

Handläggare
Boel Vallgård

Datum
2012-05-03

Diarienummer
BUN-2012-0183

Barn- och ungdomsnämnden

Granskning av strukturersättning till förskola och grundskola

Förslag till beslut

Barn- och ungdomsnämnden föreslås besluta

att till Kommunrevisionen avge upprättat yttrande över granskning av strukturersättning till förskola och grundskola, samt

att beakta Kommunrevisionens granskning vid pågående översyn av strukturersättningen samt vid utvecklingen av uppföljning av hur strukturersättningen används

Ärendet

Kommunrevisionen har låtit PwC granska om strukturersättning till förskola och grundskola används på ett effektivt sätt.

Granskningen bygger på genomgång av dokument samt intervjuer med tjänstemän på uppdragskontoret samt personer i Vård & bildnings ledning samt rektorer och förskolechefer.

Sammanfattningsvis gör PwC bedömningen att strukturersättningen används effektivt i förskolan, men att den inte fullt ut används på ett effektivt sätt i grundskolan.

Nämnden redovisar ett antal åtgärder som pågår för att styra mot en effektivare användning av strukturersättningen. Samtidigt är det angeläget att överväga om dessa åtgärder är tillräckliga för att skapa en effektiv användning av strukturersättningen.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius- Nilsson
Direktör

2012-03-28

Dnr:
BUN 2012-0183

Dnr:
107

Barn- och ungdomsnämnden
Styrelsen för vård och bildning
Kommunstyrelsen, för kännedom

Granskning av strukturersättning till förskola och grundskola

PwC har på vårt uppdrag granskat om strukturersättning till förskola och grundskola används på ett effektivt sätt.

Granskningens slutsatser är följande:

- Det finns en tydlig hypotes om varför strukturersättningen behövs. Denna är baserad på forskning. Utifrån skolverkets forskningsöversikt bedöms modellen med att strukturersättningen är knutet till skola istället för till elev vara en god prioritering. Vi bedömer att målsättningen för ersättningen är tydlig. Målsättningen är att måluppfyllelse ska öka.
- Styrkedjan från barn- och ungdomsnämnden till respektive förskola och grundskola är inte helt tydlig. Detta eftersom vård & bildning har getts mandat att omfördela mellan enheterna utifrån annan information än den som nämnden fördelar strukturersättningen utifrån.
- Informationsinsatserna om strukturersättningen behöver förstärkas. Detta är särskilt viktigt när det görs förändringar i beräkningsmodellen.
- Granskningen visar på en oklarhet mellan uppdragskontoret och vård & bildning vad gäller vem som ska följa upp strukturersättningen. Vi bedömer att uppdragskontoret och vård & bildning behöver komma överens om vilken uppföljning som ska göras av strukturersättningen, vem som ska göra uppföljningen och hur denna ska redovisas till barn- och ungdomsnämnden. Vi anser att den pågående dialogen om hur uppföljningen av strukturersättningen till förskolor ska ske är ett steg i rätt riktning.

För förskolan är den revisionella bedömning att strukturersättningen används på ett effektivt sätt för att nå det man vill uppnå.

Bedömningen baseras på följande:

- Förskolorna använder generellt strukturersättningen till insatser för att erbjuda en likvärdig utbildning i förskolan. Barn- och ungdomsnämnden behöver dock uppmärksamma den motstridiga styrning som uppstår när det råder brist på förskoleplatser. Denna brist kan innebära att förskolornas ambition att ha mindre barngrupper får stå tillbaka för att klara behovstäckningen av förskoleplatser.
- Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning. Under 2012 kommer dock uppföljning att ske för alla förskolor som erhåller 15 000 kr per barn eller mer i strukturersättning. Detta bedömer vi är ett steg i rätt riktning.

För grundskolan är den revisionella bedömning att strukturersättningen inte fullt ut används på ett effektivt sätt för att nå det man vill uppnå.

Bedömningen baseras på följande:

- Grundskolorna använder, enligt vår bedömning, inte strukturersättningen helt i enlighet med syftet. Detta eftersom strukturersättningen, som i första hand är tänkt som ett generellt stöd, till viss del används för att finansiera insatser till elever i behov av särskilt stöd i respektive skolområde. Den valda lösningen innebär att medel syftande till generella insatser används till insatser för specifika elever på den egna skolan eller på andra skolor i skolområdet.
- Den del av strukturersättningen som skolorna erhåller direkt till respektive skola bedömer vi generellt används i enlighet med syftet med strukturersättningen.
- Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning. Enligt granskningen redovisas inte några tydliga ambitioner att följa upp strukturersättningen ytterligare under 2012.

Vi översänder granskningen för synpunkter och önskar svar senast den 1/6 2012. Vi avser också att föreslå att denna granskning ingår som ett område i en kommande dialog med barn- och ungdomsnämnden.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande

Revisionsrapport
**Strukturersättning till
förskola och
grundskola**

Uppsala kommun

Marie Lindblad,
Samir Sandberg

mars 2012



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Bakgrund och uppdrag	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Uppdrag	3
2.3.	Metod och avgränsningar	3
3.	Socioekonomi	5
3.1.	Skolans kompensatoriska uppdrag och aktuell forskning	5
3.2.	Det ekonomiska värdet av det kompensatoriska uppdraget	6
4.	Granskningens resultat	8
4.1.	Strukturersättningens utformning	8
4.2.	Målsättning och styrning	9
4.3.	Vår bedömning	10
4.4.	Användningen av strukturersättningen	11
4.4.1.	Förskola	11
4.4.2.	Grundskola	12
4.5.	Vår bedömning	13
4.6.	Uppföljning av strukturersättningen	13
4.6.1.	Förskola	14
4.6.2.	Grundskola	14
4.7.	Vår bedömning	15

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har gett PwC i uppdrag att granska om strukturersättningen används på ett effektivt sätt. Den revisionsfråga som ska besvaras är:

Används strukturersättningen på ett effektivt sätt för att nå vad man vill uppnå?

- Det finns en tydlig hypotes om varför strukturersättningen behövs. Denna är baserad på forskning. Utifrån skolverkets forskningsöversikt bedöms modellen med att strukturersättningen är knutet till skola istället för till elev vara en god prioritering. Vi bedömer att målsättningen för ersättningen är tydlig. Målsättningen är att måluppfyllelse ska öka.
- Styrkedjan från barn- och ungdomsnämnden till respektive förskola och grundskola är inte helt tydlig. Detta eftersom vård & bildning har getts mandat att omfördela mellan enheterna utifrån annan information än den som nämnden fördelar strukturersättningen utifrån.
- Informationsinsatserna om strukturersättningen behöver förstärkas. Detta är särskilt viktigt när det görs förändringar i beräkningsmodellen.
- Granskningen visar på en oklarhet mellan uppdragskontoret och vård & bildning vad gäller vem som ska följa upp strukturersättningen. Vi bedömer att uppdragskontoret och vård & bildning behöver komma överens om vilken uppföljning som ska göras av strukturersättningen, vem som ska göra uppföljningen och hur denna ska redovisas till barn- och ungdomsnämnden. Vi anser att den pågående dialogen om hur uppföljningen av strukturersättningen till förskolor ska ske är ett steg i rätt riktning.

Vår revisionella bedömning är att strukturersättningen används på ett effektivt sätt för att nå det man vill uppnå i förskolan.

Vi baserar vår bedömning på:

- Förskolorna använder generellt strukturersättningen till insatser för att erbjuda en likvärdig utbildning i förskolan. Barn- och ungdomsnämnden behöver dock uppmärksamma den motstridiga styrning som uppstår när det råder brist på förskoleplatser. Denna brist kan innebära att förskolornas ambition att ha mindre barngrupper får stå tillbaka för att klara behovstäckningen av förskoleplatser.
- Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning. Under 2012 kommer dock uppföljning att ske för alla förskolor som erhåller

15 000 kr per barn eller mer i strukturersättning. Detta bedömer vi är ett steg i rätt riktning.

Vår revisionella bedömning är vidare att strukturersättningen inte fullt ut används på ett effektivt sätt för att nå det man vill uppnå i *grundskolan*.

Vi baserar vår bedömning på:

- Grundskolorna använder, enligt vår bedömning, inte strukturersättningen helt i enlighet med syftet. Detta eftersom strukturersättningen, som i första hand är tänkt som ett generellt stöd, till viss del används för att finansiera insatser till elever i behov av särskilt stöd i respektive skolområde. Den valda lösningen innebär att medel syftande till generella insatser används till insatser för specifika elever på den egna skolan eller på andra skolor i skolområdet.
- Den del av strukturersättningen som skolorna erhåller direkt till respektive skola bedömer vi generellt används i enlighet med syftet till strukturersättningen.
- Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning. I granskningen redovisas inte några tydliga ambitioner att följa upp strukturersättningen ytterligare under 2012.

2. Bakgrund och uppdrag

2.1. Bakgrund

I barn- och ungdomsnämndens resursfördelningsmodell ingår strukturersättning till olika skolor och förskolor. Bl a skolverket har redovisats att extraresurser som styrs till utsatta områden ofta inte får önskad effekt. Granskningen syftar till en kvalitativ bedömning av hur strukturersättningen används inom förskola-grundskola.

2.2. Uppdrag

De förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har gett PwC i uppdrag att granska om strukturersättningen används på ett effektivt sätt. Den revisionsfråga som ska besvaras är:

Används strukturersättningen på ett effektivt sätt för att nå vad man vill uppnå?

Granskningen har följande kontrollfrågor:

- Har uppdragskontoret en analys/hypotes om vilka brister som kännetecknar verksamheten för barn och elever i utsatta områden?
- Finns tydliga målsättningar kopplade till detta vad man vill uppnå med strukturersättningen i utsatta områden?
- Finns en tydlig styrkedja för strukturersättningens användning (beställare-utförare)?
- Finns en tydlig koppling mellan hur medlen använts och syftet med strukturersättningen?
- Vet förskolecheferna varför dom får strukturersättning?
- Kan man ur redovisningen följa hur pengarna använts?
- När strukturersättningen de behov som det ska stödja?
- Vilka uppföljningar görs?

2.3. Metod och avgränsningar

Granskningen omfattar barn- och ungdomsnämnden och avgränsas till förskola och grundskola.

Granskningen har genomförts genom studier och analys av beskrivningar och beslut om strukturersättningen samt dokumenterade uppföljningar av

strukturersättningen. Vi har även tagit del av kommunens reglemente för de olika nämnderna.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän på uppdragskontoret, affärsområdescheferna för förskola respektive grundskola på vård & bildning, samordnare för grundskoleområdenas resursteam samt en resursteamledare, fem förskolechefer samt fem rektorer. Förskolecheferna och rektorerna har valts ut av respektive affärsområdeschef utifrån följande parametrar:

- En stor enhet som får en stor strukturersättning per barn/elev
- En liten enhet som får en stor strukturersättning per barn/elev
- En stor enhet som får en medelstor strukturersättning per barn/elev
- En liten enhet som får en medelstor strukturersättning per barn/elev
- En stor enhet som får en liten strukturersättning per barn/elev

Rapporten har sakgranskats av de som intervjuats.

3. Socioekonomi

3.1. Skolans kompensatoriska uppdrag och aktuell forskning

Skolans kompensatoriska uppdrag är uttryckt i skollagens första kapitel.

"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." (*Skollag 2010:800 1 kap §4 st.2*)

Detta innebär att skolan bör ta hänsyn till socioekonomiska förutsättningar, som enligt forskning har en tydlig inverkan på resultaten i skolan.

Enkelt uttryckt kan man säga att olika elever har olika mycket med sig i bagaget när de kommer till förskolan och grundskolan. Statistik visar att elever som kommer från socioekonomiskt svaga miljöer, miljöer med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå hos föräldrarna eller miljöer där försörjningsstöd är vanligt, har sämre förutsättningar att tillgodogöra sig den "vanliga" undervisningen i skolan och därmed löper högre risk att inte nå upp till skolans mål i alla ämnen.

Tidigare forskning har visat på att de socioekonomiska faktorerna ökat i betydelse mellan 1991-2001. Trenden på senare år har visat att skillnaderna inom skolor har blivit mindre men att skillnaden mellan olika skolor har ökat. Skolverket belyser i sin senaste forskningsöversikt inom ämnet att elevernas sociala bakgrund har fått en markant större betydelse för elevernas resultat¹. Forskningen visar också på att social bakgrund spelar större roll på skolnivå än på individnivå för en elevs resultat.² Sammantaget innebär detta att skolorna har lyckats allt sämre med sitt kompensatoriska uppdrag.

Forskningen visar på att enskilda satsningar sällan når resultat för att jämna ut resultaten i skolan. Istället krävs ett långsiktigt arbete på alla nivåer. I skolverkets forskningsöversikt lyfts ett antal faktorer fram som betydelsefulla.

- Lärartäthet och mindre grupper främst hos de yngre barnen
- Lärarnas kunskap i att undervisa i sitt ämne, snarare än lärarens ämneskunskap
- Vikten av inkludering och högt ställda förväntningar

Skolverket beskriver att olika resurser har effekt på resultaten, men att det finns en stor betydelse av att skilja på generella effekter och vad som ger effekter för vissa

¹ Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Sid. 18

² Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Sid. 47

elevgrupper. Generella satsningar med extra resurser kan ge ganska svaga resultat på ett övergripande plan, men kan ge tydliga resultat på vissa elevgrupper.

Ökad lärartäthet och mindre grupper främst bland yngre barn är en insats som enligt forskning ger effekter främst för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån. Trots det kommer skolverket fram till att kommuner i relativt liten grad omfördelar resurser utifrån skolornas olika förutsättningar, något som kan bidra till den ökande skillnaden mellan skolor³

En annan viktig faktor är också förväntningar på eleverna. Det är i skolan vanligt med särskiljande grupper efter olika elevers stödbehov. Det kan inte i forskning påvisas att detta påverkar elevernas resultat positivt, utan har i stället påvisats ge resultat på elevens självbild och motivation, vilket även kan leda till inlåsningseffekter när grupperna blir mer permanenta. Den största faktorn är att lärare tendera att ha lägre förväntningar på elever i grupper där många har svårigheter, samtidigt som de positiva kamrateffekterna försvagas.

3.2. *Det ekonomiska värdet av det kompensatoriska uppdraget*

Sällan ifrågasätts vikten av att elever klarar skolan. Men för att fler elever, och framförallt de mest utsatta eleverna ska klara skolan behövs ofta resurser i någon form. Dessa resurser ligger på kostnadssidan i kommuners ekonomi, därför är det också intressant att belysa den ekonomiska intäktssidan för samhället i de fall kommuner lyckas undvika en elevs skolmisslyckande.

För många personer innebär ett skolmisslyckande början på en livslång resa in i utförskap⁴. Med utanförskap menas då lite grovt en långsiktig oförmåga att försörja sig själv genom förvärsarbete.

Orsaken till skolmisslyckandet kan variera stort, allt ifrån sociopsykiska funktionsnedsättningar till stökiga familjeförhållanden, men av erfarenhet kan många lärare tidigt se varningstecknen som innebär att eleven riskerar att misslyckas med att uppnå skolans mål, ibland så tidigt som i förskoleåldern. Generellt saknas inte metoder för att inkludera dessa barn, men många upplever att det saknas resurser på det tidiga planet.

Forskaren Ingvar Nilsson har under 30 år undersökt och utvecklat metoder för att mäta kostnaderna för ett misslyckande i skolan. Han visar på att ett av samhällets största resursslöserier är att kommuner och landsting ofta sätter in insatser mot barn och unga på väg mot utanförskap för sent, och ofta i repressiv form istället för preventiv form samt att det saknas ett generellt preventivt arbete i skolor.

Hans forskning visar att den socioekonomiska kostnaden för ett enda barn på väg mot utanförskap kan uppgå till 1,3 miljoner kronor extra jämfört med normalfallet fram till barnet når 20 års ålder. Den största kostnaden bär kommunen i form av

³ Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Sid. 48

⁴ Ingvar Nilsson (2011), Helhetssyn och långsiktighet. "Strategier baserat på socioekonomiskt tänkande"

insatser i skolan och socialtjänsten. Här finns dock även kostnader för föräldrarna genom sjukskrivningar, och kostnader för rättsväsendet och landstinget. På längre sikt visar Ingvar Nilsson att kostnaderna för ett livslångt utanförskap landar på mellan 12 och 27 miljoner kronor beroende på hur allvarligt utanförskapet är. Ca 13 procent av en normal årskull hamnar i denna form av utanförskap. Dessa 13 procent inkluderar långvariga sjukskrivningar, psykiska sjukdomar och olika former av missbruk. För Uppsala kommun motsvarar 13 procent ca 220 individer per årskull (2008)⁵.

⁵ Årskullar SEEkam Web, socioekonomi.se

4. Granskningens resultat

4.1. Strukturersättningens utformning

Barn- och ungdomsnämnden fördelar resurser till de kommunala och fristående förskolorna och skolorna utifrån ett system med barn-/elevpeng. Elevpengen innehåller:

- ett grundbelopp per barn/elev för respektive verksamhetsform eller skolår
- en strukturersättning per barn/elev som varierar mellan förskolorna/skolorna utifrån barnens/elevernas socioekonomiska förutsättningar

Strukturersättningen går till respektive skola och förskola. Grundbeloppet plus strukturersättningen blir tillsammans den barnpeng/elevpeng som förskolorna och skolorna får för varje barn/elev. Strukturersättningen är inte knuten till specifika barn/elever utan det är respektive förskolechefs/rektors ansvar att styra dessa resurser utifrån elevernas faktiska behov. Ersättningen är densamma per barn/elev på enheten, men baseras på enhetens totala sammansättning av barn/elever (september året innan).

Utöver strukturersättning finns ett antal specifika stöd i grundskolan som är individbundna. Dessa är:

- tilläggsbelopp till elever med omfattande behov av särskilt stöd
- ersättning för modersmålsundervisning
- ersättning för nyanlända

Strukturersättningen i Uppsala kommun är en modell där nämnden omfördelar en del av elevpengen mellan de skolor där eleverna har en statistiskt sett större risk att inte uppnå skolans mål och skolor där denna risk är lägre. Strukturersättningens storlek varierar mellan 4 000 kr/elev (basbeloppet) upp till 30 000 kr/elev för grundskolan.

Storleken på en skolas strukturersättning bygger på en modell som beräknats utifrån sannolikheten för att en elev inte uppnår skolans mål i två eller fler ämnen i årskurs 9 alternativt i svenska, engelska eller matematik. Syftet med modellen är att fördela resurserna varierat mellan skolorna utifrån de viktade kriterierna och därmed ge skolorna förutsättningar att undvika det prognostiserade utfallet. Hypotesen som ligger till grund för modellen är att mer resurser kan kompensera de socioekonomiska förutsättningarna som skolan inte kan påverka vad det gäller elevernas förutsättningar att nå skolans mål.

Modellen har justerats något under de år den använts. Modellen bygger på variablerna:

- Familjen har ekonomiskt bistånd
- Vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- Invandrad för 3-6 år sedan
- Eleven bor med en eller ingen vårdnadshavare

Utifrån elevsammansättningen på skolan får skolan ett indexvärde där index 100 innebär att skolans elever sammantaget har genomsnittsförutsättningar att uppnå målen i skolan. Ett lägre index innebär att eleverna har bättre förutsättningar än genomsnittet att nå målen och ett index över 100 innebär att eleverna har en förhöjd risk att inte uppnå målen.

Inom förskolan fördelas strukturersättningen efter samma modell. Däremot finns inom förskolan inget lägstabelopp vad det gäller strukturersättning. Alla förskolor med ett index över 80 får strukturersättning. Strukturersättningens storlek inom förskolan varierade under 2010 från 710 kr/barn till 30 000kr/barn. Anledningen till att förskolor med index från 80 får strukturersättning är att nämnden vill undvika tröskeeffekter då man kommer över ett visst index.

Rektorerna framför att de, när ersättningssystemet förändras mellan åren, ges sämre förutsättningar att kunna planera såväl sin verksamhet som sin ekonomi.

Stödet betalas ut direkt till skolorna men vård & bildning har möjlighet att omfördela strukturersättningen och justera för olika variabler som kan ligga utanför den statistiska modellen och som barn- och ungdomsnämnden därmed inte kan förväntas ta hänsyn till.

I våra intervjuer har det framkommit att vård & bildning omfördelat strukturersättningen i viss mån inom både förskola och grundskola.

Den omfördelning som sker av strukturersättningen skiljer sig åt mellan förskola och grundskola. Inom förskolan sker relativt små omfördelningar av den beslutade strukturersättningen. Orsaker till omfördelning kan vara att förskolan fått förändrad struktur efter dess att mätningen gjorts eller utifrån förskolans kvalitet och resultat. Inom grundskolan sker i första hand omfördelningen genom det så kallade resursteamet. (Resursteamet beskrivs mer utförligt under 4.4.2) Båda affärsområdescheferna uppger att målet är att omfördela beslutad strukturersättning så lite som möjligt.

4.2. Målsättning och styrning

Den övergripande målsättningen med strukturersättningen från barn- och ungdomsnämndens sida är att skapa likvärdiga förutsättningar och att öka måluppfyllelsen i skolorna i Uppsala. Enligt uppdragskontoret ger strukturersättningen till de skolor vars elever har störst behov skolorna resurser för att tidigare och på ett generellt plan möta de extrabehov som förväntas uppstå när eleverna riskerar att inte nå målen i skolan. Tjänstemännen på uppdragskontoret framhåller att det är målstyrning som gäller och att det inte är uppdragskontorets uppgift att avgöra hur resurserna ska användas. Dock ser de ett behov av att följa upp användningen mer ingående än vad som hittills gjorts.

När den nya modellen implementerades 2004 framgick att skolor med stora behov skulle ges möjlighet att skapa mindre undervisningsgrupper. Denna tanke var baserad på forskning som visade att mindre undervisningsgrupper i skolor i socioekonomiskt utsatta områden gav en tydlig effekt både på måluppfyllelsen och på i vilken grad dessa elever sökte vidare till högre utbildning senare i livet⁶

Den övergripande målsättningen för strukturersättningen ligger fast, men i den senare granskade informationen kring strukturersättning lyfter uppdragskontoret inte längre fram vad stödet förväntas användas till. Inga specifika styrmål finns för användandet av ersättningen. Istället förväntas förskolechefer och rektorer själva göra denna bedömning utifrån varje skolas förutsättningar och problembild. Samtliga intervjuade enhetschefer känner till den övergripande målsättningen.

Skollagen är tydlig på att det är rektor/förskolechef som ansvarar för enhetens inre organisation.

I intervjuerna framkommer att informationen kring vad ersättningen är tänkt att användas till har varit ytterst begränsad till både förskolechefer och rektorer. Enhetscheferna kan själva välja vad de ska göra med de extra medlen utifrån målet att nå en ökad måluppfyllelse.

4.3. Vår bedömning

Utifrån skolverkets forskningsöversikt bedöms modellen med att strukturersättningen är knutet till skola istället för till elev vara en god prioritering.

Det finns en tydlig hypotes om varför strukturersättningen behövs. Denna är baserad på forskning.

Vi bedömer att målsättningen för ersättningen är tydlig. Målsättningen är att måluppfyllelse ska öka.

Styrkedjan från barn- och ungdomsnämnden till respektive förskola och grundskola är enligt vår bedömning inte helt tydlig. Detta eftersom vård & bildning har getts mandat att omfördela medlen mellan enheterna utifrån annan information än den som nämnden fördelar strukturersättningen utifrån.

Vi bedömer, utifrån den nya skollagens skrivningar om att rektor och förskolechef ansvarar för sin enhets inre organisation, att barn- och ungdomsnämnden framöver inte kan styra vad strukturersättningen ska användas till.

Vi bedömer att informationsinsatserna om strukturersättningen behöver förstärkas. Detta är särskilt viktigt när det görs förändringar i beräkningsmodellen.

⁶ Uppsala kommun, dnr. BUN-2004-0052.10 sid. 7

4.4. *Användningen av strukturersättningen*

Barn- och ungdomsnämnden och uppdragskontoret hade under 2011 inga utfärdade styrmål och inte heller några rekommendationer kring vad stödet ska användas till. Det går heller inte att ur t.ex. den ekonomiska redovisningen utläsa eller verifiera vad stödet har används till. Vår beskrivning av vad stödet använts till baserar sig således på de intervjuer vi har gjort med affärsområdescheferna och enhetscheferna.

4.4.1. *Förskola*

Användandet av ersättningen varierar mellan de intervjuade förskolorna. Affärsområdeschefen lyfter precis som uppdragskontoret fram det faktum att strukturersättningen ska användas för att kompensera för de olika förutsättningarna som barnen har med sig till förskolan för att kunna erbjuda en så likvärdig utbildning som möjligt. Affärsområdeschefens uppfattning är att ersättningen används och ska användas till främst:

- Mindre barngrupper
- Högre kompetens hos personalen på förskolor vars barn har större behov, ökad kulturkompetens, andra pedagogiska verktyg och kunskap om olika normer och värderingar.
- Mer aktivt arbete med språket som en grund för den framtida inläringen
- Extra bemanning för att erbjuda utflykter och kulturupplevelser som barnen generellt får mindre av i sin hemmiljö.
- Utveckla kontakt med föräldrar, till exempel extra kostnader för tolk eller för föräldramöte på andra tider än de "vanliga"

Samtliga förskolechefer vi intervjuat uttrycker att medlen används för att på ett generellt plan kunna erbjuda en likvärdigare förskola med utgångspunkt i att barnen generellt har olika förutsättningar med sig hemifrån. Förskolecheferna med den högsta strukturersättningen uttrycker att ersättningen används just till att genomföra fler aktiviteter, utflykter och till att arbeta med mer aktivt med språket och kontakterna med föräldrar. Samtliga förskolor som får mer än det lägsta beloppet i strukturersättning anger också att den första åtgärden de skulle behöva genomföra om strukturersättningen försvann är att öka barngruppernas storlek.

Generellt uttrycker de intervjuade förskolecheferna en stor förståelse för behoven av en strukturersättning och eftersom de flesta av dessa förskolechefer har erfarenheter från förskolor med både mer och mindre strukturersättning uttrycker de att behovet av strukturersättningen är stort och att strukturersättningen används till att uppnå de kompensatoriska uppdraget som förskolan har.

Flera förskolechefer framför att arbetet med att hålla barngruppernas storlek nere är svårt när det är stor efterfrågan på förskoleplatser. Ambitionen att ha mindre barngrupper krockar då med målet att alla barn ska få en förskoleplats. Denna problematik framförs även av affärsområdeschefen.

4.4.2. Grundskola

Inom grundskolan används strukturersättningen på två olika sätt. Dels som ett rent ekonomiskt stöd till skolan direkt, och dels för att finansiera resursteamets omfördelningar som fungerar som en form av försäkringssystem där skolorna får stöd för elever med behov av särskilt stöd.

Precis som inom förskolan saknas styrmål eller direktiv från centralt håll om vad pengarna ska användas till. Affärsområdeschefen för grundskolan ifrågasätter också behovet av en sådan styrning. Affärsområdeschefens uppfattning är att ersättningen används och att den i hög grad används till insatser som ger resultat på den specifika skolan. Utifrån hans synsätt så är det som kostar mest i skolan just högre bemanning och mindre klasser.

Vad det gäller resursteamet så finansieras det med en procentsats av strukturersättningen som varje skolområdes rektorer gemensamt kommer överrens om. Storleken på hur stor del av strukturersättningen ska gå till resursteamet varierar mellan 18 % och 27 % i de områden som vi intervjuat. Skolorna kan sedan söka pengar från resursteamet för insatser riktat till specifika individer om de uppfyller kriterierna som bestämts av skolområdets rektorer. Varje område har en resursteamsledare och det är denne som beslutar om resursteamet ska medfinansiera en insats eller inte. Beslut om medfinansiering tas först efter att rektor har beslutat om ett åtgärdsprogram för eleven. Medfinansieringsgraden från resursteamet varierar mellan de olika skolområdena. Det är också resursteamsledaren som gör avvägningen så att besluten om medfinansiering sker på samma grunder för alla skolor inom området. Resursteamssamordnaren anser att man på så sätt säkerställer att beslutet om medfinansiering sker utifrån elevens stödbehov och inte utifrån "den som skriker högst".

Vad det gäller den övriga delen av strukturersättningen som går direkt till grundskolan har de intervjuade rektorerna svårare än förskolecheferna att precisera vad pengarna används till. Flera av rektorerna uttrycker att de i första hand ser ekonomin som en helhet.

Samtliga intervjuade rektorer som får mer än grundbeloppet lyfter fram att stödet används till fler lärare, fler specialpedagoger, mindre grupper och flexiblare undervisning. Detta bekräftas i någon mån av den skola som endast får marginellt mer än basbeloppet genom att rektor uttrycker att de har minsta möjliga bemanning och större klasser än vad skolor med högre strukturersättning har. Två rektorer uttrycker tydligt att generellt mindre undervisningsgrupper är huvudprioritering.

Inom grundskolan finns ett större ifrågasättande av strukturersättningens stölek och fördelning än vad som finns inom förskolan. Flera av rektorerna som har mer strukturersättning uttrycker att strukturersättningen är en försättning för att de ska kunna hålla en rimlig kvalitet på undervisningen i skolan. Rektorerna framför att de utan strukturersättningen skulle ha svårigheter att kunna bedriva en välfungerande verksamhet.

4.5. Vår bedömning

Vi bedömer att förskolorna generellt använder strukturersättningen till insatser för att erbjuda en likvärdig utbildning i förskolan. Precis såsom syftet med ersättningen är. Barn- och ungdomsnämnden behöver dock uppmärksamma den motstridiga styrning som uppstår när det råder brist på förskoleplatser. Denna brist kan innebära att förskolornas ambition att ha mindre barngrupper får stå tillbaka för att klara behovstäckningen av förskoleplatser.

Vi bedömer att strukturersättningen till grundskolorna inte på samma tydliga sätt som för förskolan används enligt syftet med ersättningen. Detta eftersom strukturersättningen, som i första hand är tänkt som ett generellt stöd, till viss del används för att finansiera insatser till elever i behov av särskilt stöd i respektive skolområde. Systemet med resursteam och en försäkringslösning bedömer vi i sig fungera väl. Vi ställer oss dock tveksamma om det är i enlighet med syftet med strukturersättningen att försäkringslösningen ska finansieras av strukturersättningen. Den valda lösningen innebär att medel syftande till generella insatser används till insatser för specifika elever på den egna skolan eller på andra skolor.

Den del av strukturersättningen som skolorna erhåller direkt till respektive skola bedömer vi generellt används i enlighet med syftet för strukturersättningen.

4.6. Uppföljning av strukturersättningen

I intervjuerna med uppdragskontoret framkommer att strukturersättningen inte har följts upp på ett systematiskt sätt. Om uppdragskontoret ber om det så ska enhetscheferna redovisa hur det ser ut.

Enhetscheferna upplever att det är otydligt vem man ska redovisa uppföljning till. Frågor ställs från både uppdragskontoret och vård & bildning utan att dessa samordnas. Affärsområdescheferna anser att det är deras uppdrag att följa upp enheterna och att uppdragskontoret sedan ska få del av den samlade uppföljningen.

Uppdragskontoret uppger att de tidigare låtit göra ett par utvärderingar. Dessa har genomförts 2006 och 2008. Dessa insatser har enligt uppdragskontoret inte varit tillräckliga för att ge visshet om strukturersättningen används effektivt.

För 2011 har uppdragskontoret infört ett uppföljningssystem som innehåller brukarenkäter och verksamhetsredogörelser.

I den samlade redovisningen för 2011 finns ett avsnitt med rubriken "Effekter av resursanvändning". Förskolorna redovisade exempelvis att ökad bemanning och kompetensutveckling är de insatser som riktades till störst andel barn. För grundskolorna redovisas att de resurser som riktats till största delen har använts till mindre grupper. Inga tydliga beskrivningar ges på hur placeringen i mindre grupp ska möta en enskild elevs behov eller flera enskilda elevers behov. Av redovisningen framgår att flera rektorer tydliggjort i sina verksamhetsredogörelser att skolan efter utvärderingar under läsåret omfördelar sina resurser utifrån elevernas behov.

I intervjuerna med såväl uppdragskontoret, affärsområdescheferna och enhetschefer framkommer att huvudmannskapet för både förskola och grundskola upplevs som otydligt. Det redovisas att denna fråga har diskuterats på övergripande kommunnivå och att otydligheten fortfarande kvarstår. Enligt kommunens reglemente för nämnderna är det barn- och ungdomsnämnden som är styrelse för förskola och grundskola.

Det gjordes för år 2011 ingen särskild kontering av strukturersättningen som gör det möjligt att i redovisningssystemet följa vad det används till. För 2012 har detta införts för förskolan.

4.6.1. Förskola

Tidigare har information från förskolornas kvalitetsredovisningar, särskilda frågor till enhetscheferna samt egenkontroll varit metoder för att följa upp vad strukturersättningen används till inom förskolan. Under 2008 gjordes en internkontroll som redovisades till uppdragskontoret.

Uppdragskontoret för en diskussion med vård & bildning om att följa hur förskolor som får mer strukturersättning än 15 000 kr per barn använder strukturersättningen fr o m år 2012. Ett förslag på uppföljningsblankett är framtagen. Uppföljningen syftar till att ge svar på frågorna: hur används ersättningen, vad syftar insatsen till, vilken effekt förväntas och hur detta har följts upp.

Av de intervjuade förskolecheferna uppger en majoritet att det inte skulle vara något problem att särredovisa hur strukturersättningen används. Några anser att det skulle skapa administrativt arbete utan att ge dem någon ny information. De flesta uppger dock att det alltid är bra att reflektera över hur resurserna används. Några av förskolecheferna uppger att de tidigare blivit intervjuade av en controller på vård & bildning kring vad strukturersättningen används till, andra att de beskriver detta i sin kvalitetsredovisning. En förskolechef uppger att kostnaderna framöver ska följas genom särskild kontering i ekonomisystemet.

4.6.2. Grundskola

Vård & bildning har tidigare år redovisat hur mycket resurser som satsats på åtgärderna små grupper, assistent och resursskola.

Majoriteten av rektorerna uppger i intervjuerna att det inte görs någon särskild uppföljning av strukturersättningen. En rektor uppger att information har lämnats i verksamhetsuppföljningen fr o m år 2011.

Rektorerna ser sin samlade ekonomi som en helhet men säger samtidigt att om de skulle vara tvungna att redovisa vad de använder strukturersättningen till så skulle de teoretiskt få tänka "basorganisation" och utifrån detta sedan få ange hur de organiserat sin skola utöver denna "basorganisation". Det är stor variation mellan rektorerna i vilken mån de uppger att de upplever det praktiskt möjligt att kunna följa upp vad strukturersättningen används till.

4.7. Vår bedömning

Vi bedömer att uppföljningar av strukturersättningen inte görs i tillräcklig omfattning. Det är viktigt att uppföljningarna sker på ett systematiskt sätt utan att för den skull belasta förskolechefer och rektorer med allt för mycket administrativt arbete.

Granskningen visar, enligt vår bedömning, på en oklarhet mellan uppdragskontoret och vård & bildning vad gäller vem som ska följa upp strukturersättningen. Vi bedömer att uppdragskontoret och vård & bildning behöver komma överens om vilken uppföljning som ska göras av strukturersättningen, vem som göra uppföljningen och hur denna ska redovisas till barn- och ungdomsnämnden.

Vi anser att den pågående dialogen om hur uppföljningen av strukturersättningen till förskolor ska ske är ett steg i rätt riktning.

2012-03-27

Marie Lindblad

Projektledare

Roger Burström

Uppdragsledare

Boel Vallgård

2012-05-03

BUN-2012-0183

Kommunrevisionen

Förslag

Granskning av strukturersättning till förskola och grundskola

Kommunrevisionen har efterfrågat Barn- och ungdomsnämndens (BUN) synpunkter på revisionsrapporten Granskning av strukturersättning till förskola och grundskola.

Nämnden ser positivt på Kommunrevisionens förslag att granskningen ingår som en del i kommande dialog mellan Kommunrevisionen och nämnden.

Nedan kommenteras de slutsatser i granskningen som pekar på brister. Här redovisas vad som pågår för att avhjälpa bristerna. Samtidigt är det angeläget att överväga om dessa åtgärder är tillräckliga för att skapa en effektiv användning av strukturersättningen.

Revisorerna: Styrkedjan från barn- och ungdomsnämnden till respektive förskola och skola är inte helt tydlig. Detta eftersom Vård & bildning har getts mandat att omfördela mellan enheterna utifrån annan information än den som nämnden fördelar strukturersättningen utifrån.

Det är bra att Vård & bildning kan omfördela resurserna eftersom en fördelningsmodell inte kan fånga in alla variationer i behov mellan skolorna och nämnden utifrån kommunens styrmodell inte ska beakta skillnader i produktionsförutsättningar.

Enligt rapporten uppger båda affärsområdescheferna för förskola och grundskola att målet är att omfördela beslutad strukturersättning så lite som möjligt. Utvecklingen går mot allt lägre grad av omfördelning. Det vill säga detta problem bör inte vara särskilt stort.

Denna brist på styrning bör kompenseras genom uppföljning av hur resurserna används och genom uppföljning av att kvaliteten är likvärdig mellan kommunens skolor. Uppföljning av hur resurserna används och uppföljning av den uppnådda kvaliteten sker till vissa delar genom ett uppföljningssystem som nämndens kontor införde 2011 för alla pedagogiska verksamheter samt genom uppföljning av skolornas kunskapsresultat. En utveckling av uppföljningen pågår.

Revisorerna: Informationsinsatserna om strukturersättningen behöver förstärkas.

Nämnden gör denna vår en översyn av strukturersättningen som innefattar hur modellen presenteras. Som ett led i denna översyn pågår en inventering av vilken information om resursfördelning grundskolerektorerna anser sig behöva.

Revisorerna: Det är oklart mellan uppdragskontoret och Vård & bildning vad gäller vem som ska följa upp strukturersättningen.

Inom kontorets uppföljningssystem görs uppföljning av de kompensatoriska, riktade ersättningarna. Dessa är för grundskolans del strukturersättning samt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning, för nyanlända elever och för särskilt stöd. Hit hör även den ersättning som vissa små skolor på landsbygden kan få. Kontoret efterfrågar hur stora dessa ersättningar är, vilka riktade insatser som görs med hjälp av dem, hur många elever som får del av insatserna, effekt av insatserna i förhållande till målen samt kostnader för respektive insats. Uppföljningen är kvantitativ.

Förskola

Revisorerna: Motstridig styrning uppstår när det råder brist på förskoleplatser. Denna brist kan innebära att förskolornas ambition att ha mindre barngrupper får stå tillbaka för att klara behovstäckningen av förskoleplatser.

Så länge det råder brist på förskoleplatser uppstår en målkonflikt mellan behovet av att fler barn ska få en plats och att det inte ska vara för många barn på varje avdelning. Problemet löses delvis av vård & bildning genom att organisera barnen i mindre grupper inom avdelningarna. En omfattande utbyggnad av antal platser kommer att genomföras de kommande åren, vilket bör leda till att platsbristen i kommunen som helhet är avhjälpd inom det närmaste året.

Revisorerna: Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning.

En relativt omfattande uppföljning av strukturersättningen till förskolor som får över 15 000 kronor per barn i strukturersättningen är påbörjad. Förskolorna får redovisa hela sin ersättning specificerat på vad respektive insats syftar till och hur förväntade effekt av insatsen ska följas upp. Nedan framgår vad som efterfrågas. Uppföljningen är kvalitativ.

Kostnad	Resurs	Aktivitet	Prestation	Målgrupp och behov	Effekt på kort sikt	Uppföljning	Effekter på medellång sikt	Uppföljning
Kronor	Arbetstid för pedagog, handledning, tolk, utbildning ...	Detta led finns inte alltid	För barn eller föräldrar	T.ex. alla barn, vissa barn, föräldrar och deras behov.	Eftersträvade effekter på kort sikt för barnen eller föräldrarna.	Konkretisera vad som ska mätas eller observeras. Kan vara indikatorer på eftersträvad effekt.	Eftersträvade effekter på medellång sikt – när barnen ska lämna förskolan.	Eventuellt förslag på mått.

Förskolorna har på ett fylligt sätt redovisat vad de gör och utifrån vilka behov. Ett utvecklingsområde är relevanta indikatorer som gör det möjligt att bedöma effektiviteten av olika insatser. Uppföljningen är i en inledningsfas och ska utvecklas. Uppföljningsarbetet uppfattas som meningsfullt av de flesta som är involverade och kan troligen bidra till ett effektivare resursutnyttjande.

”Det har varit till stor fördel för personalen som inte har haft koll på vad dessa pengar går till. Vi har även fått lite tankar på framtiden vad vi kan göra t.ex. om vi får in fler barn, därav lite planerade idéer, men inte kostnader på dessa.” (citat från förskolechef)

Utifrån vårens erfarenheter kommer uppföljningen att utvecklas till hösten. Efter årets uppföljning kan man överväga om iknande uppföljning även bör göras för förskolor med lägre strukturersättning.

Grundskola

Revisorerna: Grundskolorna använder, enligt vår bedömning, inte strukturersättningen helt i enlighet med syftet. Detta eftersom strukturersättningen, som i första hand är tänkt som ett generellt stöd, till viss del används för att finansiera insatser till elever i behov av särskilt stöd i respektive skolområde. Den valda lösningen innebär att medel syftande till generella insatser används till insatser för specifika elever på den egna skolan eller på andra skolor i skolområdet.

Strukturersättningen syftar till att kompensera för skillnader i de olika skolornas elevergruppers behov. Barn- och ungdomsnämnden tar inte ställning till om strukturersättningen ska användas till generella insatser eller till individuella insatser. Det finns en del forskning och utvärderingar som pekar mot att särskiljande lösningar ofta är tveksamma vad gäller effekter på elevernas måluppfyllelse, samtidigt som dessa insatser tar en stor del av skolornas resurser. Det vill säga att främjande och kompensatoriska insatser därmed får mindre utrymme. Nämnden kan inte avgöra vilken sammansättning av insatser som är optimala. Genom uppföljning och utvärdering kan nämnden bidra till ökad medvetenhet om hur resurserna används. På sikt förväntas det vara möjligt att identifiera vilka insatser som är effektivast.

En utveckling av uppföljningen av riktade resurser pågår inom kontorets uppföljningssystem för de pedagogiska verksamheterna.

Revisorerna: Uppföljningar av strukturersättningen görs inte i tillräcklig omfattning. Enligt granskningen redovisas inte några tydliga ambitioner att följa upp strukturersättningen ytterligare under 2012.

Som tidigare nämnts utvecklas uppföljningen av riktade medel inom uppföljningssystemet.

Barn- och ungdomsnämnden

Cecilia Forss
Ordförande

Kerstin Sundqvist
Sekreterare