



FOKUS PÅ

Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola



Sveriges
Kommuner
och Landsting

FOKUS PÅ

Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola

Upplysningar om innehållet:
Eva-Lena Arefäll, eva-lena.arefall@skl.se
Bodil Båvner, bodil.bavner@skl.se och
Jenny Kallstenius, jenny.kallstenius@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN: 978-91-7585-697-1
Text: Eva-Lena Arefäll, Bodil Båvner och Jenny Kallstenius
Foto: Rickard L Eriksson, Thomas Henrikson, SKL bildbank
Produktion: Advant Produktionsbyrå

Förord

I den här rapporten presenteras en nulägesbild av i vilken utsträckning kommuner använder sig av socioekonomiska resursfördelningsmodeller inom skolan och förskolan, vilka faktorer som är vanligast att grunda fördelningen på samt hur stor andel av de ekonomiska resurserna som omfördelas.

Det ges också konkreta exempel på hur några kommuner arbetar med frågan, liksom exempel på att en kommun kan välja andra sätt att kompensera för skillnader än genom socioekonomisk viktad resursfördelning.

Syftet med rapporten är att ge en empiriskt grundad nationell bild av förekomsten av socioekonomiskt viktad resursfördelning. Rapporten har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och grundar sig på en enkät till landets kommuner. Vi hoppas att skriften bidrar till en saklig och fakta-baserad diskussion om användningen av socioekonomisk resursfördelning som verktyg för att åstadkomma ökad likvärdighet.

Vi har för avsikt att framöver fördjupa oss i vad som krävs för att en socioekonomisk viktning ska ge förbättrade resultat.

Stockholm i oktober 2018

Per-Arne Andersson

Direktör

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 **Kapitel 1. Inledning**
- 7 Kommuner fördelar medel till förskolor och skolor
- 8 Med fokus på socioekonomisk resursfördelning
- 9 Det finns inte en idealisk modell som fungerar i alla kommuner
- 10 Debatten har svängt mot ökad reglering av hur resurserna ska fördelas
- 11 Om rapporten

- 13 **Kapitel 2. Resultatredovisning**
- 14 Socioekonomisk resursfördelning i majoriteten av de större städerna
- 15 Utbildningsnivå och utländsk bakgrund de vanligaste faktorerna
- 15 Inte behov av att omfördela i alla kommuner
- 18 Många kommuner har använt socioekonomiska modeller länge
- 19 Många kommuner väljer en hög grundnivå och en lägre nivå för omfördelning
- 22 Kontinuerligt arbete att hitta träffsäkra modeller
- 22 Många kommuner omfördelar även mellan förskolor
- 23 Omfördelning av resurser i förskolan vanligast i större kommuner
- 27 Likartade mönster för variabler och tid för införande men lägre omfördelning i förskolan

- 33 **Kapitel 3. Avslutande diskussion**
- 33 Omfördelning ska göras vid behov
- 34 Ett kompensatoriskt arbete kan även ske på andra sätt
- 35 Skillnader kan bero på annat än socioekonomisk bakgrund
- 35 Finns förklaringar till att en förhållandevis liten andel viktas
- 36 Svårt att utvärdera effekter av viktade resurser
- 37 Hur resurserna används är avgörande

- 38 **Bilaga 1. Metod**

- 40 **Referenser**



Inledning

Skolan och förskolan, liksom andra verksamheter inom skolväsendet, ska vara likvärdig. Det innebär bland annat att utbildningen ska vara kompensande och uppväga skillnader i barns och elevers bakgrund och förutsättningar. Ett sätt att åstadkomma detta är att kommunerna differentierar sin fördelning av resurser.

Skollagens portalparagrafer formulerar detta tydligt. ”I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.” (1 kap. 4 §). Vidare formuleras att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 §) samt att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). I efterföljande kapitel formuleras sedan att kommuner ska fördela resurser till skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8b §).

Kommuner fördelar medel till förskolor och skolor

Det är kommunerna som ansvarar för att fördela medel till förskolor och skolor. Kommunfullmäktige beslutar årligen om ekonomiska ramar för förskolans och skolans verksamhet. Ansvarig nämnd eller motsvarande beslutar om detaljerna. Merparten finansieras av kommunens skatteintäkter. Till detta tillkommer olika former av statsbidrag. En del av statsbidragen ingår i den övergripande kommunala budgeten och fördelas av fullmäktige, andra är så kallade riktade statsbidrag som kommunen ansöker om för särskilda ändamål.

Kommunen fördelar medel till både kommunala och fristående verksamheter. I kommuner med många skolor att välja mellan och stora volymer elever

tillämpas vanligen rörliga ersättningar. Det innebär att en viss ersättning följer med eleven till den skola där den går. Om eleven byter skola följer ersättningen med dit istället. Detta kallas i dagligt tal för skolpengssystem. Men det finns också kommuner som ger sina skolor ett fast anslag per år som inte förändras även om antalet elever där förändras. Det handlar ofta om mindre eller små kommuner med få kommunala skolor och där inga eller bara enstaka elever går i fristående verksamhet. Motsvarande ordning finns när det gäller förskolan.

Med fokus på socioekonomisk resursfördelning

Ett sätt för kommuner att arbeta kompensatoriskt är att differentiera fördelningen av ekonomiska resurser. Det innebär att kommunen ger olika mycket pengar till förskolor och skolor utifrån deras barn- och elevsammansättning sett till föräldrarnas utbildningsbakgrund, eventuell invandrarbakgrund och andra liknande faktorer. Hur en sådan modell kan införas och vad som finns att tänka på i samband med det finns att läsa om i en tidigare skrift från SKL.¹

Socioekonomisk resursfördelning har tillämpats förhållandevis länge i många kommuner och frågan om hur skolans ekonomiska resurser bäst fördelas och används har under lång tid varit en aktuell fråga. Frågan aktualiserades ytterligare 2014 då det i skollagen (2 kap. § 8b²) infördes ett uttryckligt krav på att kommunerna ska fördela resurserna efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.³

Diskussionen om socioekonomiskt viktad resursfördelning har sin bakgrund i att forskning från Sverige och andra länder visar att de resurser som skolor har tillgång till är en av de aspekter som kan påverka elevernas resultat, men att ekonomiska resurser har olika betydelse för olika grupper av elever. Effekten har visat sig vara större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund eller som har invandrat efter skolstart. Samtidigt är det inte så enkelt att en viss mängd resurser automatiskt leder till ett visst resultat. Hur pengarna används spelar en avgörande roll.

I denna rapport ligger fokus på hur kommuner, som en del av arbetet med det kompensatoriska uppdraget, använder sig av socioekonomiskt viktad resursfördelning. Det är i sammanhanget viktigt att påminna sig om att det kompensatoriska uppdraget inte enbart handlar om ekonomiska resurser.

Not. 1. SKL (2014).

Not. 2. Från och med 1 juli 2018 revideras detta i skollagen 2 kap. § 8b. (Lag 2018:608).

Not. 3. Redan tidigare fanns skrivningar i läroplanerna om att hänsyn skulle tas till barns och elevernas olika förutsättningar och behov vid fördelning av resurser mellan enheter.

Det handlar också om en förskola och skola som är tillgänglig för alla barn och elever. Det handlar även om kunskap och kompetens hos de vuxna som barn och elever möter. Det handlar därutöver om god ledning och styrning. Att få till detta handlar delvis om ekonomiska resurser, delvis om annat.

Det finns inte en idealisk modell som fungerar i alla kommuner

De senaste tio åren har det kommit flera rapporter, bland annat från Skolverket och Skolinspektionen, som belyser kommunernas resursfördelning.⁴ Dessa undersökningar avser kommunernas resursfördelning både innan och efter de förtydligade skrivningarna i skollagen 2014. En slutsats som återkommande redovisats i dessa rapporter har varit att det inte fanns någon idealisk modell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner. Villkoren ser olika ut i kommunerna och fördelningen av resurser behöver anpassas efter det.

I en rapport från 2013 gör Skolverket bedömningen, i linje med slutsatser från tidigare rapporter, att det knappast är möjligt att på empirisk väg identifiera det för alla kommuner effektivaste resursfördelningssystemet. Kommunerna ser olika ut, har olika strukturella förutsättningar, gör olika politiska prioriteringar och fördelar därmed resurser på olika sätt. Olikheterna avseende hur stor del av resurserna som omfördelades efter förskolornas och skolornas förutsättningar ansågs vara en såväl väntad som önskad följd av det rådande styrsystemet. Skolverket gjorde bedömningen att sättet att fördela resurser bäst utformas av kommunen.

De rapporter som publicerats efter 2014 redovisar resultat i samma linje. I en kvalitetsgranskning av kommunala huvudmäns resursfördelning från 2014 gjorde Skolinspektionen samma iakttagelse som Skolverket tidigare gjort. Kommuner tillämpar olika modeller för hur resurser fördelas, och ingen fördelningsmodell kan sägas vara idealisk i alla kommuner.

De flesta rapporter som om kommuners fördelning av resurser rör grundskolan. Skolinspektionen har dock genomfört en kvalitetsgranskning som särskilt fokuserar förskolan.⁵ De konstaterar att de större kommuner som ingick i granskningen i större omfattning har en socioekonomisk fördelningsmodell för förskolan, och att förekomsten av sådan omfördelning ser ut att höra samman med boendesegregation i kommunen. Detta ligger i linje med de resultat som tidigare redovisats gällande grundskolan. Skolinspektionen drar slutsatsen att graden av boendesegregation i kommuner eventuellt kan förklara redovisade skillnader mellan olika kommuntyper vad gäller förekomsten av socioekonomisk fördelning.

Not. 4. Skolverket (2009, 2011, 2013), Skolinspektionen (2014, 2015, 2016).

Not. 5. Skolinspektionen (2016).

Debatten har svängt mot ökad reglering av hur resurserna ska fördelas

De senaste åren har det i olika sammanhang börjat diskuteras och debatteras att kommunernas resursfördelning bör regleras mer. En förklaring till att denna diskussion intensifierats är sannolikt rekommendationerna från OECD, som på uppdrag av regeringen granskat det svenska skolsystemet.⁶

OECD har rekommenderat bland annat Sverige att införa en starkare nationell styrning av resursfördelningen, med mer riktade resurser till skolor och elever med ogynnsamma förutsättningar. De rekommenderade också att nationella riktlinjer skulle tas fram som ett stöd för kommunerna i deras arbete med att fördela resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Samtidigt konstaterar OECD vid andra tillfällen att resursfördelningssystem behöver hänga ihop med skolans övriga styrning för att ge god effekt.⁷ Man ser att resursfördelning som sker per elev och/eller utifrån elevernas bakgrund, ger en ökad transparens vilket möjliggör tydligare ansvarsutkrävande. Samtidigt höjer OECD ett varningens finger för att en sådan tydlighet riskerar att fel åtgärder genomförs eftersom det är lätt att övertolka korrelationen mellan ekonomiska resurser och elevernas resultat. Man konstaterar att en sådan resursfördelning kan stärka likvärdighet och effektivitet, men att det även behövs andra, väl kompletterande åtgärder, som i sig varierar beroende på skolkontexten. OECD konstaterar att systemen behöver utformas för att möta lokala behov samt att man behöver ta hänsyn till hur kostnader kan variera lokalt.

Sedan OECD:s rekommendationer gällande Sverige presenterades har det kommit förslag rörande kommunernas resursfördelning, bland annat att Statistiska Centralbyrån (SCB) årligen bör ta fram socio ekonomiskt beräknade indexvärden för varje skola som kan fungera vägledande för kommunernas resursfördelning.⁸ I sammanhanget är det på sin plats att notera att sådana indexvärden tas fram av SCB redan idag, på uppdrag av respektive kommun som behöver dem för att tillämpa en socioekonomisk viktad resursfördelning.

Not. 6. OECD (2015).

Not. 7. Till exempel OECD (2012).

Not. 8. SOU 2017:35.

Om rapporten

De allra flesta verkar vara överens om att hur resurser fördelas, till skola och förskola liksom andra välfärdssektorer, är en komplex fråga som kräver flera svåra avvägningar. Likväl förekommer det i debatten emellanåt uppfattningar som förefaller bygga på antaganden snarare än fakta. Det är mot denna bakgrund som SKL tagit fram den här rapporten.

Under 2017 och 2018 har SKL genomfört en enkät riktad till landets 290 kommuner. Intresset från kommunerna har varit högt och enkäten uppvisar en hög svarsfrekvens. Enkätundersökningen beskrivs i bilaga 1. Det resultat som redovisas i denna rapport ger en nationell bild av i vilken utsträckning som landets kommuner använder sig av socioekonomisk resursfördelning. Genom kommunexempel redovisas i rapporten hur en kompensatorisk fördelning av resurser kan bidra till ökad likvärdighet och kvalitet, samt hur det även finns exempel på kommuner som valt andra sätt att arbeta med sitt kompensatoriska uppdrag.

I rapporten presenteras en nulägesbild av i vilken utsträckning som landets kommuner använder sig av socioekonomiska resursfördelningsmodeller, hur dessa är utformade och hur de tillämpas i praktiken. Denna nationella bild är ett viktigt komplement till andra undersökningar som ofta baseras på ett mindre antal observationer.



Resultatredovisning

I detta kapitel redovisas resultatet från enkätundersökningen. I de flesta sammanhang är det resursfördelningen inom grundskolan som står i fokus. Tyngdpunkten i rapporten ligger därför på grundskolan, även om det ges en bild även av socioekonomisk resursfördelning inom förskolan och förskoleklassen.⁹

Först behandlas förskoleklassen och grundskolan och sedan redovisas situationen gällande förskolan.

Redovisningen utgår från en indelning av kommuner i tre kategorier:

- › storstadskommun (samt närliggande kommuner)
- › större kommuner (samt närliggande kommuner)
- › mindre tätorter och glesbygdskommuner.

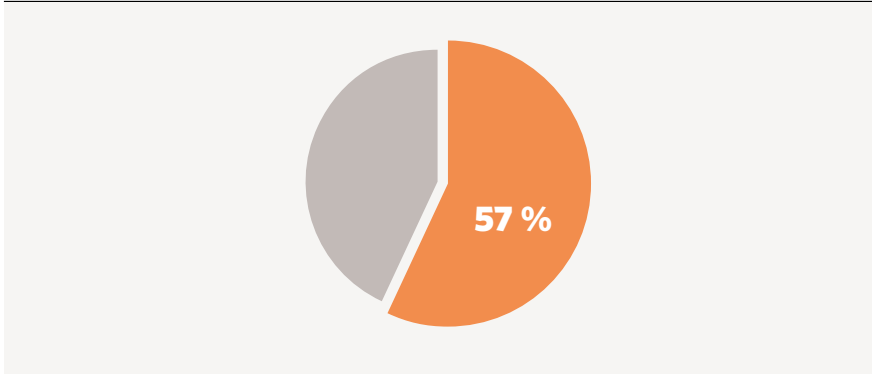
För mer information, se vidare bilaga 1.

Not. 9. Genomgående redovisar kommuner i mycket hög grad likartade svar i enkäten för förskoleklassen och grundskolan. Av dessa anledningar redovisas resultatet för grundskolan och förskoleklassen samlat.

Socioekonomisk resursfördelning i majoriteten av de större städerna

Enkäten visar att 157 av 277 svarande kommuner, vilket motsvarar närmare sex av tio kommuner, tillämpar en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan.

DIAGRAM 1. Andel kommuner i landet som har modell för socioekonomisk resursfördelning för grundskolan (2017/18)



Förekomsten av en modell för socioekonomiskt viktad resursfördelning varierar beroende på kommunstorlek.

Hela tre fjärdedelar av storstads- och storstadsnära kommuner använder en socioekonomisk resursfördelning, medan något mer än hälften av de små kommunerna och glesbygdskommunerna gör det. I större kommuner har två tredjedelar en omfördelningsmodell.

Behovet av omfördelning har en koppling till om skolor har olika elevsammansättning och därmed inte har samma förutsättningar. Större städer är vanligen mer heterogena och det finns ofta en högre grad av boendesegregation, vilket i sig påverkar skolornas elevunderlag. Det finns också fler skolor att välja mellan i större kommuner, vilket i sin tur kan ge olika elevsammansättning i olika skolor.

I glesbygdskommuner finns det mer sällan olika skolor att välja mellan och det finns även färre skolor totalt. Detta påverkar behovet av ett resursfördelningssystem som omfördelar resurser mellan skolor med hänsyn till elevernas bakgrund.

Utbildningsnivå och utländsk bakgrund de vanligaste faktorerna

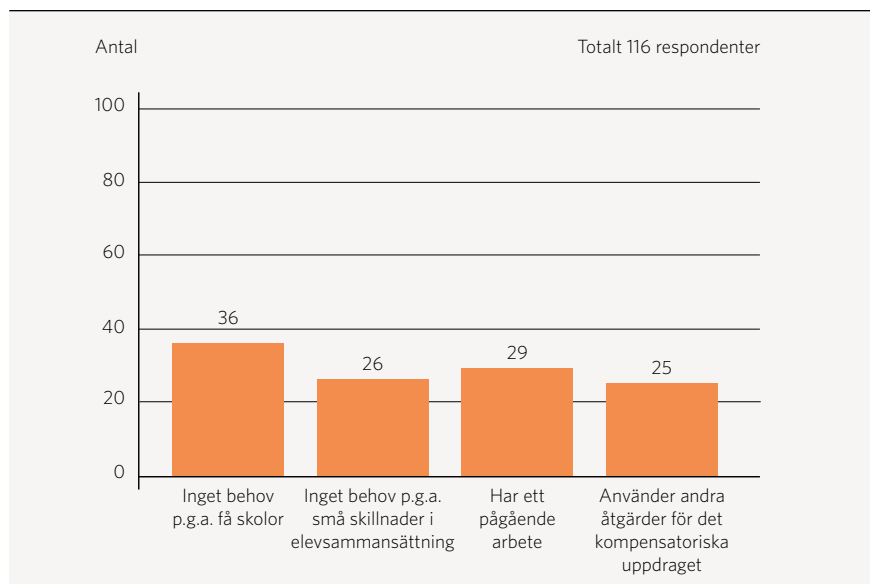
De vanligast förekommande faktorerna i de modeller som kommunerna använder sig av för att omfördela ekonomiska resurser är vårdnadshavarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund. Det senare kan mätas på flera olika sätt, exempelvis om eleven själv är född utomlands, om båda vårdnadshavarna är födda utomlands eller hur länge eleven har vistats i Sverige. Samtliga varianter på faktorn förekommer i de modeller som kommunerna använder sig av.

Andra faktorer som förekommer är elevens kön och huruvida elevens familj uppbär försörjningsstöd eller huruvida eleven bor med båda sina vårdnadshavare. Det finns även kommuner som har med elevens bostadsområde som en faktor i viktningen.

Inte behov av att omfördela i alla kommuner

Drygt fyra av tio kommuner som besvarat enkäten (120 kommuner) uppger att de inte tillämpar någon socioekonomisk resursfördelningsmodell. Majoriteten av dessa (74 kommuner), är mindre kommuner eller glesbygdskommuner. Av storstäderna och kommuner nära dem är det endast ett fåtal (11 kommuner) som inte har en sådan modell.

DIAGRAM 2. Kommuners motiv till att inte ha modell för socioekonomisk resursfördelning i grundskolan (2017/18)



Av dessa kommuner uppger drygt hälften att de inte har behov av att omfördela resurser för att kommunen har få skolor utan några påtagliga skillnader i elevsammansättningen mellan skolorna. Det betyder att de skillnader som en socioekonomisk resursfördelning ska kompensera för, inte finns i dessa kommuner.

Närmare en fjärdedel av dessa kommuner anger att man använder andra åtgärder för att möta det kompensatoriska uppdraget. Exempel på vad detta kan vara finns i den avslutande diskussionen.

I en fjärdedel av kommunerna finns ett pågående arbete med frågan. Detta gäller främst större kommuner (32 procent) men även i mindre kommuner och glesbygdskommuner (24 procent).



Katarina Ståhlkrantz,
barn/utbildningschef.
Mona Ljunggren, ekonom, barn-
och utbildningsförvaltningen.
Foto: Jonathan Bryskhe

Kommunexempel Habo: Tät dialog med rektorer för att ge skolorna rätt stöd

Habo kommun har få grundskolor och dessa har likartad elevsammansättning. Där behövs inte en socioekonomisk aspekt i resursfördelningen. Det stöd som de olika skolorna behöver, beslutas i den täta kontakt som finns mellan förvaltningen och rektorerna.

Habo har 1 800 elever i sina sex grundskolor. Fem skolor är F-6 och den sjätte är en högstadieskola för alla kommunens elever. Det finns ingen fristående skola.

Fördelningen av resurser till skolorna har setts över vid flera tillfällen. I samband med lagändringen 2014 undersökte man särskilt om det behövdes en socioekonomisk aspekt, men eftersom man såg att elevsammansättningen var homogen mellan skolorna behövs

inte detta. Sedan våren 2018 finns det en skola med fler nyanlända än tidigare (det är få sammantaget i kommunen), vilket man från förvaltningen har ögonen på för att se om det kan finnas anledning att se över fördelningsmodellen framöver, om elevsammansättning- en kommer att variera mer mellan skolorna. I samband med det nya riktade statsbidraget för stärkt likvärdighet gjordes en ny genomlysning som pekar i samma riktning som kommunens tidigare utvärderingar.

Idag baseras resursfördelningen på antal elever per årskurs. Det finns en central vikariepool och skolorna får medel i grundfördelningen för vikariekostnader. För modersmålsundervisning och svenska som andraspråk utgår extra resurser. Andelen behöriga lärare är hög och det är inga stora svårigheter att hitta vikarier.

Förvaltningen har en tät dialog med rektorerna, och det stöd som oftast efterfrågas är olika insatser för elever med särskilda behov av stöd, till exempel för att eleven har medicinska behov eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Det finns en central elevhälsa där resurserna riktas om vid behov.

– Vi är inte en så stor kommun så vi känner till de behov som finns och kan på ett enkelt sätt fördela om resurser. Det kan handla både om pengar men även om kompetens, till exempel i elevhälsan, förklarar Katarina Ståhlkrantz, Barn/utbildningschef.

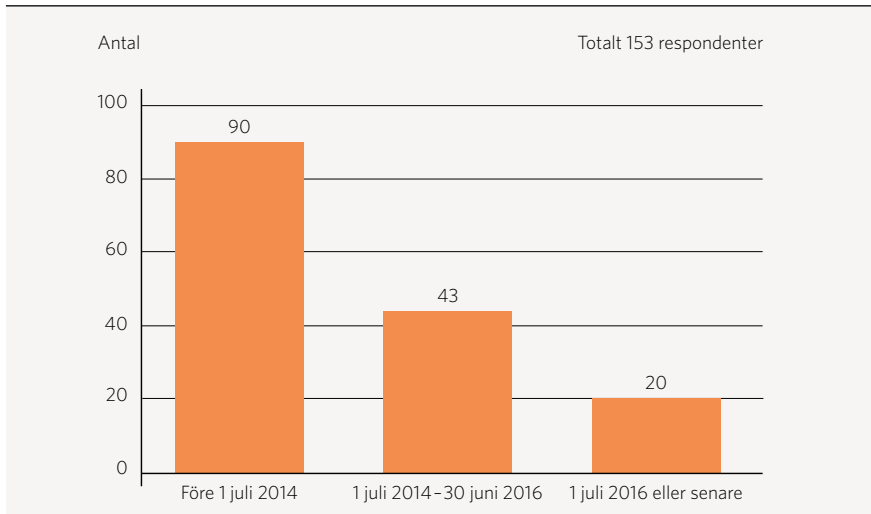
Mona Ljunggren, ekonom, barn- och utbildningsförvaltningen beskriver hur kommunen har inrättat så kallade resultatfonder för att underlätta för skolorna att hantera de olika behov som kan finnas mellan åren.

– I en liten skola kan vissa elevers behov eller andra omständigheter påverka budgeten enstaka år. Därför har varje skolområde möjlighet att använda resultatfonder. Det betyder att varje skola inte behöver gå jämnt upp med budgeten varje enskilt år utan kan gå ihop på 2–3 års sikt. Detta system fungerar väl och olika skolor går både plus och minus enstaka år av olika skäl, men dessa fonder ger möjlighet att möta svängningarna.

Många kommuner har använt socioekonomiska modeller länge

Närmare sex av tio av de kommuner som har någon form av socioekonomisk resursfördelningsmodell, uppger att de hade det även före 2014 då lagkravet på att fördela resurser efter olika förutsättningar och behov infördes. Det handlar i huvudsak om de allra största kommunerna och förortskommuner till dessa. I denna grupp har drygt tre fjärdedelar haft en sådan modell före 1 juli 2014. I övriga kommuner var det drygt hälften.

DIAGRAM 3. Tidpunkt för kommunernas införande av modell för socioekonomisk resursfördelning i grundskolan

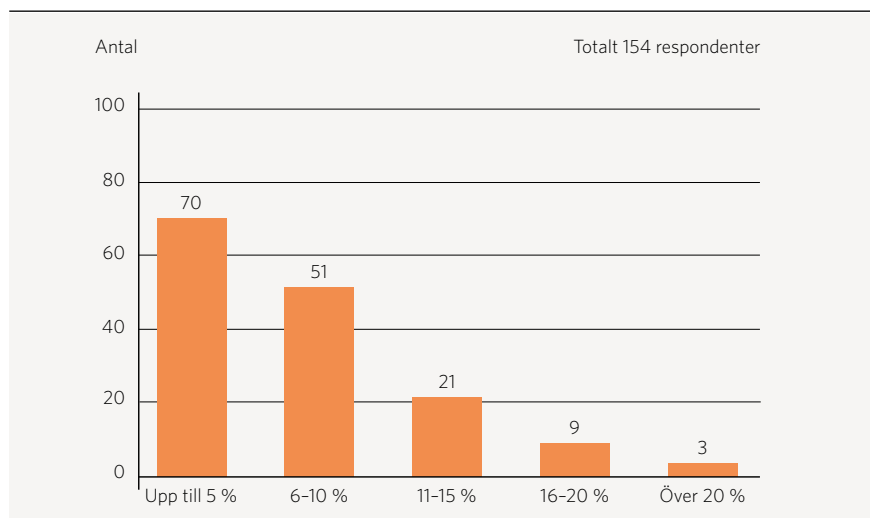


I storstäderna och kommunerna runt dessa är det få som har infört en sådan modell på senare år, eller har ett pågående arbete på området. Det är tydligt att det är denna grupp kommuner som under en längre period har sett behovet av en modell som tar hänsyn till elevernas bakgrund när ekonomiska resurser ska fördelas. I gruppen större kommuner är det en högre andel som har ett pågående arbete med frågan eller har inrättat denna modell efter 1 juli 2016. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har både en lägre andel som har en socioekonomisk modell, och i de fall det finns har de inrättat det efter 2014. En kommun uppger att de har arbetat med socioekonomisk fördelning sedan så långt tillbaka som 1992.

Många kommuner väljer en hög grundnivå och en lägre nivå för omfördelning

Enkäten visar att knappt hälften av de kommuner som använder socioekonomisk fördelning omfördelar upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel omfördelar 6–10 procent, en sjättedel 11–15 procent och resterande över 20 procent.

DIAGRAM 4. Andel av kommunernas resurser som omfördelas utifrån socioekonomiska faktorer gällande grundskolan (2017/18)



De flesta av kommunerna har en resursfördelningsmodell som utgår från en grundnivå vilken beslutas utifrån antal elever och årskurs. Därutöver fördelas resurser i en ofta kallad strukturersättning som baseras på socioekonomiska variabler. Utöver dessa två delar kan det finnas resurser centralt i kommunen för att stödja skolor i olika avseenden, utifrån de lokala behoven och förutsättningarna. Dessa resurser blir därmed ett stöd för det kompensatoriska uppdraget utöver den ekonomiska resursfördelningsmodellen.

Hur stor andel som omfördelas skiljer sig åt mellan kommuntyperna. För större städer är det vanligast att omfördela 6–10 procent, medan upp till 5 procent är vanligare bland såväl de största som de minsta kommunerna.

Kostnaderna för en enskild skola beror på en rad faktorer, som kan variera inom och mellan kommuner. Statskontoret visar till exempel att den så kallade glesbygdsfaktorn är det som har den största förklaringsfaktorn när det gäller en kommuns skolkostnader.¹⁰

Not. 10. Statskontoret (2013).

Skillnader kan även finnas inom en kommun. Hur stor andel av medlen som omfördelas beror på bland annat på hur stora grundkostnaderna för att driva skolor i kommunen är, samt hur stora skillnaderna är i elevsammansättningen mellan skolorna. Det samma gäller för förskolan.

I ett fåtal kommuner anges att en betydande del av budgeten omfördelas. Samtidigt som en hög andel ger stora resurser att omfördela är det inte därmed säkert att omfördelningseffekten mellan skolorna blir större än om en mindre andel medel avsätts för att kompensera för elevernas bakgrund.



Susanne Ståhlberg, samordnande controller vid Utbildningsförvaltningen.

Bo Karlsson, tf gymnasiechef.

Foto: Eva-Lena Arefäll

Kommunexempel Botkyrka: Mindre omfördelas men vassare träffsäkerhet

I Botkyrka har skolans kompensatoriska uppdrag varit prioriterat under lång tid. Det var den kommun i enkäten som svarade att man omfördelar störst andel av resurserna utifrån elevernas bakgrund.

Under 2017 utvärderades resursfördelningen i kommunen. Syftet var att stärka likvärdigheten och öka måluppfyllelsen. Det konstaterades att elevernas bakgrund inte avspeglades i tillräckligt hög grad i skolornas budget, trots den stora andel av resurserna som fördelades. Därför har fördelningen av ekonomiska resurser förändrats för att mer träffsäkert anpassas till skolornas skilda förutsättningar. Kommunen har använt fler socioekonomiska bakgrundsvariabler än tidigare utifrån påvisade statistiska samband med elevernas skolresultat. Den förändring som genomförts inför höstterminen 2018 betyder att skolornas grundbidrag (samma belopp per elev till alla skolor utifrån antal elever i olika årskurser) ökar något, medan en

något mindre andel av resurserna fördelas genom strukturbidraget (baserat på den socioekonomiska elevsammansättningen).

Den nya behovsbaserade modellen ger mer utslag. Med andra ord ökar skillnaderna i resurstilldelning mellan skolor med olika elevunderlag, samtidigt som andelen resurser som fördelas utifrån socioekonomiska variabler minskar. Detta betyder att även om alla skolor fortsättningsvis får del av strukturbidraget, varierar dessa summor i högre grad mellan skolorna. På samma gång har kommunen förändrat så att förskolan, förskoleklassen och grundskolan får resurser utifrån samma bakgrundsvariabler. Avsikten är att en mer träffsäker omfördelning ska öka måluppfyllelsen totalt.

Inför förändringen, som ledde till en höjd nivå för grundbidraget, undersöktes vilken grundnivå som alla skolor behöver för att klara sitt uppdrag utifrån timplanen, ledning, elevhälsa med mera. Samtidigt övervägde förvaltningen vilka kompensatoriska åtgärder som kräver ökad finansiering och vilka som kan genomföras genom andra förändringar.

– Det kompensatoriska uppdraget innehåller många olika delar. Allt kostar inte pengar, men det är värt att tydliggöra vad som gör det, för att kunna fördela resurser på ett träffsäkert sätt, menar Susanne Ståhlberg, samordnande controller vid Utbildningsförvaltningen.

Det är genom kvalitetsarbetet som man fångar vilka kompensatoriska åtgärder som behövs i den enskilda skolan. I den nya modellen har kommunen lagt in tydligare krav på dialog för att följa upp vad skolan behöver, vilka åtgärder som rektorn har vidtagit och en bedömning av vad dessa åtgärder har lett till.

– För rektorn är strävan efter stärkt likvärdighet någon som man ständigt lever med, säger Bo Karlsson, tf gymnasiechef som varit med och utformat den nya modellen. Det är inget som enbart är på tapeten när de gäller fördelningen av strukturreсурserna.

Kontinuerligt arbete att hitta träffsäkra modeller

Enkätundersökningen fokuserar inte explicit frågan om uppföljning och utvärdering av resursfördelning. Det är dock något som flera kommuner själva tar upp i de öppna kommentarsfälten. De beskriver hur de justerat sina resursfördelningsmodeller genom att tillföra eller ta bort faktorer i viktningen för att uppnå bästa möjliga träffsäkerhet. Det vill säga, kommunerna vill säkra att de omfördelar på grunder som gör att resurserna hamnar där de kan göra mest nytta. Detta illustrerar att resursfördelning är ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Det finns inte en generell modell som passar i alla kommuner, vid alla tidpunkter.

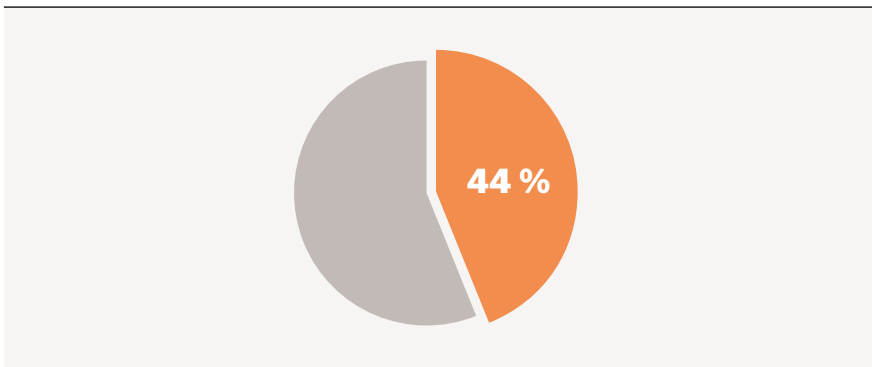
Vidare pekar flera kommuner i sina kommentarer till enkäten på att det är svårt att mäta och utvärdera vilka effekter som resursfördelningen på socioekonomiska grunder ger. Samtidigt är uppföljning och utvärdering av de olika modellerna väsentligt för att se vilka effekter en omfördelning kan ge. Det är dock inte säkert att sådana utvärderingar kan göras direkt genom att mäta elevernas resultat utan kvalitativa utvärderingar behövs som komplement för att fånga de dimensioner som det kompensatoriska uppdraget innehåller.

I denna rapport ges exempel på kommuner som har utvärderat sina system, men den innehåller ingen samlad bild av sådana utvärderingar och deras resultat. Det är dock en viktig fråga för fortsatt utveckling.

Många kommuner omfördelar även mellan förskolor

Närmare 45 procent av de svarande kommunerna uppger att de har en modell för socioekonomisk resursfördelning för förskolan.

DIAGRAM 5. Andel kommuner i landet som har modell för socioekonomisk resursfördelning för förskolan (2017/18)



De kommuner som har behov av att omfördela resurserna utifrån elevernas bakgrund har det ofta i såväl förskola som förskoleklass och grundskola. Det kan även vara så att boendesegregationen kan ge än större genomslag i förskolan, eftersom närhet till förskolan kan vara en viktigare parameter än närheten till skolan från det att barnen blir äldre och lättare kan röra sig över större områden. Det kan vara ett skäl att fördela resurser utifrån socioekonomisk bakgrund även i förskolan.

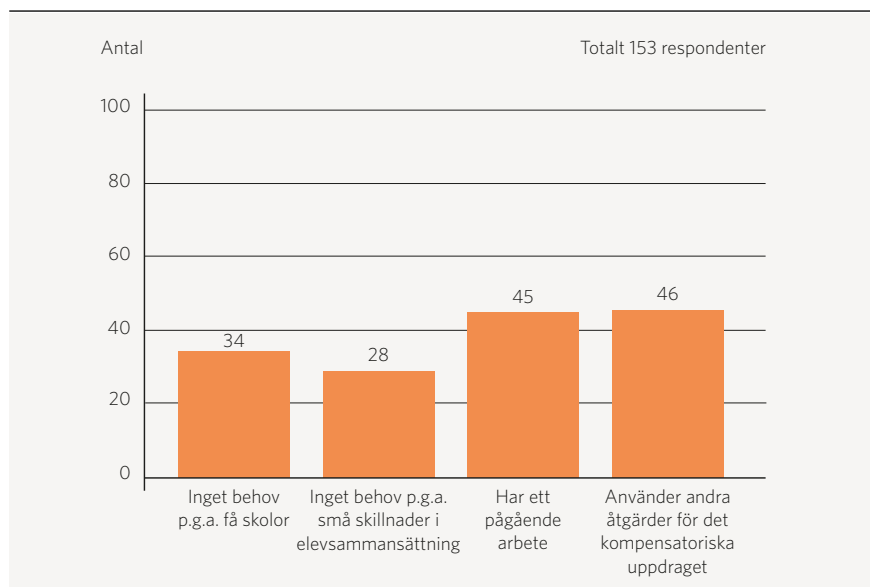
Denna skolform är dock mindre synlig i den diskussion som finns. Det kan bero på att förskolans resultat inte är lika enkla att belysa, vilket gör att en eventuell skillnad mellan olika förskolor inte blir lika tydlig. Det kan även handla om att grundskolan har stort generellt utrymme i debatten även i de fall då andra utbildningsformer är lika berörda. Även för förskolan ser vi dock att socioekonomisk resursfördelning sker i större utsträckning än vad som ofta hävdas i debatten.

Omfördelning av resurser i förskolan vanligast i större kommuner

I förskolan är det vanligast med en socioekonomisk modell bland storstadskommuner, större kommuner och kommuner som ligger nära dessa. Här har drygt hälften av kommunerna en sådan modell. Bland mindre kommuner är det en tredjedel.

En fjärdedel av de små kommunerna anger att en modell inte behövs eftersom det finns få förskolor i kommunen.

DIAGRAM 6. Kommuners motiv till att inte ha modell för socioekonomisk resursfördelning i förskolan (2017/18)



Ytterligare en femtedel av de småkommunerna anger att det inte finns skillnader i sammansättningen av barngrupperna som motiverar en omfördelningsmodell. De kommuner i storstadsområdena som inte har en socioekonomisk resursfördelning anger ofta att de istället använder andra åtgärder för det kompensatoriska uppdraget. Nästan en tredjedel av kommunerna har pågående arbete på området, här är det lika stor andel oavsett storlek på kommunen.¹¹

Det är sammanfattningsvis färre kommuner som har en socioekonomisk resursfördelningsmodell i förskolan än i förskoleklass och grundskola. Dock är det fler kommuner som svarar att man har ett pågående arbete med frågan, vilket kan tolkas som att andelarna kommer att vara mer lika mellan skolformerna framöver.

Not. 11. Tidigare har även Skolinspektionen (2016) konstaterat att det främst var större kommuner som hade en socioekonomisk fördelningsmodell för förskolan. De redovisar att omkring två tredjedelar av kommunerna inte uttryckligen tog hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund i sin fördelning av resurser. Det är en lägre andel än vad som framkommer i denna enkät. Det beror sannolikt på att SKL:s enkät har en något högre svarsfrekvens, men framför allt ligger förklaringen i de kommuner som har infört en sådan modell mellan de två mät-tillfällena. En sjättedel av de kommuner som uppger att de har en sådan modell i SKL:s enkät har infört den efter 1 juli 2016, och Skolinspektionens undersökning gjordes hösten 2015.



Peter Fahlander, utredande controller.
Malin Eriksson, chef för avdelningen för Ekonomi och styrning vid utbildningsförvaltningen.
Foto: Bodil Båvner

Kommunexempel Stockholm: Resurser utifrån elevernas bakgrund ger en mer stabil utgångspunkt – sedan är kvalitetsarbetet avgörande

Stockholm har använt sig av en socioekonomisk faktor i sin resursfördelning för grundskolan i tio år (sedan 2007) och ser att det ger skolorna samma ”basplatta”, oavsett elevunderlag. Men utan ett gediget kvalitetsarbete och genomtänkt användning av resurserna slår elevernas bakgrund ändå igenom. En kompensatorisk resursfördelning behövs, men är endast en pusselbit för att nå goda resultat i skolan.

Den resursfördelningsmodell som Stockholm använder sig av är genomarbetad, om än komplex, och har legitimitet hos rektorerna.

– Alla känner sig trygga i att detta är en modell som är ändamålsenlig, och det finns en stor samsyn mellan partierna att det behövs åtgärder för att motverka segregationens effekter, menar Peter Fahlander, utredande controller. Han menar att det är en förklaring till att modellen har förändrats så pass lite över de dryga tio år den har funnits.

Stockholm har utvärderat modellen i flera omgångar och bland annat undersökt vad pengarna använts till och vilka effekter det har haft. Det är tydligt att de extra resurserna i sig inte är en garant för bättre resultat, utan det handlar om hur man använder pengarna. Att ge lite mer till alla ger föga effekt. Tydliga, genomtänkta satsningar ger större effekt.

Den viktigaste lärdomen är, enligt flera rektorer i kommunen, att de extra ekonomiska resurserna gör att de kan anställa flera med-

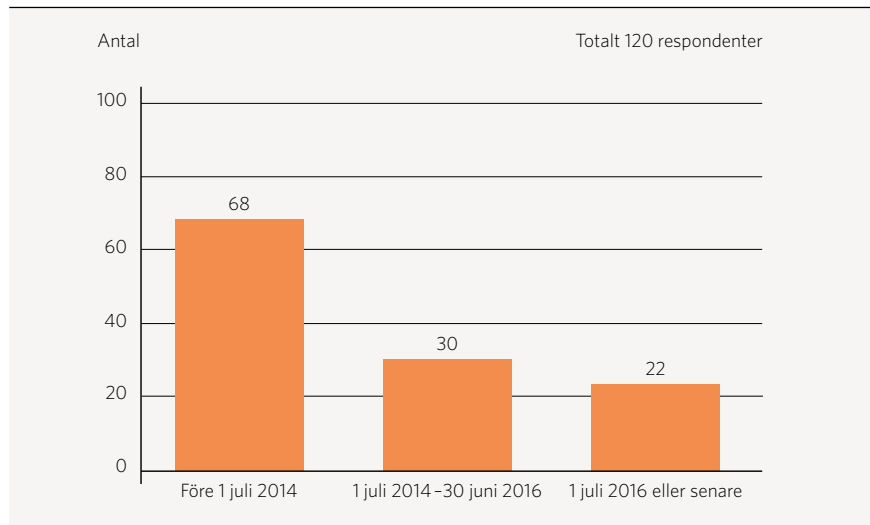
arbetare och därmed ”höja golvet” för de skolor som har elevsammansättning med sämre bakgrundsförutsättningar. Därmed blir utgångspunkten för elever på dessa skolor mer lik den för elever på andra skolor. Det medför till exempel större trygghet och fler sociala och kulturella aktiviteter på dessa mer ”utsatta” skolor, som elever vid andra skolor mer ofta i högre grad får med sig hemifrån. Det är inte sådant som omedelbart ger effekt i högre meritvärden, men det är en viktig aspekt för skolans sociala mål.

– Det som vi ser tydligast hänger samman med om resultaten förbättras är om man arbetar långsiktigt och genomtänkt med sitt kvalitetsarbete. När de satsningar som görs är på de områden som man har identifierat som svaga, så ser man hur de påverkar resultaten, menar Malin Eriksson, som är chef för avdelningen för Ekonomi och styrning vid utbildningsförvaltningen. Det är vanligt med flerlärarsystem och satsningar på elevhälsa, och vi ser att när dessa görs utifrån en systematik och ett undersökande arbetssätt, det är då som de ger bäst resultat.

Likartade mönster för variabler och tid för införande men lägre omfördelning i förskolan

Över hälften av kommunerna som uppger att de har en modell för socioekonomisk resursfördelning för förskolan har haft en sådan modell före förändringen i skollagen 2014.

DIAGRAM 7. Tidpunkt för kommunernas införande av modell för socioekonomisk resursfördelning i förskolan

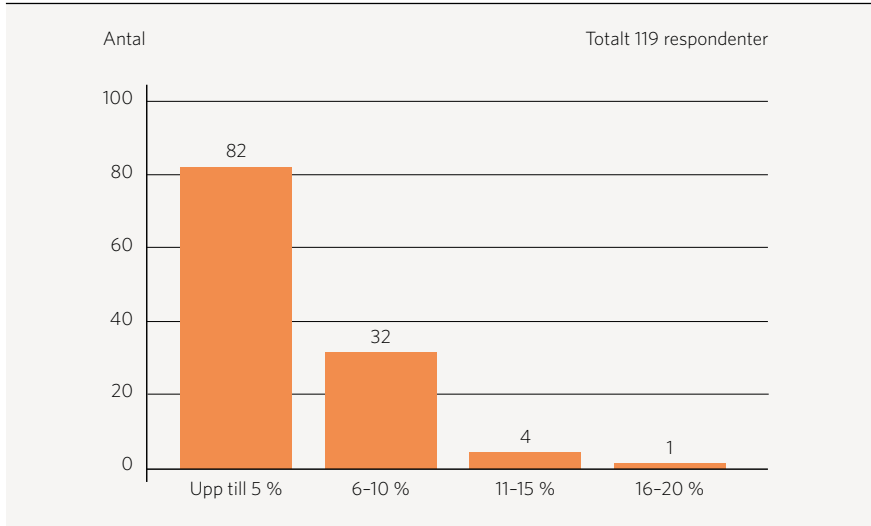


En sjättedel har infört modellen de allra senaste åren. Ju större stad, desto vanligare är det att modellen har funnits länge. Bland storstadsgruppen och närliggande kommuner är det två tredjedelar som har haft en modell sedan före 1 juli 2014. En knapp fjärdedel av de minsta kommunerna har infört modellen efter 1 juli 2016, medan det endast rörde ett fåtal av storstadsgruppen.

Den klart vanligaste variabeln är vårdnadshavares utbildningsnivå, som nio av tio kommuner har med i beräkningsgrunden. Olika aspekter av utländsk bakgrund är också vanliga liksom förekomsten av försörjningsstöd i familjen. Barnets kön är med i modellen hos en knapp tredjedel av de undersökta kommunerna.

I förskolan är det vanligare än för förskoleklassen och grundskolan med en lägre andel av resurserna som omfördelas. Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna fördelar mindre än 5 procent av medlen medan de flesta övriga omfördelar 6–10 procent. Ett fåtal omfördelar 11–15 procent. Det finns mindre skillnader mellan kommungrupperna, men det är fler bland mindre kommuner som fördelar 6–10 procent (30 procent mot 18 procent).

DIAGRAM 8. Andel av kommunernas resurser som omfördelas utifrån socioekonomiska faktorer gällande förskolan (2017/18)





Helen Nyman, ekonomichef
på förvaltningen.
Kimmo Räihä, senior
controller på förvaltningen.
Foto: Malmö stad

Kommunexempel Malmö: Starkt stöd i Malmö för att olika skolor får olika stora resurser

Malmö bildade en gemensam grundskolenämnd år 2013. I samband med det beslutades om en resursfördelningsmodell där en strukturersättning ingår.

Grundskoleförvaltningen bedömer att den andel resurser som avsätts för omfördelning enligt strukturersättningen är rimlig. Det är viktigt att den grundersättning som skolorna får och som är densamma för alla är tillräcklig för att bedriva den verksamhet som ska bedrivas enligt läroplan och timplaner. Här ser förvaltningen att lågindexskolorna, som är de som får minst kompletterande resurser genom strukturersättningen, i flera fall är sårbara och har små marginaler för extra insatser som kan behövas även där.

Gediget förarbete är en framgångsfaktor och ger legitimitet

Redan vid införandet beslutades att modellen skulle utvärderas och resultaten av utvärderingen, som presenterades våren 2018, visade att strukturersättningen främst har använts till olika slags personalförstärkningar. Man ser att ett antal högindexskolor har förbättrat sina resultat, en del avsevärt, men sammantaget slår elevernas bakgrund fortfarande igenom på resultaten mellan de olika skolorna. Samtidigt skapar den omfördelning av resurserna som görs via strukturersättningen förutsättningar för kompensatoriska insatser i bredare bemärkelse, och detta syns inte alltid direkt i höjda kunskapsresultat.

Den utvärdering som gjorts visade att det finns ett starkt stöd för att skolor får olika mycket pengar via resursfördelningsmodellen och att även om inte alla är insatta i modellen i detalj så anses den tillräckligt begriplig.

I utvärderingen betonas att det inte finns några enkla samband mellan resurser och resultat utan att det är vad skolan gör med sina pengar som har betydelse. Modellen har hög legitimitet hos rektorerna och har hög träffsäkerhet, vilket indikerar att modellen innehåller rätt antal och rätt typ av variabler. Helen Nyman, ekonomichef på förvaltningen, menar att ett grundligt förarbete och implementering är framgångsfaktorer för modellen. Till andra kommuner som vill införa en liknande modell eller stärka inslaget av resursfördelning utifrån elevernas bakgrund har hon tydliga råd:

- Testkör systemet! Det är viktigt att det inte kan slå för mycket mellan läsåren för en enskild skola, man måste ha stabilitet i förutsättningarna. Man behöver simulera hur det blir för olika skolor till exempel beroende på vilka parametrar man använder, hur stor del av resurserna det ska vara, dämpningsmekanismer med mera.

- Man måste ha ett tillräckligt gott statistiskt underlag så att man vet vad man gör. En skola behöver veta på förhand hur resursfördelningen blir. När man inför ett system behövs det gott om tid för förankring och genomförande.

Man behöver även vara medveten om att det är en omfördelning av medel som sker. Några kommer få mer och några mindre. Man behöver i förväg fundera över hur man hanterar den omställning som kan behövas när det införs en omfördelning. Kanske behöver systemet fasas in över några år? Som alltid måste de som ansvarar för systemet se till helheten och långsiktigheten.

Socioekonomiskt viktade resurser – en del för att åstadkomma likvärdighet

En kompensatorisk resursfördelning är en av de åtgärder som behövs i Malmö, men det är långt ifrån den enda som skapar en likvärdig skola. De större resurserna ger högindexskolorna större möjligheter att anställa fler vuxna i skolan som kan ge ökad trygghet, ökade möjligheter till stöd etc. Men för att detta ska omsättas i förbättrade resultat krävs det samma åtgärder som på alla skolor – ett gott kvalitetsarbete, skickliga medarbetare och stöd till skolorna inom de konkreta områden som behöver utvecklas och förbättras.

– En kompensatorisk resursfördelning ger en grund för att skolorna ska kunna ge olika elevgrupper det som de behöver. Den möjliggör de satsningar som behövs. Sedan är det även annat som behövs, en hög finansiering ensam löser inte problemen, menar Kimmo Räihä, senior controller på förvaltningen.

Förvaltningen stödjer skolorna i deras kvalitetsarbete, och det är i det som det blir tydligt vilka yrkesgrupper som kan behövas på olika skolorna. Det kan handla om socialpedagoger, elevkoordinatorer, förstärkt elevhälsa med mera. Även skolledningen har förstärkts på flera håll, vilket behövs bland annat för att många av eleverna har en situation som innebär komplexa elevärenden och mycket kontakter med vårdnadshavare.

– Ledarskapet är centralt. Vi har nyligen infört en ordning med en administrativ chef på minst halvtid på alla skolor, berättar Kimmo Räihä. För att en skola ska utvecklas behöver man satsa på ledarskapet, på alla nivåer.

Att få till en god resursfördelning är en av pusselbitarna för att skolan ska kunna verka kompensatoriskt. Det gäller att som huvudman se helheten och hålla ihop systemets olika delar, avslutar Helen Nyman.

v. 39

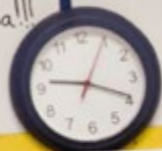
klass-
årddar
aki
like

läxor

Matte till
onsdag
Engelska
och SO till
fredag

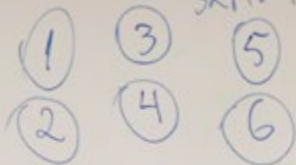
Vikingatest
27/9

na!!!



Rita av en fågel!

- skissa med blyerts
- Färglägg sedan
- Välj 3-4 fakta om fågeln
skriv i ditt NO häfte



Tisdag
1/10

lyst läsning
NO

RAST

Idrott

Lunch/rast

SU

Slut. 14⁰⁰

Mellis ^{Pa3} st



Avslutande diskussion

Det är huvudmannen som ytterst ansvarar för att alla barn och elever ges likvärdiga möjligheter att nå målen för utbildningen. Alla kommuner har därmed ansvar för att analysera om det i kommunen finns socioekonomiskt betingade skillnader i barns och elevers möjligheter att lyckas med detta.

Om så är fallet är nästa fråga om en ekonomisk resursfördelning som tar hänsyn till barns och elevernas bakgrund är lösningen på problemet. Då kan en sådan modell behövs införas. Om det inte finns systematiska skillnader, eller om andra insatser bedöms mer ändamålsenliga, så är det mer motiverat att vidta andra åtgärder.

Omfördelning ska göras vid behov

Denna rapport bekräftar att socioekonomisk resursfördelning inte är någon ny företeelse. Tvärtom har många kommuner tillämpat detta länge, eftersom de har haft och har behov av att differentiera fördelningen av ekonomiska resurser mellan olika förskolor och skolor.

Men likaväl som det finns kommuner som har uppenbara skäl att tillämpa en socioekonomiskt viktad resursfördelning, finns det kommuner som *inte* har behov av att göra så. Detta väcker frågan om hur motiverat det är att ha en generell reglering i skollagen som säger att *alla* kommuner ska differentiera resurserna utifrån socioekonomiska faktorer.

Enkätresultatet visar att många kommuner som använder sig av viktad resursfördelning har gjort så under lång tid. Särskilt gäller detta de större kommunernas städer och förorter till dessa. I sådana kommuner har det ofta pågått ett mångårigt kontinuerligt arbete med att utarbeta, följa upp och justera modeller för att omfördela resurser på ett träffsäkert och ändamålsenligt sätt.

Ett kompensatoriskt arbete kan även ske på andra sätt

För en kommun utan systematiska skillnader i barn- och elevsammansättningen på förskolor och skolor kan det ifrågasättas om det finns behov av att omfördela resurserna utifrån socioekonomiska faktorer. Flera av de kommuner som i enkäten uppger att de inte tillämpar en modell för socioekonomiskt viktad resursfördelning motiverar detta med att de helt enkelt inte har behov av detta. Det kan, som kommunexemplet från Habo illustrerar, handla om att en analys av situationen i kommunen visar att sammansättningen av elever på kommunens grundskolor är homogen i socioekonomisk bemärkelse, och att det därför saknas behov av att omfördela resurserna utifrån sådana faktorer.

I sådana fall kan det finnas behov av att arbeta med det kompensatoriska uppdraget på andra sätt, som i sammanhanget kan vara mer ändamålsenliga. Det kan exempelvis, som kommunföreträdaren från Habo beskriver, handla om ett arbete med en central elevhälsa och satsningar på en central vikariepool, samt att extra resurser vid behov riktas till skolorna för exempelvis modersmål och särskilt stöd.

En annan aspekt av det kompensatoriska uppdraget som är angelägen att påminna om, och som inte handlar om ekonomiska resurser, är vikten av höga förväntningar. Genom forskning och dokumenterad erfarenhet från både Sverige och andra länder vet vi att förväntningar har stor betydelse för verksamheten, något som i en förlängning elevers skolresultat. Det är väsentligt att arbeta med att skapa höga förväntningar på alla elever, och se till att det finns såväl stöd som utmaningar för eleverna att nå målen.

De intervjuade kommunföreträdarna talar även alla om huvudmannens ansvar för att ge skolor det stöd som just den enskilda skolan behöver, och hur detta stöd finns utöver de resurser som fördelas direkt till skolorna. Sådana resurser finns ofta centralt i kommunen, för att kunna riktas till de skolor som behöver, även under året.

Det kan handla om ett tillfälligt stöd för vissa elever, eller någon som är på plats i skolan för att stödja en förändring, till exempel ett nytt arbetssätt, en ny organisation eller förändringar som enskilda elevers behov kan föra med sig. Vanligt förekommande är att centrala resurser finns för kompetensutveckling på olika områden, vilket används för att stödja en likvärdig skola i kommunen, och riktas till de skolor som behöver. Sådana behov blir tydliga genom kommunens kvalitetsarbete och den dialog som finns med rektorerna.

Att på olika sätt stödja rektorerna och utveckla ledarskapet samt arbeta för att lärarkompetensen fördelas på det sätt som bäst stödjer likvärdighet är andra områden för kommunernas kompensatoriska arbete.

Enkäten innefattade frågor specifikt om socioekonomisk resursfördelning. Det betyder att de behov som följer med individuella behov som till exempel funktionsvariationer inte omfattas av vår undersökning. Sådana behov kan mötas genom särskilda tilläggsbelopp eller genom stöd på annat sätt. Flera av de kommuner som vi talat med anger även att de ger särskilt stöd till skolor med nyanlända elever, utöver det som följer med att denna variabel finns med i resursfördelningsmodellen. Det är exempel på att rikta stöd utifrån elevernas behov, som lagen anger, men som inte är med i de data som redovisas i enkäten.

Skillnader kan bero på annat än socioekonomisk bakgrund

Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att skillnader mellan olika verksamheter avseende behov, förutsättningar och resultat även kan ha sin förklaring i andra omständigheter än barn- och elevgruppernas socioekonomiska sammansättning.

Förskolor och skolor kan exempelvis ha olika förmåga att bedriva en god verksamhet utifrån de ekonomiska resurser de har beroende på organisation, förhållningssätt och skicklighet hos såväl ledningen som medarbetarna. Sådana skillnader kan inte en socioekonomisk viktad resursfördelning kompensera för. Det behövs istället andra slags åtgärder för att främja likvärdighet och verksamheter med hög kvalitet.

Det kan exempelvis handla om att förskolan eller skolan behöver extra stöd från sin huvudman för att stärka sitt kvalitetsarbete och den egna förmågan att bedöma hur tillgängliga resurser används på bästa sätt. Det kan också handla om riktade kompetensstärkande insatser för både medarbetare och och ledning.

Finns förklaringar till att en förhållandevis liten andel viktas

Resultatet av enkäten visar att det är en förhållandevis liten andel av den totala budgeten för skola och förskola som omfördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Som nämnts tidigare i rapporten är detta något som också påpekats i tidigare rapporter av exempelvis Skolverket och Skolinspektionen. Det finns dock förklaringar till att en till synes liten andel av kommunernas budgetar viktas.

En stor del av de resurser som fördelas till skolor och förskolor behöver vara lika för alla. Uppdraget är i grunden detsamma för alla verksamheter, sett till läroplaner och andra styrande författningar. Detta återspeglas också i de modeller som beskrivs i redovisade kommunexempel där begrepp som ”grundersättning” och ”grundbidrag” används för att beskriva den del av de

ekonomiska resurserna som just fördelas lika. I grundskolan handlar det till exempel om en bemanning för det minsta antal timmars undervisning i de olika ämnen som ska anordnas enligt timplanen. Det behövs tillräckliga resurser på alla grundskolor för detta.

En socioekonomiskt viktad omfördelning av resurser handlar om att – utöver en sådan grundtilldelning – kompensera för systematiska skillnader i elev- eller barnsammansättningen. Kommunföreträdare från Stockholm uttrycker det som att dessa extra resurser är ett sätt att ge alla skolor möjlighet att nå samma ”basplatta”, oavsett elevunderlag. I praktiken kan det handla om att en del förskolor och skolor – baserat på barn och elevgruppernas socioekonomiska sammansättning – behöver ha högre personaltäthet, men också att det kan finnas anledning att göra andra kompensatoriska insatser.

Det är också viktigt att komma ihåg att den totala andelen resurser i en kommun som omfördelas är en sak. Graden av omfördelning är en annan. Som exempel kan nämnas en av de kommuner, en av de största i landet, där de omfördelar cirka tio procent av budgeten. I detta fall innebär omfördelningsgraden att grundskolorna får mellan 1 000 kr och 30 000 kr per elev i socioekonomiskt viktad ersättning.

De kommunröster som redovisas i rapporten är eniga om att omfördelning är bra men, att extra ekonomiska resurser i sig inte löser några problem. Det är vad pengarna används till som är det viktiga. Detta visar på betydelsen av att föra en faktabaserad diskussion om hur stor andel av de totala resurserna som kommunerna kan förväntas omfördela utan att detta får negativa konsekvenser för de verksamheter som har mer gynnsamma förutsättningar. Men också hur stor andel resurser som det är motiverat att omfördela med tanke på att de ska kunna omsättas på ett ändamålsenligt sätt.

Svårt att utvärdera effekter av viktade resurser

Flera kommuner har i sina kommentarer till enkäten påpekat att det är svårt att utvärdera effekterna av en socioekonomisk resursfördelning. Det är de totala resurserna som är utgångspunkten när en enhet och dess ledning planerar sin organisation, lägger budgeten för sin verksamhet och följer upp resultaten. Den socioekonomiskt viktade ersättningen är en av flera beståndsdelar i en skolas eller förskolas totala resurser.

Det kan därför vara svårt att urskilja och att redogöra för hur just den socioekonomiskt viktade delen av resurserna har använts och vilka effekter som detta givit. Men det bör vara möjligt, om utgångspunkten är att beskriva det som förskolan eller skolan har gjort eller gör tack vara denna ersättning. Eller omvänt – det som inte skulle ha gjorts om skolan saknat de viktade resurserna.

En annan utmaning är hur långt det är möjligt att isolera effekterna av just de insatser som de socioekonomiskt viktade resurserna möjliggör, från andra aktiviteter. Här kan de många olika riktade statsbidrag som idag finns för specifika ändamål göra det ytterligare komplicerat att skilja ut vilka insatser som möjliggörs av vilken beståndsdel i en förskolas eller skolas totala resurser, och vilka effekter som de olika insatserna har.

Motsvarande svårigheter och utmaningar bör rimligen uppstå när det gäller att utvärdera vilka effekter det har att fördela riktade statsbidrag till kommuner och fristående huvudmän utifrån socioekonomiska faktorer. Att fördela de bidragsramar som huvudmännen kan söka eller rekvirera på det sättet har flera fördelar, men frågan kvarstår om hur långt det är möjligt att utvärdera effekterna av socioekonomiskt viktade resurser och resurstillskott.

Hur resurserna används är avgörande

Att det kan vara svårt att mäta och bedöma effekterna av att tillämpa socioekonomiskt viktad resursfördelning innebär dock inte att en kommun ska avstå från att tillämpa en sådan modell. Tvärtom – väl utformad är socioekonomiskt viktad fördelning av resurser ett kraftfullt verktyg för att utjämna skillnader i förutsättningar.

De kommunexempel som redovisas i rapporten visar hur en kompensatorisk fördelning av resurser kan bidra till ökad likvärdighet och kvalitet i förskolor och skolor, men att det även finns andra sätt för kommuner att arbeta med sitt kompensatoriska uppdrag. Det är kommunens förutsättningar, och behoven på dess förskolor och skolor, som ska avgöra huruvida en socioekonomiskt viktad resursfördelning är ett adekvat kompensatoriskt verktyg eller inte, och hur det i så fall ska utformas.

En differentierad resursfördelning leder inte automatiskt till ökad likvärdighet, utan att det ytterst är *hur* resurserna används som spelar den avgörande rollen.

BILAGA 1: METOD

Enkätens genomförande

Enkäten har genomförts i två omgångar under 2017 och 2018. Hösten 2017 ingick frågebatteriet om socioekonomisk resursfördelning i en omfattande enkät som också inkluderade andra frågeområden (kompetensförsörjning och samverkan inom gymnasieskolan). I detta skede riktade sig enkäten till ansvariga för förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer.

Våren 2018 fattades beslut om att särskilt fokusera frågan om socioekonomisk resursfördelning. Det skickades ut en särskild påminnelse ut avseende detta frågebatteri till de kommuner som inte besvarat frågorna i den första enkäten.

I samband med påminnelsen avgränsades enkäten till att fokusera förskolan, förskoleklassen och grundskolan. Detta då tilldelningen och fördelningen av resurser inom gymnasieskolan på flera sätt skiljer sig från övriga skolformer och som en följd av detta behöver hanteras separat. Därutöver visade de preliminära resultaten, baserade på den första enkätomgången, att det var mer vanligt förekommande att kommuner tillämpade socioekonomiska resursfördelningsmodeller i förskolan, förskoleklassen och grundskolan, i jämförelse med gymnasieskolan.

Bearbetning och analys av data

Resultaten från den första enkätomgången och påminnelseomgången har sammanförts och analyserats samlat. I analysen har kommunerna delats in i tre grupper:

- a) storstadskommun samt närliggande kommuner
- b) större kommuner och närliggande kommuner
- c) mindre tätorter och glesbygdskommuner

TABELL 1. Antal svarande per kommungrupp

	Förskola	Förskoleklass	Grundskola
Storstadskommun samt närliggande kommuner	45	43	44
Större kommuner och närliggande kommuner	104	100	103
Mindre tätorter och glesbygdskommuner	133	129	130
Totalt:	282	272	277
Svarsfrekvens:	97 procent	94 procent	96 procent

Svarsfrekvens

Enkäten har en hög svarsfrekvens (se tabell 1). Av landets 290 kommuner har 282 besvarat enkäten om förskolan, 272 enkäten om förskoleklass samt 277 enkäten om grundskolan. Svarsfrekvensen är hög på samtliga frågor, även om det finns viss variation. Vilka följdfrågor som har besvarats varierar något mellan skolformerna.

Referenser

OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*

OECD (2012): *School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts*. OECD Education Working Paper no 74

Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan.*

Ger kommunerna alla elever möjlighet att nå målen?, Kvalitetsgranskning

Skolinspektionen (2016): *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan,*
Kvalitetsgranskning

Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*

Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*, Kvalitetsgranskning,
Rapport 2014:01

Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*

Skolverket (2011): *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv,*
Rapport 365

Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*
Rapport 330

Statskontoret (2013) *Resurserna i skolan*. Rapport 2013:10

Tidigare publikation från SKL

SKL (2014): *Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra,*
Sveriges Kommuner och Landsting

FOKUS PÅ

Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola

Denna rapport fokuserar kommuners användande av socioekonomiskt viktad resursfördelning. I rapporten presenteras en nulägesbild av i vilken utsträckning kommuner använder sig av socioekonomiska resursfördelningsmodeller inom skolan och förskolan, vilka faktorer som är vanligast att grunda fördelningen på samt hur stor andel av de ekonomiska resurserna som omfördelas.

Det ges också konkreta exempel på hur några kommuner arbetar med frågan, liksom exempel på att en kommun kan välja andra sätt att kompensera för skillnader än genom socioekonomisk viktad resursfördelning.

Rapporten har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Vi hoppas att skriften bidrar till en saklig och faktabaserad diskussion om användningen av socioekonomisk resursfördelning som verktyg för att åstadkomma ökad likvärdighet.

ISBN 978-91-7585-697-1

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skl.se