

Kommunstyrelsen

Svar på kommunrevisions granskning av grundskolans resurser och resursfördelning

Förslag till beslut

1. Kommunledningskontorets förslag antas som kommunstyrelsens svar till kommunrevisionen över granskningsrapporten.
2. Fastighets- och exploateringsenheten på kommunledningskontoret får i uppdrag att under år 2022 slutföra sin översyn av lokalförsörjningsprocessen och tydliggöra behov, roller och ansvar utifrån kommunrevisionens rekommendationer.

Ärendebeskrivning

De förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna kommun har med stöd av KPMG genomfört en granskning av om kommunens styrning är ändamålsenlig vad gäller att ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda en utbildning så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen.

Bakgrunden till granskningen är revisorerna noterat risker avseende de förutsättningar som grundskolenämnden har beträffande lokaler och lokalkostnader kopplat till nämndens resurstilldelning.

Utifrån granskningen är deras bedömning att kommunstyrelsens och grundskolenämndens styrning av grundskolan inte säkerställer att verksamheten ges tillfredsställande förutsättningar så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Granskningen visar att grundskolenämnden på olika sätt bedriver ett omfattande arbete som stödjer elevernas utveckling mot målen, men att förutsättningarna för att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå inte är tillfredsställande. Bedömningen bygger på att det har funnits och finns brister i lokalförsörjningen och att det finns risk att resurser inte avsätts som motsvarar skolenheternas behov av till exempel kompensatoriska insatser. Revisorerna pekar på att det råder stor brist på lokaler och att då maxkapaciteten är nådd på flera enheter behöver inhyrda paviljonger tas i anspråk, vilket bedöms vara en dyr lösning.

Granskningen visar även att kommunen har en resursfördelningsmodell som ska ta hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Denna modell är under genomlysning, vilket revisorerna ser positivt på.

Kommunrevision ger grundskolenämnden och kommunstyrelsen följande rekommendationer som stöd för fortsatt arbete:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i sitt beredningsansvar säkerställa att resurser tilldelas grundskolenämnden av kommunfullmäktige, som ger nämnden förutsättningar att bedriva grundskoleverksamhet så att skillnader mellan elevers förutsättningar uppvägs och en hög måluppfyllelse nås. (1 kap. 4 § SkoLL)
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och grundskolenämnden att säkerställa tillgången på ändamålsenliga lokaler som ger respektive skolenhet förutsättningar att i så hög grad som möjligt möta elevers behov av insatser inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Kommunledningskontorets synpunkter

I inriktningspunkter 2021 med investeringsbudget KSKF/2020:50 beslutades att resursfördelningsmodellen skulle ses över och arbetet är nu uppstartat och beräknas klart i början av 2023. Denna utredning bedöms ge kommunstyrelsen bättre förutsättningar att fördela resurserna efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov oavsett vilken skola eleven går på samt att en hög måluppfyllelse kan uppnås. Vidare fortsätter kommunledningskontoret att presentera Eskilstuna kommuns kostnader fördelat på olika områden som bland annat undervisning och lokaler i förhållande till riket och jämförbara kommuner i budgetarbetet för att ge kommunstyrelsen rätt förutsättningar att föreslå en så optimal resursfördelning som möjligt till kommunfullmäktige.

Vad som avses med ändamålsenliga lokaler behöver förtydligas men kommunledningskontoret arbetar med att se över lokalförsörjningsprocessen och tydliggöra behov, roller och ansvar med koppling till rekommendationen kring att säkerställa tillgången på ändamålsenliga lokaler.

På senare år har ett antal åtgärder vidtagits för att förbättra lokalförsörjningen: Kommunens fastighetsförvaltare Kfast AB arbetar med att ta fram underhållsplaner för kommunens fastigheter för att ge en tydlig bild av det långsiktiga underhållsbehovet. Vidare är kommunledningskontorets fastighets- och exploateringsenhet med tidigt i planeringsprocessen och säkerställer att tomter avsätts för skola, förskola och äldreomsorg i de planprogram som tas fram.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Pia Järnkvist
Ekonomidirektör

Beslutet skickas till:

Kommunrevision
Kommunstyrelsen, kommunledningskontoret, fastighets- och exploateringsenheten

Till: Grundskolenämnd, Kommunstyrelsen
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionens granskning av grundskolans resurser och resursfördelning

Vi har med stöd av KPMG genomfört en granskning av om kommunens styrning är ändamålsenlig vad gäller att ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda en utbildning så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen.

Bakgrunden till vår granskning är att vi noterat risker avseende de förutsättningar som grundskolenämnden har beträffande lokaler och lokalkostnader kopplat till nämndens resurstilldelning.

Utifrån den granskning vi genomfört är vår övergripande bedömning att kommunstyrelsens och grundskolenämndens styrning av grundskolan inte säkerställer att verksamheten ges tillfredsställande förutsättningar så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen.

Vår granskning visar att grundskolenämnden på olika sätt bedriver ett omfattande arbete som stödjer elevernas utveckling mot målen, men att förutsättningarna för att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå inte är tillfredsställande. Granskningen visar att det har funnits och finns brister i lokalförsörjningen och att det även finns risk för att resurser inte avsätts som motsvarar skolenheternas behov av till exempel kompensatoriska insatser. Granskningen visar även att kommunen har en resursfördelningsmodell som ska ta hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Denna modell är under genomlysning, vilket vi ser positivt på.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen vill vi ge grundskolenämnden och kommunstyrelsen följande rekommendationer som stöd för förutsatt arbete:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att
 - i sitt beredningsansvar säkerställa att resurser tilldelas grundskolenämnden av kommunfullmäktige, som ger nämnden förutsättningar att bedriva grundskoleverksamhet så att skillnader mellan elevers förutsättningar uppvägs och en hög måluppfyllelse nås. (1 kap. 4 § Skoll)

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen och grundskolenämnden att
 - säkerställa tillgången på ändamålsenliga lokaler som ger respektive skolenhet förutsättningar att i så hög grad som möjligt möta elevers behov av insatser inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Granskningens samlade resultat presenteras i bifogad rapport.

Vi emotser kommunstyrelsens och grundskolenämndens yttrande till våra iakttagelser och rekommendationer i bifogad rapport senast 2022-08-30.

Eskilstuna 2022-04-25

För revisorerna i Eskilstuna kommun

Tommy Kvarsell
Ordförande

Majvor Gyllhamn
Vice ordförande



Granskning av grundskolans resurser och resursfördelning

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-04-13

Antal sidor 15

Antal bilagor Skriv antalet bilagor.



Eskilstuna kommun
Granskning av grundskolans resurser och resursfördelning

2022-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Måluppfyllelse 2021	4
3.2	Resurstilldelning	5
3.3	Lokalkostnader	9
3.4	Resursfördelning	12
4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunens styrning är ändamålsenlig vad gäller att ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda en utbildning så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vi bedömer sammanfattningsvis att kommunstyrelsen och grundskolenämnden inte har säkerställt att styrningen av grundskolan är tillfredsställande så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. Vår bedömning bygger på att det har funnits och finns brister i lokalförsörjningen och att det finns risk för att resurser inte avsätts som motsvarar skolenheternas behov av till exempel kompensatoriska insatser. Vi kan utifrån genomförda granskningar och uppföljningar konstatera att det inom grundskolenämndens ansvarsområden bedrivs ett omfattande arbete som stödjer elevernas utveckling mot målen, men att förutsättningarna för att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå inte är tillfredsställande.

Vi konstaterar att kommunen har en resursfördelningsmodell, som beaktar elevers olika förutsättningar och behov. Vid tiden för granskningen görs en genomlysning av modellen och dess utfall. Vi erinrar dock om att brister i resurstilldelning inte kan kompenseras i resursfördelningen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- i sitt beredningsansvar säkerställa att resurser tilldelas grundskolenämnden av kommunfullmäktige, som ger nämnden förutsättningar att bedriva grundskoleverksamhet så att skillnader mellan elevers förutsättningar uppvägs och en hög måluppfyllelse nås. (1 kap. 4 § SkoL)

Vi rekommenderar också kommunstyrelsen och grundskolenämnden att

- säkerställa tillgången på ändamålsenliga lokaler som ger respektive skolenhet förutsättningar att i så hög grad som möjligt möta elevers behov av insatser inom ramen för den ordinarie undervisningen.

2 Bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunens styrning är ändamålsenliga vad gäller att ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda en utbildning så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen. Bakgrunden till granskningen är att revisorerna noterat risker avseende de förutsättningar som grundskolenämnden har beträffande lokaler och lokalkostnader kopplat till nämndens resurstilldelning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. I rapporten ska nämndens förutsättningar och kostnader för undervisning och lokaler jämföras och bedömas med de resultat som uppnås i elevernas utbildning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en resursfördelningsmodell?
- Fördelas resurser efter elevers olika förutsättningar och behov i enlighet med lag?
- Påverkar kostnaderna för lokaler och/eller den interna resursfördelningen för lokaler i kommunen förutsättningarna att bedriva grundskoleverksamheten på ett negativt sätt? Frågan belyses ur både ett aggregerat och enhetsspecifikt perspektiv och belyser utvecklingen över tid.

Granskningen är avgränsad till grundskolan och avser kommunstyrelsen och grundskolenämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b §
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut i närtid, offentlig statistik vad gäller kostnader och kunskapsresultat samt interna kommunala dokument. Intervjuer har genomförts med grundskolenämndens ordförande, skolchef grundskola, skolområdeschef F-6, skolområdeschef 7-9, utvecklingschef, ekonomichef, elevhälsochef och urval av rektorer från grundskolenämndens verksamheter samt ekonomidirektör och ekonomistrateg från kommunledningskontoret.

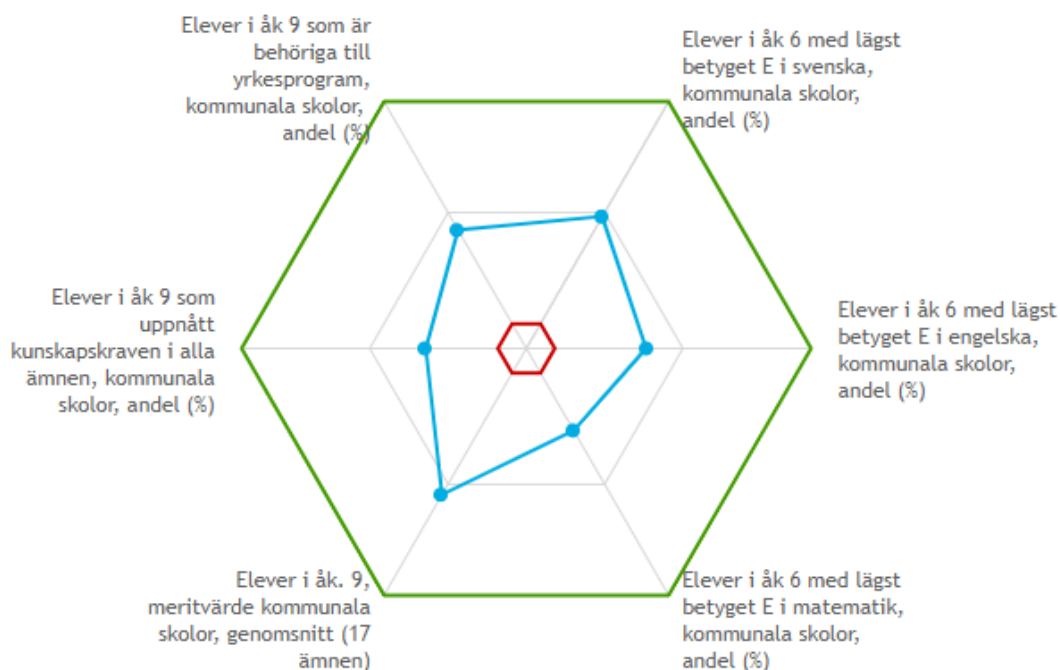
Granskningen är genomförd av Joakim Nertyk och Eva Henriksson, certifierade kommunala yrkesrevisorer och specialister. Mikael Lind, certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kvalitetssäkrare.

Vid intervjuer har också Per-Ola Andersson, revisor från Eskilstuna kommun, deltagit. Rapporten är faktakontrollerad av skolchef och ekonomistrateg

3 Resultat av granskningen

3.1 Måluppfyllelse 2021

Bilden nedan visar måluppfyllelsen i Eskilstuna kommuns grundskolor i förhållande till de tio procent kommuner som har högst (grön) respektive de tio procent kommuner som har lägst (röd) måluppfyllelse.

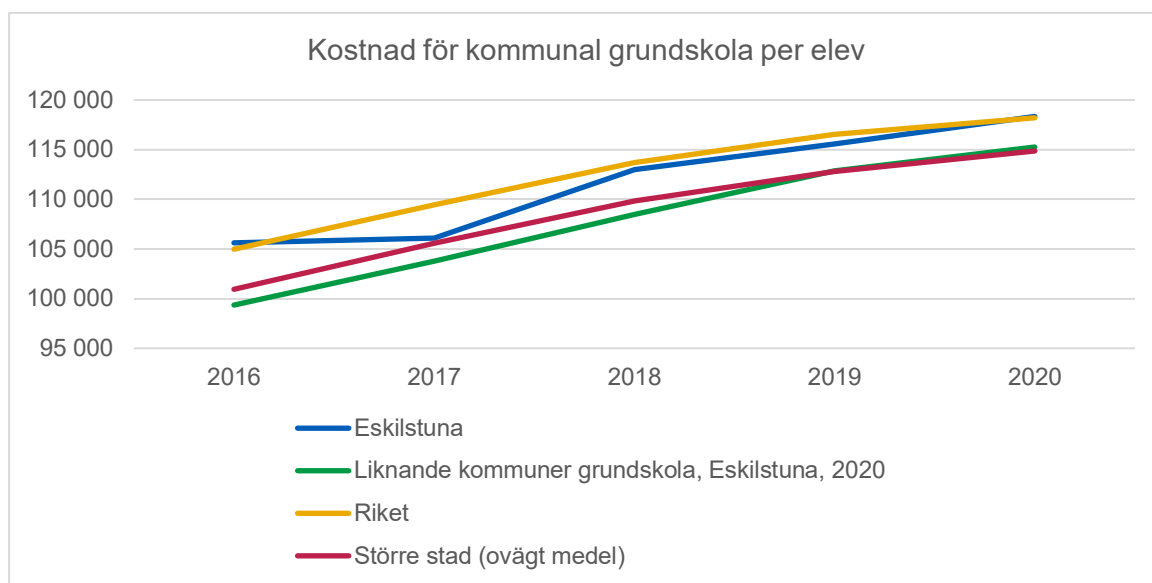


Mål	2019	2020	2021
Elever i år 6 med lägst betyget E i svenska, kommunala skolor, andel (%)	90,7 %	91,2 %	90,4 %
Elever i år 6 med lägst betyget E i engelska, kommunala skolor, andel (%)	84,5 %	84,3 %	85,6 %
Elever i år 6 med lägst betyget E i matematik, kommunala skolor, andel (%)	84,9 %	80,0 %	83,9 %
Elever i år. 9, meritvärde kommunala skolor, genomsnitt (17 ämnen)	211,4	212,8	221,5
Elever i år 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, kommunala skolor, andel (%)	65,6 %	64,9 %	68,3 %
Elever i år 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor, andel (%)	76,8 %	75,7 %	82,5 %

Kolada, SKR

3.2 Resurstilldelning

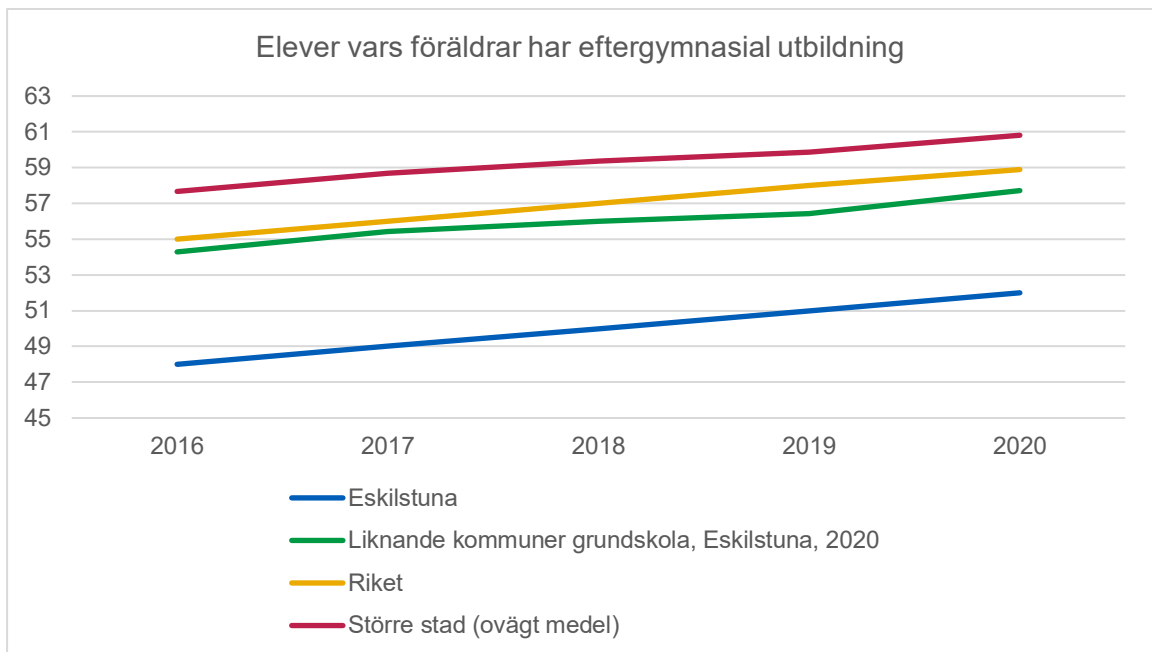
Tabellen nedan visar kostnaden per elev och år i grundskolan i Eskilstuna kommuns kommunala skolor och tre jämförelseobjekt. Förutom riket jämförs Eskilstunas kostnader dels med de kommuner som mest liknar Eskilstuna kommun ur grundskoleperspektiv (liknande kommuner), dels med kommungrupp.



Kolada, SKR

Den totala kostnaden per elev i Eskilstuna har under de senaste tre åren legat i paritet med genomsnittskostnaden i riket. För att kunna tolka kostnaden per elev i förhållande till jämförelseobjekten är det viktigt att beakta den socioekonomiska strukturen i kommunen. Forskning visar att föräldrarnas utbildningsbakgrund är den enskilda faktor som har störst förklaringsvärde vad gäller elevernas måluppfyllelse (högre genomsnittligt meritvärde).¹ Nationell bakgrund har mindre betydelse förutom vad gäller elever som är födda utomlands och invandrat inom 2-4 år. Korrelationen mellan nyanländ och meritvärde är negativt. I tabellen nedan redovisas andel elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning.

¹ SCB (2021), Elever i årskurs 9 med högt utbildade föräldrar presterar bättre: sid. 22



Kolada, SKR²

Tabellen visar att Eskilstuna kommun, i förhållande till våra jämförelseobjekt, har lägst andel elever med föräldrar som har eftergymnasial utbildning. Andelen nyanlända i årskurs 9 uppgick 2020 till 8,9 procent, vilket är närmare 3 procentenheter högre än genomsnittet i kommungrupp och mest lika kommuner.

I tabellen nedan kan vi utläsa kostnaden per elev i grundskolan totalt och fördelat på kostnadsslag. Jämförelse gör med rike och kommungrupp enligt Siris databas.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål- tider	Lärverk- tyg	Elev- hälsa	Övr. ³
Eskilstuna	118 300	16 400	70 700	6 600	2 500	3 700	18 400
Kommun- grupp⁴	114 000	19 500	63 800	6 200	4 700	3 680	16 200
Riket⁵	118 200	19 600	66 800	6 600	5 000	3 930	16 300

Siris, Skolverket

Av tabellen ovan kan vi se att kostnaden per grundskoleelev i den kommunala grundskolan i Eskilstuna kommun ligger i paritet med riket, men över genomsnittet i

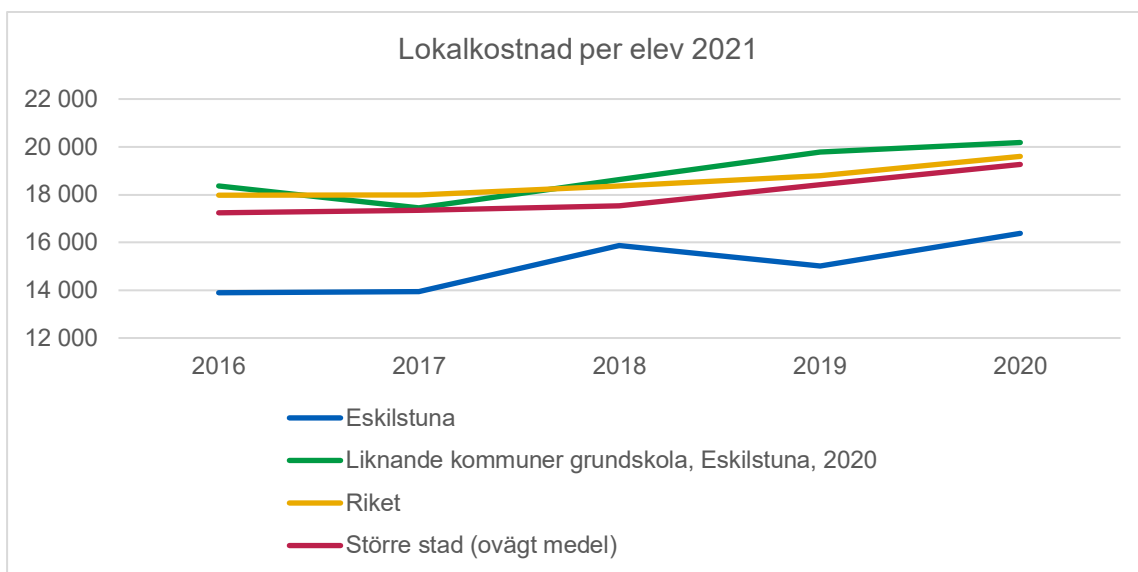
² Uppgifterna avser kommunalskola i lägeskommun.

³ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om administration, elevassistenter, fritidspersonal, studie- och yrkesvägledning samt skolskjuts och kompetensutveckling (ej lönekostnad).

⁴ Större stad, kommunala huvudmän

⁵ Kommunala huvudmän

kommungruppen. Undervisningskostnaden är jämförelsevis hög, medan kostnaden för elevhälsa i paritet med kommungrupp och något under riksgenomsnittet. Lokalkostnaden per elev är jämförelsevis låg och har varit så under många år, vilket framgår av diagrammet nedan.



Den låga kostnaden per elev beror, enligt intervjuade tjänstepersoner, på brist på lokaler och bristande underhåll. I kommunstyrelsens *Årsplan 2022* framgår att "Eskilstuna kommunkoncern står inför historiskt höga investeringar, dels till följd av att nya bostadsområden byggs och invånarna blir fler, dels för att många verksamhetslokaler är i behov av renovering och upprustning".⁶

Intervjuade rektorer och lärare angav i granskningen av särskilt stöd⁷ att bristen på lokaler begränsar förutsättningarna för verksamheten att anpassa undervisningen efter elevers olika behov. En respondent menar att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser vid skolenheterna, men att det brister i likvärdighet vad gäller elevhälsans omfattning och hur elevhälsan arbetar. Varje rektor ansvarar för elevhälsan, men samordnare för respektive insats och centrala resurser för kompetensutveckling är insatser som huvudmannen vidtagit för att stärka likvärdigheten, enligt respondenten.

Nettokostnadsavvikelsen per elev i förskoleklass och grundskola oberoende av huvudman uppgår i Eskilstuna kommun till - 4 846 kronor. Det betyder att kostnadsläget är lägre än vad det, med hänsyn till exempelvis demografiska och socioekonomiska bakgrundsfaktorer, statistiskt borde vara.

Grundskolenämndens resultat isolerat 2021 uppgick till + 2,3 mnkr. Att resultatet blev positivt berodde både på högre intäkter och lägre kostnader. Intäkterna blev högre bland annat på grund av ej budgeterade statsbidrag, varav 26 mnkr för att förbättra lärares arbetsmiljö vid sju specifika grundskolor. Att kostnaderna blev lägre berodde bland annat på att hyreshöjningar blev framskjutna och att planerade paviljonger inte

⁶ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 40

⁷ Eskilstuna kommuns revisorer (2021), *Granskning av särskilt stöd*

behövde byggas i den omfattning som budgeterats, vilket totalt sänkte kostnaderna med 10,3 mnkr.

Grundskolenämnden redovisar i dokumentet *Behov och prioriteringar 2022* sin bild av befintliga förutsättningar och vilka behov nämnden har under de kommande åren för att dess verksamheter ska ha förutsättningar att bedriva en utbildning i enlighet med lag. Av dokumentet framgår att

- ”de ekonomiska grundförutsättningarna för de fyra läroplansbundna verksamheterna” behöver prioriteras de närmaste åren för att ”säkerställa tillräckliga medel för grundbemanning i undervisning, elevhälsa, pedagogisk ledning och utveckling samt kompensatoriska insatser”.⁸
- ”vi är mycket beroende av statsbidrag”.⁹
- ”effekten av effektiviseringskrav och hyresökningar medfört att den positiva effekten av de satsningar statsbidragen skulle gett, delvis uteblivit.”¹⁰
- skolpengen till högstadiet måste höjas för att klara kompetensförsörjningen.¹¹
- ”det är av stor vikt att vi kan hålla nere hyreskonsekvenserna av lokalutbyggnadsprogrammet så att vi kan hålla en god personaltäthet.”¹²
- den ”absolut största utmaningen är att klara lokalkostnadsökningen över tid.”¹³

Den 24 februari 2021 beslutade kommunfullmäktige om *Årsplan 2022 för Eskilstuna kommunkoncern*. Under perioden 2021-2024 bedöms antalet elever i grundskolan öka med 315.¹⁴ Anslaget ökar därmed utifrån den demografiska modellen, men samtidigt ska verksamheten genomföra en effektivisering motsvarande 0,7 procent vad gäller skolpeng och 1,5 procent vad gäller anslagsfinansierad verksamhet.¹⁵ Ökade kostnader för löneökningar 2022 och löneglidning 2021 kompenseras fullt ut.¹⁶ Vid sidan av detta tillförs grundskolenämnden 21 mnkr ”i ram för att förstärka verksamheten”.¹⁷

Grundskolenämndens ordförande menar att nämnden ”på det stora hela” får resurser som ger verksamheten förutsättningar att erbjuda elever den utbildning som de har rätt till. Om resurser avsatta för tilläggsbelopp inte skulle räcka till förs underskott inte över till kommande år, enligt ekonomidirektören.

Företrädare för grundskolans ledning menar att grundskolenämnden gör vad den kan med befintliga resurser. Den totala ramen måste dock öka för att grundskolan ska klara att möta de behov som eleverna har. Även om kommunstyrelsen har gjort extra satsningar på grundskolan och justerat ner effektiviseringskraven har dessa nya medel

⁸ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 2

⁹ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 8

¹⁰ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 3

¹¹ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 3

¹² Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 4

¹³ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 8

¹⁴ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 37

¹⁵ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 43

¹⁶ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 43

¹⁷ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 45

och mindre effektiviseringskrav gått till att möta ökade kostnader för lokaler och skolmältider. Intervjuade rektorer delar den bild som företrädare för grundskolans ledning ger. Förutsättningarna kan dock se olika ut för enheterna. Det finns enheter från vilka elever söker sig. För varje elev som lämnar försvinner elevens skolpeng, men kostnaderna kvarstår. Rektorer vid skolor som inte får något socioekonomiskt bidrag eller som har lokaler som inte möjliggör klasser med 30 elever menar att stödresurserna är begränsade, även om de finns. Företrädare för grundskolans ledning påtalar också vikten av att kostnaderna hänförs till den verksamhet i vilken de uppstår. Det gäller till exempel lokalkostnader för grundsärskolan.

Av dokument och intervjuer framkommer att grundskolan är beroende av statens riktade statsbidrag. Utan dessa skulle det inte gå att bedriva en verksamhet i enlighet med lag, enligt företrädare för grundskolans ledning. Att statsbidragets andel av den totala budgeten (14 procent) är så stor gör det svårt att planera långsiktigt, enligt företrädare för kommunledningskontoret. Även intervjuade rektorer påtalar statsbidragets roll för att kunna bedriva en verksamhet enligt lag. Rektorerna ser också problem med att statsbidragen är långsiktigt osäkra och gör därför den långsiktiga planeringen svår även på enhetsnivå.

3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att den socioekonomiska strukturen i Eskilstuna kommuns grundskolor gör grundskolenämndens kompensatoriska uppdrag, det vill säga uppdraget att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att nå målen, omfattande. Kostnaden per elev motsvarar rikets snitt, men med hänsyn till den socioekonomiska strukturen bedrivs verksamheten till en kostnad som understiger det statistisk förväntande. Måluppfyllelsen motsvarar det statistisk förväntade, men då närmare en tredje del av eleverna i grundskolan inte når kunskapskraven i alla ämnen och grundskolenämndens analyser visar på bristande resurser ser vi en risk för att just kommunfullmäktiges resurstilldelning inte motsvarar grundskolenämndens behov för att kunna ta sitt ansvar i enlighet med skollag. En annan risk utgör statsbidragen. I granskningen framgår att riktade statsbidrag är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas inom lag. Samtidigt ska statsbidrag inte i första hand ersätta kostnader för ordinarie verksamhet utan inom olika områden stärka verksamheten. Statsbidrag som avvecklas eller minskas skulle kunna få påtagligt negativa konsekvenser på nämndens budget och inte minst verksamhet.

3.3 Lokalkostnader

Vilket redan har framgått ovan menar grundskolenämnden att "det är av stor vikt att vi kan hålla nere hyreskonsekvenserna av lokalutbyggnadsprogrammet så att vi kan hålla en god personaltäthet"¹⁸ och den "absolut största utmaningen är att klara lokalkostnadsökningen över tid."¹⁹ Av *Verksamhetsplan 2022* framgår att det finns ett

¹⁸ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 4

¹⁹ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 8

stort utbyggnadsbehov och att "kostnader för lokaler riskerar generellt att ta en allt större del av skolpengen" i anspråk.²⁰

Vad gäller behov och prioriteringar inom området investeringar ligger fokus i 2022 års rapport på lokaler. Inom grundskolan råder "stor brist på lokaler". Maxkapaciteten är nådd på flera enheter och inhyrda paviljonger behöver tas i anspråk, vilket bedöms vara en dyr lösning. Vårdnadshavarnas önskemål av skolplacering i de centrumnära skolorna har ökat under senare, vilket har skapat en ojämn belastning vad gäller beläggning.

I *grundskolenämndens delårsrapport 2* framgår att bristen på lokaler inför höstterminen 2022 "gör sig ännu mera påmind".²¹ Lokalkostnaderna bedömdes dock hamna närmare 9 mnkr lägre än budgeterat på grund av sena hyreshöjningar och minskat behov av hyrespaviljonger.²² Av nämndens verksamhetsberättelse framgår att lokalkostnader blev drygt 10 mnkr lägre än budgeterat.²³

Av kommunfullmäktiges *Årsplan 2022* framgår att 963 mnkr, varav 414 mnkr²⁴ berör skollokaler, kommer "att investeras i verksamhetslokaler och för 2022–2026 är 4 139 miljoner kronor budgeterat. Flera större byggnationer är redan i gång eller planeras starta inom kort, tex ombyggnation av Skiftingehus grundskola, Munktellskolans första etapp, utbyggnation av Skogsängsskolan [och] ny skola vid Forskaren/Björktorp".²⁵ Ökade kostnader på grund av ovan nämnda investeringar ska "hanteras inom befintlig ram".²⁶ Däremot tillförs grundskolenämnden resurser för ökade kostnader på grund av om- och nybyggnation. Av grundskolenämndens beräkningar framgår att lokalkostnadens andel av skolpengen kommer att öka årligen från 14 procent 2020 till 18 procent 2023, vilket utan ökade budgetmedel innebär att personaltäteten behöver "minska betydligt".²⁷ För att klara en budget i balans 2022 behöver hyresmodellen ses över eller skolpengen öka markant de kommande åren, enligt grundskolenämnden.²⁸

Företrädare för grundskolans ledning påtalar i intervju, vilket också har framgått ovan i genomgång av flera nämnddokument, att behoven av nya och mer ändamålsenliga lokaler är betydande. Företrädare för kommunledningskontoret delar denna bild och framför att kommunstyrelsen är medveten om de utmaningar som finns för att klara grundskolans lokalbehov. Ökade behov finns dock inte bara inom utbildningsområdet utan också inom vård- och omsorg och många av landets kommuner brottas med liknande problem, enligt företrädare för kommunledningskontoret.

En ny process för lokalförsörjningen har tagits fram, enligt företrädare för kommunledningskontoret. Det finns en lokalförsörjningsplan, men omfattningen borde vara större, enligt företrädare för grundskolans ledning. För övrigt fungerar samverkan

²⁰ Grundskolenämnden (2021-12-03), *Verksamhetsplan 2022*: sid. 20

²¹ Grundskolenämnden (2021-09-09), *Grundskolenämnden delårsrapport 2, 2021*: sid. 5

²² Grundskolenämnden (2021-09-09), *Grundskolenämnden delårsrapport 2, 2021*: sid. 34

²³ Grundskolenämnden (2022-02-07), Grundskolenämndens verksamhetsberättelse och slutrapport för internkontroll 2021: sid. 38

²⁴ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 70

²⁵ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 47

²⁶ Kommunfullmäktige (2021-11-24), *Årsplan 2022*: sid. 47

²⁷ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 4

²⁸ Grundskolenämnden (2021-04-16), *Behov och prioriteringar 2022*: sid. 8

med fastighetskontoret väl, menar företrädare för grundskolans ledning. Företrädare för grundskolans ledning och rektorer framför i intervjuer att kommunen bör hitta andra lösningar för att klara finansieringen av det omfattande lokalförsörjningsbehov som föreligger. Konsekvenserna på elevernas måluppfyllelse blir stora om finansiering skulle ske inom grundskolans ram. Grundskolenämndens ordförande framför att han har lyft denna fråga med kommunstyrelsen.

I skolpengen till respektive skolenhet ingår schablonbelopp för lokalkostnaderna. Det betyder att kostnader för lokaler påverkar respektive rektors resultaträkning, men inte utifrån faktiska kostnader. Ökade hyreskostnader på grund av ny-, om- och tillbyggnation drabbar alltså inte den enskilda skolenheten fullt ut, utan fördelas på samtliga enheter utifrån elevantal. Rektorerna ser ändå att kommunens stora behov av nya och mer ändamålsenliga lokaler kommer att öka lokalkostnadernas andel av den totala budgeten med allvarliga konsekvenser på främst det pedagogiska arbetet som följd.

Företrädare för kommunledningskontoret menar att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder för att minska konsekvenserna av ökade lokalkostnader. Det har gjorts genom betydande tillskott till grundskolans budget och andra åtgärder såsom att grundskolenämnden inte behöver ta dubbla lokalkostnader under ombyggnad- och renovering och regelverk (lokalbanksmodell) för enheter att lämna lokaler som inte behöver användas, enligt företrädare för kommunledningskontoret. Företrädare för grundskolans ledning menar att dessa insatser inte räcker, vilket också påvisas i tabeller i grundskolenämndens dokument *Behov och prioriteringar 2022*. Inflationsuppräknningen för lokaler motsvarar inte den faktiska kostnadsökningen, enligt företrädare för grundskolans ledning.

Grundskolenämndens ordförande påtalar att kommunstyrelsen måste klargöra vilka kostnader som ska belasta vilken verksamhet. En nybyggd skola för med sig kostnader som inte alla direkt bör kopplas till utbildningsuppdraget. Det kan handla om kostnader för stärkt infrastruktur i form av till exempel väg- och vattenkostnader. Även hyresmodellen behöver ses över. Ordföranden menar till exempel att kostnader för renovering, ombyggnad och tillbyggnad inte täcks av nuvarande hyresmodell.

3.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att grundskolenämnden har omfattande behov av ny-, om- och tillbyggnation samtidigt som tillgängliga resurser inte motsvarar beräknade ökade hyreskostnader. Utifrån befintliga ekonomiska förutsättningar ser vi en risk för att verksamheten inte kan bedrivas ändamålsenligt och effektivt med hög måluppfyllelse om inte ändamålsenliga lokaler finns tillgängliga eller resurser avsätts för anpassning av lokaler efter behov. Kommunen bör se över sin modell för lokalkostnader utifrån den rådande situationen och de omfattande behoven av förbättrade lokaler som finns. En modell där ökade lokalkostnader är neutral i förhållande till skolpengen, och där eventuella behov av effektiviseringar frikopplas från ökade lokalkostnader. Om rektor vid varje skolenhet får förutsättningar att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå bör måluppfyllelsen kunna öka och resurser på längre sikt sparas.

3.4 Resursfördelning

I Eskilstuna kommun beslutar kommunfullmäktige om fördelning av resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. Så har det enligt samtliga respondenter varit länge. Företrädare för grundskolans ledning menar att det är en brist vad gäller ansvar kopplat till befogenhet. Frågan borde ligga under grundskolenämnden. Flera respondenter meddelar att frågan är under utredning.

Resurser till respektive skolenhet fördelas utifrån tre grunder.

- Skolpeng, ersättning utifrån elevantal per stadium. Då undervisningens omfattning ökar från lågstadium till mellanstadium till högstadium varierar skolpengen per elev.

- årskurs 1-3 73 001 kr/elev
- årskurs 4-6 75 033 kr/elev
- årskurs 7-9 92 776 kr/elev

- Extra ersättning till landsbygdsskolor

Ersättningen betalas ut om samtliga kriterier nedan uppfylls:

1. skolan ska vara belägen utanför Eskilstuna tätort, och
2. skolan ska vara den enda skolan i byn/orten/trakten
3. skolor med maximalt 150 elever får 100 000 kr per årskurs och år, skolor med 151-200 elever får 50 000 kr per årskurs och år.

Av Eskilstunas kommunala skolenheter erhåller 2022 sex enheter landsortsstöd. Fyra av dessa erhåller 700 tkr, en enhet 400 tkr och en enhet 350 tkr.

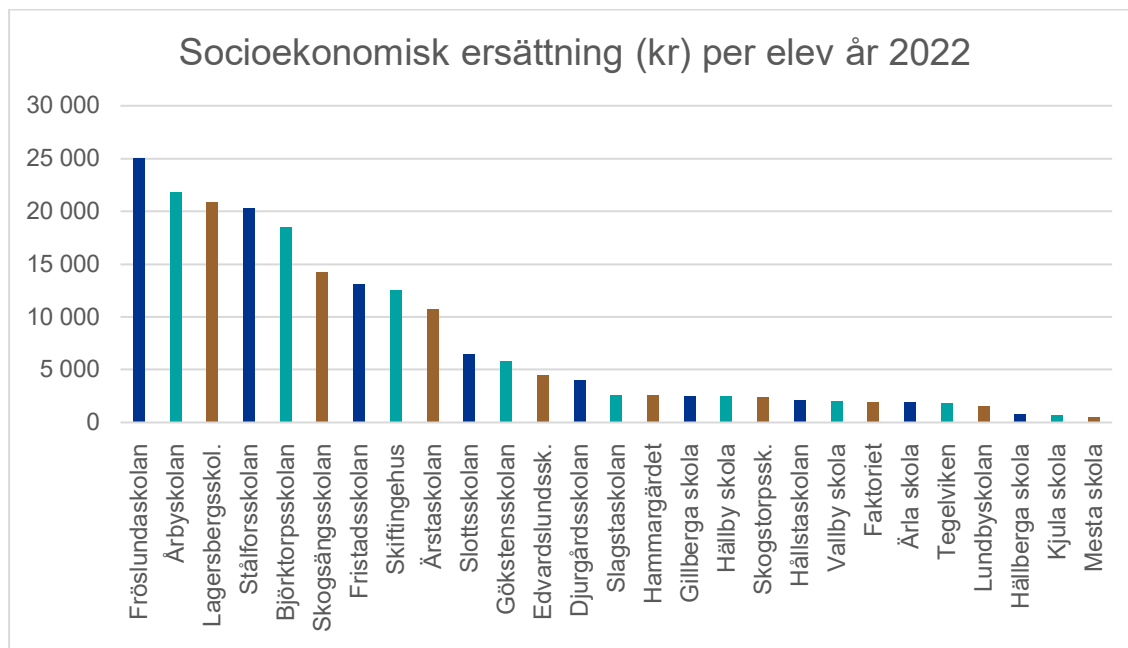
- Kompensation för elevers olika förutsättningar och behov.

Kompensationen består av tre delar:

1. socioekonomisk ersättning. Nio procent av den totala skolpengsramen²⁹ för grundskolan fördelas utifrån två socioekonomiska parametrar: vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund (75 %) och nyanländ de senaste fyra åren (25 %).
2. statsbidraget likvärdig skola. Statsbidraget fördelas efter beslut av nämnden utifrån slutsatser dragna ur det systematiska kvalitetsarbetet. Resurser fördelas bland annat till insatser för att motverka skolsegregation, men också för att ytterligare stärka socioekonomisk ersättning och ersättning till små skolenheter.
3. resurser för centralt organiserade kompensatoriska åtgärder som genomförs inom ramen för Pedagogiskt centrum och förvaltningens utvecklingsavdelning.

²⁹ Uppgår 2022 till 1 082,2 mnkr

Stapeldiagrammet nedan visar den socioekonomiska ersättning som respektive skolenhet får per elev 2022.



Av diagrammet framgår att fyra skolenheter får en socioekonomisk ersättning som överstiger 20 000 kronor per elev och år. I andra änden av diagrammet finner vi tre skolenheter som får en ersättning som understiger 1 000 kronor per elev.

För elever med extraordinära stödbehov finns tilläggsbelopp för rektor att ansöka om. För budgetåret 2020 var 58 mnkr avsatta, vilket var en resursförstärkning motsvarande 11 mnkr från året dessförinnan.³⁰ Resurser för tilläggsbelopp motsvarar behoven. Om avsatta medel inte räcker för äskade medel flyttas alltså inte underskottet över till kommande år, enligt ekonomidirektören.

Företrädare för grundskolans ledning menar att strukturersättningen ger effekt. Måluppfyllelsen har ökat vid Fröslundaskolan³¹, vilket bland annat beror på att insatser har kunnat göras med medel från strukturersättning och statsbidrag. Även intervjuade rektorer menar att strukturersättningen ger skolenheter med större utmaningar bättre förutsättningar att möta elevernas särskilda behov. Samtidigt påpekas att insatser också behöver vidtas för att den ordinarie undervisningen ska utvecklas.

Huruvida resursfördelningsmodellen säkerställer att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov diskuteras i kommunen. Grundskolenämndens

³⁰ De nya medel ordförande hänvisar till som tilläggsbelopp har sitt ursprung i en dom där det fastställdes att kommunen inte kan dela ut fasta belopp på det sätt kommunen idag gör utan att kommunen ska ersätta för de faktiska kostnaderna. Denna åtgärd är redan genomförd. Ansvaret för hanteringen och beslut i enskilda ansökningar ligger inte på skolchef utan på utsedd handläggare på kvalitetsenheten som ligger under kvalitetschef och som är underställd förvaltningschefen och inte skolchef. Detta eftersom beslut även fattas för de fristående skolorna och det skulle kunna uppstå en komplicerad situation om chef för de kommunala grundskolorna fattar beslut som rör de fristående skolornas ekonomi, allt enligt skolchef.

³¹ Se t.ex. andel elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen i Siris.

ordförande menar att det kan behövas tas hänsyn till andra faktorer än socioekonomiska i resursfördelningen. Barn- och utbildningsförvaltningen har gjort en förstudie, men det krävs en mer omfattande genomlysning enligt företrädare för grundskolans ledning. Av intervjuer framgår att en utredning sannolikt kommer att ledas från kommunledningskontoret.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att Eskilstuna kommun tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov vid fördelning av resurser. Omfördelningen är omfattande. Huruvida omfördelningen är tillräckligt omfattande samtidigt som samtliga enheter ges förutsättningar stödja elevernas kunskapsutveckling så att eleverna når så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar är oklart, enligt kommunen, och under utvärdering. Kommunens resursfördelning bör kontinuerligt utvärderas och vi pekar på vikten av att förutsättningarna att verka för hög måluppfyllelse och att eleverna utvecklas så långt som möjligt ska vara likvärdiga vid samtliga skolenheter. Vi erinrar också om att brister i resurstilldelning inte kan kompenseras i resursfördelningen.

4 Slutsats och rekommendationer

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunens styrning är ändamålsenlig vad gäller att ge skolenheterna förutsättningar att erbjuda en utbildning så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vi bedömer sammanfattningsvis att kommunstyrelsen och grundskolenämnden inte har säkerställt att styrningen av grundskolan är tillfredsställande så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. Vår bedömning bygger på att det har funnits och finns brister i lokalförsörjningen och att det finns risk för att resurser inte avsätts som motsvarar skolenheternas behov av till exempel kompensatoriska insatser. Vi kan utifrån genomförda granskningar och uppföljningar konstatera att det inom grundskolenämndens ansvarsområden bedrivs ett omfattande arbete som stödjer elevernas utveckling mot målen, men att förutsättningarna för att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå inte är tillfredsställande.

Vi konstaterar att kommunen har en resursfördelningsmodell, som beaktar elevers olika förutsättningar och behov. Vid tiden för granskningen görs en genomlysning av modellen och dess utfall. Vi erinrar dock om att brister i resurstilldelning inte kan kompenseras i resursfördelningen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- i sitt beredningsansvar säkerställa att resurser tilldelas grundskolenämnden av kommunfullmäktige, som ger nämnden förutsättningar att bedriva grundskoleverksamhet så att skillnader mellan elevers förutsättningar uppvägs och en hög måluppfyllelse nås. (1 kap. 4 § SkoL)

Vi rekommenderar också kommunstyrelsen och grundskolenämnden att

- säkerställa tillgången på ändamålsenliga lokaler som ger respektive skolenhet förutsättningar att i så hög grad som möjligt möta elevers behov av insatser inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal revisor, specialist

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

§ 141

Anmälan av kommunrevisionens granskning av grundskolans resurser och resursfördelning (KSKF/2022:176)

Beslut

1. Kommunrevisionens granskning av grundskolans resurser och resursfördelning anmäls. Grundskolenämnden och kommunstyrelsens svar ska redovisas till kommunfullmäktige.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av grundskolans resurser och resursfördelning.

Grundskolenämnden och kommunstyrelsen ska lämna svar på granskningen.

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen
Grundskolenämnden
Kommunstyrelsen

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande