utifrån en statistisk modell som tillhandahålls av SCB². Modellen utgår från bakgrundsfaktorer för de elever som går på skolan. De parametrar som används för beräkning är

- „ Nyligen invandrad
- „ Föräldrarnas utbildningsbakgrund.
- „ Ekonomiskt bistånd
- „ Familjeförhållanden
- „ Kön

Nämnden fördelar även ett strukturtillägg till små skolor utanför centrala Umeå.

² SCB = Statistiska Centralbyrån.

- „ Liten skola i mindre tätort (11-20 elever per årskurs i genomsnitt i åk 1-6).
- „ Mycket liten skola i mindre tätort (1-10 elever per årskurs i genomsnitt i åk 1-6).

Beloppen som dessa skolor erhåller samt skolornas klassorganisation beslutas av nämnden inför varje nytt kalenderår. Sammanlagt 11 skolor i kommunen erhåller småskoletillägg.

Figur 2. Strukturbaserad del

<p><i>Socioekonomisk bakgrund</i></p> <ul style="list-style-type: none">„ Nyligen invandrad„ Föräldrarnas utbildningsbakgrund.„ Ekonomiskt bistånd„ Familjeförhållanden„ Kön <p><i>Småskoletillägg</i></p> <ul style="list-style-type: none">„ Liten skola i mindre tätort (11-20 elever per årskurs i genomsnitt i åk 1-6).„ Mycket liten skola i mindre tätort (1-10 elever per årskurs i genomsnitt i åk 1-6).
--

Strukturtilägget (socioekonomiska faktorer) utgör enligt uppgift ca 12 % av de medel som fördelas till grundskolorna och småskoletilägget utgörs av 1 %.

Utöver ovan nämnda generella och strukturbaserade ersättningar lämnas även tilläggsbelopp som individinriktat stöd till elever i behov av omfattande stöd samt en resurs för nyanlända.

Individinriktad del

Den individinriktade delen fördelas till nyanlända elever (i reguljär klass) samt i form av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Figur 3. Individinriktad del

<p><i>Nyanlända elever i reguljär klass</i></p> <ul style="list-style-type: none">„ Grundbelopp.„ Vilket land eleven kommer ifrån (HDI).„ Hur länge eleven varit i Sverige.„ Årskurs. <p><i>Tilläggsbelopp</i></p> <ul style="list-style-type: none">„ Individuellt beslutade belopp utifrån elevens behov.
--

Nyanlända elever – ersättning lämnas till skolor som undervisar nyanlända elever i reguljär klass. Principerna för fördelning av resurser till nyanlända reviderades av nämnden inför år 2017. Förutom grundbeloppet baseras ersättningen per elev på följande parametrar;

- „ Vilket land eleven kommer ifrån (HDI³).
- „ Hur länge eleven varit i Sverige.
- „ Årskurs.

Den extra ersättningen utgår under längre tid för elever som kommer från länder med låg HDI och ersättningen är högre ju högre årskurs eleven går i. Ersättning för nyanlända elever kan erhållas från det att eleven börjar förskoleklass eller grundskola och utbetalas månadsvis i upp till 3 år beroende på HDI.

Om eleven kommit till Sverige innan skolstart utgår ingen nyanländresurs.

Utöver ovanstående finns centralt organiserade kommungemensamma förberedelseklasser som är anslagsfinansierade.

Resurser till nyanlända utgör ca 6 % av de medel som fördelas till skolorna.

Tilläggsbelopp – är en ersättning som utgår för elever i behov av extraordinärt stöd. Principerna för tilläggsbelopp reviderades av nämnden inför år 2015. För att tilldelas dessa medel behöver en skriftlig ansökan lämnas in av rektor. Granskningen visar att utbildningskontoret har upprättat en tämligen utförlig dokumenterad information om skolornas möjligheter att ansöka om individresurs. Den centrala elevhälsan bedömer sedan om eleven är berättigad extra resurser i enlighet med nämndens särskilt beslutade riktlinjer. Nivån på denna ersättningsform bestäms individuellt, utifrån elevens behov.

Tilläggsbelopp ska normalt, enligt Skollagens bestämmelser, även utgå för modersmålsundervisning. I Umeå kommun bedrivs modersmålsundervisning och studiehandledning i kommunal regi och är, via överenskommelse med de fristående huvudmännen, tillgänglig för alla elever som har rätt till detta, oavsett huvudman.

Tilläggsbelopp utgör ca 6 % av de medel som fördelas till skolorna. Detta inkluderar även resursklasser, Björkensskolan samt pedagogiskt stödteam.

Centrala medel och medel för kompetensutveckling

Kostnader för vissa gemensamma resurser såsom skolledning, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, IT samt skolbibliotek budgeteras centralt. Medel för dessa poster fördelas således inte ut till skolorna utan varje skola kan nyttja dessa centrala resurser.

För elever med behov av särskilt stöd finns centrala stödresurser i form av Kompetenscentrum med inriktning mot språk, kommunikation, hörsel, flerspråkighet och digitalt lärande. Här finns också pedagogiskt stödteam och specialpedagoger. Även modersmålsundervisningen är centralt organiserad och medel för detta utbetalas således inte till skolorna.

Av våra intervjuer med utbildningsdirektör och ekonom framgår att det i viss utsträckning finns vissa centrala medel avsatta för kompetensutveckling. Exempelvis finns medel avsatta

³ HDI = Human Development Index (HDI). HDI är FN:s beräkningsmodell som visar en sammanvägning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNP för ett land. Ju mindre utvecklat landet som eleven kommer ifrån är desto högre belopp.

för gemensamma uppstartsdagar i början av läsåret. Vid dessa uppstartsdagar anordnas tex gemensamma föreläsningar och information. Även viss gemensam fortbildning anordnas i samband med lärarnas årliga kompetensutveckling under v. 44. Till de centralt avsatta medlen hör också Naturskolan som kan nyttjas till kompetensutveckling av pedagogerna. I övrigt är de centralt avsatta medlen för kompetensutveckling främst avsedda för förskolechefer och rektorer. Respektive rektor ansvarar sedan för att i sin tilldelade budget avsätta medel för lärarnas kompetensutveckling.

Nämnden har i april 2018 reviderat sin kompetensförsörjningsplan. Planen innehåller bl.a. prognoser över behov av personal inom förskola, fritidshem, grundskola och elevhälsa samt rekryteringsstrategier. Som en del av strategierna nämns i viss utsträckning kompetensutveckling.

När det gäller kompetensutveckling noterar vi även att utbildningsdirektören i mars 2018 beslutat att sex lärare ska erbjudas möjlighet att studera till speciallärare. Detta eftersom det råder brist på speciallärare i kommunen och nationellt.

Ca 2 % av för- och grundskolenämndens totala budget avsätts till gemensamma centrala resurser.

Förändringar jämfört med tidigare modell

Av nämndens beslutsunderlag framgår att bl.a. följande förändringar har gjorts, jämfört med den gamla resursfördelningsmodellen:

Socioekonomiskt strukturtillägg

- „ Nu får alla skolor strukturtillägg utifrån andelen elever med socioekonomiska bakgrundsfaktorer, tidigare fick enbart några skolor med högt index detta tillägg.
- „ Faktorn ”Föräldrars utbildningsbakgrund” har nu större genomslag.
- „ Bakgrundsfaktorerna ”Barn födda i Sverige med båda föräldrar födda utomlands” och ”Barn födda utomlands men börjat skolan före nio års ålder” får nu lägre genomslag.
- „ Bakgrundsfaktor ”Invandring 0-2 år sedan” har tagits bort från socioekonomiskt index. Resurser fördelas nu istället enligt särskild modell.
- „ För fritidshemmen beräknas nu strukturtillägget de elever som är inskrivna på fritidshemmet. I tidigare modell beräknades strukturtillägget på alla elever på skolan i de lägre årskurserna.

Undervisning av nyanlända elever

- „ Förändrade parametrar; HDI,
- „ Ersättning utgår månadsvis istället för läsårsvis.
- „ Tidigare fick skolor som tog emot få elever, enligt strukturtillägget, inte några extra resurser.

Strukturtillägg för liten skola

- „ Nu endast ersättning för ”liten” och ”mycket liten skola i mindre tätort” i de tätorter som nämnden beslutat att skolverksamhet ska bedrivas.

Information och implementering

Av intervjuer framgår att nämnden och förvaltningen informerat rektorerna om förändringar i resursfördelningsmodellen. När den nya modellen skulle införas kallades samtliga rektorer för kommunala och fristående skolor till ett dialogmöte angående de kommande förändringarna i modellen. Enligt ekonom var mötet välbesökt.

Enligt nämndens representanter och intervjuade tjänstemän har några rektorer framfört synpunkter på att den socioekonomiska bakgrundsfaktorn "utländsk bakgrund" nu plockats bort i ersättningsmodellen. I övrigt har hittills inte någon nämnvärd kritik riktats mot förändringarna.

Fortsatt arbete

Nämnden beslutade, i april 2017, om den *reviderade modellen för resursfördelning* till förskoleklass, grundskola och fritidshem. Modellen började tillämpas 1 januari 2018. Nämnden beslutade vid samma tillfälle att förvaltningen senast oktober 2017 ska lämna förslag på:

- „ Eventuell revidering av nuvarande lönefaktor i resursfördelningssystemet.
- „ En modell för uppföljning av hur skolor använder den del av resursfördelningsmodellen som omfördelas till socioekonomiskt strukturtillägg.
- „ Riktlinjer för hur specifik omfördelning av resurser skall kunna genomföras inom skolområdet för att främja likvärdighet.

Av intervjuer framgår att ovanstående ännu inte har genomförts.

Förvaltningen har, i samband med uppdragsplan 2018, fått i uppdrag att lämna förslag på revidering av resursfördelningsmodell för förskolan. Avsikten är, enligt intervjuer, att beslut om denna reviderade modell ska kunna fattas av nämnden inför år 2019. En översyn ska också påbörjas av resursfördelningen till grundsärskolan.

4.3. Nämndens resursfördelning till fritidshemmen

Nämnden har ett separat system för fördelning av resurser till fritidshemmen. Denna modell omfattar ett grundbelopp (som fastställs årligen av nämnden) och ett strukturtillägg. Grundbeloppet är högre för barn i de yngre åldrarna och strukturtillägget baseras på samma faktorer som för grundskolan, se avsnitt 4.2.1 ovan.

När det gäller fritidshemmen innebar nämndens beslut om nytt resursfördelningssystem endast en justering i strukturtillägget för socioekonomiska bakgrundsfaktorer. I den tidigare modellen beräknades strukturtillägget på samtliga elever 6-9 år *på skolan*. I den nya modellen beräknas strukturtillägget på antalet *inskrivna* elever 6-9 år på fritidshemmet.

Fritidshem erhåller inte någon extra ersättning för nyanlända elever.

Anledningen till de mindre justeringarna i modellen uppges vara att nämnden i uppdragsplan 2016-2019 beslutat att genomföra en kartläggning av fritidshemmens verksamhet. Denna kartläggning är ännu inte påbörjad men kan innebära att ytterligare justeringar behöver göras i resursfördelningssystemet till fritidshem.

För fritidshem avsätts 15 % av totalbeloppet som fördelas till fritidshem till strukturtillägg.

4.4. Nämndens uppföljning av resursfördelningsmodellens effekter

Som tidigare nämnts under avsnitt 4.1.1 Fortsatt arbete, har nämnden i samband med beslut om den nya modellen uppdragit till förvaltningen att lämna förslag på en modell för uppföljning av hur skolor använder den del av resursfördelningsmodellen som omfördelas till socioekonomiskt strukturtillägg.

Av våra intervjuer framgår att förvaltningen ännu inte upprättat något förslag till hur eller när resursfördelningsmodellen ska följas upp av nämnden. Enligt utbildningsdirektör torde dock en lämplig modell vara att modellen följs upp inom ramen för det ordinarie uppföljningssystemet, dvs. i samband med tertial- och årsrapporter. Dock bör uppföljning ske tidigast efter läsåret 2018/2019 då skolorna fått bedriva verksamheten ett helt läsår med resurser enligt den nya modellen.

5. Sammanfattande bedömning

Skollagen reglerar att resursfördelningen ska ta hänsyn till elevers olika behov och att utbildningen ska vara likvärdig. Även kommunfullmäktige har som målsättning att skolan ska vara likvärdig och jämlik.

Vår sammanfattande bedömning är att för- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell till grundskola och fritidshem i huvudsak är ändamålsenlig utifrån Skollagen och kommunfullmäktiges mål. Vi bedömer dock att rutin för kontinuerlig uppföljning, analys och justering av modellen i sin helhet bör utvecklas. När det gäller förskolan har nämnden nyligt initierat en översyn av fördelningsmodellen vilket vi bedömer nödvändigt då den beslutades år 2004. Även denna modell bör framgent ingå i rutin för kontinuerlig utvärdering och justering.

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på nedanstående iakttagelser och bedömningar.

Revisionsfråga	Svar
Vilka faktorer och fördelningsprinciper har legat till grund för utformningen av den nya resursfördelningsmodellen?	<p>För <i>förskola</i> ligger, förutom basresursen, huvudsakligen följande faktorer till grund för resursfördelning till vissa förskolor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Barn i familj med flykting/invandrarbakgrund • Barn i familjer utan eftergymnasial utbildning • Barn i familj med försörjningsstöd • Tilläggsbelopp (omfattande behov) <p>För <i>grundskola</i> ligger, förutom basresursen, följande faktorer till grund för resursfördelningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nyligen invandrad • Föräldrarnas utbildningsbakgrund. • Ekonomiskt bistånd • Familjeförhållanden • Kön • Liten skola i mindre tätort. • Mycket liten skola i mindre tätort. • Nyanländresurs (land, tid i Sverige, årskurs) • Tilläggsbelopp (omfattande behov) <p>För <i>fritidshem</i> ligger, förutom basresursen, följande faktorer till grund för resursfördelning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nyligen invandrad • Föräldrarnas utbildningsbakgrund. • Ekonomiskt bistånd • Familjeförhållanden • Kön

	<p>Samtliga ovanstående faktorer (med undantag för småskoletillägget) är bakgrundsfaktorer som i olika omfattning skapar skillnader i elevers förutsättningar och behov. Vår bedömning är att det därför kan vara ändamålsenligt att använda dessa som grund för resursfördelning. Nämnden behöver dock genom utvärdering försäkra sig om att tillräckliga resurser omfördelas och att resurserna bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar.</p>
<p>Hur säkerställer modellen att medel fördelas till både förskola, grundskola och fritidshem?</p>	<p>Nämnden har separata system för fördelning av medel till förskola, grundskola och fritidshem.</p> <p>Nämnden har uppdragit till förvaltningen att omarbeta systemet för resursfördelning till förskola inför år 2019. Resursfördelningssystemen för grundskola och fritidshem har setts över och justerats inför år 2018.</p> <p>Vi bedömer det som positivt och ändamålsenligt att resursfördelningssystemen ses över och revideras. Detta bör ske kontinuerligt och ta sin utgångspunkt i genomförd uppföljning och analys (se vidare bedömning av uppföljning längst ned i denna tabell).</p> <p>Vi noterar dock att förvaltningens uppdrag att, senast oktober 2017, lämna kompletterande förslag till justeringar i resursfördelningen till fritidshem och grundskola ännu inte genomförts.</p>
<p>Beaktar resursfördelningsmodellen behoven på olika skolor och hos enskilda elever?</p>	<p>Vår bedömning är att resursfördelningsmodellen beaktar behoven på olika skolor och hos enskilda elever. Denna bedömning baseras på att ett flertal faktorer som har påverkan på elevers förutsättningar och resultat används som grund för resursfördelningen till skolorna. Vi noterar att nämnden därutöver har ett småskoletillägg som beaktar organisatoriska behov i små skolor.</p>
<p>Hur styr nämnden resurser till elever med särskilda behov på respektive skola?</p>	<p>Fördelning av resurser till elever med särskilda behov (omfattande behov av särskilt stöd) sker i form av tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska, enligt Skollagen, täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder för enskilda elever och i Umeå kommun sker tilldelning efter ett ansökningsförfarande av rektor. Den centrala elevhälsan bedömer om extra resurser ska tilldelas. Därutöver finns centrala medel i form av kompetenscentrum och modersmålsundervisning. Dessa resurser kan nyttjas av samtliga skolor.</p> <p>Vi ser inga felaktigheter i ovanstående tillvägagångssätt. Vi vill i detta sammanhang även betona att respektive rektor i hög grad styr hur de tilldelade resurserna används på skolan.</p>

<p>Är någon del av de centrala resurserna öronmärkta för lärarnas kompetensutveckling?</p>	<p>Nämnden avsätter vissa centrala resurser för kompetensutveckling av personalen. Framst avser dessa kompetensutvecklingsmedel kostnader för fortbildning av förskolechefer och rektorer samt personalgemensamma föreläsningar och information. I övrigt ansvarar respektive rektor för att i skolans budget avsätta medel för kompetensutveckling av lärarna.</p>
<p>Hur ska resursfördelningsmodellens effekter följas upp av nämnden?</p>	<p>Nämnden har, inför år 2018, i samband med beslut om den nya modellen uppdragit till förvaltningen att föreslå en modell för uppföljning av hur skolor använder det socioekonomiska strukturtillägget.</p> <p>Vi bedömer att nämnden bör utveckla en rutin för uppföljning och analys av resursfördelningsmodellen. Exempelvis bör uppföljning och analys ske av resursfördelningsmodellen i sin helhet, hur resurserna används ute på enheterna samt om ökad likvärdighet uppnås. Detta bör ske med kontinuitet.</p>

Vår erfarenhet är att det i skolverksamheter oftast finns synpunkter på hur resurser fördelas och framförallt hur stor del av nämndens resurser som avsätts till strukturell och individuell fördelning. Ofta anses dessa potter vara för små och det upplevs vara svårt att täcka kostnaderna för vissa typer av behov hos eleverna. Vår uppfattning är att nämnden bäst närmar sig en optimal resursfördelning genom att kontinuerligt följa upp och analysera resursfördelningsmodellens effekter samt vidta nödvändiga justeringar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi därför nämnden att:

- „ Se resursfördelningsmodellen för respektive verksamhet (förskola, grundskola respektive grundsärskola) som en helhet.
- „ Rutinmässigt följa upp och analysera
 - hur resurserna används på enheterna
 - i vilken utsträckning nämndens resursfördelning i sin helhet bidrar till likvärdighet, kvalitet och måluppfyllelse.
- „ Kontinuerligt vidta nödvändiga justeringar i modellen, utifrån genomförd analys.

Umeå den 10 september 2018

Linda Marklund
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- „ För- och grundskolenämndens ordförande
- „ För- och grundskolenämndens vice ordförande
- „ Utbildningsdirektör
- „ Biträdande utbildningsdirektör
- „ Ekonomichef inom område Utbildning

Dokument:

- „ Resursfördelningsmodell (förskoleklass, grundskola, fritidshem) med tillhörande protokoll och tjänsteskrivelser
- „ Anvisningar för ansökan om tilläggsbelopp för grundskola
- „ Kunskapssammanställning
- „ Resursfördelningsmodell för nyanlända
- „ Kompetensförsörjningsplan 2018-2022