

Magdalena Titze
Handläggare

Utvärdering av förskolans och grundskolans strukturresurs och dess betydelse för måluppfyllelsen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar

- att det fortsatta arbetet med strukturresursen företas genom att barn- och skolnämnden följer och utvecklar användningen av strukturresursen i sitt budgetarbete och systematiska kvalitetsarbete,
- att uppdra åt kommunkontoret att, tillsammans med barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen, göra en fördjupad utredning av de internationella förskolornas strukturersättning kopplat till kostnader för International Baccalaureate-utbildning för barn mellan 3–5 år,
- att skrivelsen från Anders Almgren (S) och Fanny Johansson (S) En rättvis finansiering till alla skolor enligt beslut i kommunstyrelsen 2021-02-03 § 49 ingår i utredningen som bilaga 4 och därmed anses vara besvarad, samt
- att därutöver med godkännande lägga genomförd utvärdering till handlingarna och förklara ärendet vara avslutat i denna del.

Sammanfattning

Resurserna till förskolor och skolor i Lunds kommun fördelas i huvudsak genom en åldersindelad grundresurs som är lika för alla förskolor, grundskolor och fritidshem (oavsett huvudman) samt en strukturresurs som varierar beroende på den socioekonomiska strukturen för respektive enhet. Syftet med strukturresursen är att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn/elever att nå målet för utbildningen. Under 2021 har en utvärdering gjorts av vilken

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

betydelse strukturresursen har för måluppfyllelsen i de kommunala förskolorna och grundskolorna.

Rapporten beskriver i vilken omfattning som strukturresursen påverkar enheternas möjlighet att organisera sin verksamhet, om strukturresursen påverkar enheterna ekonomiska resultat samt i vilken utsträckning kunskapsresultaten såväl som andra resultat kan knytas och förklaras av strukturresursen. I utvärderingen konstateras bland annat att *vad* förskolan och skolan använder sina pengar till har en avgörande betydelse för måluppfyllelsen.

Det fortsatta arbetet med strukturresursen görs genom att barn- och skolnämnden följer och utvecklar användningen av strukturresursen i sitt budgetarbete och systematiska kvalitetsarbete.

En fördjupad utredning föreslås göras av de internationella förskolornas strukturersättning kopplat till kostnader för International Baccalaureate-utbildning för barn mellan 3–5 år.

Underlag för beslutet

- Kommunkontorets tjänsteskrivelse 2022-04-07 Utvärdering av förskolans och grundskolans strukturresurs och dess betydelse för måluppfyllelsen
- Protokollsutdrag utbildningsnämnden 2022-03-30 § 25 Yttrande över utvärdering av strukturresurs
- Utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2022-03-15
- Yttrande från International Pre-School of Lund
- Protokollsutdrag barn- och skolnämnden 2022-03-22 § 35 Yttrande över utvärdering av strukturresurs
- Barn- och skolförvaltningens tjänsteskrivelse 2022-03-04 Remiss Utvärdering av skolans strukturresurssystem och dess betydelse för måluppfyllelsen
- Utvärdering av förskolans och grundskolans strukturresurs och dess betydelse för måluppfyllelsen oktober 2021 med bilagor:
 - Bilaga 1 Analys av om strukturresursen står i ett samband med andra mål än kunskapsresultat, frågor ur LUNK
 - Bilaga 2 Barnkonsekvensanalys
 - Bilaga 3 Deluppdrag De kommunala grundskolornas ekonomiska resultatuppfyllelse
 - Bilaga 4 Deluppdrag skrivelsen En rättvis finansiering av alla skolor
 - Bilaga 5 Fördjupande fakta om resursfördelning till pedagogisk verksamhet
- Protokollsutdrag kommunstyrelsen 2020-12-02 § 394 Svar på skrivelse från Philip Sandberg (L), Fredrik Ljunghill (M), Jan

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

Annerstedt (FNL), Inga-Kerstin Eriksson (C) och Hedvig Åkesson (KD) 2020-10-12 Utvärdera struktursystemet för grundskolan – skolbudgeten måste användas så att den gör bästa möjliga nytta för eleverna!

- Skrivelse från Philip Sandberg (L), Fredrik Ljunghill (M), Jan Annerstedt (FNL), Inga-Kerstin Eriksson (C) och Hedvig Åkesson (KD) 2020-10-12 Utvärdera struktursystemet för grundskolan – skolbudgeten måste användas så att den gör bästa möjliga nytta för eleverna!
- Protokollsutdrag barn- och skolnämnden 2021-02-16 § 25 Årsanalys för barn- och skolnämnden 2020
- Protokollsutdrag kommunstyrelsen 2021-02-03 § 49 Svar på skrivelse från Anders Almgren (S) och Fanny Johansson (S) 2021-01-04 En rättvis finansiering till alla skolor
- Skrivelse från Anders Almgren (S) och Fanny Johansson (S) 2021-01-04 En rättvis finansiering till alla skolor

Ärendet

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade den 2 december 2020, § 394, att ge kommunkontoret i uppdrag att, tillsammans med barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen, utvärdera grundskolans strukturresurssystem och dess betydelse för måluppfyllelsen.

Kommunstyrelsen beslutade den 3 februari 2020, § 49, att utvärderingen även ska behandla skrivelsen en rättvis finansiering till alla skolor. Skrivelsen tar upp problematiken med att SCB sedan 2020 inte får offentliggöra den information som myndigheten rutinemässigt samlar in och som används av många kommuner i samband med deras beräkning av resursfördelning till skolor.

Barn- och skolnämnden beslutade den 16 februari 2021, § 25, i samband med Årsanalysen för 2020, att de kommunala grundskolornas ekonomiska resultat och dess orsaker ska analyseras vidare som en del av den pågående översynen av resursfördelningssystemet.

Utbildningen ska enligt skollagen vara likvärdig (1 kap. 9 § skollagen). Det innebär att utbildningen ska utformas så att alla barn/elever kan ges ledning, stimulans och stöd att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund eller vilken förskola/skola de går i. Resurserna till förskolor och skolor i Lunds kommun fördelas i huvudsak genom en åldersindelad grundresurs som är lika för alla förskolor, grundskolor och fritidshem (oavsett huvudman) samt en strukturresurs som varierar beroende på den

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

socioekonomiska strukturen för respektive enhet. Syftet med strukturresursen är att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn/elever att nå målen för utbildningen och är en del av flera insatser när det gäller huvudmannens arbete med det kompensatoriska uppdraget (det vill säga att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen).

Utvärderingen

Utvärderingen omfattar vilken betydelse strukturresursens del av budgeten har för måluppfyllelsen i de kommunala förskolorna och grundskolorna. Olika metoder har använts i utvärderingsarbetet såsom statistisk sambandsanalys av data och enkätundersökningar.

Lunds kommuns modell för att beräkna strukturresursen reviderades senast 2017. I utvärderingen konstateras att det finns svårigheter att avgöra vilka kunskapsresultat som hade uppnåtts om en annan eller ingen strukturresurs hade använts. Det är även svårt att renodla effekten av strukturresursen från övriga faktorer som påverkar måluppfyllelsen exempelvis statsbidrag för likvärdig skola, ökad andel nyanlända elever samt coronapandemin.

Utvärderingen visar sammanfattningsvis att inom förskolan finns ett svagt samband mellan en större strukturresurs och färre antal barn per pedagogisk personal (högre personaltäthet) samt minskad barngruppsstorlek. Antalet barn per förskollärare är dock högre (minskad lärartäthet) i förskolor med högt socioekonomiskt index, det vill säga förskolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar). För grundskolan syns tydligare samband mellan strukturella faktorer och strukturresurs. Enheter med högre strukturresurs har färre antal barn per pedagogisk personal, lärare och legitimerad lärare jämfört med enheter med lägre strukturresurs. Även när det kommer till klasstorlekar syns ett samband, om man bortser från de minsta skolorna, mellan högre strukturresurs och färre elever per klass. Detta tyder på att strukturresursen kan ha haft en positiv inverkan på rektors förutsättningar att organisera personal och barn-/elevgrupper på enheter där socioekonomiska förutsättningar är mindre gynnsamma.

Sambandet mellan skolornas socioekonomiska sammansättning och elevers måluppfyllelse är fortsatt starkt och har ännu inte påverkats nämnvärt av införandet av nuvarande strukturresursmodell. Skillnaden i elevers betygsresultat på skolor med hög strukturresurs och skolor med låg strukturresurs har ökat under de senaste åren, elever på skolor som har en socioekonomisk mer gynnsam elevsammansättning presterar relativt bättre medan elever på skolor med en socioekonomisk mindre gynnsam elevsammansättning presterar relativt sämre.

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

Skolenheternas socioekonomiska index föranleder inga noterbara skillnader mellan enheternas måluppfyllelse när det gäller exempelvis skolans värdegrund och elevernas ansvar och inflytande.

Rektorernas svar på hur de använder strukturresursen visar att de oftast använder strukturresursen för att genomföra personalförstärkningar då dessa anses som effektiva i arbetet med det kompensatoriska uppdraget. Den visar även att rektor oftast inte planerar särskilt för strukturresursen utan ser den som en del i den samlade budgeten.

Tilläggsuppdragen

Vad gäller skrivelsen om en rättvis finansiering för alla skolor har Riksdagen under 2021 beslutat om tillfälliga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen så fr o m 2022 fördelas strukturresurserna återigen enligt aktuella uppgifter oavsett huvudman.

Vad gäller att analysera de kommunala grundskolornas ekonomiska resultat konstateras i utvärderingen att det inte finns något samband mellan strukturresursen och skolors ekonomiska resultat för åren 2019–2020. Faktorer som exempelvis skolstadier och antalet elever per enhet har större betydelse för skolornas resultat än strukturresursen. Ban- och skolnämnden följer löpande skolornas ekonomiska resultat.

Föredragning

Rapporten har varit på remiss hos barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden.

Fortsatt arbete med att följa och utveckla strukturresursen

I utvärderingen konstateras bland annat att *vad* förskolan och skolan använder sina pengar till har en avgörande betydelse för måluppfyllelsen. Det fortsatta arbetet med strukturresursen föreslås ske genom att barn- och skolnämnden får i uppdrag att följa och utveckla användningen av strukturresursen i sitt budgetarbete och systematiska kvalitetsarbete. Barn- och skolnämnden ställer sig i sitt yttrande bakom förslaget och anger att ett utvecklingsarbete redan har påbörjats. I rektorernas budgetmallar finns det numera information där det framgår hur stor del av budgeten som utgörs av strukturresurs. En översyn görs också av nuvarande budgetuppföljningsprocess för att dialogen ska möjliggöra att följa upp och stödja arbetet med strukturresursen på enhetsnivå. Detta för att den i än högre grad ska bidra till att utjämna skillnader och därigenom verka kompensatoriskt utifrån barns och elevers socioekonomiska bakgrund.

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

Strukturresurs till internationella förskolor

Utifrån vad som uppmärksammas i utvärderingen föreslås även att de två internationella förskolorna International School of Lund Katedralskolan - ISLK (kommunal huvudman) och International Pre-School of Lund - LIS (fristående huvudman) fr o m 2023 ska få en genomsnittlig strukturresurs, vilket redan gäller för deras skol- och fritidshemsverksamheter. I dagsläget bedöms förskolorna få en oproportionellt hög strukturresurs utifrån faktiska socioekonomiska förhållande.

Utbildningsnämnden är huvudman för ISLK och har i sitt yttrande även inhämtat yttrande om konsekvenserna av förslaget från den fristående huvudmannen för LIS. Nämnden ser fördelar med att ha samma grund för beräkning av strukturresurs för såväl skola som förskola och ställer sig bakom förslaget att de internationella förskolorna får en genomsnittlig strukturresurs.

Däremot poängterar nämnden att både ISLK och LIS bedriver International Baccalaureate-utbildning. IB är en internationell utbildning som följer en särskild läroplan för barn och elever i åldrarna 3–19 år. Skolverksamheterna får en genomsnittlig strukturresurs men får därutöver kompensation för kostnader kopplade till IB-profilen via en så kallad konceptspecifik ersättning. Båda förskolorna ISLK och LIS anger att strukturresursen idag även används till konceptspecifika behov kopplade till att de är en internationell förskola. Utbildningsnämnden föreslår att innan några förändringar görs i strukturresättningen till förskolorna ska en fördjupad utredning göras för att titta på vilka extra kostnader som finns kopplat till IB:s läroplan för förskoleverksamhet för barn i åldrarna 3–5 år och om förskolorna eventuellt istället kan få kompensation för dessa via en konceptspecifik ersättning.

Övrigt om resursfördelningsmodellen i barn- och skolnämndens yttrande

I samband med yttrandet beslutade barn- och skolnämnden för egen del att uppdra åt barn- och skolförvaltningen att uppdatera den samlade informationen i dokumentet *Resursfördelningsmodell till förskola, grundskola och fritidshem* enligt beslutade ansvarsområden i reglementen för kommunens nämnder och styrelser samt att uppdra åt barn- och skolförvaltningen att ta fram direktiv för en översyn av rådande resursfördelningsmodell i de delar som inte omfattas av den genomförda utvärderingen.

2022-04-07

Diarienummer

KS 2020/0804

Beredning

Utvärderingen har genomförts under 2021 i samarbete mellan kommunkontoret, barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott samt presidierna i barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden har informerats om utvärderingen i oktober 2021.

Utvärderingen har varit på remiss för yttrande hos barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden.

Barnets bästa

Hur fördelningen och användningen av strukturresursen ser ut påverkar i allra högsta grad barn och möjligheten till en likvärdig utbildning. I utvärderingens bilaga 2 finns en utförlig barnkonsekvensanalys där barn har fått uttrycka sina åsikter genom särskilda frågor om resursfördelning i Lunds kommuns elevenkät LUNK.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser. Utvärderingen avser effekterna av den nuvarande strukturresursen.

Christoffer Nilsson
Kommundirektör

Vesna Casitovski
Kanslichef

Beslutet skickas till

För verkställighet eller motsvarande åtgärd:
Kommunkontoret, utredningsenheten
Barn- och skolnämnden
Utbildningsnämnden