



Ensolution.

*Utredning av skolorganisationen
i Melleruds kommun*

Christian Olsson och Ellinore Johansson, Ensolution AB
E-post: christian.olsson@ensolution.se, ellinore.johansson@ensolution.se
Version: 1.0
Datum: 2023-01-11

Introduktion

Ensolution har av Mellerud kommun fått i uppdrag att analysera nuvarande skolorganisation och etablera ett gemensamt nuläge. Uppdraget omfattar att analysera antalet skolor, klassernas delningstal, antal lärare och rektorer samt för- och nackdelar utifrån det kompensatoriska uppdraget. Analysen ska även beröra Melleruds ekonomistyrning så som resursfördelningsmodell och skolornas olika förutsättningar så som struktur och socioekonomi.

Analysen sammanfattas i denna rapport som överlämnas till Mellerud 2023-01-11

Innehåll

<i>Innehåll</i>	2
<i>Inledning</i>	3
<i>Bakgrund och syfte med uppdraget</i>	3
<i>Uppdraget</i>	3
<i>Genomförande – principell skiss</i>	4
<i>Teoribildning</i>	4
<i>Det kompensatoriska uppdraget – både organisering och arbetsätt</i>	4
<i>Resursfördelningmodell</i>	5
<i>Styrning och ledning</i>	6
<i>Nuläge och analysunderlag</i>	7
<i>Skolorganisation</i>	7
<i>Resursfördelning med koppling till det kompensatoriska uppdraget</i>	10
<i>Övergripande slutsatser och rekommendationer</i>	14
<i>Skolorganisation</i>	14
<i>Resursfördelning</i>	14
<i>Styrning och ledning</i>	15
<i>Bilaga 1</i>	16
<i>Ekonomiska beräkningar</i>	16

Inledning

Bakgrund och syfte med uppdraget

Melleruds kommun har identifierat ett behov av att genomlysna sin skolorganisation. Syftet med en sådan genomlysning är att analysera resurseffektiviteten samt förutsättningar för det kompensatoriska uppdraget. Kommunen har sedan tidigare utrett skolorganisationen eftersom man enligt det nationella utjämningsystemet har ett för stort antal skolor men också med anledning av demografiska förändringar i kommunen. Genom att anlita en extern granskare förväntas analysen samt åtgärdsförslag bygga på analys av fakta, utifrån både kvalitativa och kvantitativa perspektiv. Syftet med uppdraget blir därmed att lämna ett antal rekommendationer som kommunens resursnyttjande i skolan mer effektiv i det hänseende att resurser nyttjas där behoven är som störst. Det förväntas förstärka det kompensatoriska uppdraget. En del i att vara resurseffektiv är att ha rätt antal skolor utifrån de barn- och elevvolymerna som kommunen har och förväntas ha framöver.

Uppdraget

Efter dialog mellan Ensolution och Melleruds kommun fastställdes uppdraget till nedanstående delar:

Genomföra en analys av nuvarande skolorganisationens kvalitet och etablera ett gemensamt nuläge kring:

- Antal skolor, klassernas delningstal (antal elever)
- Antal lärare och rektorer
- För- och nackdelar utifrån det kompensatoriska uppdraget

Genomföra en analys av nuvarande skolorganisationens ekonomistyrning och etablera ett gemensamt nuläge kring:

- Resursfördelningsmodell
- Skolornas strukturella förutsättningar
- Socioekonomi

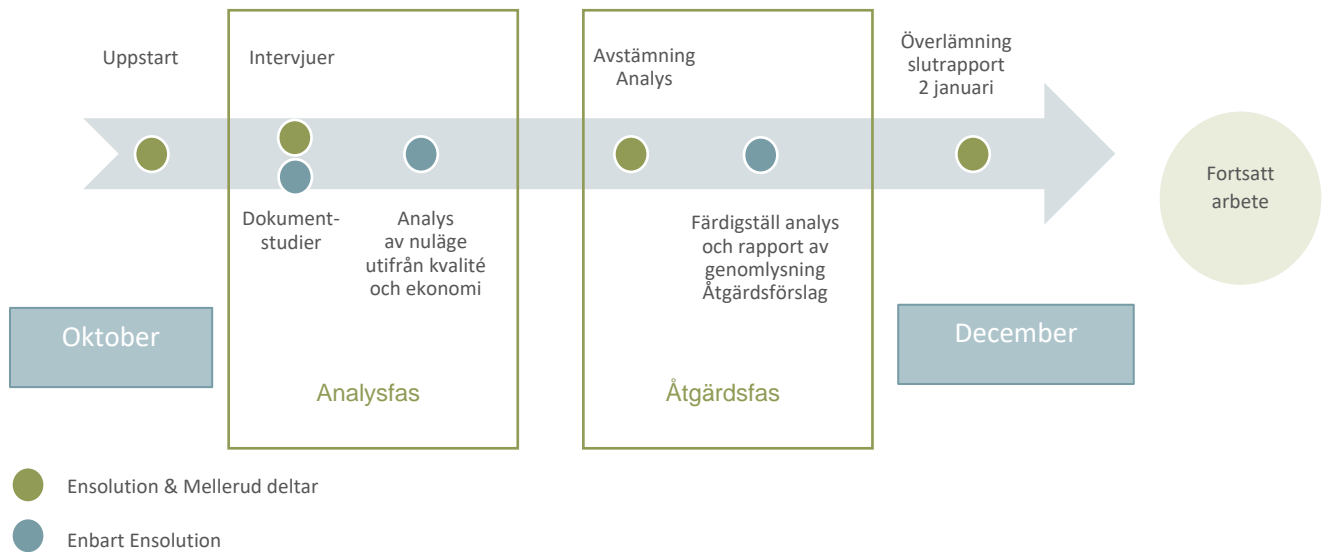
Leverera en rapport med följande innehåll:

- Tydliggörande kring hur skolorganisationen påverkar ekonomi och kvalitet genom att redovisa nuläge samt olika scenarion och dess konsekvenser
- Åtgärdsförslag som kan vidtas för att anpassa skolorganisationen för att möta framtida utmaningar

I samband med uppstart fastställdes en detaljerad tidplan för de olika momenten och nyckelpersoner för intervjuer. Analysarbetet inleddes med åtta intervjuer av femton nyckelpersoner, dokumentstudier och i nära dialog med uppdragsgivarna. Analys har genomförts av nuvarande skolorganisation och resursfördelning, dess beräkningsgrunder och beståndsdelar, samt skolornas kvalitet utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

Med utgångspunkt i den genomförda nulägesanalysen analyserades för- och nackdelar med nuvarande modell och skolorganisation. Resursfördelningsmodellen analyserades utifrån det kompensatoriska uppdraget och förmågan att skapa en likvärdig och effektiv resursfördelning. Dialog har förts med kontaktperson kring fortsatt inriktning på arbetet samt vilka fora som ska ta del av nulägesanalysen under projektet. Uppdraget avslutas med överlämnande av slutrapport samt slutpresentation till berörda aktörer.

Genomförande – principell skiss



Teoribildning

Det kompensatoriska uppdraget – både organisering och arbetsätt

Likvärdigheten i den svenska skolan behöver förbättras. Likvärdigheten kan delas upp i tre centrala delar. Två delar som omfattar samtliga barn och elever, där alla ska få lika tillgång till utbildning och utbildning av god kvalitet. Den sista riktar sig främst till de barn och elever som av olika anledningar är i behov av stöd, där de utifrån egna givna förutsättningar ska ges samma förutsättningar att lyckas i förskolan och skolan. Redan 2014 gav SKR ut en skrift kring hur man stödjer arbetet med att utforma en socioekonomisk fördelning av resurser. Det handlar både om att öka likvärdigheten genom att stötta alla lärare och ledare för att öka deras möjligheter att få alla i skolan att lyckas, men det handlar också om likvärdigheten mellan skolor. Kraven har ökat under de senare åren med fokus på skolans kompensatoriska uppdrag – att skolan ska kompensera för elevernas olika behov och förutsättningar. Denna förändring förtydligades i skollagen 2015 (Skollagen 2010:800, 2 kap. 8b §). En stor del av det som beskrivs nationellt omfattar skolan, och avser grundskolan men resonemanget är relevant för såväl förskola som gymnasium.

Det finns olika metoder för att ta sig an denna utmaning och frågan kring hur resurser fördelas är en komplex fråga. Det innebär en omfördelning av resurser mellan olika skolor, utifrån olika variabler. Det är en balansering av resurser, variabler, faktorer och vilka förutsättningar respektive enheter har. När det gäller huvudmannens kompensatoriska uppdrag så sker det i huvudsak genom fördelning av resurser för att ge verksamheten rätt förutsättningar. En resursfördelningsmodell ska bygga på fakta, vara träffsäker, legitim, lättförståelig och opåverkbar. I flera av Skolinspektionens granskningar kring det kompensatoriska uppdraget påvisas en del brister, där bland annat det målsättande arbetet behöver förstärkas för att uppnå effektfulla strategier.

Skolan ska kompensera för skillnader i barn och elevers förutsättningar och behov. En del av pengarna, struktureringspengen, fördelas därför med hänsyn till barnens/elevernas olika förutsättningar och behov. Syftet är att skapa likvärdiga förutsättningar för alla barn/elever att nå målen. Inom förskola handlar det ofta om att ta hänsyn till olika skillnader i behov utifrån vistelsetid eller språkliga behov medan det inom grundskolan kan vara att bemanna eller organisera verksamheten utifrån socioekonomiska faktorer. Ett sätt att göra såväl resursfördelning som insatser inom det kompensatoriska uppdraget mer träffsäkra är att grunda sina slutsatser och uppsatta mål på analys av data. Både huvudman och enskild skola kan också göra mer övergripande satsningar, till exempel att förstärka det kompensatoriska arbetet med att utforma insatser kring särskilt stöd strategiskt. En ingång i ett sådant arbete är att tydligt skilja på ledning och stimulans, extra anpassningar, särskilt stöd och tilläggsbelopp.

Begreppet likvärdighet är ett komplext begrepp och beror på ur vilket perspektiv som frågorna belyses. Individperspektiv, huvudmannaperspektiv, enhetsperspektiv eller nationellt perspektiv. Likvärdiga förutsättningar innebär inte att alla ska ha "samma" resurs. Målsättningen är att alla barn och elever ska få en bra verksamhet. I skollagen fastställs att likvärdighet ska gälla, men det saknas en tydlig definition av vad begreppet innebär. Där

tillkommer skolans kompensatoriska uppdrag och att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar. I SOU 2020:28 belyses utmaningarna kring begreppet likvärdighet.

Det bör dock poängteras att flera av ovanstående faktorer och strategier riskerar att påverkas negativt av en organisering som bygger på ett barn- och elevunderlag som över tid har minskat. Som huvudman riskerar man då att stå med ett stort antal skolor, där såväl lokalkostnader som delningstal (elevantal per organiserad grupp/klass) blir kostnadsdrivande och resurser fördelas utifrån dessa faktorer snarare än elevers behov, enligt resonemanget ovan. Utifrån de förutsättningar som Mellerud ges inom det kommunala utjämningsystemet samt socioekonomiska faktorer finns det anledning att se över skolorganisationen med syftet att se över att resurser används där de bäst behövs. Samtidigt visar kommunens egna utredningar sedan tidigare att det finns en variation i elevers måluppfyllelse, vilket talar för att resurserna skulle behöva fördelas annorlunda för att ge samtliga elever i kommunen likvärdiga förutsättningar. Avslutningsvis blir slutsatsen att insatser inom det kompensatoriska uppdraget riskerar att hämmas av en felaktig skolorganisation.

Det finns exempel som gjort liknande genomlysningar och därefter arbetat med att effektivisera sin skolorganisation, där konsekvensen varit att en eller flera skolenheter har avvecklats. Genom att följa befolkningsprognosen, som precis som andra prognoser har sina brister i att vara exakt men ändå en fingervisning inför framtiden, kan man göra uppskattningar kring hur stort barn-/elevunderlaget kommer att vara samt hur den demografiska fördelningen kommer att bli den närmsta framtiden. I Ale kommun genomfördes ett omfattande arbete 2008 med att se över hur man med en effektivisering av skolverksamheten skulle kunna erbjuda behöriga lärare heltidstjänster. På så vis syftade arbetet till att säkerställa kompetensförsörjningen av lärare till kommunens skolor, skapa en bättre arbetsmiljö för lärare och, framför allt, ge eleverna bättre förutsättningar för god undervisning. Konsekvensen av arbetet blev att totalt tre skolor (och en förskola) avvecklades i kommunal regi, och eleverna flyttades över till en skola med kapacitet för fler elever och större grupper. Ale kommun kunde därmed erbjuda ett mer hållbart och långsiktigt alternativ för både elever och lärare, eftersom den tidigare organiseringen gjorde att resurser inte hamnade hos de elever som hade störst behov utan på de skolor som inte fyllde sina undervisningsgrupper. Samtidigt kunde man effektivisera bort ekonomiska underskott på gymnasiet genom att låta högstadiet ta över lokalerna, vilket pekar på att konsekvensbedömningar bör omfatta samtliga skolformer när effektivisering utreds och genomförs.

Parallellt har tillväxten varit god i Ale kommun, då alternativ för pendling såsom tåg och motorväg har utvecklats. Denna tillväxt har skapat behov av nya skolplatser, dock inte i samma geografiska områden där avveckling skett. Det innebär att kommunen har gjort nya investeringar i form av nyetablering och renovering av en gammal skola, men dessa satsningar bedömer kommunen att man hade behövt genomföra ändå. Slutsatsen är att de avvecklingar som gjort varit rätt i ett längre perspektiv, samtidigt som man har behövt satsa utifrån främst demografiska förändringar, där större orter har haft en större inflyttning än mindre orter. Det är för övrigt en vanlig trend i flera svenska kommuner. Ensolution tycker att exemplet med Ale kommun tydligt belyser att en avveckling av en skola inte behöver vara negativt för en framtida tillväxt.

Resursfördelningmodell

Den 1 juli 2015 skärptes kraven i skollagen för kommuner och dess resursfördelningsmodeller till skolor. I direktiven framgår att kommuner ska ta hänsyn till barn och elevers behov och förutsättningar. En viktig princip för fördelning av resurser är att lika villkor ska råda mellan olika aktörer, vilket innebär att kommunen ska säkerställa att deras modell är tydlig, transparent och att det går att följa hur fördelning av resurser görs. För att möjliggöra detta krävs det av kommuner att de ska kunna presentera sina resurser uppdelat utifrån kostnadsslag som framgår i skollagen (se Figur 1 för ett sätt att illustrera fördelningsmodellen)..

Resursfördelningsmodellen är ett viktigt styrinstrument som ska vara väl förankrat i verksamheten. Den modell som används ska fylla flera syften. Den ska ge möjligheter och förutsättningar för alla elever att få en likvärdig förskola/skola och utvecklas så långt möjligt. Den ska ge all personal och rektorer möjlighet att leda och utveckla verksamheten. Den ska ge förutsättningar för en långsiktig planering för att undvika kortsiktigheten i resurserna. Den ge underlag för alla barn, oavsett huvudman, enligt lika villkor. För att kunna uppfylla syften behöver modellen således vara väl förankrad, förstälig, objektiv och transparent.

I relation till fristående verksamheter ska kommuner betala ut bidrag för den verksamhet som bedrivs, enligt samma villkor som till den egna verksamheten (Skollagen 2010:800, 10 kap. 37–39 §§). I styrdokument framgår att bidrag ska utbetalas med 1/12 av årsbeloppet varje månad, om inte annat överenskommes. Det innebär bland annat att kommuner behöver ha rutiner för avrapportering/avläsning av elevantal för att kunna genomföra utbetalningar. En följdfekt ur ett ekonomiskt perspektiv är att motsvarande rutiner i absoluta majoriteten av Sveriges kommuner även används internt i relation de egna skolenheterna. Att antalet elever och barn läses av, och ersätts för den verkliga volymen. Detta påverkar den interna planeringsmöjligheten, men är en förutsättning för att resurserna ska räcka.

För strukturersättning som beräknas på socioekonomiska bakgrundsvariabler så gäller principen om lika villkor för fristående verksamheter precis som ovan. Det ger möjligheter för hemkommunen att på liknande sätt ersätta skolor utanför den egna kommunen med liknande principer som gäller för de egna skolorna men också att ersätta med schabloner som bygger på de egna skolornas tilldelning. Med en ambition att göra fördelningen mer träffsäker, med innebörden att resurser hamnar där de bäst behövs, så bör man överväga att undvika schablonmässiga fördelningsprinciper. I Mellerud är principen om lika villkor i dagsläget enbart tillämpligt i

förhållande till en fristående gymnasieskola, men det är klokt att utforma sin resursfördelningsmodell som om det fanns lika villkor att ta hänsyn till, eftersom man förväntas uppnå större rättssäkerhet. Resonemanget är också användbart i en organisation som innehåller flera skolformer, som till exempel Mellerud, för att se över hur medel fördelas och används mellan skolformerna.

Idag finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner gällande hur mycket som avsätts till respektive barn/elev, vilket påverkar möjligheten att nå likvärdighet i förskolan och skolan.

3% administration 6% momskompensation Tillkommer till de fristående enheterna		
Tilläggsbelopp	Individbaserade	Riktlinjer med kriterier kring ansökan om tilläggsbelopp
Anslag utifrån organisering	Statsbidrag Avgifter	Fördelas utöver den kommunala finansieringen Kan fördelas olika mellan enheter
Grundbelopp olika mellan enheter	Strukturjustering	Utifrån valda valda beräkningskriterier, till exempel: Socioekonomi Enheters storlek
Grundbelopp gemensam del	Undervisning Lärverktyg Lokaler Måltider Elevhälsa Övrigt Administration	Volymersättning Olika belopp för olika åldrar/årskurser Styrs av timplaner samt mål med verksamheten

Figur 1. Övergripande skiss över resursfördelnings olika delar samt hur fördelningsprinciper kan utformas.

Styrning och ledning

En stor del av strategisk resursfördelning är att ha strategier för styrning och ledning på flera nivåer i styrkedjan. Här kan man som skolorganisation förlita sig exempelvis på Viviane Robinsons forskning kring ett elevnära skolledarskap. För att en resursfördelningsmodell ska vara framgångsrik så finns det ett antal kriterier som kan vara bra att utgå från:

- Är modellen känd och accepterad?
- Stödjer den kommunens valda styrmodell?
- Upplevs den som rättvis och transparent?
- Är förståelsen bred för vilka faktorer som påverkar vilka resurser som fördelas? Är den därmed enkel och begriplig?
- Ger den förutsättningar för alla enheter att leva upp till nationella och kommunala mål?

Dessa kriterier ställer höga förväntningar på huvudmannen att arbeta med den interna kommunikationen strategiskt. Det behöver finnas fora för erfarenhetsutbyte och dialog där flera delar av styrkedjan både medverkar och tar ansvar. Dessa strategier ökar förutsättningarna att lyckas med att nå målen med verksamheten. Genom en ständigt återkommande gemensam analys ökar också chansen att rätt prioriteringar görs i organisationen, till exempel strategisk fördelning mellan olika skolformer. I samband med budgetprocess bör resurserna summeras, för att visualisera den skillnad som statsbidrag medför – för att undvika dubbel- och trippelkompensationer för motsvarande faktorer.

Kommuner kan stödja sin skolverksamhet både genom resursfördelning av medel till sina skolenheter och genom andra resurser i organisationen som styrs genom analys av behov inom ramen för systematiska kvalitetsarbetet och kan därmed stödja enheternas tillgång till resurser i form av kompetens.

Vid användning av flera modeller och fördelningsgrunder påverkas komplexiteten och därmed försvåras förutsägbarheten. Är modellen för komplex kan trovärdigheten och förutsägbarheten i modellen minska. Om modellen har för stora svängningar mellan åren, utifrån många olika faktorer påverkas planeringsbarheten. I slutändan finns risken att verksamheten påverkas och drivs med kortsiktiga lösningar i stället för mer långsiktiga alternativ för att öka måluppfyllelsen. Sammanfattningsvis riskeras modellens legitimitet om den inte är transparent och känd i styrkedjan. Modellen blir legitim om den används aktivt i planeringen av verksamheten som ett pedagogiskt verktyg för att ge varje förskola/skola förutsättningar för uppdraget. Om den blir en alltför administrativ process så kommer den att upplevas som en isolerad företeelse som inte kopplas samman med verksamhetens genomförande och kvalitet.

En resursfördelningsmodell är ett levande styrdokument som uppdateras årligen utifrån förändringar i mål och utifrån analys avseende behov. I arbetet med den årliga översynen av modellen bör man särskilt beakta om den ger rätt förutsättningar att driva verksamhet, om något i omvärlden förändrats (t ex statsbidrag) samt hur den

påverkar om det avsedda resultatet har uppnåtts. I rapport från Skolverket avseende resursfördelning inom grundskolan ur ett rektorsperspektiv lyfts vikten av att modellen är känd och att arbete med uppföljning av resursfördelningen sker aktivt och att resurserna går att förutse framåt.

Nuläge och analysunderlag

Skolororganisation

Utgångspunkt för uppdraget är att Melleruds skolororganisation behöver effektiviseras. Grunden för den bedömningen är kommunens demografiska utveckling, kommunens nuvarande delningstal samt att det enligt det kommunala utjämningsystemet finns ett för stort antal skolor i kommunen. Totalt har Mellerud 695 elever från förskoleklass upp till årskurs 6 år (år 2022). Dessa elever fördelar sig på fem skolor, Fagerlidsskolan, Åsens skola, Åsebro skola, Karoliner skolan och Nordalsskolan (Figur 2). Kommunen har också en högstadieskola, Rådaskolan, som inte är med i beräkningarna nedan.

Årskurs	Grupp	Fagerlid	Åsen	Åsebro	Karoliner	Nordal	
Förskoleklass		25	4	17	22	23	
Förskoleklass							
	1 A	13	10	14	25	15	
	1 B	13				14	
	2 A	16	4	12	28	17	
	2 B	14				16	
	3 A	18	7	18	24	17	
	3 B					17	
	4 A		6	9	18	18	
	4 B					19	
	4 C					21	
	5 A		5	13	24	21	
	5 B					22	
	5 C					21	
	6 A		7	18	20	24	
	6 B					26	
Snitt per årskurs		24,75	6,14	14,43	23,00	41,57	Medel
Snitt per grupp		16,50	6,14	14,43	23,00	19,40	
Totalt antal elever		99,00	43,00	101,00	161,00	291,00	

Figur 2. Antal elever per årskurs och grupp för respektive skola

Tabellen ovan visar att Åsens skola har lägst antal elever totalt, även lägst antal elever per klass/grupp och per årskurs. Utifrån statistiken i kombination med information från intervjuer och dokumentstudier blir det därför aktuellt att i första hand föreslå avveckling av Åsens skola. Alternativet har tidigare diskuterats och utretts av förvaltningen själva. Uppfattningen är att antal elever på Åsens skola skulle inrymmas i Nordalsskolan. Vid en hypotetisk förflyttning av 2022 års elever från Åsens skola till Nordalsskolan blir i stället delningstalen enligt tabellen nedan (Figur 3).

Årskurs	Grupp	Fagerlid	Åsebro	Karoliner	Nordal & Åsen	
Förskoleklass		25	17	22	27	
Förskoleklass						
	1 A	13	14	25	20	
	1 B	13			19	
	2 A	16	12	28	19	
	2 B	14			18	
	3 A	18	18	24	21	
	3 B				20	
	4 A		9	18	21	
	4 B				21	
	4 C				22	
	5 A		13	24	23	
	5 B				23	
	5 C				23	
	6 A		18	20	28	
	6 B				29	
Snitt per årskurs		24,75	14,43	23,00	47,71	Medel
Snitt per grupp		16,50	14,43	23,00	22,27	
Totalt antal elever		99,00	101,00	161,00	334,00	

Figur 3. Antal elever per årskurs och grupp för respektive skola efter en avveckling av Åsens skola och flytt av elever till Nordalsskolan.

Nordalsskolan får således 2,87 fler elever per grupp och hamnar på ett delningstal på 22,27 elever. Ett sådant delningstal är ekonomiskt mer fördelaktigt än tidigare 19,40. Totalt sett får dessa fyra skolor som är kvar ett delningstal på under 20 elever, vilket är fortsatt försvårande för en effektiv organisation. Därför har vi i den fortsatta analysen också resonerat kring avveckling av ytterligare en skolenhet för att skapa förutsättningar för en mer långsiktig resursanvändning.

Näst lägst gällande delningstal oavsett om man tittar på årskurs eller klass/grupp ligger Åsebro skola. I intervjuer, avstämningar och analysen av data framgår det att Åsebro som tätort har en förskola där barnunderlaget växer och att skolan ligger geografiskt strategiskt mot Vänersborg/Trollhättan. I en sammanvägd analys blir det därför inte aktuellt att föreslå Åsebro skola som alternativ till ytterligare avveckling. Dessa strategiska avväganden har inte visat sig vara aktuella i analysen av Åsens skola. Vi har därför gjort en preliminär och hypotetisk beräkning av scenariot att Fagerlidsskolans elever till Karoliner skolan (Figur 4). Ovan konstaterade vi att Nordalsskolan har kapacitet för samtliga elever från Åsen i befintliga grupper, medan att flytta eleverna in på Karoliner skolan kommer att kräva att ett par parallellklasser skapas för att hantera det ökade elevantalet. Det kan dock vara klokt att överväga en annorlunda fördelning vid en eventuell avveckling av Fagerlidsskolan. Att avveckla **en** skola bedöms som en mer förberedd och enklare hantering än att avveckla **två** skolor. För att lyckas med scenariot att avveckla två skolor bör varje elev tas i beaktning och skolornas fysiska kapacitet för att ta emot så pass mycket fler elever behöver utredas. Vid avveckling av två skolor behöver en noggrannare utredning göras för att fundera på den mest optimala omfördelningen av de nuvarande eleverna samt skolornas framtida upptagningsområde.

Årskurs	Grupp	Åsebro	Karoliner & Fagerlid	Nordal & Åsen	
Förskoleklass A		17	22	27	
Förskoleklass B			25		
1	A	14	25	20	
1	B		26	19	
2	A	12	28	19	
2	B		30	18	
3	A	18	24	21	
3	B		18	20	
4	A	9	18	21	
4	B			21	
4	C			22	
5	A	13	24	23	
5	B			23	
5	C			23	
6	A	18	20	28	
6	B			29	
Snitt per årskurs		14,43	37,14	47,71	Medel
Snitt per grupp		14,43	23,64	22,27	
Totalt antal elever		101,00	260,00	334,00	

Figur 4. Antal elever per årskurs och grupp för respektive skola efter en sammanslagning till totalt tre F-6-skolor.

För att bilda oss en uppfattning om konsekvenserna av en avveckling en skola så har vi räknat på effektivisering av såväl kommunalt bidrag med både volymersättning och strukturersättning som statsbidrag. Dessutom har vi haft ambitionen att peka på dolda kostnader och effektiviseringar för en avveckling samt flytt av verksamhet. Dessa faktorer kallar vi dolda i den mening att de vanligtvis är svåra att räkna ut eller uppskatta, bland annat för att man inte tar dem i beaktande från början i en utredning. Samtliga delar av de poster som illustreras i figur 1 ovan har tagits med i de ekonomiska beräkningarna. Utifrån de ekonomiska förutsättningarna bedömer vi att det läggs en alldeles för stor proportion av den totala omslutningen på Åsens skola, för att kunna hålla den i drift.

Åsens skola (Budget 2023)	F-klass	Åk 1-3	Åk 4-5	Åk 6	Fritids	Totalt Grundskola
Elevpeng - Undervisning	159 257	870 875	478 981	217 719	545 357	1 726 832
Elevpeng - Löpande (Läromedel & Övrigt)	7 844	41 893	23 041	10 473	11 813	83 251
Elevpeng - Administration	16 931	84 656	46 561	21 164	79 619	169 312
Anslag - Hyra/Vaktmästeri/Lokalvård/Måltider	309 466	874 284	480 856	218 571	253 021	1 883 178
Anslag - Stöd, SvA & övrigt	34 169	170 844	93 964	42 711		341 688
Budgeterad kostnad	527 667	2 042 552	1 123 404	510 638	889 810	4 204 261
Budgeterat antal elever	4	20	11	5	19	40
Budgeterad Kostnad per Elev	131 917	102 128	102 128	102 128	46 832	105 107

Figur 5. Tabellen visar hur stor budget som läggs på Åsens skola. Centrala kostnader som budgeteras på förvaltningsnivå är ej inkluderade i tabellen. (exempelvis avgifter för fritidshem, ej utfördelad stöd-/elevpeng, centrala statsbidrag, IT-kostnader och central administration/personal)

Samtliga skolor inkl Åsen (Budget 2023)	F-klass	Åk 1-3	Åk 4-5	Åk 6	Fritids	Totalt Grundskola
Elevpeng - Undervisning	4 220 312	12 337 385	9 159 312	4 895 795	9 871 651	30 612 805
Elevpeng - Löpande (Läromedel & Övrigt)	207 866	606 661	426 149	225 075	213 825	1 465 751
Elevpeng - Administration	448 677	1 303 702	804 232	419 047	1 441 206	2 975 658
Anslag - Hyra/Vaktmästeri/Lokalvård/Måltider	2 609 232	8 238 021	4 858 930	2 508 481	3 368 264	18 214 664
Anslag - Stöd, SvA & övrigt	805 105	2 333 194	1 422 875	733 515	0	5 294 689
Budgeterad kostnad	8 291 191	24 818 964	16 671 499	8 781 913	14 894 946	58 563 567
Budgeterat antal elever	106	308	190	99	341	703
Budgeterad Kostnad per Elev	78 219	80 581	87 745	88 706	43 680	83 305

Figur 6. Tabell över Melleruds fem grundskolor med klasser upp till och med årskurs 6. Förskola är exkluderad liksom centrala kostnader budgeterade på skolenheterna, så som personal för elevhälsa (skolsköterska & kurator), sporthallen på Nordal, öppna förskolan på Fagerlid samt modersmål. Dessa kostnader har exkluderats då resurserna används centralt av flera skolenheter och blir därmed jämförelsestörande och fördyrande på vissa enheter.

	F-klass	Åk 1-3	Åk 4-5	Åk 6	Fritids	Totalt Grundskola
Skillnad kr/elev Åsen jmf med snittet (kr)	53 698	21 547	14 383	13 421	3 152	21 801
Skillnad kr/elev Åsen jmf med snittet (%)	69%	27%	16%	15%	7%	26%

Figur 7. Tabell över skillnaden mellan Åsens skola och snittet av Melleruds fem grundskolor avseende budgeterad kostnad per elev.

I figur 7 syns det att en grundskoleelev i snitt kostar 21 801 kr mer i Åsens skola jämfört med snittet i Mellerud kommun. Störst differens är det för förskoleklass eleverna som också är lägst till antalet.

I översynen av skolorganisation vägs flera perspektiv in i analysen. Det ekonomiska perspektivet visualiseras ovan för att visa på hur resurserna fördelas med nuvarande organisation. Det ekonomiska perspektivet ska också visa på tänkbara effektiviseringar, det vill säga hur stora resurser som i stället hade kunnat fördelas om i det fall kommunen har en till två färre skolenheter. De effektiviseringar som presenteras i rapporten handlar således primärt inte om att spara in på totala resurser inom förvaltningen eller kommunen. Effektiviseringarna syftar snarare till att visualisera möjligheterna till att använda de befintliga resurserna på ett mer effektivt sätt. Därmed säkerställer kommunen också att de blir fortsatt berättigade till samma nivå på statsbidrag, eftersom dessa inte får användas till kostnader som skulle kunna hänföras till besparing. I praktiken handlar det exempelvis om att omfördela statsbidraget för *Likvärdig skola* som kan komma eleverna till del oavsett vilken skola de flyttar till.

Ett annat perspektiv är också den demografiska utvecklingen i Åsensbruk, som har en varierande trend över åren, men just nu pekar på en fortsatt negativ trend. Det innebär att Tallåsen, den förskola som förser Åsens skola med elever också har ett lågt antal barn (19 st enligt placeringslista), vilket innebär elevvolymen får antas förbli fortsatt låg över tid. Vi kan inte se att det finns någon inflyttning som kan kompensera för det låga barn- och elevantalet. Det genomsnittliga elevantalet på cirka sex elever per årskurs förväntas snarare att minska ytterligare.

Ytterligare ett perspektiv är det pedagogiska. Utifrån socioekonomiska faktorer har eleverna på Åsens skola ett stödbehov som behöver beaktas i resursfördelningen och också i hur skolan ska organiseras. Här bör utvecklingen också innehålla strategier kring hur elevers stödbehov tillgodoses vid byte av skola. Förvaltningen har sedan tidigare uppskattat att Nordalsskolan har plats för att ta emot eleverna som idag går på Åsens skola. Det är då värt att uppmärksamma att både Åsens skola och Nordalsskolan har relativt höga socioekonomiska index (157, 5 respektive 217,6) vilket gör att resurser kommer att krävas för att få eleverna att nå målen. En förväntad positiv pedagogisk effekt är att eleverna hamnar i ett större sammanhang där skolan har bättre förutsättningar på grund av mer stödresurser. Samtidigt kan det vara värt att notera att förvaltningen bör ha en strategi, som man också avsätter resurs till, för underlätta elevernas skolbyte. Det uppstår då en tillfällig omställningskostnad som kan avvecklas på sikt. Den blir därmed en långsiktig effektivisering, där man efter en

övergångsperiod kan räkna hem effekten även ekonomiskt. Den tillfälliga kostnaden är svår att beräkna/uppskatta då den beror på vilken strategi Melleruds kommun väljer.

Ett sista perspektiv som är extra värt att resonera kring, och som skulle kunna anses vara det mest centrala, är vad som påverkar och som förhoppningsvis gynnar eleverna. Vi bedömer att det blir bättre tillgång på stödfunktioner, till exempel specialpedagog och skolsköterska. Här kan också en mer strategisk resursfördelning, där elevernas behov i ännu högre grad styr hur resurserna fördelas, få ännu större effekt. Eftersom resurser idag fördelas med svag koppling till socioekonomiska faktorer så hamnar inte tillgången på stödfunktioner hos de elever som bäst behöver dem. Slutligen så bedömer vi att det gynnar eleverna att hamna i mer enhetliga grupper som förväntas kunna arbeta mer med ett gemensamt innehåll. Den åldersblandning som idag sker på Åsens skola saknas stöd i forskningen för att vara framgångsrik för elevers lärande.

För att slutföra resonemanget kring skolorganisation så vill vi belysa det med tre framtidsscenarioer som vi räknat på. Samtliga har innebörden att Åsens skola avvecklas, men det finns ytterligare alternativ som är värda att belysa i ett mer långsiktigt perspektiv. I det första alternativet räknar vi på konsekvenserna av att Åsens skola som helhet, det vill säga både grundskolan och fritidshemmet, avvecklas och eleverna flyttar till en annan skola i kommunen. I det andra alternativet räknar vi på att behålla fritidshemsverksamheten i Åsensbruk, med en koppling till förskolan, för att kunna erbjuda ett samlat omsorgsalternativ i det lokala samhället. Vårt sista alternativ är att räkna på att avveckla ytterligare en skolenhet. Denna beräkning görs dels för att det kommunala utjämnningssystemet pekar på att Melleruds kommun har fler skolor än man egentligen har underlag till med dels för att trender i befolkningsprognosen pekar på fortsatt minskat barn- och elevunderlag. Befolkningen i Mellerud beräknas minska med drygt 3 % fram till 2040 (källa: SCB). Beräkningar för de tre scenarierna framgår av bilaga 1.

Resursfördelning med koppling till det kompensatoriska uppdraget

Man kan konstatera, utifrån den nettokostnadsavvikelse Mellerud har, att den tilldelade ramen verkar vara rimlig. Det kan dock finnas anledning att analysera grundbeloppet ytterligare för att se vilka behov av justering man skulle behöva göra i framtiden. Det är stor risk för eftersläpning av de faktorer som en gång i tiden använts för att fastställa skolpengen, och med tanke på flera stora förändringar av förutsättningar under det senaste årtionden kan en översyn sägas vara särskilt berättigad. Stora skolreformer med förändrad skollag och förordningar, migration med tillhörande statsbidrag och en pandemi har påverkat arbetet med resurser i hög utsträckning vilket motiverar ett samlat nytt grepp med att fördela ramen så att den mest effektiva användningen av befintliga resurser görs möjlig.

När Ensolution genomför genomlysningssprojekt i kommuner som vill se över sin resursfördelningsmodell brukar vi använda oss av en metod som väger samman timplaner, kostnader för lärarlöner samt en matchning av kostnader som ska täckas av undervisningspengen. Metoden medger att simulera hur delningstal påverkar möjligheterna för rektor att grundbemanna sin verksamhet. Figur 8 nedan visar Melleruds undervisningspeng (en del av grundbeloppet) och hur väl Mellerud nuvarande modell kan tillgodose verksamhetens behov. Vid undervisning i klasser som beräknas vara mellan 25-27 elever, räcker elevpengen gott till allt mellan 1,5 till drygt 2 lärartjänster per klass. Denna översikt ger ytterligare stöd för att skolorganisationen bör effektiviseras, i praktiken avveckling av skolenhet/-er, men också att balansen mellan de olika delarna i resursfördelningen (figur 1) bör utredas vidare.

	Förskoleklass	Åk 1-3	Åk 4-5	Åk 6
Elevpeng - undervisning	39 814 kr	39 814 kr	48 493 kr	49 767 kr
Optimal klasstorlek	25	25	27	27
Total undervisningspeng - optimal klasstorlek	995 357	995 357	1 309 324	1 343 703
Antal lärartjänster - optimal klasstorlek	1,52	1,52	2,00	2,05
Melleruds delningstal 2022 (snitt alla skolor)	18,2	15,6	16,4	19,0
Total undervisningspeng - Mellerud	724 620	621 103	796 263	945 569
Antal lärartjänster - Mellerud	1,11	0,95	1,22	1,44
Minimigräns utifrån timplan	1,13	1,21	1,48	1,48

Figur 8. Översikt över hur resursfördelningen används beroende på delningstal med avseende på bemanning. En för snäv bemanning minskar förutsättningarna att lyckas med det kompensatoriska uppdraget. Minimigränsen som anges är en teoretisk beräkning av timplanens krav, som ett riktmärke snarare än en rekommendation.

I figur 1 visade vi på hur en resursfördelning är uppbyggd och det finns fler delar än enbart undervisningspengen per elev. En viktig del i resursfördelningen är att ge respektive skola förutsättningar att lyckas med det kompensatoriska uppdraget utifrån varje elevs behov. För att ge rektorn förutsättningar att lyckas med uppdraget finns bland annat strukturjustering som skall kompensera skolorna baserat på elevernas behov. Hur denna fördelning görs kan dock skilja sig åt. Mellerud använder idag både statliga medel, i form av statsbidrag, och kommunala medel, i form av svenska A-bidrag samt olika varianter av "stöd"-bidrag, för att främja det kompensatoriska uppdraget. Vi bedömer att det i för låg utsträckning tas hänsyn till elevernas behov vid resursfördelningen, i den mening att det hög utsträckning saknas socioekonomiska faktorer som beräkningsgrund vid fördelningen. Den enda del av resursfördelningen som idag kan anses kompensera för socioekonomiska faktorer är tilldelning av svenska A-bidraget. Fördelningen präglas snarare av ett administrativt fokus där budget i balans prioriteras över pedagogiska målsättningar.

I analysen av underlaget har vi också identifierat ett småskolestöd. Det är en helt rimlig del av en resursfördelning, som tillämpas av många kommuner och huvudmän. Dock är det viktigt att beräkningsgrunder och fördelningsprinciper tydliggörs även för denna del av fördelningen. Vi har inte kunnat identifiera dessa, vare sig från det insamlade underlaget eller intervjuerna. I fördelningen av statsbidraget *Likvärdig skola* sker också en omfördelning från Nordalsskolan och Rådaskolan på 270 tkr till Åsens skola. Även denna del kan uppfattas som en rimlig struktureringsättning, men skälet/-n till fördelningen och beloppen behöver vara transparenta och bygga på säkerställda faktorer, för att minska risk för godtycke.

I den fortsatta analysen har vi mer detaljerat analyserat fördelningen av två delar av resursfördelningen. Skolverket har ett riktat statsbidrag *Likvärdig skola* som Mellerud söker för årligen (Figur 9). Fördelningsprincipen mellan skolorna har skiljt sig åt mellan åren och tabellen nedan visar på hur det budgeterade bidraget varierat mellan åren. Både fördelningen och beloppsnivåer kan vara rimliga, men behöver stärkas med argument. Varför har man till exempel valt att fördela en fast del, motsvarande en tjänst för 450 tkr, och en rörlig del som bygger på elevantal? Det finns skäl att, helt i enlighet med förvaltningens senast förslag på fördelning, ta med socioekonomiska faktorer även i denna del av fördelningen. Denna förändring är lovvärd, vi kan dock se att resursfördelningen som helhet, där samtliga poster summeras och granskas utifrån hur de samverkar, skulle behöva ses över för att skapa en resursfördelningsmodell som möter kriterierna på hur man arbetar framgångsrikt med fördelning av resurser.

En viktig poäng i sammanhanget är när förändring av fördelning görs så kommer några enheter att uppleva sig som "förlorare" medan andra ser sig som "vinnare". I en resursfördelning som tydligt utgår från elevers behov kan man som huvudman lättare argumentera för dessa skillnader och öka den gemensamma förståelsen av resursfördelningen. Vi bedömer också risken för stora årliga fluktuationer i fördelningen minskar samtidigt som planeringsbarheten för förskolor och skolor ökar.

Fördelningsmetod	1 grundtjänst + andel barn	1 grundtjänst + andel barn + 300 tkr till Åsen & - 150 tkr var Fagerlid/Åsebro	1 grundtjänst + andel barn + 270 tkr till Åsen & - 135 tkr var Råda/Nordal	1 grundtjänst + andel barn	Socioekonomiskt index + småskolestöd
	2020	2021	2022	2023	2023
Bidrag Likvärdig skola					
Åsen	545 279	1 185 778	981 337	682 865	1 299 968
Fagerlid	962 759	1 133 989	1 094 226	1 166 861	1 284 595
Dals Rostock	1 320 598	1 539 445	1 385 951	1 476 619	942 318
Nordal	2 649 717	2 741 591	2 205 136	2 354 265	2 655 666
Åsebro	724 199	991 234	1 051 683	1 128 141	1 121 442
Råda	2 308 917	2 411 000	2 253 757	2 412 344	2 374 107
Centralt	447 972	500 000	500 000	457 000	0
Totalt	8 959 441	10 503 037	9 472 090	9 678 095	9 678 096

Antal elever	2020	2021	2022	2023	2023
Åsen		58	43	35	35
Fagerlid		111	106	110	110
Dals Rostock		145	154	158	158
Nordal		305	311	294	294
Åsebro		92	99	104	104
Råda		261	319	303	303
Centralt		0	0	0	0
Totalt	0	972	1 032	1 004	1 004

Bidrag kr/elev	2020	2021	2022	2023	2023
Åsen		20 444	22 822	19 510	37 142
Fagerlid		10 216	10 323	10 608	11 678
Dals Rostock		10 617	9 000	9 346	5 964
Nordal		8 989	7 090	8 008	9 033
Åsebro		10 774	10 623	10 848	10 783
Råda		9 238	7 065	7 962	7 835
Centralt					
Totalt		10 806	9 178	9 640	9 640

Figur 9. Översikt över hur statsbidraget Likvärdig skola har fördelats sedan 2020 samt hur en ny resursfördelningsprincip kan påverka fördelningen inför 2023. Ensolution saknar tillgång till elevantal för 2020 och därför saknas denna uppgift i tabellen.

Vi har i underlaget kunnat identifiera att det fördelas minst tre olika varianter av stöd utöver bidraget för Svenska A (Figur 10). Det är ett grundstöd som fördelas i originalbudgeten, ytterligare ett grundstöd som uppkommer efter tilläggsbudget samt att vissa skolor har extra tilldelning, till exempel Fagerlidsskolan som har 80% extra resurs. Första varianten benämns som "Stöd grund" i underlaget. År 2022 var "Stöd grund" 5 994 tkr (inklusive förskola och även klass 7-9). Dessutom är det otydligt varför den slutgiltiga fördelningsprincipen beslutas, då beräkningen utgår från en slags medelväg mellan skolornas uppskattade behov och den totala nivån på avsatta medel. Utöver "Stöd grund" kompenseras grundskolorna även med ett så kallat "Fördelningsstöd". Detta baseras på den extra ramtilldelning (4 mnkr + 3 mnkr i tillfällig utökning) som tillkommit 2022. Av denna ramtilldelning reserveras 3,9 mnkr till stöd (3,4 från den fasta ramökningen och 0,5 mnkr från den tillfälliga). Fördelningen av detta bidrag gjordes på så vis att 38% budgeterades ut till enheterna för vårterminen och resterande sparades centralt för att sedan fördelas ut till skolenheterna vid höstterminen och årets slut. Arbetsättet riskerar att bli godtyckligt och ge osäkra planeringsförutsättningar för verksamheten. Vi bedömer inte heller att det är ett hållbart sätt att arbeta med det kompensatoriska uppdraget på huvudmannanivå. Dessutom finns det risk att det pedagogiska utvecklingsarbetet inte gynnas av en fördelning av resurser som bygger på antal assistenttjänster. Det hämmar förvaltningens möjlighet att styra på att skolornas förstärker sitt kompensatoriska arbetssätt, är vår bedömning.

Skolenheter	Budgeterat stöd 2022					
	Stöd grund	Stöd fördelning	Extra resurs	SvA	Totalt stöd	Antal elever
Åsen	285 287	476 000	0	73 215	834 502	43
Fagerlid	707 414	547 400	301 224	230 909	1 786 947	106
Dals Rostock	721 784	238 000	0	123 903	1 083 687	154
Nordal	1 450 715	238 000	0	968 692	2 657 407	311
Åsebro	443 801	0	0	28 160	471 961	99
Råda	1 100 811	0	0	681 464	1 782 275	319
Centralt		2 400 600	0		2 400 600	0
Totalt	4 709 812	3 900 000	301 224	2 106 343	11 017 379	1 032

Stöd kr/elev	Stöd grund	Stöd fördelning	Stödresurs	SvA	Totalt stöd	Antal elever
Åsen	6 635	11 070	0	1 703	19 407	43
Fagerlid	6 674	5 164	2 842	2 178	16 858	106
Dals Rostock	4 687	1 545	0	805	7 037	154
Nordal	4 665	765	0	3 115	8 545	311
Åsebro	4 483	0	0	284	4 767	99
Råda	3 451	0	0	2 136	5 587	319
Centralt						0
Totalt	4 564	3 779	292	2 041	10 676	1 032

Skolenheter	Budgeterat stöd 2023					
	Stöd grund	Stöd fördelning	Extra resurs	SvA	Totalt stöd	Antal elever
Åsen	226 986		0	67 246	294 232	35
Fagerlid	617 835		186 684	177 284	981 803	110
Dals Rostock	738 804		0	146 718	885 522	158
Nordal	1 429 099		0	959 778	2 388 877	294
Åsebro	470 496		0	36 679	507 175	104
Råda	1 273 718		0	739 702	2 013 420	303
Centralt	0	3 158 541	0		3 158 541	0
Totalt	4 756 938	3 158 541	186 684	2 127 407	10 229 570	1 004

Stöd kr/elev	Stöd grund	Stöd fördelning	Stödresurs	SvA	Totalt stöd	Antal elever
Åsen	5 279	0	0	1 564	8 407	35
Fagerlid	5 829	0	1 761	1 672	8 925	110
Dals Rostock	4 797	0	0	953	5 605	158
Nordal	4 595	0	0	3 086	8 125	294
Åsebro	4 752	0	0	370	4 877	104
Råda	3 993	0	0	2 319	6 645	303
Centralt						0
Totalt	4 609	3 061	181	2 061	10 189	1 004

Figur 10. Översikt över de olika stöd-varianter som tillämpas i Melleruds kommun och hur de fördelas på de olika skolorna, där fördelningen för 2022 och 2023 kan jämföras.

Övergripande slutsatser och rekommendationer

Skolorganisation

Vår samlade rekommendation för Melleruds skolorganisation är följande scenarier:

1. Avveckla Åsens skola men behålla fritidsverksamheten (scenario 2 i Bilaga 1)
2. Fortsatt utreda avveckling av ytterligare en skolenhet för långsiktig ekonomisk hållbarhet (scenario 3 i Bilaga 1).

Vi gör bedömningen att Åsens skola bör avvecklas och elever samt personal omfördelas till övriga skolor i kommunen. Eleverna bör rimligen beredas plats på Nordalsskolan, inte minst på grund av att delningstalen blir mer gynnsamma då. Lärarna bör i möjligaste mån ersätta obehöriga visstidsanställda lärare för att få ut maximal effektivisering, höja andelen behöriga lärare samt skapa förutsättning för bättre kvalitet på undervisningen.

Vi bedömer att Melleruds kommun bör behålla fritidshemsdelen i Åsens bruk och internt utreda hur en sådan verksamhet kan göras effektiv genom en samlokalisering med förskolan. Man kan då erbjuda vårdnadshavare i närområdet ett bra omsorgsalternativ. En sådan prioritering medför en kostnad för skolskjutsar som kan variera med behovet av antal turer dagligen. Satsningen kan dock ekonomiskt gynnas av att Mellerud från och med 2023 har *Öppen skolskjuts* i samarbete med länstrafiken.

Vår rekommendation är att låta eventuellt nytt överskott gå in i befintlig resursfördelning för att uppfylla villkoren för statsbidraget för likvärdig skola.

Ur ett långsiktigt perspektiv där såväl resurseffektivitet som ekonomisk hållbarhet beaktas bör Melleruds kommun överväga ytterligare ett framtidsscenario. I intervjuer och avstämningsmöten framkommer det att det finns en utarbetad plan kring nedläggning av Åsens skola. Det finns utredningar gjorda över att barnen från Åsens skola får plats i befintliga skolor. Någon liknande utredning kring Fagerlidsskolan finns inte. Det innebär att innan avveckling av Fagerlidsskolan blir möjlig behöver en utredning göras om huruvida kvarvarande befintliga skolor har fysisk kapacitet att ta emot de elever som idag går på Åsens skola och Fagerlidsskolan. Eventuellt behövs en del justeringar av lokaler göras för att få till detta scenario. Om Melleruds kommun har en verklig ambition att se över sin skolorganisation och få en mer ekonomisk effektivitet rekommenderas kommunen att utvärdera avveckling av två skolor då framtidsprognosen visar på mer ekonomiskt ansträngt läge samtidigt som befolkningen mest troligt fortsätter minska. Ekonomiskt är det således ytterligare effektivt att avveckla två skolor, men det finns i så fall ett arbete för Melleruds kommun att göra för att utreda, besluta och förankra mer långsiktiga strategier i enlighet med denna rekommendation.

Resursfördelning

Vår rekommendation för Melleruds resursfördelning:

1. Resursfördelningen behöver struktureras och systematiseras i syfte att etablera en långsiktigt hållbar resursfördelningsmodell.
2. Beräkningsgrunderna för fördelningen behöver bli mer tydliga och transparenta och fördelas på mer faktabaserat underlag.

Relationen mellan grundbelopp och struktureringsåtgärder behöver ses över. I ett läge där både volymanpassning, på grund av minskade barnkullar och besparingar, på grund av inflation och andra omvärldsfaktorer, behöver genomföras krävs ett strategiskt och förebyggande budgetarbete.

Resursfördelningen behöver i högre grad kopplas till elevers behov. Ansatsen med att göra en statistiskt säkerställd fördelning utifrån 8 fasta kriterier för socioekonomi (den så kallade *Riksmodellen*) är en bra start som kan utvecklas ytterligare.

En mer träffsäker fördelning mellan samtliga verksamheter inom förvaltningen skulle kunna innebära att mindre resurser behövs för gymnasiet och att mer kan fördelas till grundskola och förskola. Detta skulle skapa bättre planeringsförutsättningar för verksamheten.

Småskolestödet är en nödvändig del av resursfördelningen, men både beräkningsgrunder och fördelningsprinciper behöver förtydligas.

Resursfördelningen i förskolan bör ses över i dialog med verksamheterna. Är de sex olika kategorierna rimliga? I samma översyn bör man överväga strukturersättning i förskolan för att i ett tidigt skede stötta, och i viss mån styra, det kompensatoriska uppdraget redan i förskolan.

Slutligen, så bedömer vi att de kriterier som finns för en framgångsrik resursfördelningsmodell blir lättare att uppnå när såväl beräkningsgrunder som fördelningsprinciper är tydliga, transparenta och bygger på analys av data.

Styrning och ledning

Vår rekommendation för Melleruds styrning och ledning av utbildningsverksamheten:

1. Kommunikationen behöver tydliggöras i hela styrkedjan från kommunfullmäktige till rektorer.
2. Resursfördelningen behöver i högre grad hänga samman med det målsättande arbetet.

Det bör vara tydligt vad ambitionen med att driva skola är och att medel fördelas och prioriteras utifrån denna ambition. Ambitionen bör grundas i en behovsanalys, där analysen utgår från elevernas behov och lärares behov av kompetensutveckling för att möta elevernas behov.

Bilaga 1.

Ekonomiska beräkningar

Beräkning avveckling av Åsens skola

Scenario 1: Avveckla hela Åsens skola

Scenario 2: Avveckla Åsens skola men behålla fritids

Utgångsläget är hämtat från arbetsmaterialet till budgeten (nedan beskrivet som "excellfilen"). Ensolution har gjort en sammanställning av budgeten och utfallet utifrån huvudboken men får inte underlaget att stämma överens med arbetsmaterialet. Då det vid arbetsmöte med ekonomen var excellfilen som gicks igenom är det de underlag som blir utgångspunkten i analysen.

Åsens skola	F-klass + Grundskola	Fritids	Totalt
Lokalkostnader - Hyra	1 019 455	113 273	1 132 728
Lokalkostnader - Städ & Vaktmästeri	455 460	50 607	506 067
Måltider	362 488	85 447	447 935
Svenska A	73 215		73 215
Stöd - Grund	285 287		285 287
Stöd - Tilläggsbudget VT (HT ligger centralt)	476 000	0	476 000
Personalkostnader - Undervisning	1 716 237	661 916	2 378 153
Administration	261 221		261 221
Övrig personal - Musik/Logoped/Bibliotek	70 557		70 557
Övrigt - Läromedel, hyra bad m.m.	133 572	15 628	149 200
Netto Likvärdig skola - (981 tkr intäkt)	0	0	0
Kommunbidrag	4 853 492	926 871	5 780 363

Ekonomiska konsekvenser av avveckling av Åsens skola

Lokalkostnader – Lokalen för Åsens skola är intern och ägs av Melleruds kommun. I kommunen finns en överenskommelse om att förvaltningen har rätt att säga upp lokaler, och om så är fallet skall förvaltningen stå för 30% av kostnaden och samhällsbyggnadsförvaltningen står för resterande 70%. I denna analys tas alltså den ekonomiska effekten för utbildningsförvaltningen upp. Kostnadsminskningen på lokaler blir i realiteten en förflyttning från utbildningsförvaltningen till samhällsbyggnadsförvaltningen och därmed ingen minskning för kommunen som helhet. Utöver kostnadsminskningen för lokaler kan vaktmästeri och lokalvård sägas upp i sin helhet.

I scenario 1 blir effektivisering av lokalkostnader 1 299 tkr. (70% av 1 133 tkr + 506 tkr)

I scenario 2 blir effektivisering av lokalkostnader 1 169 tkr (70% av 1 019 tkr + 455 tkr)

Eventuellt finns möjligheter att samordna fritidsverksamhet tillsammans med Åsens förskola. I det fallet går det även att göra effektivisering på lokalkostnaden avseende fritids och scenario 1 blir i så fall aktuellt oavsett om fritids är kvar eller inte.

Summeringen av effektiviseringen bör ta följande i beaktande. Då det fram till och med oktober i utdrag från huvudboken (Arena) ligger totalt 755 tkr i budget på lokalkostnader och 337 tkr på lokalvård och vaktmästeri. Beloppet dividerat med 10 månader gånger 12 månader innebär ett totalbelopp på 1 311 tkr och inte 1 639 tkr enligt underlag från excellfilen. Om beräkningarna utgår från utdrag ur huvudboken blir effektiviseringen i scenario 1, 1 040 tkr och scenario 2, 953 tkr. Därav vill vi varna för att räkna på för hög effektivisering i detta hänseende. Det råder dock inget tvivel om att effektiviseringen är avsevärd oavsett.

Måltider – I analysen tas det inte upp någon kostnadsminskning avseende skolmåltider eftersom måltiderna fortfarande ska tillagas och beredas till samma antal elever. Kostnaderna för måltider flyttas därför med till den skolenheten som barnen börjar på. Om maten tillagas i ett centralt tillagningskök kan en viss effektivisering uppstå i form av att en kostnad för mattransport elimineras och att det blir ett mindre mottagningskök. Om maten tillagas i ett mindre tillagningskök på Åsens skola blir effektiviseringen något högre, förutsatt att det finns kapacitet att tillaga maten i det tillagningskök dit barnen flyttas. Totalt ligger en nettokostnad på 18 tkr avseende pedagogiska måltider vilket är en kostnad som inte kommer behövas om Åsen skola läggs ner. Denna kostnad uppgår till 16 tkr om fritidshemmet blir kvar.

Svenska A & Övrig personal – Någon kostnadseffektivisering har inte beräknats avseende svenska A, logoped, skolbibliotekarie eller musikundervisning. Pengen per elev för svenska A följer med elev till den nya skolenheten för att garantera att svenska A-verksamheten inte behöver göra några justeringar i sin verksamhet. Det kan bli tal om mindre effektiviseringar för de funktioner som Nordalsskolan redan har i dagsläget, men vi bedömer dessa som marginella.

Stöd grund – Någon kostnadseffektivisering beräknas inte avseende Stöd grund. De totala resurserna för stödet grund har i intervjuer och i avstämningar framkommit att de inte täcker de behov och önskemål som uttrycks från politiker, förvaltningen, samt fackligt förtroendevalda. Denna resurs bör därför kvarstå som grund och finnas med vid ny beräkning av behov hos skolorna alternativt finnas med som en faktor/ett behov att ta hänsyn till grund vid framtagande av ny socioekonomisk fördelning.

Stöd tilläggsbudget – Denna post beräknas inte behövas efter en avveckling av Åsens skola. Att förvaltningen begärt extra ramtilldelning beror bland annat på att skolstrukturen inte varit fördelaktig och då många skolenheter drivit upp grundkostnaderna. Vid färre antal skolor blir strukturen ekonomiskt mer gynnsam och Åsens andel av tilläggsbudgeten bör kunna effektiviseras, främst genom att undvika tillfällig utökning av ram. Då andelen inte är specificerad till fritids beräknas hela beloppet blir en kostnadseffektivisering, 476 tkr.

Personal – De flesta lärare på Åsens skola är behöriga. Vid nedläggning av Åsens skola kommer således den behöriga personalen flyttas och i stället kommer motsvarande övriga obehöriga lärare på andra skolenheter att avslutas. En behörig lärare har högre lön än en obehörig lärare. Därmed är det inte möjligt att kunna avsätta hela beloppet som en effektivisering. Utifrån löneuppgifter från Mellerud beräknas en behörig lärare (F-6) i snitt ha ca 17% högre lön än en obehörig lärare. I budgetunderlaget ligger det 1 716 tkr på personalkostnader för undervisning inom förskoleklass och grundskola. Beräkningen blir därmed att 1 467 tkr av lönekostnaden på kan bli en kostnadseffektivisering (1 716 tkr / 1,17). Avseende Fritidshem beräknas 90% av kostnaderna kunna effektiviseras om barnen i stället ingår i den nya skolenhetens ordinarie fritidsverksamhet. 10% beräknas kvarstå då eventuellt extra personal kan behövas för att täcka det ökade antalet barn i fritidshemmet i den nya verksamheten.

I scenario 1 blir effektiviseringen av personalkostnaden 2 063 tkr. (1 467 tkr grundskola + 596 tkr fritidshem)
I scenario 2 blir effektiviseringen av personalkostnaden 1 467 tkr. (1 467 tkr grundskola)

Administration – Bedömningen är att om en skolenhet avvecklas, bör även administrationen ses över och minskas i samma omfattning. Beloppet på drygt 250 tkr motsvarar ca 30% av en rektorslön. Att göra en neddragning av 30% rektorstjänst är ofta svårt i och med att denna typ av administrativa tjänster baseras på heltid. Vår ekonomiska bedömning är dock att med en mindre skolenhet behövs mindre administration. Därav beräknas en kostnadseffektivisering på 261 tkr oavsett scenario 1 eller 2. Det innebär mest troligt att förvaltningen behöver se över den totala ledningsstrukturen.

Övriga kostnader – Bedömningen är att den ekonomiska effektiviseringen av övriga kostnader är försumbart liten. Hyra av badet, läromedel och lärverktyg kommer fortfarande behövas i samma utsträckning. Vissa stordriftsfördelar och viss minskning kan ske i form av exempelvis larmkostnader på byggnaden med mera. men effekten bedöms vara för liten för att lyftas upp.

Intäkter – De budgeterade intäkterna består av statsbidrag. Vid avveckling av Åsens skola görs bedömningen att statsbidraget inte blir påverkat. Detta förutsätter att Mellerud kommun fortsätter att leverera de krav och villkor som statsbidraget i sin helhet kräver, exempelvis får statsbidraget inte användas till att ersätta kostnader för insatser som redan genomförs, i syfte att göra en besparing. Om avveckling av Åsen skola genomförs, och den ekonomiska effekten används för att göra en besparing/minskning av grundskolans totala ram i Melleruds kommun, kan det påverka statsbidraget negativt.

Skolskjuts – Vid avveckling av Åsens skola kommer det tillkomma kostnader för skolskjuts. Analysen har inte omfattat att räkna på hur stora kostnader detta skulle innebära. Kostnaderna för detta varierar beroende på antalet skolskjutstillfällen. Beroende på om fritidsverksamheten ska vara kvar i Åsen eller inte påverkas också behovet av antalet skolskjutsars. Enligt en tidigare analys av Mellerud har kostnaden uppskattats till cirka 1 mnkr.

Tillfälliga kostnadsökningar för Melleruds kommun i och med förändring:

1. Översyn av övertalighet inom vaktmästeri och lokalvård i och med minskning av lokalytor. Eventuellt behövs anställda inom vaktmästeri och lokalvård minska i och med att samhällsbyggnad får ett minskat uppdrag då lokalvård och vaktmästeri på Åsens skola sägs upp. En uppskattning är att processen kan ta 6 månader. Uppsägning av avtal från utbildningsförvaltning samt ytterligare en tid för samhällsbyggnadsförvaltningen att hantera situationen och ställa om. Helårskostnaden för lokalvård och vaktmästeri är 506 tkr, därav blir det en tillfällig kostnad 250 tkr och effektiviseringen blir inte 500 tkr första året.
2. När en avveckling av skola sker behöver förvaltningen en strategi och ett tillvägagångssätt kring hur övergången ska bli så smidig som möjligt för eleverna. Till strategin behöver man avsätta resurser och det uppstår därför en tillfällig omställningskostnad som kan avvecklas på sikt. Kostnaden syftar till en långsiktig effektivisering, där man efter en övergångsperiod kan räkna hem effekten även ekonomiskt. Den tillfälliga kostnaden är svår att beräkna/uppskatta då den är beroende av vilken strategi man väljer. Vi väljer att visa på kostnaden för en årsarbetare och uppskattar därför en tillfällig kostnad på ca 650 tkr.
3. Slutligen så finns det en del kostnader som uppstår på grund av avveckling och flytt av verksamhet. Även denna post är svår att uppskatta då det exempelvis beror på hur lokalerna ska iordningställas, hur mycket resurser som krävs för att flytta och hantera det logistiska med mera. Vi gör dock en uppskattning på ca 300 tkr. En alltför snäv beräkning av tillfälliga kostnader riskerar att medföra andra mer långsiktiga kostnader är vår generella bedömning av förändringar.

	Scenario 1	Scenario 2
Intäkt	0 tkr	0 tkr
Lokal	1 299 tkr	1 169 tkr
Måltider	18 tkr	16 tkr
Administration	261 tkr	261 tkr
Personal	2 063 tkr	1 467 tkr
Stöd (tillfälligt 2022?)	476 tkr	476 tkr
Skolskjuts	- 1 000 tkr	- 1 000 tkr
Övriga kostnader	0 tkr	0 tkr
Total effektivisering	3 117 tkr	2 389 tkr

Beräkning avveckling av Fagerlidsskolan

Scenario 3: Avveckla Fagerlidsskolan och behålla fritids

Med hänsyn tagen till Melleruds elevantal och delningstal är den samlade bedömningen att Mellerud har **minst** en skolenhet för mycket. Efter vår utredning blir det Åsens skola som blir första prioritet att avveckla ur ett ekonomiskt perspektiv då delningstalen är minst effektiva på den enheten. Näst lägst delningstal har Åsebro skola. I intervju tillfällen och vid avstämningsmöten finns det dock en strategi och en trend som visar på att Åsebro är strategiskt viktig för Mellerud i framtiden. Vi har därför ur ekonomiskt perspektiv valt att räkna på avveckling av Fagerlidsskolan.

Fagerlid skola	F-klass + Grundskola	Fritids	Totalt
Lokalkostnader - Hyra	896 931	99 659	996 590
Lokalkostnader - Städ & Vaktmästeri	641 205	71 245	712 450
Måltider	757 508	389 930	1 147 438
Svenska A	230 909		230 909
Stöd - Grund + extra tilldelning resurs	1 008 638		1 008 638
Stöd - Tilläggsbudget VT (HT ligger centralt)	547 400		547 400
Personalkostnader - Undervisning	3 797 129	1 851 290	5 648 419
Administration & samordnare 10%	455 700	128 139	583 838
Övrig personal - Musik/Logoped/Bibliotek/Kurator	576 166		576 166
Övrigt - Läromedel, hyra bad m.m.	277 786	43 709	321 495
Netto Likvärdig skola - (1 094 tkr intäkt)	0	0	0
Kommunbidrag	9 189 372	2 583 972	11 773 343

På samma sätt som resonemanget kring Åsens skola scenario 2 gör vi samma beräkning för Fagerlidsskolan. Nedan visas en sammanställning kring den ekonomiska kostnadseffektiviseringen.

Vid avveckling av ytterligare en grundskola är det inte troligen att samma kostnadseffektivitet går att uppfylla avseende personalkostnaderna. Vid granskning av delningstalen och vid en hypotetisk flytt av elever från Fagerlidsskolan till Karolinerkolan skapades fyra parallellklasser. Minskningen blev således från sex klasser som budgeterades på Fagerlidsskolan 2022 till fyra parallellklasser på Karolinerkolan. Vid förflyttning på Åsens skola gick samtliga sju årskurser in i befintliga grupper på Nordalsskolan. Vi bedömer inte att motsvarande effektivitet kan uppnås vid avveckling av ytterligare en skola. Kostnadseffektiviseringen skrivs därför ned med 50%.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Intäkt	0 tkr	0 tkr	0 tkr
Lokal	1 299 tkr	1 169 tkr	1 269 tkr
Måltider	18 tkr	16 tkr	20 tkr
Administration	261 tkr	261 tkr	456 tkr
Personal	2 063 tkr	1 467 tkr	1 623 tkr
Stöd (tillfälligt 2022?)	476 tkr	476 tkr	547 tkr
Skolskjuts	- 1 000 tkr	- 1 000 tkr	- 1 000 tkr
Övriga kostnader	0 tkr	0 tkr	0 tkr
Total effektivisering	3 117 tkr	2 389 tkr	2 915 tkr