

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2018-03-07

Diarienummer IGN-0008/18

Handläggare

Helena Sjöberg

Telefon: 031-366 70 58

E-post: [helena.sjoberg@stadshuset.goteborg.se](mailto:helena.sjoberg@stadshuset.goteborg.se)

## Resursfördelningsmodell för Grundskolenämnden 2018

### Förslag till beslut

I interimistisk grundskolenämnd

1. Inriktning av nivån för social viktning överlämnas för ställningstagande.
2. Nivån för viktning avseende tidiga förebyggande insatser till elever i förskoleklass och årskurs 1–3 överlämnas för ställningstagande.
3. Förvaltningschefens förslag till inriktning av och principer för resursfördelningsmodell i övrigt godkänns.

### Sammanfattning

Stadsledningskontoret har fått i uppdrag att ta fram förslag till resursfördelningsmodell för central skolnämnd och detta tjänsteutlåtande innehåller förslag till inriktning och principer för en sådan modell utifrån ovanstående uppdrag.

För att öka styrningen mot en mer likvärdig skola behöver resurserna styras mer precist dit där behoven är som störst. Likvärdighet i det här sammanhanget innebär att alla elever ska ha tillgång till undervisning med lika god kvalitet och ge möjlighet för varje elev eller grupp av elever att lyckas.

Förslag till resursfördelningsmodell för grundskolenämnden innebär att resurserna till viss del sker utifrån elevernas behov och förutsättningar och att förutsättningarna för en likvärdig resursfördelning till kommunala och fristående skolor stärks. Modellen ger även goda förutsättningar för en väl fungerande uppföljning av resursanvändandet.

Den samlade analysen visar inte på några stora konsekvenser för helheten, men relativt stora omfördelningseffekter för enskilda grundskolor såväl kommunala som fristående. Det gäller oavsett utformning av modell och är ett resultat av dagens stora skillnader i stadsdelarnas resursfördelningsmodeller. Stadsledningskontoret bedömer att det krävs övergångsregler för att mildra effekterna och för att ge goda förutsättningar att verka utifrån den nya resursfördelningsmodellen. Dessa övergångsregler utformas i anslutning till detaljbudgetarbetet när de exakta konsekvenserna per skolenhet tydliggörs.

Nämnden behöver värdera betydelsen av resursfördelningsmodellen i den samlade styrningen med förstärkningsområdena som utgångspunkt. För att nå önskad effekt av styrningen är det avgörande att arbetet med förstärkningsområdena, inklusive resursfördelningsmodell, sker systematiskt och synkroniserat med varandra.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Stadsledningskontoret har i tidigare ärenden där arbetet med att se över dagens resursfördelningsmodeller för förskola och grundskola haft som utgångspunkt att en förändrad resursfördelning bör vara kostnadsneutral totalt sett för staden. Samtidigt har bedömningen varit att en ny modell för resursfördelning medför relativt stora förändrade ekonomiska förutsättningar för enskilda, såväl kommunala som fristående, skol- och förskoleenheter. Bedömningen kvarstår utifrån de analyser som nu är genomförda.

## **Barnperspektivet**

Resursfördelningen är ett medel för att nå målet att alla barn och elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det betyder att resursfördelningen ska vara anpassad till barns och elevers olika behov och förutsättningar.

En ändamålsenlig resursfördelning ska bidra till att ge skolor likartade möjligheter att skapa goda förutsättningar för barn och elever att utvecklas utifrån sina förutsättningar till sin fulla potential.

## **Jämställdhetsperspektivet**

Att flickor når högre betygsresultat än pojkar är väldokumenterat och gäller för flertalet utbildningsformer. I stadens uppföljning av kunskapsresultaten för årskurs nio 2017 framgår att andelen flickor (exklusive okänd bakgrund) som nådde målen i alla ämnen uppgick till 70,5 procent medan motsvarande andel för pojkar uppgick till 64,5 procent.

Forskning visar att skillnaderna mellan pojkar och flickors resultat är starkt relaterade till skolans kvalitet. Skillnader mellan könen, både vad det gäller kunskapsresultat och närvaro, minskar på skolor med högre kvalitet. Satsningar på förbättringar av skolkvaliteten, där resursfördelning är ett medel, ökar resultaten för alla elever och minskar skillnader mellan könen. I den föreslagna modellen har hänsyn tagits till elevens kön.

## **Mångfaldsperspektivet**

I arbetet med att utforma en ny resursfördelningsmodell ingår att analysera strukturella skillnader i behov utifrån vilka socioekonomiska faktorer som har störst påverkan på elevernas resultat.

Den övergripande resursfördelningsmodellen syftar till att utjämna för strukturella skillnader mellan förskole- och skolenheter utifrån ett socioekonomiskt perspektiv. I de föreslagna modellerna har hänsyn tagits till barnets/eleven könen, utländsk bakgrund och invandringsår. Övriga diskrimineringsgrunder berörs inte i detta tjänsteutlåtande då dessa behöver hanteras utifrån individuella skillnader i rektors och förskolechefs resursfördelning inom varje enhet.

## **Miljöperspektivet**

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

## **Omvärldsperspektivet**

Stadsledningskontoret har särskilt studerat Stockholms, Malmös och i viss mån även Uppsalas modeller för resursfördelning. Dialog har skett med Sveriges Statistiska Centralbyrå (SCB) om deras kunskaper och erfarenhet av andra kommuners modeller för resursfördelning.

De betänkanden från Utbildningsdepartementet som kan underlätta för kommuner och skolhuvudmän att utveckla sina resursfördelningsmodeller avseende resursfördelning har särskilt beaktats.

## **Samverkan**

Löpande information och dialog med de interimistiska fackliga organisationerna.

Samverkan 2018-03-20.

## **Bilagor**

1. Förslag till resursfördelningsmodell för grundskolenämnden.
2. Rapport om resursfördelningen till grundskolan i Göteborg (Dnr 0683/16).

## Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade 2016-11-09 § 669 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram förslag till resursfördelningsmodell för central skolnämnd samt förslag till principer för övergångsregler att lägga fram till de interimistiska nämnderna för beslut.

Förslag till inriktningar och principer för fördelningsmodell utifrån ovanstående uppdrag överlämnas till den interimistiska grundskolenämnden för ställningstagande. Förslag till fullständig fördelningsmodell och övergångsregler presenteras i samband med budgetförslaget i maj.

## Beskrivning av ärendet

### Bakgrund

Stadsledningskontoret har tillsatt en genomförandeorganisation med uppdrag att förbereda start av de två nya skolnämnderna. Det innebär bland annat att genomförandeorganisationen stödjer de nya förvaltningscheferna i deras uppdrag att ta fram förslag till budgetar inför beslut i april 2018 i de interimistiska nämnderna.

De interimistiska skolnämnderna ska utifrån kommunfullmäktiges beslut om budget senast i april 2018 ta beslut om detaljbudget för perioden 2018-07-01 till och med 2018-12-31. Dessa detaljbudgetbeslut ska innehålla resursfördelning till verksamheternas enheter och bör grunda sig på beslut om bland annat fördelningsmodeller där storlek på grundbelopp respektive strukturbelopp (socioekonomiskt tillägg) anges.

Vad fördelningsmodellerna ska omfatta och vad som eventuellt ska vara anslagsfinansierat ska regleras genom beslut om styrprinciper. Om det finns behov av övergångsregler för att dämpa effekterna av stora förändringar för enskilda förskolor och skolor (såväl fristående som kommunala) vid en förändrad resursfördelning ska även detta tas beslut om.

När de ordinarie nämnderna tillträder fastställer de budgetarna med tillhörande fördelningsmodeller, styrprinciper och eventuella övergångsregler vid sina konstituerande sammanträden.

Ovanstående hanteringsordning utgår ifrån kommunstyrelsen beslut där följande ansvarsförhållande mellan kommunfullmäktige (KF) och den nya grundskolenämnden har antagits:

- Kommunfullmäktige beslutar om kommunbidragsram till nämnden.
- Nämnden beslutar om fördelningsmodell, grundpengens storlek, socioekonomiskt tillägg och om anslagsfinansierad verksamhet.
- Nämnden administrerar fördelningsmodellen och utbetalningar till fristående verksamhet.
- Nämnden står risken för elevförändringar utifrån finansieringssidan för både kommunal och fristående verksamhet och utifrån kostnadssidan för den kommunala verksamheten.

### Förändringar i omvärlden

Kraven på kommunernas resursfördelning till förskola och skola förtydligades under 2014 då skollagen förändrades så att det numera framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet

efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (Skollagen 2010:800 2: a kapitlet § 8a).

Under det senaste året har såväl Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) som Skolkommissionen (SOU 2017:36) lämnat förslag som kan underlätta för kommuner och skolhuvudmän att utveckla sina resursfördelningsmodeller.

I Skolkostnadsutredningen lämnas bland annat förslag om införande av ett så kallat strukturbelopp i ersättningen till fristående verksamhet. Strukturbeloppet ska vara ett komplement till grundbeloppet och ska tillämpas för alla skol- och verksamhetsformer. Strukturbelopp beräknas på olika socioekonomiska faktorer som ex föräldrars utbildningsnivå, om barn eller vårdnadshavare är födda i landet mm.

I Skolkommissionen föreslås att staten ska få ett större ansvar för skolans finansiering och att en större del av statsbidragen ska fördelas utifrån socioekonomiska kriterier. I skolkommissionen lämnas också förslag om att SCB ska få i uppdrag att årligen tar fram ett index för alla huvudmän och skolenheter baserat på individdata som speglar elevsammansättningen ur socioekonomisk synvinkel utan att data om individen synliggörs för användarna av indexet. Skolkommissionens förslag berör grundskola och gymnasieskola.

Såväl Skolkostnadsutredningen som Skolkommissionens betänkanden har varit ute på remiss och beredning av propositioner pågår nu på utbildningsdepartementet.

### **Vad vet vi idag – genomförda kartläggningar**

Det har nu genomförts tre kartläggningar avseende stadsdelsnämndernas ekonomiska resursfördelning till förskola och grundskola. De två första kartläggningarna riktade sig till förskola respektive grundskola i syfte att ta reda på hur stadsdelsnämnderna i dag fördelar resurser till enheterna. Utifrån dessa kartläggningar kunde stadsledningskontoret konstatera att skillnaderna är stora avseende fördelningen av resurser inom både förskola och skola, t.ex.;

- skillnader i om och i så fall hur mycket resurser som fördelas utifrån socioekonomiska skillnader mellan förskolor och skolor
- skillnader mellan vad som fördelas som prestationsersättning och vad som fördelas som anslag eller är ”fri nyttighet”
- skillnader avseende indelning och viktning av årskurser, vistelsetid och barnens ålder.

Inom ramen för genomförandeorganisationens arbete har en tredje kartläggning genomförts i syfte att få ökad kunskap om motiv till dagens fördelningsmodeller, det vill säga varför nämnderna har valt att styra resurser till förskola och skola på det sätt som man gör idag och vad det finns för tankar om förbättringar. Kunskapsinhämtningen utgör en viktig grund för det förslag till resursfördelningsmodell som presenteras i det här ärendet.

Sektorchefer, områdeschefer, ekonomer och andra nyckelfunktioner med kunskap om gällande fördelningsmodeller har kommit med synpunkter avseende följande områden:

- Övergripande styrprinciper – vad ska ingå i fördelningsmodellen, vad ska vara prestationsbaserat respektive anslagsfinansierat
- Omfattning på omfördelningen utifrån socioekonomiska faktorer

- Viktning av ålder, vistelsetid etc.
- Hantering av särskilt stöd och tilläggsbelopp

Utöver detta har stadsledningskontoret inhämtat synpunkter från förskolechefer och rektorer avseende nuvarande fördelningsmodellens legitimitet och uppnådda effekter. Den fristående verksamheten har informerats vid två tillfällen och därefter haft möjlighet att lämna synpunkter utifrån de möjligheter alternativt hinder som en ny resursfördelningsmodell innebär. Kunskaper har också inhämtats från Utbildningsnämnden som sedan många år har arbetat med en modell som utformats på ett sätt liknande det uppdrag som ligger till grund för stadsledningskontorets och genomförandeorganisationens arbete.

Stadsledningskontoret kan utifrån genomförda kartläggningar konstatera att det finns en samsyn i stora och centrala delar avseende styrprinciperna i en ny resursfördelningsmodell. Det handlar bland annat om att alla stadsdelsförvaltningar, både avseende område skola och förskola, anser att lokalkostnader och centrala stöd- och ledningsfunktioner bör hanteras utanför fördelningsmodellen och vara anslagsfinansierat. Inom områden som särskilt stöd, tilläggsbelopp och storleken på omfördelningen av resurser utifrån socioekonomiska faktorer är bilden mer delad.

### **Riskhantering**

De risker med att införa en ny resursfördelningsmodell och som lyftes fram i ”Tid- och genomförandeplan för etablering av förskolenämnd och grundskolenämnd” (dnr 0383/17) har beaktats i genomförandearbetet:

- *”Svårt med ekonomistyrning vid genomförandet och på kort sikt”*
- *”Nya modeller för resursfördelning tar tid att implementera”*

För att skapa goda förutsättningar för implementering har genomförandearbetet präglats av en tydlig process och hög grad av delaktighet och medskapande från verksamheten. Modellförslaget innebär successiva förändringar och vägval på kort respektive lång sikt har värderats.

I syfte att mildra effekterna och för att ge goda förutsättningar att verka utifrån den nya resursfördelningsmodellen ska övergångsregler utformas. Dessa presenteras i samband med nämndens detaljbudgetbeslut.

### **Förslag till resursfördelningsmodell**

I en bilaga till detta tjänsteutlåtande redogörs för det förslag till resursfördelningsmodell som grundskolenämnden har att ta ställning till. Den rapport avseende dagens resursfördelning till grundskolan som stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen och inom ramen för skolutredningen tagit fram bifogas också till detta ärende (Dnr 0683/16).

## Förvaltningschefens bedömning

För att öka styrningen mot en mer likvärdig skola behöver resurserna styras mer precist dit där behoven är som störst. Likvärdighet i det här sammanhanget innebär att alla elever ska ha tillgång till undervisning med lika god kvalitet och ge möjlighet för varje elev eller grupp av elever att lyckas.

Den enskilt viktigaste faktorn för att barn och elever ska lyckas är lärarens kompetens och undervisning. Resursfördelningen kan stödja och skapa möjligheter till en strategisk kompetensförsörjning som styr kompetensen dit behoven är som störst. Med den resursfördelningsmodell som nu föreslås tar nämnden ett första steg i den riktningen.

Ännu viktigare än att resurserna fördelas rätt är att de används rätt. Minst lika viktig som en väl fungerande resursfördelning är därför en väl fungerande uppföljning, vilket nu blir nämndens nästa stora utvecklingsområde tillsammans med implementeringen av skolutredningens förstärkningsområden.

Nämnden behöver därför värdera betydelsen av resursfördelningsmodellen i den samlade styrningen med förstärkningsområdena som utgångspunkt. För att nå önskad effekt av styrningen är det avgörande att arbetet med förstärkningsområdena, inklusive resursfördelningsmodell, sker systematiskt och synkroniserat med varandra.

De inriktningar och principer som nämnden nu behöver ta ställning till inför det fortsatta arbetet med en ny resursfördelningsmodell och höstens detaljbudget är:

- Strukturen för fördelning av resurser till kommunala enheter, fristående enheter och nämndsövergripande ledning och stöd, både för rollen som myndighet för all verksamhet och huvudman för den egna verksamheten.
- Val av socioekonomisk modell utifrån de tre alternativa modeller som tagits fram av Statistiska Centralbyrån (SCB).  
– *Förvaltningschefen förordar alternativ 2.*
- Nivån på den socioekonomiska omfördelningen.  
– *Förvaltningschefen överlämnar frågan om inriktning på nivån till nämnden för ställningstagande. Den exakta nivån behöver ses tillsammans med övriga val av inriktningar och fastställs i samband med beslut om detaljbudget.*
- Om fördelning av schablonmedel (statsbidrag) för nyanlända elever ska ske direkt till skolorna utifrån den enskilda eleven eller indirekt genom fördelningsmodellen.  
– *Förvaltningschefen föreslår en direkt fördelning av schablonmedlen.*
- Om årskursviktningen utöver skillnader mellan stadierna i timplan även ska ta hänsyn till vikten av tidiga och förebyggande insatser i de tidiga årskurserna.  
– *Förvaltningschefen förordar att förskoleklass och årskurs 1–3 viktas upp för att möjliggöra tidiga och förebyggande insatser, men överlämnar frågan om avgörande av nivån till nämnden för ställningstagande.*

Helena Sjöberg

Bengt Randén

Delprojektledare ekonomi  
genomförandeorganisationen

Direktör grundskoleförvaltningen



# Förslag till resursfördelningsmodell för grundskolenämnden

## 1. Övergripande förutsättningar för en ny fördelningsmodell

### 1.1 Resursfördelningens syfte

Resursfördelningen till skolorna ska syfta till att ge likartade förutsättningar för rektorerna att fördela resurser inom skolorna utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den behöver utformas så att den utjämnar för strukturella skillnader mellan skolorna. Den bör vidare bygga på de bakgrundsfaktorer forskningen kan visa är betydelsefulla för elevernas förutsättningar att nå skolans mål och på statistiska analyser om hur dessa faktorer förklarar skillnader i elevernas resultat.

I avsnittet nedan ”Modell för socioekonomisk omfördelning” beskrivs den modell förvaltningschefen rekommenderar nämnden att använda för att resursfördela för ökad likvärdighet samt konsekvenserna av detta.

### 1.2 Principer för fördelningsmodellens utformande

Nu när tio stadsdelsförvaltningars olika fördelningsmodeller ersätts med en gemensam behöver också modellen i sin helhet styras utifrån de nya förutsättningarna. Följande fyra principer ligger till grund för modellens utformande:

#### Princip 1: Bidrag på lika villkor

En av huvudprinciperna i skollagen är att bidrag till fristående skolhuvudmän ska baseras på likabehandlingsprincipen, vilket innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som till den egna verksamheten och att det är nämndens budget för det kommande året som ligger till grund för bidragen. I avsnittet nedan ”styrprinciper annan regi” beskrivs mer i detalj vad som styr bidragen till fristående verksamhet.

*Utförandet av resursfördelningsmodellen har gjorts med hänsyn till skollagens krav på ”bidrag på lika villkor”.*

#### Princip 2: Rektors ansvar för sin inre organisation

I skollagen förtydligas rektors ansvar, befogenheter och beslutsrätt. Till exempel tar rektor ensam beslut om den egna skolenhetens inre organisation och rektor har ansvar för att fördela resurser inom enheten utifrån elevernas olika förutsättningar och behov.

Samtidigt har rektor fått nya möjligheter att delegera beslutanderätten i många frågor. Rektor är dock alltid ytterst ansvarig för verksamheten. Sammantaget ger detta rektorn verktyg som kan användas till att kontinuerligt forma och utveckla skolverksamheten.

*Utförandet av resursfördelningsmodellen har gjorts med hänsyn till rektors ansvar.*

#### Princip 3: Skolutredningens förstärkningsområden

I skolutredningen beskrivs ett antal områden där det finns behov av förstärkning för ökad kvalitet och likvärdighet i undervisningen. Kopplat till varje förstärkningsområde anger utredningen även strategier och förslag till konkreta insatser för att uppnå önskad effekt inom respektive förstärkningsområde.

*Utförandet av resursfördelningsmodellen har gjorts med hänsyn till dessa förstärkningsområden.*

#### **Princip 4: Säkra barn och elever med särskilda behov vid övergången**

I alla stadsdelar finns idag förskolor och skolor som organiserar delar av sin verksamhet i form av en resursavdelning eller särskild undervisningsgrupp. Många stadsdelar har grupper som servar flera skolor och/eller hela stadsdelen, och i vissa fall har gruppen intagning av elever från hela staden. För att i övergången säkerställa finansieringen av dessa grupper hösten 2018 föreslås att medel för riktat särskilt stöd avsätts. På sikt behöver modellen utvecklas så att den gynnar ett inkluderande förhållningssätt enligt förskolans och skolans uppdrag.

*Utformandet av resursfördelningsmodellen har gjorts med hänsyn till att säkerställa verksamheten vid övergången för barn och elever med särskilda behov.*

## **2. Modell för socioekonomisk omfördelning**

### **2.1 Viktiga kriterier för en träffsäker fördelningsmodell**

Som ett led i utvecklingsarbetet att resursfördela för ökad likvärdighet har stadsledningskontoret träffat Statistiska centralbyrån (SCB) för att diskutera utformningen av en modell för förskole- och grundskolområdet i Göteborgs Stad. En beställning av underlag för fördelningsmodell har gjorts utifrån den dialog som fördes med SCB. SCB har utifrån detta tagit fram tre alternativa modeller för att förklara förväntade studieresultat för olika skolenheter givet elevernas socioekonomiska egenskaper. Det som modellerna ska förklara är sannolikheten på individnivå att uppnå behörighet till yrkesprogram på gymnasieskolan. SCB har i första steget utgått från sin ”Sverigemodell” och testat den på data från Göteborg. De förklarande variabler som ingår i denna modell är:

- Kön
- Invandringsår
- Högsta utbildning för vårdnadshavarna
- Ekonomiskt bistånd
- Bor med en eller båda vårdnadshavarna

SCB har även testat ytterligare individdata och funnit att följande är signifikanta och höjer modellens förklaringsgrad. De bör därför ingå i modellen:

- Hushållets inkomst
- Utländsk bakgrund
- Uppdelning av invandring på grupp av födelseland (enl. Human Development Index, HDI)

Denna modell (modell 1) ger en förklaringsgrad på 82,7. Med det menas att modellen på individnivå med 82,7 procents säkerhet kan förutsäga om eleven kommer att uppnå behörighet eller inte utifrån hans socioekonomiska egenskaper.

SCB har sedan testat att till dessa individuella egenskaper lägga boendemiljö och skolmiljö. Orsaken till det är att forskning visat att den miljö som eleven befinner sig i både där hen bor och går i skola påverkar skolresultatet. Boendemiljö utgår från samma variabler som individdatan, men tillämpas på det primärområde som eleven bor i (modell 2). Boendemiljön är signifikant och höjer förklaringsgraden till 83,4.

På samma sätt som för boendemiljö utgår skolmiljö från samma variabler som individdatan, men tillämpas på den skola som eleven går på. När skolmiljö läggs till är utländsk bakgrund och boendemiljö inte längre signifikanta och får då uteslutas ur den modellen. Orsaken är troligtvis att boende- och skolegregation följer samma mönster och därför samvarierar. En modell med individdata exklusive utländsk bakgrund och med skolmiljö (modell 3) ger förklaringsgraden 85,3.

Motivet för att använda modell 3 för grundskolan skulle vara att hänsyn då tas till skolmiljöns påverkan på elevens möjligheter att nå målen, vilket inte vägs in i modell 1 eller 2. Forskning visar att skolor verkar bli mer segregerade efter egenskaper som inte visar sig i den vanliga socioekonomiska statistiken, till exempel att mer studiemotiverade elever i högre årskurser (oavsett socioekonomisk bakgrund) i större utsträckning söker sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever. Stora skillnader mellan skolor underhåller eller förstärker sedan sig själva genom exempelvis kamrateffekter, att elever som omges av elever med hög studiemotivation själva presterar bättre och tvärtom. Lärares förväntningar på elever påverkas också av elevsammansättningen där höga resultat kan höja förväntningarna hos lärarna att alla elever kan nå höga resultat eller omvänt att låga resultat hos elevgruppen ligger till grund till för låga förväntningar på alla elever.

Å andra sidan är det inte valet av resursfördelningsmodell med boendesegregation (modell 2) eller skolegregation (modell 3) som direkt påverkar elevernas möjlighet att nå målen. Som tidigare beskrivits är det undervisningens kvalitet och lärarnas skicklighet som i första hand avgör om eleven når målen. Dessutom är det framför allt i de äldre åldrarna det fria skolvalet utnyttjas och som i sin tur bidrar till skolegregationen. I de yngre åldrarna är det boendesegregationen som speglar elevsammansättningen, vilket talar för modell 2.

Förvaltningschefen förordar att nämnden väljer att använda modell 2.

Oavsett val av modell föreslås att för indelningen av invandringsår 1–2 år, 3–6 år och svensk bakgrund eller mer än 6 år, slås de två förstnämnda indelningarna ihop till en. I stället föreslås att schablonmedlen för nyanlända fördelas direkt till skolorna för dessa elever i stället för indirekt genom modellen. Detta kommer att sänka förklaringsgraden för modellerna, men totalt bedöms fördelningsmodellen tillsammans med fördelningen av schablonmedlen att ge en mer precis fördelning.

## **2.2 Socioekonomiskt index**

Utifrån modellerna åsätts varje förskole- och skolenhet ett indexvärde där genomsnittet för Göteborgs alla elever är lika med 100 för varje skolform. Ett lägre indexvärde innebär att enheten har gynnsammare socioekonomiska förutsättningar än genomsnittet och ett högre indexvärde innebär att den har mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar.

Den redogörelse för resultaten som nu följer utgår från modellen med individdata och boendemiljö, det vill säga modell 2. Indexvärdena för skolenheterna har för denna modell en spridning mellan 26 och 311 där både det högsta och det lägsta värdet är för kommunala enheter. Även bortsett från ”extremvärden” är spridningen störst för kommunala skolor.

Resultaten sammanfattas för kommunala respektive fristående skolor i nedanstående tabell.

Tabell 1. Indexvärden, kommunala skolor jämfört med fristående.

	Kommunala skolor	Fristående skolor
Medelvärde	107	75
Medianvärde	77	69
25 percentil	44	42
75 percentil	178	100
Standardavvikelse	77	44

Av tabellen framgår att av de 25 procent skolor i varje grupp som har bäst förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar är skillnaden liten mellan kommunala och fristående skolor (upp till indexvärde 44 respektive 42). Inte heller mellan de 25 procent som har ”medelgoda” förutsättningar, dvs de som ligger mellan 25-percentilen och medianen, är skillnaden särskilt stor. Däremot är skillnaden mellan 75-percentilen och medianvärdet betydligt större för de kommunala skolorna än för de fristående. Det innebär att 25 procent av de kommunala skolorna ligger mellan indexvärde 77 och 178 medan 25 procent har ett högre indexvärde än 178.

För de fristående skolorna gäller på motsvarande sätt att 25 procent av de fristående skolorna har ett indexvärde mellan 69 och 100 medan endast de 25 procent som har de minst gynnsamma socioekonomiska förutsättningarna av de fristående skolorna ligger över indexvärde 100. Det är med andra ord betydligt fler kommunala skolor som har höga indexvärden.

### 2.3 Nivån på den socioekonomiska omfördelningen

Stadsledningskontoret har genomfört simuleringar för modell 2, där en fördelning enligt denna modell har jämförts med de resurser som enheterna erhöll 2016. Uppgifterna för 2016 är svåra att göra helt jämförbara eftersom nämnderna har haft tio olika fördelningsmodeller. En annan svårighet är att på ett korrekt sätt skilja kostnaderna för fritidshem från kostnaderna för grundskolan. Resultaten av simuleringarna kan därför inte användas på enhetsnivå, men bedöms ändå ge värdefulla resultat på en totalnivå.

Simuleringarna visar att den nivå för den socioekonomiska viktningen som är mest neutral jämfört med den nämnderna tillämpat för 2016 är cirka 13 procent. En högre nivå innebär då en omfördelning från enheter med ett lågt socioekonomiskt index till enheter med ett högt socioekonomiskt index och motsvarande för ett lägre index fast tvärtom. I nedanstående tabeller visas fyra exempel för olika nivåer för den socioekonomiska viktningen för en ”lågindexskola”, medianskolan och en ”högindexskola”. Exemplet avser kommunala enheter och vad det innebär i kronor per elev räknat i 2016 års kostnadsnivå för lågstadiet respektive högstadiet. ”Lågindexskola” definieras som en skola som ligger vid den 25:e percentilen, dvs 25 procent av de kommunala skolorna har ett lägre index och 75 procent av skolorna ett högre index. ”Högindexskolan” definieras på motsvarande sätt som en skola där 75 procent av skolorna har ett lägre index och 25 procent ett högre index.

Tabell 2. SCB modell 2. Lågstadiet, kronor per elev.

Nivå social viktning	Lågindex skola (25 percentil)	"Snittskolan" (medianvärde)	Högindexskola (75 percentil)
Index	44	77	178
10 procent	79 818	82 590	91 077
12,8 procent	78 485	82 034	92 896
15 procent	77 437	81 596	94 326
20 procent	75 057	80 602	97 575

Tabell 3. SCB modell 2. Högstadiet, kronor per elev.

Nivå social viktning	Lågindex skola (25 percentil)	"Snittskolan" (medianvärde)	Högindexskola (75 percentil)
Index	44	77	178
10 procent	101 728	105 194	115 802
12,8 procent	100 001	104 437	118 016
15 procent	98 644	103 843	119 755
20 procent	95 560	102 492	123 708

Väljs en annan modell än modell 2 är bedömningen att den neutrala nivån för den sociala viktningen är något högre för modell 1 på grund av att spridningen för indexvärdena är lägre i denna modell och något lägre för modell 3.

## 2.4 Övergripande analys

De preliminära beräkningar som stadsledningskontoret har gjort på skillnaden mellan nuvarande tilldelning och en tilldelning grundat på denna modell och en enhetlig viktning mellan årskurserna, visar på relativt stora omfördelningseffekter oavsett graden av socioekonomisk omfördelning och utformningen av årskursviktningen. Det är ett resultat av att stadsdelarnas olika resursfördelningsmodeller har haft stora skillnader i sin utformning.

Det är värdefullt för det fortsatta arbetet med detaljbudget om nämnden redan nu kan fatta ett inriktningsbeslut om den sociala viktningen ska vara neutral mot dagens nivå, lägre eller högre och i så fall hur stor skillnaden bör vara.

### 3. Resursfördelningsmodellens struktur

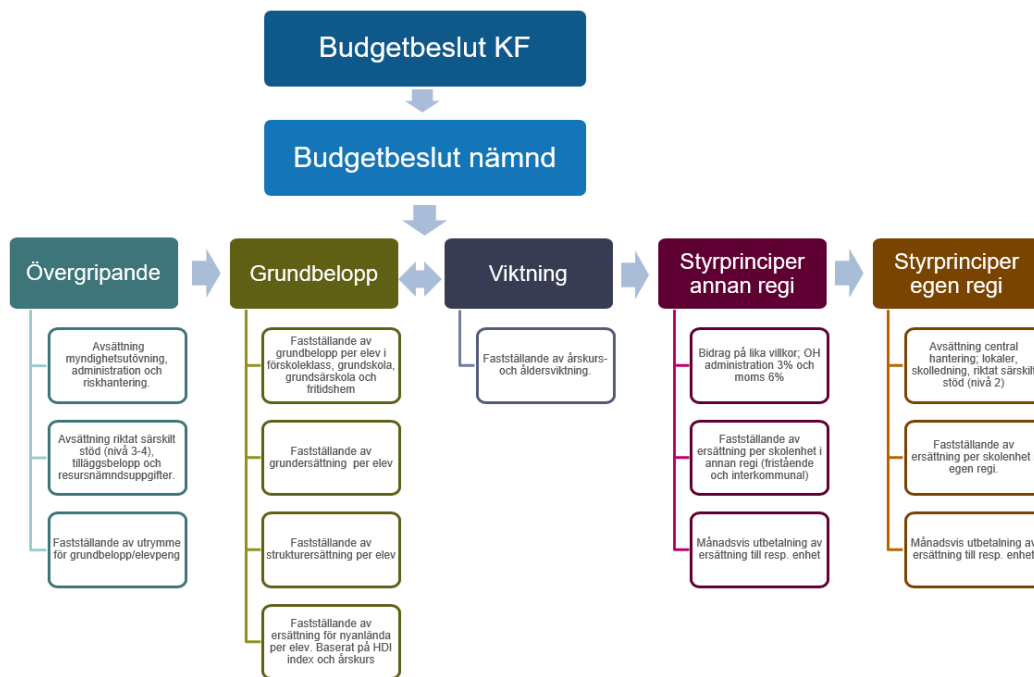


Bild 1. Illustration över de olika komponenterna i förslag till resursfördelningsmodell för grundskolenämnden

#### 3.1 Övergripande

Kommunfullmäktige fattar varje år i sin budgethandling beslut om ramtilldelning till nämnden. Ramens storlek är en avvägning dels mellan behoven för skolverksamheten i förhållande till andra verksamheter, dels mellan de totala behoven och stadens finansieringsmöjligheter. Nämnden har sedan att fördela resurserna inom nämndens ansvarsområden. Det innebär bland annat att nämnden ska ta ställning till storleken på centrala avsättningar, hur mycket som ska fördelas till grundskoleverksamheten, hur mycket till fritidshemsverksamheten och hur mycket till grundsärskoleverksamheten.

Förslag till resursfördelningsmodell för grundskolenämnden innebär sammanfattningsvis följande:

- Resursfördelningen sker till viss del utifrån elevernas behov och förutsättningar.
- Omfördelning av resurser utifrån ovan överensstämmer med data som förklarar måluppfyllelse i skolan till cirka 80 procent.
- Ersättningen följer eleverna oavsett vilken skola/huvudman eleven väljer.
- Modellen ger förutsättningar för en likvärdig resursfördelning till kommunala och fristående skolor.
- Modellen ger förutsättningar för en väl fungerande uppföljning av resursanvändandet ur ett hela staden perspektiv.

## 3.2 Nämndsövergripande resurser

Kostnader för myndighetsutövning, administration, riskhantering, riktat särskilt stöd, tilläggsbelopp och verksamheter som idag hanteras som så kallade resursnämndsuppdrag dras av före beräkning av grundbelopp och hanteras i särskild ordning.

Hantering har i huvudsak utformats med hänsyn till två av de fyra principer som ligger till grund för resursfördelningsmodellens utformande (se avsnitt 1:2):

Princip 1: Bidrag på lika villkor

Princip 4: Säkra barn och elever med särskilda behov i övergången

### 3.2.1 Myndighetsutövning

Kommuner har kostnader kopplade till sitt generella myndighetsansvar eller till sitt huvudmannansvar enligt skollagen som enskilda huvudmän inte har. Dessa kostnader ska tydligt specificeras, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen och ska inte ingå i underlaget för fastställande av bidrag.

### 3.2.2 Administration

Administrativa kostnader till fristående verksamheter ersätts med en schablon på grundbeloppet.

Administrativa kostnader för den egna verksamheten behöver ses över i övergången och hanteras i särskild ordning.

### 3.2.3 Riskhantering

Om faktorer i omvärlden som till exempel befolkningsutveckling avviker från planerna bör nämnden ha en ekonomisk buffert för den här typen av riskhantering. Nämnden tar årligen, i sitt budgetbeslut, ställning till buffertens storlek utifrån riskvärdering.

### 3.2.4 Tilläggsbelopp och riktat särskilt stöd

När en elev i fristående verksamhet har omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning ska hemkommunen betala ett tilläggsbelopp. Det gäller även för elever som deltar i lovskola. Beloppet för elever i behov av särskilt stöd ska bestämmas individuellt utifrån elevens behov. Tilläggsbelopp är ersättning för elever som:

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd,
2. ska erbjudas modersmålsundervisning
3. eller deltar i lovskola.

För att säkra elever med omfattande särskilda behov vid övergången föreslås motsvarande hantering som ovan för den egna verksamheten. Det gäller för elevgrupper där det idag sker samarbete utanför den egna stadsdelen (nivå 3) och för skolor som idag är hela stadens angelägenhet (nivå 4).

Ansökan om tilläggsbelopp och hanteringen av riktat särskilt stöd ses över inom ramen för genomförandearbetet.

### 3.2.5 Resursnämndsverksamhet

Här avses verksamheter som inte enbart riktar sig till elever boende i Göteborgs Stad och som uppbär olika former av statligt stöd samt är relativt unika och återfinns på ett fåtal plats i landet.

Verksamheterna hanteras idag som så kallade resursnämndsuppdrag, det vill säga Kannebäck Döv och hörsel, Sjukhusundervisningen och Svenska Balettskolan.

För att säkra övergång och reglering av resursnämndsuppdragen inom nuvarande organisation till den nya grundskolenämnden föreslås särskilda principer i ett första skede och fortsatt översyn i ett andra skede.

Verksamheterna har en sådan karaktär att resurstilldelning via elevpeng i nuläget inte är att rekommendera utan att en ekonomisk styrning via fasta kommunbidragsramar är att föredra.

### 3.3 Grundbelopp

#### 3.3.1 Övergripande struktur

Vid beräkning av nämndens bidrag tillämpas likabehandlingsprincipen, vilket innebär att bidrag till fristående verksamhet ska beräknas efter samma grund som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till egna motsvarande verksamheter. Kommunens budget för det kommande året ska ligga till grund för beslut kring bidragen.

Om ytterligare resurser ges till den kommunala verksamheten under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till den fristående verksamheten. En kommun som under löpande budgetår minskar eller ökar ersättningen till verksamheter i egen regi kan även minska bidragen till fristående verksamhet i motsvarande mån. Ett nytt bidragsbeslut kan dock inte gälla för redan utbetalda bidrag. Det är endast återstående utbetalningar under budgetåret som kan minskas. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ersättningen ska kunna justeras beskrivs mer ingående i stadens regelverk för ersättningar till fristående verksamheter.

Grundbeloppet består av tre delar; **grundersättning** som fördelas lika per elev beroende på årskurs/ålder, en **strukturersättning** som är viktad utifrån socioekonomiska variabler och småskalig verksamhet/glesbygd samt **ersättning för nyanlända**.

En tilläggschablon tillämpas för grundsärskola och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för fritidshem.

En kommun ska enligt bidragsreglerna kunna redovisa hur bidraget har räknats ut. Ett minimikrav är att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättning och schablon för administration och moms har beräknats. Om det inte finns särskilda skäl ska övriga kostnadslag redovisas. Stadens nämnder är målstyrda och resursfördelning sker inte mot enskilda kostnadslag. Därmed är det bara möjligt att uppfylla minimikraven för redovisning enligt bidragsreglerna.

För förskoleklass, grundskola och grundsärskola ska grundbeloppet innehålla ersättning för; undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider och lokaler.

För fritidshem och pedagogisk omsorg som erbjuds istället för fritidshem ska grundbeloppet innehålla ersättning för; pedagogisk undervisning, pedagogiskt material och utrustning, måltider och lokaler.

Administrativa kostnader till fristående verksamhet ersätts med en schablon på grundbeloppet med 3%. För pedagogisk omsorg ersätts administrativa kostnader med 1%.



Tabell 4. Grundbeloppets uppdelning och övergripande struktur

	Fsk		Grundskola		Grund- särskola	Fritidshem grund- särskola	Fritidshem		Öppen fritidsverk	Pedagog oms
	Åk F	Åk 1-3	Åk 4-6	Åk 7-9			6-9 år	10-12 år		
Grundersättning	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Strukturersättning	X	X	X	X			X	X		(X)
Ersättning för nyanlända	X	X	X	X	X	X	X	X		

Grundersättning, belopp per elev eller totalt.

Strukturersättning, belopp per enhet.

Ersättning för nyanlända, belopp per elev.

Tilläggschablon tillämpas för grundsärskola och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för fritidshem.

(x) = sker inte i steg 1

Utformandet av den samlade ersättningen avseende fritidshem och grundsärskola lämnas i samband med detaljbudgeten.

### 3.3.2 Grundersättning

Grundersättning utgår för alla verksamhetsformer enligt nedan:

- Grundskolan - en fast ersättning efter antalet elever viktat utifrån årskurs.
- Fritidshem, pedagogisk omsorg – en fast ersättning efter antalet elever viktat utifrån ålder.
- Öppen fritidsverksamhet – en fast ersättning.
- Grundsärskola och fritidshem för grundsärskolebarn – en fast ersättning samt ett tilläggsbelopp enligt schablon. Beloppsnivåer för tilläggschablon fastställs i detaljbudgetarbetet.

### 3.3.3 Strukturersättning

Utöver grundersättningen fördelad efter årskurs eller ålder används socioekonomiska tilläggsvariabler för att kompensera elever med sämre förutsättningar att nå skolans mål. Det utvecklingsarbete som ligger till grund för den här delen i fördelningsmodellen beskrivs i avsnitt 2.

Strukturersättning kan utöver en socioekonomisk viktning även avse kompensation för andra strukturella skillnader mellan skolenheterna för att ge dessa likartade förutsättningar. Ett vanligt exempel på det från andra kommuner är tillägg för småskalig verksamhet till följd av ”glesbygd”. För Göteborgs del bedöms det inte vara aktuellt med undantag för de speciella förhållandena i södra skärgården. Om nämnden vill möjliggöra skolverksamhet på flera av skärgårdens öar krävs enligt förvaltningschefens bedömning ett tillägg för dessa skolor för att skapa rimliga ekonomiska förutsättningar. Frågan utreds inom ramen för arbetet med detaljbudget och övergångsregler.

Innan detta avsnitt fastställs behöver nämnden ta ställning till val av socioekonomisk modell utifrån de tre alternativa modeller som tagits fram av SCB och nivån på den socioekonomiska omfördelningen.

- *Förvaltningschefen förordar alternativ 2 vid val av modell och när det gäller frågan om inriktning på nivån överlämnar förvaltningschefen den frågan till*

*nämnden för ställningstagande. Den exakta nivån behöver ses tillsammans med övriga val av inriktningar och fastställs i samband med beslut om detaljbudget.*

### 3.3.4 Ersättning för nyanlända

En särskild ersättning föreslås utgå direkt till skolor som tar emot nyanlända elever istället för indirekt genom de socioekonomiska tilläggsvariablerna.

Innan detta avsnitt fastställs behöver nämnden ta ställning till om fördelning av schablonmedel (statsbidrag) för nyanlända elever ska ske direkt till skolorna utifrån den enskilda eleven eller indirekt genom fördelningsmodellen.

– *Förvaltningschefen föreslår en direkt fördelning av schablonmedlen.*

### 3.3.5 Årskurs- och åldersviktning

Tabell 5. Viktning utifrån årskurs och ålder

Verksamhet	Timplan	Tidiga insatser	Totalt inkl. tidiga insatser
F klass	0,85	0,85	0,85
1-3	1	1	1
4-6	1,33	0,9	1,21
7-9	1,37	0,9	1,25
Fritidshem 6-9 år			1
Fritidshem 10-12 år			0,34

Beräkningarna är gjorda utifrån den nya stadiindelade timplanen som gäller från och med hösten 2018 med tio procent påslag på årskurs 1–3 för så kallade tidiga insatser.

Kartläggningen av stadsdelsnämndernas resursfördelning visade att det var stora skillnader i hur nämnderna hade viktat fördelningen utifrån årskurs. Skillnaderna bestod både i hur årskurserna hade delats in och förhållandet i vikt mellan de olika indelningarna. Förvaltningschefen har i sitt förslag till en enhetlig indelning och viktning utgått från stadiindelningen och skillnaderna i timplan mellan de olika stadierna. Särskild hänsyn har också tagits till om det har funnits väsentliga skillnader mellan stadierna beträffande storlek på klasser och lärarnas lönenivå, men så har det inte varit.

Förslaget utgår därför från en indelning i förskoleklass, årskurs 1–3, årskurs 4–6 och årskurs 7–9. Förutom skillnader i timplan föreslås att förskoleklass och årskurs 1–3 viktas upp för att möjliggöra tidiga och förebyggande insatser. I simuleringarna och i exemplet nedan har vi utgått från att grundbeloppet höjs med 10 procent i förhållande till om viktning enbart skulle utgå från skillnader i timplan. Det innebär att skillnaden mellan en högstadieelev och en lågstadielev skulle vara cirka 25 procent, vilket för en genomsnittskola utifrån socioekonomiskt index motsvarar drygt 20 000 kronor per elev och år.

Innan detta avsnitt fastställs behöver nämnden ta ställning till om årskursviktningen utöver skillnader mellan stadierna i timplan även ska ta hänsyn till vikten av tidiga och förebyggande insatser i de tidiga årskurserna.

- *Förvaltningschefen förordar att förskoleklass och årskurs 1–3 viktas upp för att möjliggöra tidiga och förebyggande insatser, men överlämnar frågan om avgörande av nivån till nämnden för ställningstagande.*

### **3.3.6 Verksamhet i annan regi, fristående eller annan kommun**

Ersättning till skolor i kommunens egen regi och till de fristående verksamheterna beslutas inför varje år av grundskolenämnden och beslutet grundar sig på propositionen om bidrag på lika villkor ("Offentliga bidrag på lika villkor" (prop.2008/09:171) och skollagens samt skolförordningens bestämmelser om hur ersättning ska betalas ut till fristående huvudmän. Enligt skollagen ska grundbeloppet till fristående skolor bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna skolan. Dessa grunder beskrivs under avsnitt 3.3.1.

I övrigt gäller följande:

- Rättspraxis har gjort gällande att så kallade fria nyttigheter inte kan riktas till fristående verksamheter. Tidigare har fristående skolor belägna i Göteborg exempelvis kunnat ta del av insatser som erbjuds via Center för skolutveckling utan kostnad. Detta är inte längre möjligt varför kompensation för denna verksamhet arbetas in i bidragsbeloppen.
- Interkommunal ersättning – grundbelopp enligt samma principer som inom kommunen eller enligt särskild prislista (tex GR). Strukturersättning beräknas som ett genomsnitt av kommunens verksamhet.
- Ersättning till fristående i annan kommun – grundbelopp enligt samma principer som för fristående inom kommunen. Strukturersättning beräknas som ett genomsnitt av kommunens verksamhet.
- När beslut tas om bidrag ska det beaktas vilka avgifter som tas ut i den kommunala verksamheten. Nämndens budgeterade genomsnittliga avgiftsintäkt per elev i fritidshemsverksamhet avräknas bidraget.
- Utbetalning sker per månad baserat på antalet placerade elever den 15:e varje månad. En detaljerad beskrivning för utbetalning finns i stadens övergripande regelverk för ersättning till fristående verksamhet. Samma hanteringsordning ska gälla för verksamhet i egen regi.

### **3.3.7 Verksamhet i egen regi**

Resursfördelningen till skolorna ska syfta till att ge likartade förutsättningar för rektorerna att fördela resurser inom skolorna utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Utöver den socioekonomiska omfördelningen innebär resursfördelningen till de egna skolorna en styrning som ska hantera de fyra principerna som beskrivs i avsnitt 1.2. Det innebär att kostnader för riktat särskilt stöd (nivå 2), skolledning och lokaler föreslås dras av före utbetalning av grundbelopp och hanteras i särskild ordning.

I övrigt gäller följande:

- Utbetalning per månad baserat på antalet placerade elever den 15:e varje månad. För övrigt gäller det som beskrivs avseende utbetalningar i regelverket för ersättningar till fristående verksamhet. Samma hanteringsordning ska gälla för den egna verksamheten.
- Den samlade interna styrningen och kontrollen som till exempel hantering av över- och underskott är under utarbetande och kommer beskrivas i ett styrande dokument som ska fastställas av nämnden längre fram.