



Barn- och utbildningskontoret

Handläggare: Agneta Brus
Titel: Verksamhetschef
E-post: Agneta.brus@norrtalje.se

Till: Barn- och skolnämndens arbetsutskott

Ny resursfördelningsmodell för förskole- och grundskoleverksamhet i Norrtälje kommun

Förslag till beslut

1. Barn- och skolnämnden antar förslag (bilaga a-e) till resursfördelningsmodell för:
 - a. Förskola
 - b. Pedagogisk omsorg inklusive omsorg på tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds
 - c. Förskoleklass och grundskola
 - d. Anpassad grundskola (skolformen grundsärskola byter namn från och med 2 juli 2023).
 - e. Fritidshem
2. Den nya resursfördelningsmodellen ska tillämpas från 1 januari 2024.
3. Barn- och skolnämnden uppdrar till barn- och utbildningskontoret att senast till sammanträdet i november 2023 ta fram rutiner för utbetalning av bidrag/peng till utförare av förskola, pedagogisk omsorg, grundskola, grundsärskola och fritidshem i Norrtälje kommun.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

Barn- och utbildningskontoret har genomfört en översyn av nuvarande resursfördelningsmodell och tagit fram ett förslag till ny resursfördelningsmodell för förskole- och grundskoleverksamhet inklusive grundsärskola och fritidshem i Norrtälje kommun.

Den nya resursfördelningsmodellen bedöms skapa mer likvärdiga förutsättningar mellan huvudmän och mellan skolenheter utifrån nuvarande förskole- och skolstruktur. Därmed ökar möjligheten att ge alla barn och elever tillgång till god och likvärdig utbildning oavsett bakgrund, behov och var i kommunen man går i förskola, skola och/eller fritidshem.

Resursfördelningsmodellen är i sig kostnadsneutral, och bedöms inte medföra några konsekvenser för barn- och skolnämndens ekonomiska förutsättningar. Identifierade risker hanteras inom ramen för dokumentation, uppföljning och utvärdering.

Resursfördelningsmodellen har ett särskilt landsbygdsperspektiv genom ett så kallat lokaliseringstillägg som under särskilda förutsättningar kan lämnas till förskolor och skolor oavsett huvudman.

Ärendet

Beskrivning

Bakgrund

Barn- och skolnämnden gav genom ett nämndinitiativ i verksamhetsplan 2021–2023 barn- och utbildningskontoret i uppdrag att genomföra en översyn av resursfördelningsmodellen för samtliga

skolformer. Nämndinitiativet kvarstod i nämndens verksamhetsplan 2022–2024 kopplat till målet om en sund och hållbar ekonomi i balans och en effektiv verksamhet.

Syftet med uppdraget har varit att se över befintlig fördelningsmodell för att skapa mer likvärdiga förutsättningar mellan huvudmän och mellan och skolenheter utifrån nuvarande förskole- och skolstruktur. På det sättet ökas möjligheten att ge alla barn och elever tillgång till god och likvärdig utbildning oavsett bakgrund, behov och var i kommunen barnet/eleven går i förskola, skola och fritidshem.

- utgå ifrån skollagen och kommunfullmäktiges mål,
- ge förutsättningar för likvärdig och konkurrensneutral fördelning mellan kommunala och fristående aktörer samt vara transparent, spårbar och uppföljningsbar,
- fungera i Norrtälje kommun, med kommunens specifika förutsättningar,
- vara stabil över tid, men också ta höjd för plötsligt uppkomna behov och prioriteringar,
- baseras på faktorer som inte är påverkbara,
- vara möjlig att utvärdera genom systematiska uppföljningar och kvalitetsarbetet vad avser modellens effekter.

Uppdraget svarar även mot den politiska ambitionen i Norrtäljeavtalet – överenskommelse för mandatperioden 2023–2026. I överenskommelsen anges i avsnitt 4, "Norrtälje ska vara en kunskapsinriktad kommun där barn och unga rustas väl för framtiden och ges möjlighet att nå sin fulla potential", under punkt 82, följande:

"En ny resursfördelningsmodell ska införas som säkerställer att resurser också fördelas utifrån strukturella faktorer".

Beskrivning av genomförande, leveranser och förankring

Arbetet har genomförts av en bred arbetsgrupp inom barn- och utbildningskontoret med stöd av seniorkonsult Magnus Lindblå, Agido Management Consulting AB.

Uppdraget har resulterat i ett förslag på dokumentstruktur enligt nedanstående:

1. Resursfördelningsmodell som utgörs av policydokument i fem delar (uppdelat på skol-/verksamhetsformer). Dokumenten innehåller beskrivning av hur fördelning ska ske inom respektive skolform. Dokumentet fastställs av kommunfullmäktige eller barn- och skolnämnden. Intentionen är att översyn av policydokumenten ska ske varje mandatperiod, eller vid behov.
2. Prislista. Detta dokument är ett besluts-/budgetdokument som listar bidragsbeloppen ("pengbeloppen"). Prislistan beslutas varje år av kommunfullmäktige eller barn- och skolnämnden, och utgör grunden för de enskilda bidragsbesluten till huvudmännen för förskola och skola.
3. Rutiner för utbetalning. Detta dokument är ett administrativt dokument som beskriver praktiska rutiner för utbetalning till huvudmännen. Dokumentet fastställs av barn- och skolnämnden och översyn sker vid behov.

Arbetet inleddes under perioden juni – augusti 2022 med omvärldsbevakning samt avstämning av uppdragets inriktning. Därefter togs under perioden augusti – oktober ett modellförslag fram i workshops med företrädare för de olika skolformerna, controllers, centrala barn- och elevhälsan och modersmålsenheten. Parallellt genomfördes arbete med beräkning av strukturersättning (socioekonomisk ersättning) och beräkning av bidrag till resursskolor.

I slutet av 2022 genomfördes slutavstämning av förslaget med presentation för barn- och skolnämndens presidium och förankring med skolledare (såväl för kommunal som för fristående regi) för respektive skolform.

Delar av den nya resursfördelningsmodellen började tillämpas redan budgetåret 2023 genom särskilt beslut i barn- och skolnämnden hösten 2022.

Beskrivning av de viktigaste förändringarna i den nya resursfördelningsmodellen

Nedan beskrivs de viktigaste förändringarna utifrån nuvarande resursfördelningsmodell.

För samtliga skolformer

- Förtydligat vilka delar i resursfördelningen som utgörs av grundresurs och hur de fördelas, samt vilka delar som utgörs av tillägg för enheter enligt särskilda kriterier eller som söks av enheten utifrån barnets/elevens individuella behov.
- Förtydligat grundbeloppets olika komponenter.
- Förtydligat på vilka delar momscompensation till fristående huvudmän ska beräknas.
- Förtydligat vilka delar som utgör "fri nytthet" för huvudmannen, det vill säga resurser som kommunen tillhandahåller utan att de betalas ut som bidrag/peng till huvudmannen.
- Införande av ett lokaliseringstillägg till enheter på mindre orter för att skapa möjligheter att bedriva en verksamhet med god kvalitet, även där barn- och elevunderlaget är lågt. Lokaliseringstillägg föreslås dock endast för förskole- och grundskoleverksamhet.

Förskola

- Ny modell för beräkning av strukturtillägg, där en del fördelas enligt Statistiska centralbyråns så kallade Riksmodell och den andra delen utgörs av ett så kallat "språkstöd" som fördelas till förskoleenheter där andelen inskrivna barn med utländsk bakgrund är högre än 33,3%. (tillämpas redan från 2023).
- Införandet av ett lokaliseringstillägg till förskolor på mindre orter (ersätter nuvarande "landsbygdsbidrag").

Pedagogisk omsorg inklusive omsorg på tid då förskola och fritidshem inte erbjuds

- Ny modell för ersättning till omsorg på tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds baserad på faktisk närvarotid och gruppstorlek i stället för per barn.
- Möjlighet till bidrag till fristående pedagogisk omsorg (dag) för barn 6-12 år har tagits bort (redan beslutat i budget 2023).

Barn- och skolnämnden driver i nuläget inte i egen regi pedagogisk omsorg som ersätter förskola eller fritidshem. Sådan pedagogisk omsorg finns i dag bara i fristående regi och endast för barn i åldern 1–5 år.

Däremot bedrivs kommunal så kallad "ob-omsorg", det vill säga verksamhet för barn i åldern 1–12 år under sådan tid då förskola eller fritidshem inte är öppen. Sådan verksamhet finns i Norrtälje och Hallstavik i kommunal regi. Det finns även en sådan verksamhet i fristående regi belägen i Gottröra.

Förskoleklass och grundskola

- Ny modell för socioekonomisk fördelning enligt Statistiska centralbyråns så kallade Riksmodell.
- Införande av "lokaliseringstillägg" till små skolor på mindre orter för att skapa möjligheter för god kvalitet i undervisningen (ersätter nuvarande "landsbygdsbidrag"). Lokaliseringstillägget utgår under förutsättning att skolan uppfyller ett antal kriterier som framgår av resursfördelningsmodellen. Lokaliseringstilläggets totala storlek ska beslutas årligen av barn- och skolnämnden och fördelas enligt en likabehandlingsprincip där alla förskolor oavsett huvudman som uppfyller kriterierna får del av ersättningen på samma grunder.
- Införande av förhöjt grundbelopp för så kallade resursskolor (skolor som begränsat mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd).
- Ny ersättningsmodell för modersmålsundervisning. Modersmålsersättning ges till kommunala och fristående skolor motsvarande det fastställt tilläggsbeloppet för modersmålsundervisning.

Grundskola (Anpassad grundskola från och med 2 juli 2023)

- Ny indelning av det så kallade "nivå tillägget"
- Ny ersättningsmodell för modersmålsundervisning (se förskoleklass och grundskola ovan)

Fritidshem

- Införande av förhöjt grundbelopp för fritidshem vid så kallade resursskolor (skolor som begränsat mottagande till elever som är i behov av särskilt stöd).
- Ny indelning av det så kallade "nivå tillägget" för elever i fritidshem som också är mottagna i grundsärskola (anpassad grundskola)

Särskilt om socioekonomisk resursfördelning

Skollagens krav på en likvärdig skola innebär bland annat att utbildningen ska vara kompensatorisk och uppväga skillnader i elevers bakgrund och förutsättningar. Ett sätt att göra det är genom en socioekonomisk differentiering när kommunen fördelar resurser till huvudmän och skolenheter. Det innebär att kommunen fördelar resurser till förskolor och skolor baserat på enhetens barn- och elevsammansättning utifrån olika socioekonomiska faktorer såsom kön, föräldrarnas utbildningsbakgrund, utländsk bakgrund med flera faktorer. Socioekonomisk resursfördelning har använts förhållandevis länge i många kommuner. Från 2014 infördes i skollagen ett uttryckligt krav på kommuner att fördela resurserna efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Motsvarande krav att fördela efter elever förutsättningar och behov finns även på förskole- och skolenhetsnivå.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) framhåller vikten av följande sju steg i en kommuns arbete med socioekonomisk resursfördelning¹:

1. Slå fast vilka systematiska skillnader som finns i den socioekonomiska elevsammansättningen på kommunens olika skolor.
2. Bestäm vilka faktorer som ska vara med i kommunens resursfördelningsmodell och vilken vikt de ska ges.
3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna utifrån de valda faktorerna.
4. Ta ställning till hur stor andel av budgeten som ska avsättas för socioekonomisk ersättning och hur stor omfördelningen ska vara.
5. Skapa legitimitet för kommunens sätt att fördela resurser till skolorna så att de berörda, särskilt rektorerna, förstår och accepterar resursfördelningsmodellen.
6. Följ upp vad ersättningen leder till genom att skolorna redogör för hur de använder sina resurser och hur elevernas resultat påverkas – på ett sätt som gör att uppföljningen stärker det systematiska kvalitetsarbetet.
7. Följ kontinuerligt upp modellens träffsäkerhet och justera eventuella brister.

För att beräkna den socioekonomiska fördelningen används Riksmodellen från Statistiska centralbyrån (som i förskolan kompletteras med ett språkstöd baserat på andel barn med utländsk bakgrund). Riksmodellen är en standardiserad modell som är baserad på elever från hela riket. Genom regression skapas ett index som sedan användas som underlag för att fördela resurser mellan skolenheter/förskoleenheter i en kommun. Riksmodellen rekommenderas för mindre samt medelstora kommuner på grund av att ett stort elevantal i modellen ger bättre skattningar.

Lagkrav

- Skollagen (2010:800) 2 kap. 8 b§ Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.
- Skolförordningen (2011:185) 14 kap. Bidrag till enskilda huvudmän

Koppling till gällande styrdokument

- Mål och budget 2023-25 (Målområde 1: Norrtälje ska ha en sund och hållbar ekonomi i balans, inriktningsmål 1.2: En effektiv verksamhet)
- Verksamhetsplan 2023-25, Nämndinitiativ: Ta fram och presentera förslag till ny resursfördelningsmodell
- Styrmodell för Norrtälje kommun

¹ Socioekonomisk resursfördelning till skolor – Så kan kommunen göra, SKR 2014

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Resursfördelningsmodellen är i sig kostnadsneutral, och bedöms inte medföra några konsekvenser för barn- och skolnämndens ekonomiska förutsättningar.

Att genomföra förändringar i resursfördelning för med sig risker rörande såväl innehåll i, som utbud av, olika verksamheter. Bland dessa kan till exempel nämnas:

- Kommunens utbudsansvar för skola och förskola
- Den struktur som råder i Norrtälje kommun med många små huvudmän, vilket skapar en både känslighet för volymförändringar och gränsdragningar avseende lokaliseringstillägg.
- En komplexitet i lokalpengsberäkningen, vilken sker utifrån lagkrav men där verksamheterna har olika förutsättningar både att införskaffa och effektivt utnyttja lokaler på olika platser i Norrtälje kommun.

Riskerna bedöms kunna hanteras inom ramen för löpande utveckling och förvaltning. Barn- och utbildningskontoret ansvarar genom en tydlig och transparent dokumentation och genom kontinuerlig utvärdering och uppföljning för att såväl tydliggöra förutsättningar för som identifiera och hantera eventuella konsekvenser i påverkan på skolutbud och verksamheter som uppstår utifrån resursfördelningen och andra faktorer.

Konsekvensanalys landsbygdsperspektiv

Norrtälje kommun prioriterar att ha grundskolor i mindre orter för att behålla attraktivitet och skapa förutsättningar för en god samhällsutveckling i hela kommunen. Genom att förtydliga lokaliseringstillägget skapas utökade möjligheter för en god kvalitet i undervisningen även vid mindre förskole- och skolenheter belägna på landsbygden eller i de mindre tätorterna.

Lokaliseringstillägget ska fördelas enligt en likabehandlingsprincip, där varje skolenhet som uppfyller kriterierna och beviljas tillägget får detta på samma grunder, oavsett huvudmannaskap.

Lokaliseringstillägget lämnas under förutsättning att enheten uppfyller ett antal kriterier som fastställs i resursfördelningsmodellen. Lokaliseringstilläggets totala storlek ska beslutas årligen av barn- och skolnämnden och fördelas enligt en likabehandlingsprincip där alla förskolor oavsett huvudman som uppfyller kriterierna får del av ersättningen på samma grunder.

Förvaltningens analys och slutsatser

Barn- och utbildningskontoret bedömer att den nya modellen på ett mer tydligt och transparent sätt svarar mot såväl skollagens krav som övriga intentioner med översynen. Modellen kompenserar i och med användningen av SCB RiksmodeLL samt med ett förtydligt lokaliseringstillägg även i större utsträckning för förskole- och skolenheters olika socioekonomiska och geografiska förutsättningar.

Det finns inte en generell resursfördelningsmodell som passar i alla kommuner, vid alla tidpunkter. Det kommer att krävas kontinuerlig utvärdering och anpassning av modellen med omfördelning och av de olika ingående komponenterna för att öka träffsäkerheten och för att modellen ska bidra till att styra mot beslutade mål.

Genom ökad tydlighet och transparens får modellen större legitimitet vilket bidrar till bättre förståelse och ökad acceptans från huvudmän och rektorer. Det utgör viktiga förutsättningar för en fungerande ekonomistyrning och en ekonomi i balans.

Förslag på vidare utveckling

Under arbetet identifierades ett antal punkter för fortsatt utvecklingsarbete, till exempel:

- Redan i budget 2023 har vissa mindre justeringar av de komponenter som ingår i grundbeloppen genomförts. En större genomlysning och eventuell revidering bör om möjligt genomföras i arbetet inför budget 2024.
- Se över modermålsverksamheten/studiehandledning på modersmål och dess verksamhet kopplad till finansieringen. Det bör utredas om modersmålsundervisning ska vara en ”fri nytthet” eller finansiering ska ske med ett beslutat tilläggsbelopp och/eller verksamhetsstöd (pågående initiativ i verksamhetsplan 2023).
- Se över skolskjutskriterierna (befintligt initiativ i verksamhetsplan 2023)
- Se över kostnadsfördelning och ekonomiska utfall över grundskola/fritidshem respektive grundsärskola/fritidshem
- Under projektet valdes socioekonomisk viktning i fritidshem bort. Detta bör åter analyseras efter att en djupare genomlysning av resursfördelning och ekonomiskt utfall inom grundskola och fritidshem genomförts.
- I projektet har endast resursklasser/resursskolor i grundskolan (inklusive förskoleklass) inkluderats. Att utreda möjligheten till detta även i förskolan återstår (uppdrag i verksamhetsplan 2023).

Konsekvenser för styrmodellen

Barn- och utbildningskontoret har i samråd med kommunstyrelsekontoret noterat att det finns behov av att förtydliga beskrivningen av och ansvarsfördelningen för resursfördelningsmodell och årliga prislistor i Norrtälje kommuns styrmodell, och att detta lämpligen sker i anslutning till mål och budget 2024-2026.

Tidplaner

Ärendet behandlas i barn- och skolnämndens arbetsutskott den 3 april och i barn- och skolnämnden den 17 april.

Nuvarande regeldokument för utbetalning av bidrag/peng till utförare ska ersättas av ett nytt rutindokument inför budgetår 2024. Dokumentet behöver fastställas av nämnden under hösten 2023.

Den nya resursfördelningsmodellen ska tillämpas från 1 januari 2024.

Jenny Nordström
Förvaltningsdirektör
Barn- och utbildningskontoret

Agneta Brus
Verksamhetschef verksamhetsstöd & kansli
Barn- och utbildningskontoret

Bilagor

- Resursfördelningsmodell för förskola
- Resursfördelningsmodell för pedagogisk omsorg inklusive omsorg på tid då förskola och fritidshem inte erbjuds (kvälls- natt- och helgomsorg)
- Resursfördelningsmodell för förskoleklass och grundskola
- Resursfördelningsmodell för grundsärskola (anpassad grundskola från 2 juli 2023)
- Resursfördelningsmodell för fritidshem

Beslut skickas till

Kommunstyrelsen
Skolchefer
Fristående huvudmän
Tillsynsinspektör