



Granskning av resursfördelning till grundskola

Rapport

Tomelilla kommun

KPMG AB

2022-12-13

Antal sidor 10



Tomelilla kommun

Granskning av resursfördelning till grundskola

2022-12-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	2
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Om resursfördelning	3
4	Resultat av granskningen	4
4.1	Budget och kostnader	4
4.2	Resursfördelning	5
4.3	Uppföljning av resursfördelning	8
5	Slutsats och rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska resursfördelning inom grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att familjenämnden fördelar resurser utifrån elevernas olika behov och förutsättningar i enlighet med gällande lagstiftning.

Intervjuade rektorer anser att resursfördelningen tar hänsyn till enheternas olika förutsättningar och intervjuade lärare upplever att rektor har möjlighet att fördela resurser inom enheten. Rektorerna anser att det är positivt att resursfördelningsmodellen ger förutsättningar att arbeta med frågor såsom det kompensatoriska uppdraget och mer specifikt föräldrastödet.

Vi bedömer dock att familjenämnden inte har följt upp fastställd resursfördelningsmodell för att försäkra sig om att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi familjenämnden att:

- tillse att redovisningen per kostnadslag genomförs i enlighet med SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2021:32
- kontinuerligt följa upp resursfördelningsmodellen så att elevernas förutsättningar och behov blir styrande för resursfördelningen.

2 Inledning

Enligt skollagen ska kommuner "fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov". På enhetsnivå ansvarar rektor "för att fördela resurser inom enheten."

Vi har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska resursfördelning inom grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsbedömning önskar revisorerna granska om nämndens resursfördelning inom grundskolan sker i enlighet med lagstiftningen.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om familjenämnden fördelar resurser utifrån elevernas olika behov och förutsättningar i enlighet med gällande lagstiftning.

Granskningen avser att besvara följande frågeställningar:

- Hur fördelar kommunen resurser till grundskolan?

- Beaktar resursfördelningsmodellen lagens krav att resurserna ska fördelas efter elevernas behov?
- Har rektor förutsättningar att på enhetsnivå fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov?
- Hur följer nämnden upp att fastställd resursfördelningsmodell säkerställer att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov på alla nivåer?

I granskningen redovisas de resurser som kommunen avsätter till grundskoleutbildning genom kostnad per kostnadslag och elev. Jämförelser görs med kommungrupp och rike.

2.2 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 b § samt 4 kap. 3 och 5–6 §§, och
- kommunala styrdokument.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med förskole- och grundskolenämndens ordförande och vice ordförande, skolchef, grundskolechef, elevhälsochef, urval av rektorer, lärare och elevhälsopersonal.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef.

3 Om resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socio-ekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett

mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.”
(SKOLFS 2014:40, sid. 19)

4 Resultat av granskningen

4.1 Budget och kostnader

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Tomelilla kommun år 2021 var 133 000 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen mindre stad/tätort (kommunal huvudman) och för rikets samtliga kommunala huvudmän. Snittkostnaderna för rikets samtliga huvudmän ligger något lägre, totalt 116 600 kronor år 2020 och 120 200 kronor år 2021.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev- hälsa	Övr. ¹
Tomelilla	126 800	13 500	63 000	5 900	8 600	2 600	33 200
Kommungrp.	122 000	17 900	68 000	7 000	4 800	4 810	19 400
Riket ²	116 600	19 700	65 800	6 700	5 000	3 830	15 500

Siris, Skolverket

2021	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev- hälsa	Övr. ³
Tomelilla	133 000	14 200	66 200	6 000	9 100	2 740	34 800
Kommungrp.	125 800	17 800	70 900	6 800	5 000	5 180	20 000
Riket ⁴	120 200	20 400	67 500	6 800	5 400	4 090	16 100

Siris, Skolverket

Den totala kostnaden per elev i grundskolan i Tomelilla kommun år 2020 var högre i jämförelse med kommungrupp och riket. I jämförelse med riket var den totala kostnaden per elev 10 tkr mer. I Tomelilla kommun var kostnaderna lägre för lokaler och inventarier samt elevhälsa. Undervisningskostnaden låg 5000 kronor lägre än

¹ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

² Samtliga huvudmän

³ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁴ Samtliga huvudmän

snittet för kommungrupp men i paritet med snittet i riket. De totala kostnaderna för 2021 ökade mer i Tomelilla kommun än snittet i kommungrupp och rike, vilket gör att kostnaderna för grundskolan per elev 2021 är ca 12 tkr mer än riket.

Ett antal kostnadsposter avviker från snittet i kommungrupp och riket under 2020 och 2021. Dessa är *Lokaler och inventarier*, *Lärverktyg*, *Elevhälsa* samt *Övrigt*. Enligt skolchef kan detta bero på att man i kommunen länge använt ett föråldrat ekonomisystem vilket medfört att kostnaderna inte hamnat på korrekt kostnadspost.

Det kan även förklaras av att det 2018 gjordes en organisationsförändring där elevhälsan tidigare tillhörde individ och omsorg (IFO) under socialförvaltningen, vilket gjort att kostnader för elevhälsa inte hamnat rätt. Vidare anger förvaltningschef att man i Tomelilla kommun köper datorer och paddor, inte hyr, vilket innebär högre engångskostnader. Dessa kan felaktigt ha hamnat på övrigt och inte lärverktyg.

4.2 Resursfördelning

4.2.1 Central nivå

I Tomelilla kommun fördelas resurser enligt följande:

- *Grundbeloppet* per elev beräknas och beslutas efter att familjenämndens budgetram har fastställts i kommunfullmäktige. Grundbeloppet är beroende på stadie. Skolenhetens budget avgörs därför av antal elever.
- Ett *generellt tilläggsbelopp* vilket bygger på socioekonomisk omfördelning beräknas och beslutas i samband med beräkning och beslut av grundbelopp. En del av skolbudgeten avsätts och omfördelas till det generella tilläggsbeloppet utifrån ett antal faktorer (se nästa avsnitt).
- För skolor med färre än 100 elever tilldelas ett *generellt tilläggsbelopp* om 500 000 kronor. Detta bidrag får endast Brösarps skola.
- Ett *individuellt tilläggsbelopp* som de fristående verksamheterna ansöker om enligt rutin utifrån skollagens krav. Till de kommunala skolenheterna fördelas det individuella tilläggsbeloppet i form av ett verksamhetsbidrag baserat på den summa skolenheten historiskt har mottagit för det individuella tilläggsbeloppet. De kommunala skolenheterna ansöker därför inte längre om individuella tilläggsbelopp. En del av det individuella tilläggsbeloppet behålls centralt för elever med extraordinära behov för att inte belasta skolenheterna.

Omfördelningen av familjenämndens budget ser vid tidpunkten för granskningen ut enligt följande:

- Grundbelopp – 86 procent
- Generellt tilläggsbelopp (socioekonomisk omfördelning) – 5 procent
- Generellt tilläggsbelopp (småskola) – 0,4 procent
- Individuella tilläggsbelopp (eftersökningsbara) – 8 procent

2022-12-13

Familjenämnden beviljades statsbidraget Likvärdig skola 2022 om 9 mnkr. Av statsbidraget fördelades 5,5 mnkr ut till skolenheterna utifrån samma fördelningsnyckel som används för nämndens resursfördelningsmodell (se avsnitt nedan). Kvarstående medel av Likvärdig skola fördelas till skolenheterna för insatser såsom ”ökad förmåga att arbeta med språksvaga elever”, ”ökad förmåga för små skolenheter att arbeta med särskilt stöd”. Enligt skolchef beslutar man om insatser i de dialoger som förs med skolenhet inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Familjenämnden har även mottagit statsbidraget Skolmiljarden vilket baserades på elevtal.

Barn - och utbildning är en tydligt decentraliserad verksamhet med alla beslut som rör enheten delegerade till rektor vilket innebär att i stort sett alla medel som kommunfullmäktige har avsatt till barn- och utbildning fördelas till enheterna. Rektor har fullt ekonomiskt ansvar för tilldelade medel.⁵

Resurserna fördelas ut per enhet genom ett grundbelopp som består av ett basbelopp och ett socioekonomiskt tillägg. Basbeloppets fördelas per elev och årskurs. Nämnden har beslutat om tre basbeloppsgrupper: F, 1–6 och 7–9. Att ersättningen utgår från årskurs beror på antalet garanterade undervisningstimmar, vilka skiljer sig åt mellan årskurser och är högst på högstadiet. Familjenämnden har organiserat skolenheterna utifrån dessa årskurser.

Det socioekonomiska tillägget tar hänsyn till tre parametrar:

- elever födda utomlands med båda föräldrarna födda utomlands invandrade de senaste 4 åren (2,0 vikt)
- elever födda utomlands med båda föräldrarna födda utomlands invandrade 4–8 åren (0,5 vikt)
- förälders högsta utbildningsbakgrund folk/grundskola (2,0).

Familjenämndens budgetram ökar 2022 med 2,19 procent jämfört med 2021, vilket motsvarar 9,1 mnkr. Ökningen avser täcka löneökningar för 2022 samt andra prisuppräknningar för kostnader för exempelvis lokaler, måltid, externa kostnader för placeringar etc. Familjenämndens budgetram har under 2022 förstärkts med 5,5 mnkr där ca 2 mnkr går till svenska som andra språk och barn- och elevhälsan.

Det socioekonomiska tillägget motsvarar fem procent av grundskolans budget. Nedan presenteras fördelning av grundbelopp per verksamhet:

- Åk F: 38 620 kronor/per elev
- Åk 1–6: 61 780 kronor/per elev
- Åk 7–9: 68 710 kronor/per elev

⁵ Utredning socioekonomisk omfördelning, Barn och utbildning, Stöd och omsorg, Tomelilla kommun

2022-12-13

Den skolenhet, Byavång, som erhåller högst socioekonomiskt tillägg får 8 517 kronor per elev och år. Brösarps är den enhet som erhåller lägst socioekonomiskt bidrag, 421 kronor, per elev och år. Högstadieskolan Kastanjen tilldelas 6 166 kr per elev och år. Det socioekonomiska tillägget fördelas schablonmässigt och tar inte hänsyn till årskurs.

Kostnader för lokaler, central administration och ledning (rektor och biträdande rektor), kommunlicenser, centrala resurser för elevhälsa, fortbildningsinsatser, förvaltningsövergripande insatser, skolskjuts, individuellt tilläggsbelopp samt placering vid specialskolor tas på central verksamhetsnivå. Om enheterna behöver göra större utbyten i inventarier och införskaffning av IT-utrustning belastas detta centralt.

För elever med omfattande behov av särskilt stöd i form av extraordinära stödinsatser finns medel centralt att tillgå för skolenheterna. Rektor anger i intervju att en hörselskadad elev började på skolenheten varför de behövde göra anpassningar av klassrummet. Detta behövde inte enheten bekosta vilket rektorn ansåg var positivt.

Intervjuade rektorer menar att det har inneburit en lättnad i administration att inte längre behöva ansöka om tilläggsbelopp utan att enheten i stället tilldelas verksamhetsbidrag. Flertalet rektorer uppger att detta förfarande skapar ett större handlingsutrymme för skolenheten eftersom det går att fördela dessa medel mellan klasserna på ett annat sätt än vad som var möjligt tidigare.

Tomellillas två centrala särskilda undervisningsgrupperna är centralt finansierade.

4.2.2 Enhetsnivå

Rektor ansvarar för fördelning av resurser på enheten utifrån huvudmannens tilldelning. På frågan om resursfördelningen tar hänsyn till enheternas olika förutsättningar svarar rektorerna ja. Rektorerna ställer sig positiva till att resursfördelningsmodellen ger förutsättningar att arbeta med frågor såsom det kompensatoriska uppdraget och mer specifikt föräldrastödet.

Intervjuade lärare upplever att rektor har möjlighet att fördela resurser inom enheten. Exempelvis anger en lärare vid en skolenhet att en elevgrupp började bli väldigt stor vilket rektor kunde tillgodose.

Dock anser en rektor att resurserna inte räcker till för de elever som behöver anpassad skolgång, eftersom skolans lokaler inte är ändamålsenliga. Då handlar det nödvändigtvis inte om "pengar i handen" utan att det behövs fler lokaler för att erbjuda grupprum exempelvis. En annan rektor delar bilden att det finns en begränsning i vad som är möjligt att erbjuda eleverna sett till lokalerna och att rektor därför inte kan organisera verksamheten på ett effektivt sätt.

Rektorer för en av de mindre skolenheter anger att det har varit svårt att hålla budget. Enligt rektor beror detta på ett mindre elevunderlag och en mindre tjänstemannaorganisation, vilket gör att handlingsutrymmet för rektorn blir mindre. Rektorn anger dock att det generella tilläggsbeloppet för småskola har varit positivt

utifrån att det varit möjligt att anställa personal så som rastvakter vilket har avlastat lärare men också gett skolan förutsättning att arbeta med trygghet.

Både skolchef och rektor lyfter tröskeeffekten avseende tilläggsbeloppet småskola, eftersom det finns en risk att skolenheten förlorar tillägget när elevvolymen ökar. Intervjuad rektor menar att det är synd att den mindre skolenheten ligger precis på gränsen och på grund av att man slår över med några elever så kan man inte ha kvar vissa funktioner. Ytterligare svårigheter med en mindre skola är att det kan finnas begränsningar att möta elever i behov av särskilt stöd med befintliga resurser. De räcker inte till och eftersom resurserna betalas med elevpengen så är medel redan utbetalt och rektor menar då att man behöver styra utifrån det.

Som tidigare nämnt kan rektorerna i hög grad påverka de insatser inom ramen för statsbidraget Likvärdig skola. De enhetsspecifika satsningarna är valda utifrån verksamhetsdialoger och av rektor samt personal identifierade behov utifrån särskilda utvecklingsområden.

4.2.3 Bedömning

Vi bedömer att familjenämnden har ett resursfördelningssystem som beaktar elevers olika förutsättningar och behov vilket framgår av beslutad resursfördelningsmodell och stöds av uppgifter i intervjuer.

Vi bedömer däremot att det finns en risk för att de mindre skolenheterna inte ges ekonomiska förutsättningar att bedriva grundskola så att elever kan utvecklas så långt som möjligt och få det särskilda stöd som de behöver. Vi konstaterar att det finns medel centralt att tillgå för elevhälsa samt för elever med omfattande behov av särskilt stöd i form av extraordinära stödinsatser vilket är positivt utifrån att det finns en risk att rektors handlingsutrymme för omprioriteringar inom budget för en mindre enhet.

Vi konstaterar att kostnaden per elev i grundskolan är förhållandevis hög jämfört med snitt för kommungrupp och riket, vilket kan bero på skolstrukturen som utgörs av flera små skolenheter. Kostnaden per kostnadslag skiljer sig i flera fall markant från kommungrupp och riksgenomsnittet. Vi bedömer att det finns en risk för brister i fördelningen av kostnader per kostnadslag, vilket i så fall försvårar för ekonomisk uppföljning och analys.

Vi bedömer att modellen har en inbyggd tröskeeffekt som kan få stora konsekvenser för en mindre skolenhet vid en förändring av elevvolymen.

4.3 Uppföljning av resursfördelning

Av dokumentet familjenämndens mål-, budget- och kvalitetsarbete framgår att årshjulet för det systematiska kvalitetsarbetet utgår från de nationella målen för utbildning samt kommunens budgetarbete. Vidare anges att fyra verksamhetsdialoger genomförs årligen där skolchef och rektorer deltar. Inför nämndens mål- och budgetarbete träffas skolledningen för att analysera de utvecklingsområden som framkommit inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. En nulägesrapport upprättas utifrån samtliga enheters kvalitetsrapporter för året, denna tas upp för beslut i nämnden. Till de utvecklingsområden som identifierats kopplas förväntade resursbehov. Av intervju

2022-12-13

framgår att nämnden inte fattar beslut om inriktning av det systematiska kvalitetsarbetet.

Presidiet uppger i intervju att de initialt var med och beslutade om befintlig resursfördelningsmodell och att de analyserade och diskuterade viktningen för de olika socioekonomiska faktorerna. Dock anger de att nämnden inte regelbundet följer upp och analyserar hur väl resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov.

Enligt skolchef har modellen som sådan inte reviderats, men det sker förändringar av belopp årligen beroende på elevvolym och budgetbeslut. Familjenämnden beslutar årligen om grundbelopp för de olika verksamheterna enligt föreslagna belopp. För 2021 föreslog förvaltningen nämnden att inte ändra den socioekonomiska omfördelningen utan bibehålla samma socioekonomiska omfördelning som året innan. I intervju med skolchef framgår att vid det årliga beslutet om grundbeloppet finns en möjlighet att fatta ett annat beslut, men enligt förvaltningschef har nämnden inte ifrågasatt befintlig resursfördelningsmodell och därmed inte heller fattat beslut om att revidera resursfördelningsmodellen.

I intervju anger skolchef att förändringar hur resurser fördelas har skett då förvaltningen identifierat att skolenheternas behov förändrats. Exempelvis hade skolenheterna tidigare flertalet nyanlända elever och det fanns då en centralt finansierad och organisation för svenska som andraspråk och modersmål. I takt med att skolenheterna fick vikande elevvolym och behoven såg olika ut på skolorna bedömde förvaltningen att dessa medel som låg centralt i stället skulle fördelas till skolenhet genom socioekonomiska parametrar.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att familjenämnden inte har följt upp fastställd resursfördelningsmodell för att försäkra sig om att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen. Det står inte klart att resursfördelningsmodellen och dess konsekvenser följs upp i enheternas och huvudmannens kvalitetsarbete.

Vi konstaterar att modellen följs upp av förvaltningen, men att nämnden inte är delaktig i analys och uppföljning av huruvida resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att familjenämnden har ett resursfördelningssystem som beaktar elevers olika förutsättningar och behov vilket framgår av beslutad resursfördelningsmodell och stöds av uppgifter i intervjuer.

Intervjuade rektorer anser att resursfördelningen tar hänsyn till enheternas olika förutsättningar och intervjuade lärare upplever att rektor har möjlighet att fördela resurser inom enheten. Rektorerna anser att det är positivt att resursfördelningsmodellen ger förutsättningar att arbeta med frågor såsom det kompensatoriska uppdraget och mer specifikt föräldrastödet.

Vi bedömer dock att familjenämnden inte har följt upp fastställd resursfördelningsmodell för att försäkra sig om att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi familjenämnden att:

- tillse att redovisningen per kostnadslag genomförs i enlighet med SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2021:32
- kontinuerligt följa upp resursfördelningsmodellen så att elevernas förutsättningar och behov blir styrande för resursfördelningen.

Datum som ovan

KPMG AB



Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor



Klara Löwenberg
Kommunal revisor