



Granskning av resursfördelning inom grundskolan

Rapport

Umeå kommun

KPMG AB

2024-10-21

Antal sidor 16



Umeå kommun

Granskning av resursfördelning inom grundskolan

2024-10-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Resurser	6
3.2	Resursfördelning - huvudmannanivå	7
3.3	Resursfördelning – enhetsnivå	11
3.4	Bedömning	11
3.5	Resursfördelning - uppföljning	12
3.6	Uppföljning – ledning, stimulans och särskilt stöd	13
3.7	Bedömning	15
4	Samlad bedömning och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska resursfördelning inom grundskolan.

Syftet med granskningen är att bedöma om för- och grundskolenämndens styrning av resurser till grundskolenheterna är ändamålsenlig, så att en likvärdig utbildning av god kvalitet kan genomföras.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att för- och grundskolenämndens styrning av resurser till grundskolenheterna i allt väsentligt är ändamålsenlig, så att en likvärdig utbildning av god kvalitet kan genomföras.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att nämnden har beslutat om hur resurser ska fördelas och att fördelningen görs med hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Det görs bland annat genom en resursfördelning som beaktar socioekonomiska faktorer.

Rektorer fördelar resurser på enhetsnivå utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Prioriteringar måste dock göras bland de insatser som bedöms behövas för att möta elevernas behov av ledning, stimulans och särskilt stöd.

Befintlig resursfördelningsmodell genomgick en omfattande uppföljning och revidering 2017. Därefter har modellen avseende undervisning av nyanlända elever reviderats senast 2023. I *Verksamhetsplan 2024* gavs förvaltningen i uppdrag att genomföra en översyn av grundskolans resursfördelningsmodell beslutad 2017-04-27. Som en del i detta uppdrag redovisades vid sammanträdet i maj 2024 *Resursfördelning grundskola: bakgrund och nuläge*. Resursfördelningsmodellens konsekvenser på verksamheten följs också i internkontrollplanen inom området skolsegregation.

Av huvudmannens kvalitetsrapport framgår att nämnden följer upp att elever ges ledning och stimulans samt erhåller särskilt stöd

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnden beslutat om hur resurser ska fördelas?	Ja
Fördelas resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov?	I allt väsentligt
Har rektor förutsättningar att på enhetsnivå fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov?	Delvis
Följer nämnden upp att fastställd resursfördelningsmodell säkerställer att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov på alla nivåer?	I allt väsentligt

Följer nämnden upp att eleverna i grundskolan ges den ledning och stimulans samt i förekommande särskilt stöd som de behöver?	I allt väsentligt
---	-------------------

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi för- och grundskolenämnden att:

- fördjupa kunskapen om rektors förutsättningar att fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov och vid brister vidta åtgärder. (2 kap. 10 § och 4 kap. 5 och 7 §§ SkoL)
- särskilt följa upp hur strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer används på respektive skolenhet och vilken påverkan insatserna har på måluppfyllelsen.
- i huvudmannens kvalitetsrapport tydliggöra hur och när redovisade insatser ska vidtas och omständigheter i övrigt gällande åtgärder, till exempel var i styrkedjan ansvaret ligger. (4 kap. 3 § SkoL)
- fastställa huvudmannens kvalitetsrapport genom nämndbeslut. (4 kap. 6 § SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)

2 Bakgrund

KPMG har av Umeå kommuns revisorer givits i uppdrag att granska resursfördelning inom grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Utbildningen syftar, enligt skollag, till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska vara likvärdig och sträva efter att uppväga skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, därför ska kommunen bland annat fördela resurser efter elevers olika behov.

Om det föreligger brister i styrningen av resurser per skolenhet finns det en risk för att detta får konsekvenser för elevers förutsättningar att nå målen. Med styrning avses här både resursfördelningsmodellens utformning och uppföljning av konsekvenserna av densamma på verksamhetsnivå. Brister i styrningen kan också innebära att förutsättningar att nå målen varierar mellan skolenheter. Risker finns avseende såväl resursfördelningsmodellen som i uppföljningen av densamma.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om för- och grundskolenämndens styrning av resurser till grundskolenheterna är ändamålsenlig, så att en likvärdig utbildning av god kvalitet kan genomföras.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har nämnden beslutat om hur resurser ska fördelas?
- Fördelas resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov?
- Har rektor förutsättningar att på enhetsnivå fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov?
- Följer nämnden upp att fastställd resursfördelningsmodell säkerställer att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov på alla nivåer?
- Följer nämnden upp att eleverna i grundskolan ges den ledning och stimulans samt i förekommande särskilt stöd som de behöver?

Granskningen har avgränsats till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 b och 10 §§, 3 kap. 2 och 7 §§ samt 4 kap. 3 och 5-6 och 7 §§, och
- kommunala styrdokument och annan adekvat intern dokumentation.

2.3 Metod

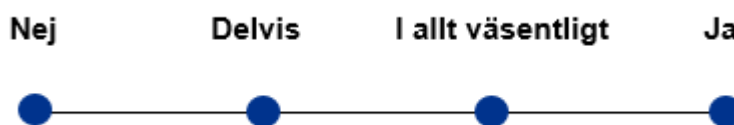
Granskningen har genomförts genom studier av interna styrdokument, beslut och uppföljningar såsom resursfördelningsmodell och huvudmannens kvalitetsrapport, Skolinspektionens skolenkät samt genom intervjuer med berörda politiker och tjänstepersoner såsom utbildningsdirektör tillika skolchef, biträdande utbildningsdirektör grundskola, urval av rektorer från fem grundskoleenheter samt lärare från fem grundskoleenheter.

I granskningen har uppgifter ur officiell statistik vad gäller kostnader för grundskolan i Umeå kommun redovisats och jämförts med kommungrupp, liknande kommuner grundskola och rike.

Hur nämnden fördelar resurser per enhet har redovisats liksom utfallet per elev och skolenhet. Av redovisningen har framgått om centrala medel avsätts för verksamhet på enhetsnivå och i så fall på vilka grunder dessa fördelas. Av granskningen har också beslut om bidrag från hemkommunen till fristående huvudman framgått och om fördelningen mellan kommunala skolor och fristående skolor skiljer sig åt och i så fall på vilken grund.

Kunskapen om kommunens fördelning av resurser och dess konsekvenser för verksamheten har fördjupats genom intervjuer. Intervjuerna genomförts i grupp. Grupper skapades utifrån vilka roller respondenterna har, till exempel har rektorer och lärare intervjuats var för sig.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av utbildningsdirektör, biträdande utbildningsdirektör grundskola och nämndsekreterare.

3 Resultat av granskningen

3.1 Resurser

”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 som i SkoL 2 kap. 8 b § regleras genom att kommuner ska ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”. Enligt Skolverket föreskrift uttrycks det ”Huvudmannen bör ha rutiner för att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i lagar och andra föreskrifter i fråga om extra anpassningar och särskilt stöd”. (SKOLFS: 2022:334)

Av statistik hämtad från Kolada framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Umeå kommun år 2023 var 123 028 kronor, vilket var drygt 9 500 kronor högre än året dessförinnan.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen (större stad), liknande kommuner och för rikets samtliga huvudmän.

2023	totalt (kr)	lokal-er och inv.	under-visn.	skol-mål-tider	lärverk tyg, utr. mm	elev-hälsa	övr.
Umeå	123 028	22 197	65 319	7 899	7 042	4 542	16 029
Kommun-grupp	132 406	22 353	73 038	7 581	5 508	4 446	19 481
Liknande kommuner	131 700	22 726	72 121	7 052	5 571	4 328	19 901
Rike	135 191	22 762	75 603	7 563	5 683	4 768	18 812

Kolada 2023 SKR

Av tabellen framgår att den totala kostnaden per grundskoleelev i Umeå kommun är lägre än genomsnittskostnaden i samtliga jämförelseobjekt. I förhållande till riket är undervisningskostnaden i Umeå kommun drygt 13 procent lägre. Även övriga kostnader är lägre, medan kostnaden för lärverktyg är närmare 24 procent högre i Umeå kommun.

Nämndens ordförande och vice ordförande bedömer att nämndens resurser ger förutsättningar för en verksamhet i enlighet med gällande styrdokument. Något annat

framkommer inte av enheternas kvalitetsrapporter. Ytterligare resurser skulle emellertid stärka förutsättningarna för en högre måluppfyllelse vid enheterna, enligt ordförande och vice ordförande. Förvaltningens ekonomichef delar bilden utifrån att respektive skolenhet i huvudsak kan bedriva sin verksamhet inom ram. Intervjuade rektorer bedömer att de i stort har resurser för att erbjuda en god utbildning, men de pekar samtidigt på betydande utmaningar att hålla budget när elevantalet sjunker och när priserna ökar. Statsbidrag är ett positivt ekonomiskt bidrag, men försvårar samtidigt för rektorer att långsiktigt planera sin verksamhet eftersom statsbidrag både kan lämnas och dras tillbaka med förhållandevis kort varsel. I intervjuer med rektorer och lärare framkommer också att förutsättningarna att bedriva en god verksamhet i fritidshemmet försvåras då rektorerna tvingas omprioritera resurser från fritidshemmet till grundskolan.

Intervjuade lärare bedömer att de i huvudsak har förutsättningar att bedriva en basal undervisning, men att det finns goda förutsättningar att med mer resurser utveckla densamma. Lärarna menar att de gör så gott de kan, men att det inte räcker till för att alla elever ska få den anpassade undervisningen som de behöver utifrån sina specifika behov. Lärarna upplever att resurserna kontinuerligt blir mindre samtidigt som behoven ökar. Behoven varierar mellan undervisningsgrupperna. I vissa grupper räcker resurserna medan de inte gör det i andra. Lärarna menar också att den samlade stödresursen som finns på skolorna ibland måste kanaliseras till få enskilda elever och därmed finns inte förutsättningar för en god undervisning för övriga elever i den ordinarie gruppen. Den ursprungliga planen för hur pedagoger planerar att arbeta tillsammans med en grupp elever kan ofta inte fullföljas.

Elever som behöver mer utmaningar kan inte erbjudas andra insatser än de som görs inom ram för den ordinarie undervisningen, enligt ett par lärare. Lärarna menar att fokus alltid ligger på de elever som ännu inte har nått målen i ämnena. Ett par rektorer pekar dock på att lärare försöker att möta även dessa elevers behov till exempel genom kontakt med universitetet och mer utmanande uppgifter med hjälp av lärare som har utrymme i sin tjänst.

3.2 Resursfördelning - huvudmannanivå

Resurser till grundskolan avsätts från för- och grundskolenämnden dels i form av gemensamma resurser, dels i elevpeng. De gemensamma resurserna avser elevhälsa, IT, lokaler, modersmålsundervisning, skolbibliotek, skolledning och studie- och yrkesvägledning.

Grunderna i för- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell till grundskolan fastslogs 2004. Därefter har modellen justerats 2010, 2017¹ och 2023². Befintlig modell överensstämmer i hög grad med 2017-års modell.

Resurserna i form av elevpeng fördelas i form av:

- basbelopp

¹ FGN 2017-04-27 § 30 Reviderad resursfördelningssystem – resursfördelningsmodell – förskoleklass – grundskola - fritidshem

² FGN 2023-04-20 § 31 Reviderad resursfördelningsmodell avseende undervisning för nyanlända elever.

Umeå kommun

Granskning av resursfördelning inom grundskolan

2024-10-21

- strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer
- strukturtillägg för liten skola utanför större bostadsområden
- ersättning för stödjande och kompletterande insatser för undervisning till nyanlända elever
- tilläggsbelopp för elever med extraordinära behov av stöd

Basbeloppet fördelas utifrån en faktor som ökar för varje stadium i grundskolan. Lägst faktor har lågstadiet och högst högstadiet. Detta beror på att antalet lektioner är fler högre upp i årskurserna.

Strukturtillägget motsvarar 15 procent av den totala elevpengsbudgeten (kostnader för undervisning, läromaterial och socioekonomiskt strukturtillägg). Strukturtillägget bygger i huvudsak på SCB:s riksmode³ som underlag för beräkning av socioekonomiskt index. Modellen beaktar faktorer såsom: ekonomiskt bistånd, familj⁴, invandring, kön och vårdnadshavarnas högsta utbildningsnivå. Ett socioekonomiskt index räknas fram för varje skolenhet, kommunal liksom för fristående skolenhet. Utifrån index räknas sedan strukturtillägget per elev och år fram. Tabellen nedan visar vilka skolenheter i varje stadium som erhåller lägst respektive högst tillägg i 2024-års tilldelning.⁵

skolenhet	åk. 1-3	åk. 4-6	åk. 7-9
lägst tillägg/elev	Brännlands skola 5 635 kr	Sörmjöle skola 4 990 kr	Prolympia 6 543 kr
högst tillägg/elev	Östra Ersbodaskolan 16 568 kronor	Ålidshemsskolan F-5 18 691 kr	Ersängsskolan 19 193 kr

Umeå kommun

Resursförstärkning för små skolor utanför större boendekområden utgår från två olika definitioner:

- liten skola i mindre tätort (skola med i genomsnitt 15-20 elever per årskurs i årskurs 1-6)
- mycket liten skola i mindre tätort⁶. (skola med i genomsnitt färre än 15 elever per årskurs i årskurserna 1-6)

Ersättning fastställs årligen av nämnden och betalas per årskurs i låg- och mellanstadiet. För innevarande år beslutade nämnden att fastställa det generella

³ <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/regionala-statistikprodukter/socioekonomisk-resursfordelning-inom-skolan/resursfordelningsmodell-inom-skolan/> 2024-08-16, kl. 15:00

⁴ Bor inte med båda vårdnadshavarna

⁵ Varje kommun beslutar om hur resurser ska fördelas. Uppsala kommun utgör ett exempel på en kommun gör en betydande omfördelning genom strukturtillägg. Tillägget varierar mellan 0 kr/elev (13 skolenheter) och 25 000 kr/elev (åtta skolenheter). Enligt utbildningsdirektören har Umeå kommun inte alls samma utmaningar med segregation som merparten av andra större kommuner har.

⁶ Reviderad resursfördelningsmodell för förskoleklass, grundskola och fritidshem - fördjupad beskrivning (2017-04-07)

tillägget för liten skola till 190 tkr per skola och år. Tillägget för mycket liten skola fastställdes för Botsmarks skola till 850 tkr, Bullmark skola 850 tkr, Rödåsel skola till 700 tkr och Överboda skola till 580 tkr.⁷

Ersättning för undervisning till nyanlända elever beaktar hur länge eleven har varit i Sverige. Fram till och med 2023 togs också hänsyn till från vilket land elever kom genom att beakta landets utvecklingsindex.⁸ Rektor avgör hur resursen ska användas, men primärt handlar det om att tillgodose elevers behov av studiehandledning på modersmål som antingen köps in från en central enhet på kommunen eller via lärare som är anställda på skolan.

Tilläggsbelopp ska enligt 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen lämnas till varje elev vid fristående skolenhet som "har ett omfattande behov av särskilt stöd". Beloppet ska vara individuellt och utgå från elevens behov. För- och grundskolenämnden har beslutat att tilläggsbelopp även ska avse elever i kommunal skola. Handläggningen av beslut om tilläggsbelopp tydliggörs i *Regler avseende ansökan och beslut om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder i förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem och pedagogisk omsorg*⁹. Beslut om tilläggsbelopp fattas på delegation¹⁰ av biträdande utbildningsdirektör efter att ansökan bedömts och handlagts av elevhälsans personal. Bedömningen utgår från styrdokumentet *Underlag för bedömning av ansökan om tilläggsbelopp*.

Nämnden beslutade 2021 att avsätta resurser på områdesnivå (inom områdeschefers ansvar) för åtgärder som bidrar till att kunna skapa förbättringar av anpassade lärmiljöer på skolor i skolområdet. Innevarande budgetår är 10,4 mnkr avsatta. Utbildningsdirektör och biträdande utbildningsdirektör bedömer att handläggningen av både tilläggsbelopp och områdeschefernas resurser fungerar tillfredsställande utan alltför mycket byråkrati samtidigt som underlag och beslut dokumenteras för att säkerställa transparens.

I Umeå kommun finns det två resursskolor, dels för elever med autism (Bräntbergskolan AST), dels för elever med mycket stora behov av anpassad lärmiljö och särskilt stöd utan specifik diagnos (Björken). Bräntbergskolan erhåller resurser enligt befintlig resursfördelningsmodell.¹¹ Personaltätheten vid Bräntbergskolan AST är mycket hög, vilket möjliggörs då alla elever vid dessa skolor har extraordinära stödbehov som medför att tilläggsbelopp betalas ut. Resursskolan Björken finansieras genom anslag. I kommunen finns också områdesbaserade särskilda undervisningsgrupper. Även denna verksamhet finansieras inom ram för resursfördelningsmodellen och områdesbaserad resurs.

Nämndens ordförande och vice ordförande bedömer att befintlig resursfördelningsmodell är ändamålsenlig. Modellen behöver emellertid alltid vara föremål för utvärdering inte minst utifrån prejudicerande domar som påverkar beslut om bidrag till fristående huvudmän. Representanter för förvaltningsledningen delar bilden

⁷ FGN 2023-11-23 § 77

⁸ FGN 2023-04-20 § 31 Reviderad resursfördelningsmodell avseende undervisning för nyanlända elever.

⁹ FGN 2022-02-24 § 15

¹⁰ Delegationsordning för för- och grundskolenämnden B.1.6, FSG 2022-11-24 § 89

¹¹ I kommunen finns också områdesbaserade särskilda undervisningsgrupper. Denna verksamhet finansieras inom ram för resursfördelningsmodellen och belastar alltså rektors budget.

av en ändamålsenlig resursfördelningsmodell, men lyfter upp svårigheten med en modell som bygger på elevpeng då elevantalet sjunker. Enheternas intäkter sjunker, men organisationen kan inte anpassas i samma takt, vilket betyder att besparingar måste göras inom andra områden. Rektorer lyfter också upp denna brist.

Intervjuade rektorer bedömer att resursfördelningsmodellen tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov, men att det också finns aspekter som inte beaktas. Ett par rektorer menar att antal utredningar om särskilt stöd och antal åtgärdsprogram borde påverka resurstilldelningen. För skolor i ytterområdena är kostnaderna för resor till simundervisning inte obetydliga samtidigt som stadsskolorna kommer betydligt billigare undan. Andra aspekter som tas upp är frågan om vilken verksamhet som belastas av kostnader när två verksamheter berörs till exempel fastighet-vaktmästeri eller skolmåltider-pedagogisk verksamhet. Rektorer menar alltså att deras verksamhet ibland får ta kostnader som borde belasta en annan verksamhet. I intervjuer framgår vidare att rektorer i olika grad är medvetna om hur deras budget har räknats fram, det vill säga hur stor del som till exempel härrör från strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer.

Intervjuade lärare uppger sig inte ha någon insyn i resursfördelningsmodellen. De tycker emellertid att det är korrekt att hänsyn tas till skolenheternas olika behov, men flera lärare påtalar samtidigt att nämnden borde säkerställa att det vid varje skolenhet finns en basutrustning i form av ändamålsenliga lokaler, läromedel och undervisningsmaterial.

För- och grundskolenämnden fastställer årligen bidragsbelopp till fristående huvudmän. Beslut om bidrag till fristående huvudman ”ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan”¹² och beslutas före kalenderårets början.¹³ Beslut om bidrag för 2024 fattades av nämnden vid dess sammanträde i december 2023.¹⁴ Av beslut framgår ersättning per kostnadsslag enligt 10 kap. 38 § skollagen samt strukturtillägg. Av beslut framgår också att extra medelstilldelning från kommunfullmäktige kommer fristående huvudmän till del.¹⁵ Kommunen har inga möjligheter att avvika från gällande reglering om bidrag, till exempel genom att istället för bidrag erbjuda fria nyttigheter.¹⁶ Vid sidan av bidrag i form av grundbelopp lämnas också tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd enligt beslutat regelverk (som redovisats ovan). ”För modersmålsundervisning tecknas separata avtal. Lovskola hanteras enligt beslut (SK-2017/00469) i för- och grundskolenämnden där ersättningsnivån är 43 kr per elev och timme, dock max 2 150 kr per elev och läsår för lovskola.”¹⁷

¹² 10 kap. 38 § SkoL

¹³ 14 kap. 1 § Skolförordningen. ”Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret.”

¹⁴ FGN 2023-12-14 § 85

¹⁵ FGN 2023-12-14 § 85 bilaga 1.1-1.11

¹⁶ Förvaltningsrätten i Umeå, mål 2671-20, dom meddelad 2021-04-14

¹⁷ *Ersättningsbelopp 2024, bidrag - fristående huvudmän förskoleklass, grundskolor och fritidshem, tjänsteskrivelse 2023-15-05*

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att för- och grundskolenämnden har beslutat om hur resurser ska fördelas.

Vår bedömning grundar sig på att för- och grundskolenämndens fattar beslut om resursfördelningsmodell och i förekommande fall om årlig tilldelning för särskilt små skolenheter, områdesresurs, tilläggsbelopp med mera. Nämnden fattar också beslut om bidrag för varje fristående huvudman.

Vår bedömning är att resurser i allt väsentligt fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Vår bedömning grundar sig på för- och grundskolenämndens beslut om resursfördelningsmodell i vilken framgår att faktorer som statistiskt påvisats ha betydelse för eleverna måluppfyllelse beaktas. För elever med extraordinära behov av särskilt stöd finns också tilläggsbelopp att söka liksom särskilt anpassad verksamhet i resursskolor och särskilda undervisningsgrupper. Även områdesresursen stödjer en fördelning utifrån elevers olika behov.

3.3 Resursfördelning – enhetsnivå

Hur resurserna fördelas inom enheten beslutas av rektor. Förutom basorganisationen fördelar rektor övriga resurser utifrån de behov som finns på skolenheten. Det kan handla om hur verksamheten organiseras (till exempel stärka arbetet med språkutveckling genom dubbelbemanning i svenskundervisning), tillgång till och fördelning av specialpedagogisk och socialpedagogisk insats, resurstid i lärares tjänster. Resurser fördelas också till insatser inom ram för särskilt stöd till exempel flexteam, vilken är en resurs för elever som del av skoldag behöver arbeta i anpassad lärmiljö såsom en lugnare miljö än den som kan erbjudas i det ordinarie klassrummet.

Bland de intervjuade rektorerna finns både de som har tagit del av resurser på områdesnivå och de som inte har tagit emot medel. Systemet fungerar menar en rektor som fått del av områdesresursen.

Lärarna menar att rektorerna omfördelar resurser efter de behov som finns på enheten, men det handlar hela tiden om att prioritera mellan de behov som finns. Det har redan framgått ovan att resurser i flera fall måste riktas till enskilda elever och därmed inte räcker till för de insatser som initialt var planerade.

För att kunna ta ansvar för skolans kompensatoriska uppdrag sker samverkan med många instanser, menar en rektor. Intervjuade lärare instämmer. Lärarna tycker att elevhälsan överlag fungerar bra, men den psykologiska insatsen motsvarar inte behoven, vilket gör att insatser inte kan erbjudas skyndsamt. Samtidigt finns inte regionens barn- och ungdomspsykiatri tillgänglig på kort sikt. Väntetiden är lång, menar lärarna, vilket gör att arbetsbelastningen på skolans personal ökar.

3.4 Bedömning

Vår bedömning är att rektor delvis har förutsättningar att på enhetsnivå fördela resurser inom enheten efter elevers olika förutsättningar och behov.

I intervjuer framgår att rektorer fördelar och omfördelar resurser utifrån det systematiska kvalitetsarbetet och efter uppkomna behov. Det framgår dock att resurserna hela tiden måste prioriteras mellan insatser som alla bedöms angelägna att genomföra. Det är inte tillfredsställande att adekvata planerade insatser eller insatser i form av särskilt stöd inte kan genomföras för att resurser behöver omfördelas till enskilda elevers mycket omfattande behov.

3.5 Resursfördelning - uppföljning

Befintlig resursfördelningsmodell för förskoleklass, grundskola och fritidshem utgår alltså från ett beslut 2004. Därefter har olika delar av resursfördelningen reviderats vid fyra tillfällen, senast 2023, då avseende undervisning för nyanlända. 2017 genomfördes en mer genomgripande revidering, som involverade politiker och tjänstepersoner på olika nivåer. Rektorerna utgjorde en särskild arbetsgrupp och arbetet redovisades också och blev föremål för diskussion för samtliga rektorer i de då fem områdena, enligt biträdande utbildningsdirektör. En intervjuad rektor som var med i arbetsgrupp verifierar uppgifterna.

För- och grundskolenämnden beslutade i *Verksamhetsplan 2024*¹⁸ att uppdra åt förvaltningen att "genomföra en översyn av grundskolans resursfördelningsmodell beslutad 2017-04-27". Nämnden mottog vid sitt sammanträde i maj 2024 information om befintlig resursfördelningsmodell.¹⁹ I informationen ingick bland annat genomgång av relationen mellan resursbehov utifrån timplan och utfall i nuvarande modell, variabler för socioekonomisk tilldelning samt antal elever per klass. Av redovisningen framgick att resursfördelningsmodellen prioriterar resurser till lågstadiet, vilket resulterar i en minskning av resurser till mellanstadiet och högstadiet. Dock har andra resurser till åk 7-9 tillskjutits vid olika tillfällen.

Ett kontrollområde i 2023- och 2024-års internkontrollplaner utgör skolsegregation.²⁰ Risken bedöms som sannolik och kännbar. Skolstrukturutredning och resursfördelningsmodell är exempel på åtgärder att vidta. Formuleringen är densamma både i plan för 2023 och i plan för 2024

Av nämndens verksamhetsuppföljning januari-december 2023 framgår att "nämnden har fördelat resurser till egen verksamhet och till fristående verksamheter enligt bidrag på lika villkor".²¹

Kommunens revisorer genomförde 2018 en granskning av för- och grundskolenämndens resursfördelningsmodell. Resursfördelningsmodellen bedömdes i huvudsak vara ändamålsenlig, men revisionen rekommenderade nämnden att "i rutinmässigt följa upp och analysera hur resurserna används på enheterna" och "i vilken utsträckning nämndens resursfördelning i sin helhet bidrar till likvärdighet, kvalitet och måluppfyllelse". En ytterligare rekommendation handlar om att "kontinuerligt vidta nödvändiga justeringar i modellen, utifrån genomförd analys". Utbildningsdirektören framför att resursfördelningsmodellen 2018 precis hade

¹⁸ FGN 2023-11-23 § 77

¹⁹ FGN 2024-05-23 § 54 (I ärendet finns ingen tjänsteskrivelse.)

²⁰ FGN 2024-01-25 § 3

²¹ FGN 2024-01-25 § 2

implementerats och att det då var för tidigt att utvärdera densamma. Sedan dess har dock modellen kontinuerligt följts upp och reviderats vid behov. Utbildningsdirektören menar vidare att resursfördelningsmodellen rutinemässigt följs upp i den årliga budgetprocessen

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden i allt väsentligt följer upp att fastställd resursfördelningsmodell säkerställer att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov på alla nivåer.

Vår bedömning bygger på uppgifter i nämndens protokoll och i intervjuer. Modellen har genomgått mindre justeringar sedan den mer genomgripande revideringen 2017. Nämnden följer inte specifikt upp hur strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer används och vilka konsekvenser. Vi bedömer att det skulle vara intressant ur flera perspektiv, till exempel för att bedöma om omfördelningen är tillräckligt skarp liksom om insatserna medför en ökad måluppfyllelse och i så fall om vilka insatser som ger bäst resultat.

3.6 Uppföljning – ledning, stimulans och särskilt stöd

För- och grundskolenämnden har för 2023 och 2024 som delmål (strategier) att öka likvärdigheten, förbättra studieresultaten och erbjuda en attraktiv utbildning.²²

För varje delmål har resultatmätt²³ tagits fram, till exempel:

- "Skolenheter med lägst andel elever med behörighet till nationella gymnasieprogram ska öka i högre grad än övriga skolor i kommunen".
- Andelen elever som når behörighet till nationellt program respektive "når godkända betyg i alla ämnen ska öka".
- "Elevers upplevelse av stimulans i skolan ska öka."

Delmålen eller strategimålen som de kallas för i huvudmannens systematiska kvalitetsrapport följs upp i kvalitetsarbetet.²⁴ Nämnden beslutade vid sitt sammanträde i oktober 2023 "att nämnden tagit del av huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022-2023".²⁵ Elevers väg mot målen följs upp både i form av redovisning av måluppfyllelse samt översiktligt vad gäller åtgärder att vidta, till exempel redovisas behov av att främja skolnärvaro och förebygga och åtgärda skolfrånvaro. Även elevers möjlighet till delaktighet och inflytande behöver stärkas. Huvudmannen ser en risk för att skolenheterna prioriterar insatser i årskurs 9 för att eleverna ska uppnå behörighet till gymnasieskolan på bekostnad av stödande resurser för elever i årskurs 7 och 8.²⁶

²² FGN 2023-11-23 § 77 *Verksamhetsplan 2024*, För- och grundskolenämnden

²³ FGN 2023-11-23 § 77 *Styrkort – verksamhetsår 2024*, För- och grundskolenämnden

²⁴ *Huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022/2023 – för- och grundskolenämndens ansvarsområde inom Umeå kommun* (2023-10-11)

²⁵ FGN 2023-10-26 § 65

²⁶ *Huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022/2023 – för- och grundskolenämndens ansvarsområde inom Umeå kommun* (2023-10-11), sid. 17-18

Frågan om elever som snabbt når målen får tillräcklig stimulans för att utvecklas så långt som möjligt berörs inte direkt i rapporten, men huvudmannen hänvisar till en enkät som genomfördes 2022 i vilken elever på högstadiet i lägre grad än 2020 anger att de upplever att de lär sig viktiga saker”. ”De demokratiska processerna och arbetsformerna i undervisningen och utbildningen behöver” stärkas i Umeå kommuns grundskolor, menar huvudmannen.

Vad gäller ökad likvärdighet ”har faktorer för ökad likvärdighet identifierats”.²⁷ Insatser behöver vidtas inom tre områden; det gäller rektors förutsättningar att samordna och leda elevhälsoarbetet, kompetensen i att arbeta språk- och kunskapsutvecklande i alla ämnen och bedöma om elev ska undervisas i svenska andraspråk samt kunskap om flickors hälsa.²⁸

Avslutningsvis konstaterar huvudmannen att ”för att säkerställa alla barn och elevers rätt till en likvärdig utbildning med fortsatt hög kvalitet, finns det ett behov av att utveckla och stärka formerna för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete där hela styrkedjan involveras”.²⁹

Det systematiska kvalitetsarbetet pågår hela året och utmynnar i huvudmannens kvalitetsrapport, enligt nämndens ordförande. Innan huvudmannens rapport färdigställs så har rektorerna haft resultatdialog med sina respektive områdeschefer och strateger på förvaltningen. Även nämnden deltar i dialog om kvalitetsarbetet tillsammans med förvaltningsledning och strateger. Det systematiska kvalitetsarbetet ligger också till grund för nämndens arbete med påföljande års verksamhetsplan. Även resultatmätt sätts upp och justeras, enligt nämndens ordförande.

Intervjuade lärare berättar att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå. Lärarna redovisar sitt arbete för rektor som sedan i sin tur skriver en rapport på enhetsnivå och redovisar densamma upp i organisationen. Lärarna menar att rektorerna har en bild av utmaningarna på enhetsnivå och att de ger lärarna respons, men vad som händer på förvaltnings- och nämndnivå har lärarna ingen inblick i. Lärarna ser inte att förvaltningen eller nämnden tar till sig av kvalitetsarbetet på enhetsnivå och beslutar om åtgärder som stödjer lärarnas arbete med eleverna.

Utbildningsdirektören menar att kommunikationen med personalen är viktig. Det handlar om att ge personalen förutsättningar att förstå de beslut som fattas på huvudmannanivå.

²⁷ Huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022/2023 – för- och grundskolenämndens ansvarsområde inom Umeå kommun (2023-10-11), sid. 20

²⁸ Huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022/2023 – för- och grundskolenämndens ansvarsområde inom Umeå kommun (2023-10-11), sid. 22

²⁹ Huvudmannens kvalitetsrapport läsåret 2022/2023 – för- och grundskolenämndens ansvarsområde inom Umeå kommun (2023-10-11), sid. 28

3.7 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden i allt väsentligt följer upp att eleverna i grundskolan ges den ledning och stimulans samt i förekommande fall särskilt stöd som de behöver.

Vi bygger vår bedömning på att huvudmannen följer upp de kommunala delmålen, som också korrelerar med de statliga målen. Nämnden riktar fokus både mot elevers uppfyllelse av målen i samtliga ämnen och behörighet till gymnasieskolan, vilket vi bedömer är av stor betydelse för att eleverna också ska ha goda förutsättningar att klara fortsatta studier och inte bara komma in på ett nationellt gymnasieprogram. Vi instämmer särskilt i huvudmannens bedömning att formerna för det systematiska kvalitetsarbetet bör utvecklas och stärkas, inte minst vad gäller kommunikationen i styrkedjan.

I huvudmannens kvalitetsrapport identifieras vad som behöver åtgärdas. Det är bra, men vi bedömer samtidigt att det är en brist att det inte tydliggörs vilka åtgärder som behöver vidtas, förutsättningar för åtgärderna liksom var ansvaret ligger.

Enligt 4 kap. 6 § skollagen ska huvudmannen dokumentera kvalitetsarbetet. Vi bedömer att huvudmannen gör det även om rapporten alltså bör utvecklas. Det systematiska kvalitetsarbetet är enligt vår bedömning ett av nämndens viktigaste styrinstrument, varför nämnden inte bara behöver ta del av den utan faktiskt besluta om den.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om för- och grundskolenämndens styrning av resurser till grundskolenheterna är ändamålsenlig, så att en likvärdig utbildning av god kvalitet kan genomföras.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att nämndens styrning av resurser till grundskolenheterna i allt väsentligt är ändamålsenlig, så att en likvärdig utbildning av god kvalitet kan genomföras.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi för- och grundskolenämnden att:

- fördjupa kunskapen om rektors förutsättningar att fördela resurser efter eleverns olika förutsättningar och behov och vid brister vidta åtgärder. (2 kap. 10 § och 4 kap. 5 och 7 §§ SkoL)
- särskilt följa upp hur strukturtillägg utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer används på respektive skolenhet och vilken påverkan insatserna har på målluppfyllelsen.
- i huvudmannens kvalitetsrapport tydliggöra hur och när redovisade insatser ska vidtas och omständigheter i övrigt gällande åtgärder, till exempel var i styrkedjan ansvaret ligger. (4 kap. 3 § SkoL)
- fastställa huvudmannens kvalitetsrapport genom nämndbeslut. (4 kap. 6 § SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.