

Mölnads stad

Granskning av likvärdig utbildning



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Metod.....	3
1.5. Avgränsning och ansvarig nämnd.....	3
2. Skolnämndens resursfördelningsmodell	4
2.1. Skolnämndens ansvarsområde.....	4
2.2. Resursfördelningsmodell	4
2.3. Vår bedömning.....	7
3. Uppföljning	9
3.1. Uppföljning inför inrättandet av nuvarande modell	9
3.2. Uppföljning av nuvarande modell.....	9
3.3. Vår bedömning.....	10
4. Åtgärder för att säkerställa en likvärdig utbildning.....	11
4.1. Åtgärder under läsåret 2017/2018.....	11
4.2. Åtgärder under läsåret 2018/2019.....	11
4.3. Vår bedömning.....	11
5. Samlad bedömning.....	12
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	12
5.2. Slutsatser	13
Bilaga 1. Bakgrund.....	14
Bilaga 2. Källförteckning	15
Bilaga 3. Revisionskriterier	16

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat likvärdig utbildning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om skolnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa likvärdig utbildning, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området. Granskningen har avgränsats till att innefatta resursfördelningen i den kommunala grundskolan.

Granskningen visar att skolnämnden har en resursfördelningsmodell till de kommunala grundskolorna som tar hänsyn till:

- ▶ Antal elever och mängden undervisning (elevpeng)
- ▶ Nyanlända elever (tilläggsbelopp för svenska som andraspråk)
- ▶ Den socioekonomiska faktorn föräldrars utbildningsnivå (strukturbidrag)
- ▶ Extraordinära stödbehov (tilläggsbelopp)
- ▶ Särskoleintegrerade elever (ersättning från särskolan)

Resursfördelningsmodell tar inte hänsyn till kön.

Vidare visar granskningen på vissa risker kopplat till resursfördelningsmodellen. Elevpengens konstruktion, med en fast summa per elev, medför att skolans fyllnadsgrad (elever per grupp) påverkar de ekonomiska förutsättningarna för den enskilda skolan och därmed elevernas möjligheter till stöd. Därtill har nämnden inte klargjort skolornas användande av strukturbidraget. Detta riskerar leda till att de insatser strukturbidraget finansierar inte används kompensatoriskt utifrån föräldrars utbildningsnivå.

Vad gäller uppföljning och åtgärder visar granskningen att skolnämnden under våren 2018 har följt upp den tidigare resursfördelningsmodellen. Utifrån den uppföljningen beslutade skolnämnden om ändringar i den resursfördelningsfaktor som tar hänsyn till socioekonomi, det så kallade strukturbidraget. Den nuvarande resursfördelningsmodellen implementerades den 1 juli 2018. Skolnämnden har inte följt upp den nuvarande resursfördelningsmodellen eftersom den inte varit aktiv under ett helt läsår ännu. Uppföljning är planerad till hösten 2019. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att skolnämnden delvis säkerställt ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa likvärdig utbildning. Enligt vår bedömning finns ett antal förbättringsområden kopplat till styrning av resursfördelningen. Vidare bedömer vi att skolnämnden, utifrån den tidigare resursfördelningsmodellen, säkerställt en tillräcklig uppföljning samt utifrån uppföljningen vidtagit tillräckliga åtgärder. Vi kan inte bedöma uppföljning och åtgärder utifrån den nuvarande resursfördelningsmodellen eftersom skolnämnden ännu inte följt upp denna.

Utifrån granskningens identifierade förbättringsområden rekommenderar vi skolnämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden har ett system som även ger mindre skolenheter möjlighet att arbeta kompensatorisk och med riktade insatser för elever i behov av särskilt stöd.
- ▶ Stärka sin styrning av resursfördelningen genom att tydliggöra förväntningarna på vad strukturbidraget ska användas till.
- ▶ Säkerställa att den planerade uppföljningen av den nya resursfördelningsmodellen kan utvärdera modellens resultat med avseende på målet om att säkerställa en likvärdig utbildning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna i Mölndals stad har beslutat att genomföra en granskning av skolnämndens arbete med likvärdig utbildning inom grundskolan. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om skolnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa en likvärdig utbildning, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelningsmodell?
 - ▶ Vilken hänsyn tas till pojkar och flickor?
 - ▶ Vilken hänsyn tas till socioekonomiska faktorer?
 - ▶ Vilken hänsyn tas till nyanlända elever?
- ▶ Hur har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering för att säkerställa att resursfördelningen utgår från elevers olika behov och lever upp till författningarnas krav?
- ▶ Har skolnämnden utifrån vad som framkommer i uppföljningen vidtagit tillräckliga åtgärder för en likvärdig utbildning?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 3. Revisionskriterier i denna granskning utgörs av:

- ▶ Skollagen (2010:800) 2 kap 8 b § och 4 kap 3 §
- ▶ Skolnämndens reglemente
- ▶ Kommunens övriga styrdokument som bedöms relevanta inom ramen för granskningen, såsom budget, riktlinjer och rutiner

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 2. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

1.5. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen har av likvärdighet i utbildning avgränsats till att omfatta resursfördelningen inom den kommunala grundskolan. Granskningen berör skolnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2. Skolnämndens resursfördelningsmodell

2.1. Skolnämndens ansvarsområde

Av skolnämndens reglemente framgår att skolnämnden ansvarar för stadens uppgifter när det gäller skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem. Skolnämnden ansvarar även för annan pedagogisk verksamhet samt för den kommunala kulturskolan. Slutligen fullgör skolnämnden de uppgifter som ankommer på vårdgivaren för barn- och elevhälsans medicinska och psykologiska insats för tidigare nämnda skolformer.

2.2. Resursfördelningsmodell

Den finansiella resursfördelningen till stadens grundskolor baseras på fem faktorer, vilka beskrivs mer ingående i nedan avsnitt.

Tabell 1 - Resursfördelningsfaktorer i Mölndals stad

<i>Faktor</i>	<i>Namn på resursfördelning</i>
Antal elever och mängden undervisning	Elevpeng
Nyanlända elever	Tilläggsbelopp för svenska som andraspråk
Föräldrars utbildningsnivå	Strukturbidrag
Extraordinärt stödbehov	Tilläggsbelopp
Särskoleintegrerade elever	Ersättning från särskolan

Källa: Tjänsteskrivelse Fördelning av strukturbidrag, SKN 393/18.

Av Mölndals stads årsredovisning för 2018 framgår att elevens kön och härkomst har betydelse för kunskapsresultaten i skolnämndens verksamhet. Det beskrivs att arbetet med att kompensera för barn och elevers olikheter ytterligare behöver fokuseras och fördjupas i förskola och skola.

Under intervjuer framgår att det finns ytterligare faktorer som anses vara relevanta för att säkerställa en likvärdig utbildning. Ett exempel som lyfts är att skolorna har utmaningar med att möta behoven för elever med neuropsykiatriska funktionshinder. De intervjuade uppger att de insatser som säkerställer en likvärdig utbildning för denna elevgrupp är sådana som i huvudsak finansieras med den ordinarie elevpengen. Vissa av de intervjuade uppger att det därför vore att föredra med en generellt högre elevpeng framför ökat eller förändrat strukturbidrag.

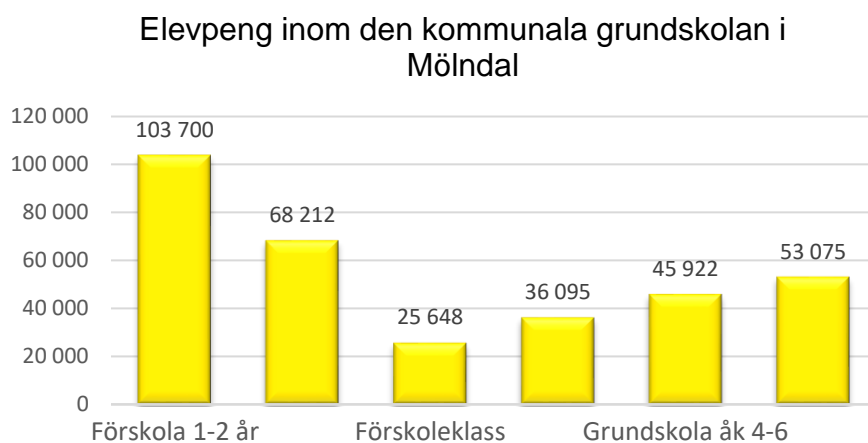
2.2.1. Elevpeng

Skolnämnden fördelar resurser till de kommunala grundskolorna efter antal elever. Detta görs genom att varje elev medför en elevpeng. Elevpengen är differentierad utifrån elevens årskurs. Elevpengen tar inte hänsyn till kön, socioekonomiska faktorer eller utländsk härkomst.

Elevpengen ska täcka kostnader för pedagogisk personal¹, läromedel², lokala investeringar och eventuell ytterligare lokal administration utöver den som betalas centralt.

Av intervjuerna framgår att skälet för årskursdifferentieringen är att elever i högre årskurser har fler timmar undervisning än elever i lägre årskurser. Personalresurserna för äldre elever är större än de resurser som krävs för yngre elever.

Diagram 1 - Kronor per elev som tilldelas de kommunala grundskolorna, så kallad elevpeng per år.



Källa: Tjänsteskrivelse Detaljbudget 2019, SKN 604/18.

Vissa av de intervjuade menar att en tilldelad fast summa per elev, som elevpengen utgör, är att föredra framför en fast summa per skolenhet. Detta eftersom elevantalet styr behovet av personal. En förhållandevis stor skola med hög fyllnadsgrad (elever per grupp) har enligt de intervjuade större förutsättningar att ha specialistfunktioner, exempelvis speciallärare, jämfört med en mindre skola med låg fyllnadsgrad. Elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insats finansieras däremot med centrala medel.

2.2.2. Tilläggsbelopp för svenska som andraspråk

Av detaljbudgeten 2019 för skolnämnden framgår att skolnämnden har avsatt 7 200 000 kr för tilläggsbelopp för nyanlända. Förutsättningarna för att få ta del av tilläggsbeloppet för nyanlända finns beskrivet i det förvaltningsinterna dokumentet *Barn- och elevpeng 2019*. Dokumentet är avsett att fungera som ett stöd för enhetschefer i budgetarbetet och anger en mer detaljerad beskrivning av detaljbudgeten 2019. Av dokumentet framgår att 4 000 kr per månad utbetalas per elev till skolenheterna under maximalt två år per nyanländ elev som behöver läsa svenska som andraspråk på nybörjarnivå.

Av intervjuerna framgår bland annat att en elev betraktas som nyanländ under fyra år i skollagens mening. De intervjuade pekar även på att nyanlända elever ofta har behov av extra

¹ Med pedagogisk personal avses personal inom omsorg, pedagogisk verksamhet och undervisning, skolbibliotekarier, skolvårdar och kamratstödjare. I kostnader för personal ingår även personalens kompetensutveckling samt dessas resor och utlägg i tjänsten.

² Pedagogisk utrustning, material och lärverktyg.

stöd under längre tid än de två år som skolorna får tilläggsbelopp för i enlighet med nämndens beslut. Nyanlända elever har också ofta ett mer omfattande behov än vad som täcks av tilläggsbeloppet för svenska som andraspråk. Detta kan exempelvis röra sig om mer omfattande behov rör elevhälsa.

2.2.3. Strukturbidrag

Skolnämnden har sedan den 1 juli 2018 inrättat en ny modell för fördelning av en "viktad" elevpeng benämnd som strukturbidrag. Totalt fördelas 6 000 000 kr årligen till skolenheter där högst 60 procent av föräldrarna har eftergymnasial utbildning. Under läsåret 2018/2019 fördelas dessa medel ut på åtta skolenheter, se tabell 1 nedan.

Tabell 2 - Fördelning av strukturbidrag under läsåret 2018/2019.

<i>Skolenhet</i>	<i>Strukturbidrag, kr</i>	<i>Budget 2018 (inklusive strukturbidrag)</i>
Fässbergsskolan	1 735 386	40 669 000
Almåsskolan	1 182 864	28 282 000
Streteredsskolan	817 110	17 374 000
Balltorpsskolan	599 214	21 002 000 <i>(inklusive Pepparredsskolan)</i>
Västerbergsskolan	575 868	13 573 000
Katrinebergsskolan	552 522	12 379 000
Pepparredsskolan	287 934	<i>(ingår i Balltorpsskolan)</i>
Hällesåkerskolan	249 024	5 249 000

Källa: Tjänsteskrivelse Fördelning av strukturbidrag, SKN 393/18.

Strukturbidraget om 6 000 000 kr per år utgör som andel av budgeten för elevpeng ca två procent. Som andel av skolnämndens totalbudget utgör strukturbidraget en halv procent. Trots sin begränsade andel av total budget framkommer i intervjuer att för den enskilda skolan ger strukturbidraget vissa förutsättningar att genomföra ytterligare riktade insatser för att säkerställa likvärdig utbildning.

Av intervjuer och dokumentstudier framgår att strukturbidraget är avsett för att jämna ut skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Av skolförvaltningens kvalitetsanalys för läsåret 2016/2017 framgår att föräldrars utbildningsnivå kan förklara ca 70 procent av resultatskillnaderna. Skolnämnden tog del av kvalitetsanalysen för läsåret 2016/2017 i januari 2018. I intervjuer med förvaltningen uppges att modellen med strukturbidrag anses vara fördelaktig eftersom den dels träffar de elever som av strukturella skäl har lägre kunskapsresultat, dels är enkel och transparent.

Vare sig skolnämnden eller förvaltningsledningen styr skolornas användande av strukturbidraget. Skälen för detta är enligt såväl skolnämnden som förvaltningsledningen en tillitsbaserad styrning där rektorerna anses vara de som kan sin skolenhet bäst och vet vilka åtgärder som ger mest effekt där. Under intervjuerna har framkommit exempel på genomförda åtgärder som syftar till att säkerställa en likvärdig utbildning. Ett exempel på insats som

möjliggjorts tack vare finansieringen från strukturbidraget är det förebyggande och åtgärdande arbetet kring elever med lång och oroande frånvaro.

2.2.4. Tilläggsbelopp för extraordinärt stödbehov

Ett tilläggsbelopp kan efter dialog med verksamhetschef utgå till skolenheter för elever som har ett extraordinärt stödbehov. Enligt skolnämndens delegationsordning är det förvaltningsjurist som fattar det slutliga beslutet om tilldelning av tilläggsbelopp. Enligt skolnämndens detaljbudget för 2019 är 6 500 000 kr avsatt för tilläggsbelopp. I detta ingår även tilläggsbelopp till fristående skolor. Av dokumentet *Barn- och elevpeng 2019* framgår att tilläggsbelopp endast utgår i mycket begränsande fall. Av intervjuerna framgår att detta kan utgöra ett komplement för eleverna med mest omfattande stödbehov. Enligt uppgift har cirka 5 500 000 betalats ut. Vidare skiljer sig utbetalningarna mellan skolor och mellan år.

2.2.5. Ersättning från särskolan

För elever som tillhör särskolans målgrupp men som läser integrerat i grundskolan utgår årligen en särskild ersättning om 103 000 kr per elev. Att läsa integrerat innebär att elever som tillhör grundsärskolan studerar inom grundskolan. Eleverna kan läsa enligt olika läroplaner samtidigt, exempelvis praktisk/estetiska ämnen enligt grundskolans läroplan och teoretiska ämnen enligt grundsärskolans läroplan. Den särskilda ersättningen ges eftersom eleverna har ofta ett större stödbehov och det krävs i regel ofta viss samordning mellan personalen för att särskilja undervisning enligt olika läroplaner.

2.3. Vår bedömning

Enligt skollagen ska kommunen fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Granskningen visar att skolnämnden har en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till:

- ▶ antal elever och mängden undervisning (elevpeng),
- ▶ nyanlända elever (tilläggsbelopp för svenska som andraspråk),
- ▶ den socioekonomiska faktorn föräldrars utbildningsnivå (strukturbidrag),
- ▶ extraordinära stödbehov (tilläggsbelopp) och
- ▶ särskoleintegrerade elever (ersättning från särskolan).

Vidare visar granskningen att resursfördelningsmodellen inte tar hänsyn till kön.

Vår bedömning är att nämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig resursfördelningsmodell, det vill säga i enlighet med lagstiftning inom området. Vi bedömer även att det finns risker kopplat till styrningen av resursfördelningsmodellen för att säkerställa en likvärdig utbildning.

Den första risken är att resursfördelningsmodellen missar att beakta vissa relevanta faktorer. Av Mölndals stads årsredovisning för 2018 framgår att elevens kön och härkomst har betydelse för kunskapsresultaten i skolnämndens verksamhet. Det beskrivs att arbetet med att kompensera för barn och elevers olikheter behöver ytterligare fokuseras och fördjupas i förskola och skola. Förvaltningen betonar att kön kan förklara tio procent av resultatkillnaderna och att detta hanteras inom det systematiska kvalitetsarbetet. Vi kan

konstatera att nämnden i sin resursfördelningsmodell inte tagit hänsyn till kön trots att nämnden själv angett kön som en förklaringsfaktor.

Den andra risken är att resursfördelningsmodellen inte säkerställer en likvärdig nivå av elevstöd. Av granskningen framgår att resursfördelningen i huvudsak sker per elev. En viss andel av varje elevpeng är tänkt att täcka undervisning där bland annat specialpedagogiska insatser ingår. En skolenhet behöver därmed nå en viss storlek, genom antalet elever, för att ha förutsättningar att anställa specialpedagoger och speciallärare, utöver klass- och/eller ämneslärare. En förhållandevis stor skola, med hög fyllnadsgrad, kommer därför att kunna erbjuda ett mer omfattande stöd än en mindre skola med låg fyllnadsgrad. Det finns således en risk att skolans storlek avgör det stöd en elev kan få.

Slutligen är vår bedömning att det kan finnas en risk att strukturbidraget inte används till insatser som kompenserar för elevers olika förutsättningar utifrån föräldrarnas utbildningsnivå. Av såväl intervjuer och dokumentstudier har framgått att föräldrars utbildningsnivå kan förklara över hälften av resultatskillnaderna i Mölndals stad. Vare sig skolnämnden eller förvaltningsledningen har dock tydliggjort att användandet av strukturbidraget är avsett för att jämna ut dessa skillnader. Av granskningen framgår att flera av de genomförda insatser som möjliggjorts med hjälp av strukturbidraget, exempelvis arbetet med elevers frånvaro, inte är tydligt kopplade till föräldrars utbildningsnivå. Om insatser inte kompenserar för elevers olika förutsättningar kopplat till föräldrarnas utbildningsnivå finns en risk att denna ojämlikhet består.

3. Uppföljning

3.1. Uppföljning inför inrättandet av nuvarande modell

Av intervjuer framgår att skolnämnden följer upp skolornas resultat fem gånger per år. I uppföljningarna jämförs olika grupper, exempelvis pojkar och flickor. Uppföljningarna har olika teman, exempelvis attitydundersökningar eller betygsresultat. Resursfördelningen följs upp en gång per år.

Av skolnämndens protokoll framgår att uppföljning inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet skedde i april, juni, oktober, november och december 2018.

Av skolförvaltningens lägesrapport för 2018³ framgår att meritvärdet har sjunkit för elever i Mölndal med föräldrar med enbart förgymnasial och gymnasial utbildning, men legat stabilt i Göteborgsregionen. Det framgår även att meritvärdet har ökat för elever i Mölndal med föräldrar med eftergymnasial utbildning, medan meritvärdet legat stabilt i Göteborgsregionen. Jämfört med andra kommuner i Göteborgsregionen visar förvaltningens rapport att skillnader i resultat utifrån föräldrars utbildningsnivå har ökat i Mölndal.

Av skolnämndens protokoll från maj 2018 framgår att nämnden följt upp den tidigare resursfördelningsmodellen. Av uppföljningen framgår att det fanns betydande resultatskillnader mellan elever utifrån föräldrars utbildningsnivå. Staden hade också då en omfördelning av resurser där 6 000 000 kr fördelas till samtliga skolenheter efter andel elever med föräldrar med högst gymnasial utbildning. För att få reell effekt bedömdes att det fanns skäl att rikta resurserna dit de behövdes mest. För att skolenheter med störst behov skulle få mer resurser föreslogs att bidraget fick ett gränsvärde. Skolnämnden bedömde vid en genomgång av statistiken kring andel föräldrar med eftergymnasial utbildning att en gräns om högst 60 procent vore lämplig.

Uppföljningen visade även att det fanns resultatskillnader utifrån födelseland. Det föreslogs dock ingen förändring utifrån denna faktor av två skäl. För det första fanns det redan ett tilläggsbelopp för nyanlända. För det andra är utbildningsnivån hos föräldrar lägre inom denna grupp och de träffas därmed av en resursfördelning som tar sikte på föräldrars utbildningsnivå.

3.2. Uppföljning av nuvarande modell

Granskningen visar att skolnämnden inte har följt upp den nyinrättade resursfördelningsmodellen. I intervjuer anges skälen för detta i huvudsak vara att resursfördelningen ändrades inför höstterminen 2018 och den nuvarande resursfördelningsmodellen har inte varit aktiv under ett helt läsår ännu. Förvaltningen planerar för att uppföljning ska ske inom det etablerade ramverket för det systematiska kvalitetsarbetet. Likvärdigheten följs upp fem gånger per år

³ Av intervjuer framgick att resultaten i lägesrapporten avser vårterminen 2018 och bekräftar den uppföljning som gjordes i maj 2018.

utifrån olika teman, exempelvis attitydundersökningar och kunskapsresultat. Resursfördelningsmodellen som sådan planeras att följas upp efter läsårets slut, det vill säga efter sommaren 2019. Skolnämndens ordförande uppger i intervju att nämnden förväntar sig en beskrivning från förvaltningen över vilka insatser som gjorts på skolenhetsnivå inklusive en motivering till varför just de insatserna valts.

Av intervjuerna framgår även att det finns svårigheter med att följa upp resursfördelningens effekter på exempelvis kunskapsresultat. Flera av de intervjuade uppger exempelvis att skolorna även får medel från staten för riktade insatser. Det blir därmed svårt att särskilja om förändrade kunskapsresultat är en följd av insatser som möjliggjorts av strukturbidraget eller något av de flera statsbidragen.

Flera av de intervjuade uppger att andra kommuner som infört liknande resursfördelningsmodeller, exempelvis Helsingborg, har haft svårt att följa upp effekten. De uppger även att det sannolikt kommer att ta två till tre år innan effekterna syns i Mölndal. I flera intervjuer framkommer även att det delvis kan vara olika elevgrupper som följs upp. Om exempelvis årskurs nio jämförs mellan år är detta olika urval av elevgrupper. Det uppges därför vara önskvärt att följa samma elever för att kunna följa upp insatsers effekter.

3.3. Vår bedömning

Vår bedömning är att nämnden i allt väsentligt säkerställt en tillräcklig uppföljning av den tidigare resursfördelningsmodellen. Skolnämnden följer upp utbildningen utifrån bland annat likvärdighet fem gånger per år varav resursfördelningen ingår vid ett av dessa tillfällen.

Nämnden har dock inte följt upp den nuvarande resursfördelningsmodellen. Vi noterar att uppföljning är planerad att äga rum efter sommaren 2019. Vi kan således i nuläget inte bedöma huruvida nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering av den nuvarande modellen för att säkerställa att resursfördelningen utgår från elevers olika behov och lever upp till författningarnas krav.

4. Åtgärder för att säkerställa en likvärdig utbildning

4.1. Åtgärder under läsår 2017/2018

Av skolnämndens protokoll från maj 2018 framgår att nämnden utifrån uppföljningen av den tidigare viktade elevpengen beslutade att:

- (1) Ändra på resursfördelningsmodellen på så sätt att den viktade elevpengen får ett gränsvärde på 60 procent och att namnet byts till strukturbidrag.
- (2) Den nya resursfördelningsmodellen börjar gälla den 1 juli 2018.

Av intervjuerna framgår bland annat att beslutet medför att strukturbidraget centraliseras till åtta enheter från att tidigare ha varit utspritt på ett tjugotal skolenheter.

4.2. Åtgärder under läsår 2018/2019

Granskningen visar att skolnämnden inte vidtagit några andra åtgärder efter det att nämnden fattade beslut om inrättande av den nya resursfördelningsmodellen med strukturbidrag i maj 2018. Skäl för detta anges i intervjuer i huvudsak vara att ingen uppföljning gjorts av den nya resursfördelningen sedan dess.

4.3. Vår bedömning

Enligt skollagen ska kommunen fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Eftersom behov och förutsättningar skiljer sig över tid behöver kommunen systematiskt följa upp och utvärdera resursfördelningsmodellen.

Vår bedömning är att skolnämnden i allt väsentligt vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån uppföljningen för en likvärdig utbildning avseende den tidigare resursfördelningsmodellen. Skolnämnden har i uppföljningen konstaterat att det finns ett behov av att koncentrera resurserna. Skolnämnden har därför beslutat att ge strukturbidraget ett gränsvärde för att åstadkomma denna koncentrerings.

Skolnämnden har inte följt upp den nuvarande resursfördelningsmodellen. Skolnämnden har därför inte kunnat besluta om åtgärder utifrån uppföljningen. Det saknas därför grund för oss att uttala oss om huruvida nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en likvärdig utbildning avseende den nuvarande resursfördelningsmodellen.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hur har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelningsmodell? <ul style="list-style-type: none"> ▶ Vilken hänsyn tas till pojkar och flickor? ▶ Vilken hänsyn tas till socioekonomiska faktorer? ▶ Vilken hänsyn tas till nyanlända elever? 	<p>Delvis. Alla skolenheter får en summa per elev, så kallad elevpeng, utifrån årskurs kopplat till undervisningstid. Ingen hänsyn tas till kön i elevpengen. Det sker en omfördelning utifrån socioekonomiska faktorer. Totalt fördelas 6 000 000 kr, eller två procent av elevpengen, om mellan enheter utifrån föräldrars utbildningsnivå i ett <i>strukturbidrag</i>. För att få ta del av strukturbidraget krävs att 60 procent eller färre av eleverna har föräldrar med högst gymnasial utbildning. Nämnden har inte tydliggjort användandet av strukturbidraget.</p> <p>Nyanlända elever är berättigade till ett tilläggsbelopp om 4 000 kr per månad under sina två första år. Tilläggsbeloppet är avsett för bland annat svenska som andraspråk.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hur har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering för att säkerställa att resursfördelningen utgår från elevers olika behov och lever upp till författningarnas krav? 	<p>Ja, i allt väsentligt vad gäller den tidigare resursfördelningsmodellen. Skolnämnden följde årligen upp den tidigare resursfördelningsmodellen utifrån likvärdighet avseende strukturella faktorer. Skolnämnden följde senast upp resursfördelningen i maj 2018. Uppföljningen visade bland annat att det fanns skillnader i resultat utifrån föräldrars utbildningsnivå.</p> <p>Det saknas underlag för att bedöma huruvida nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning avseende den nuvarande resursfördelningsmodellen. Nämnden har ännu inte följt upp den nuvarande modellen. Uppföljning är planerad att äga rum efter sommaren 2019.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har skolnämnden utifrån vad som framkommer i uppföljningen vidtagit tillräckliga åtgärder för en likvärdig utbildning? 	<p>Ja, i allt väsentligt vad gäller den tidigare resursfördelningsmodellen. Utifrån uppföljningen i maj 2018 beslutade nämnden om att ändra i den resursfördelningen. Ett gränsvärde för att få ta del av strukturbidraget bestämdes vilket har inneburit att färre enheter får ta del av omfördelningen.</p> <p>Det saknas underlag för att bedöma huruvida nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder avseende den nuvarande resursfördelningsmodellen eftersom ingen uppföljning genomförts.</p>

5.2. Slutsatser

Granskningen har syftat till att bedöma om skolnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa en likvärdig utbildning, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter på området. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att skolnämnden i delvis säkerställt ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa likvärdig utbildning. Enligt vår bedömning finns ett antal förbättringsområden kopplat till styrning av resursfördelningen. Våra rekommendationer framgår nedan.

Vi rekommenderar skolnämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden har ett system som även ger mindre skolenheter möjlighet att arbeta kompensatorisk och med riktade insatser för elever i behov av särskilt stöd.
- ▶ Stärka sin styrning av resursfördelningen genom att tydliggöra förväntningarna på vad strukturbidraget ska användas till.
- ▶ Säkerställa att den planerade uppföljningen av den nya resursfördelningsmodellen kan utvärdera modellens resultat med avseende på målet om att säkerställa en likvärdig utbildning.

Göteborg den 11 juni 2019



Aron Larsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Karin Knutsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

I skollagen anges att utbildningen ska ta hänsyn till barn och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Varje huvudman inom skolväsen ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Regeringen tillsatte 2015 Skolkommissionen för att bland annat utreda hur likvärdigheten kan öka i svenska skolan. Skolkommissionen konstaterar i sin rapport att likvärdigheten försämrats i grundskolan sedan 2006.⁴ I ett nationellt perspektiv syns den bristande likvärdigheten i resultatskillnader mellan pojkar och flickor⁵ samt utifrån socioekonomisk bakgrund⁶.

Av Mölndals stads årsredovisning för 2018 framgår att betydelsen av elevens kön och socioekonomiska bakgrund är stor i skolnämndens verksamhet. Det beskrivs att arbetet med att kompensera för barn och elevers olikheter behöver ytterligare fokuseras och fördjupas i förskola och skola.

Läsåret 2017/2018 nådde 83,3 procent av flickorna och 78,4 procent av pojkarna i årskurs 9 kunskapskraven i alla ämnen i Mölndal. Av eleverna med föräldrar med högst gymnasial utbildning nådde 63,4 procent kunskapskraven i alla ämnen 2017/2018, jämfört med 91,8 procent för eleverna med föräldrar med eftergymnasial utbildning.

Av den grundläggande granskningen för 2018 framgår att skolnämnden har sett att det finns utmaningar gällande att säkerställa en likvärdig skola. Nämnden har därför beslutat om en ny resursfördelningsmodell.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att granska om skolnämnden säkerställt en likvärdig utbildning. I *God revisionsred i kommunal verksamhet* framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning och uppföljning.

⁴ Samling för skolan SOU 2017:35

⁵ PISA 2015 – 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Skolverkets rapport 450

⁶ TIMSS 2015 – Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. Skolverkets rapport 448.

Bilaga 2. Källförteckning

Genomförda intervjuer

2019-04-29

- ▶ Ordförande i skolnämnden
- ▶ Förvaltningschef för skolförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef för grundskolan F-6
- ▶ Kvalitetsledare
- ▶ Två gruppintervjuer med totalt fem rektorer för grundskolor med högstadium

Dokumentation

- ▶ Delegeringsordning för skolnämnden
- ▶ Promemoria Fördelning av strukturbidrag
- ▶ Promemoria Intern barn- och elevpeng 2019
- ▶ Skolförvaltningens lägesrapport 2018
- ▶ Skolnämndens reglemente
- ▶ Tjänsteskrivelse Information om detaljbudget 2018 inklusive nämndbeslut
- ▶ Tjänsteskrivelse Information om detaljbudget 2019 inklusive nämndbeslut

Bilaga 3. Revisionskriterier

Skollag (2010:800) 2 kap 8 b §

Enligt skollagen ska kommunen ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Skollag (2010:800) 4 kap 3 §

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Skolnämndens reglemente

Skolnämndens reglemente reglerar nämndens verksamhet och arbetsformer, i enlighet med 6 kap 44 § kommunallagen (2017:725). Av reglementet framgår att skolnämnden fullgör stadens uppgifter när det gäller följande skolformer:

- Förskola
- Förskoleklass
- Grundskola
- Grundsärskola
- Fritidshem