

RAPPORT 330

2009

# Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?





Resursfördelning  
utifrån förutsättningar  
och behov?

Beställningsadress: Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm.  
Tel: 08-690 95 76, Fax: 08- 690 95 50, e-post: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 09:1107  
ISSN: 1103-2421  
ISRN: SKOLV-R-330-SE

Omslagsfoto: SXC  
Grafisk produktion: Fryklunds  
Tryck: Davidsons Tryckeri AB, 2009

## Förord

Det finns ingen idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa. Men varje kommun måste ha en medveten modell för resursfördelningen, som värderar de lokala förutsättningarna och behoven och som följs upp och granskas i förhållande till de insatser och resultat som verksamheterna åstadkommer.

Med knappa resurser är det ännu viktigare med en medveten resursfördelning och resursanvändning. Det är kommunpolitiker i fullmäktige och i barn- och utbildningsnämnder (motsvarande) som styr över vilka resurser som avsätts och hur de fördelas till verksamheter och enheter och det är nödvändigt att de skaffar sig underlag för sin styrning. Resultaten i den här studien tyder på bristande styrning och egenkontroll på många håll. Många kommuner har inte tagit reda på hur resurserna används och man har inte en modell för resursfördelningen grundad i uppföljnings- och utvärderingsresultat. Resultaten tyder också på att resurser inte differentieras tillräckligt mycket med tanke på de stora skillnader som finns i förskolors och skolors förutsättningar för sin verksamhet. Syftet med studien är att väcka debatt om fördelningsproblematiken och stimulera till en uppföljning och utvärdering som gör det möjligt att värdera om tillräcklig hänsyn tas till förutsättningar och behov.

En arbetsgrupp på Skolverket har arbetat med rapporten i olika faser: Birgitta Andrén, Britt-Marie Jarnhammar, Måns Magnusson, Lena M Olsson, Birgit Skjönberg och Charlotte Tarschys.

Kommuner har medverkat både genom att besvara en omfattande enkät och genom att låta oss intervjua förvaltningstjänstemän, rektorer och lärare. Ett stort tack till alla dem som på detta sätt medverkat i studien.

Stockholm i april 2009

*Per Thullberg*  
Generaldirektör

*Birgitta Andrén*  
Undervisningsråd

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>14</b>
1.1 Bakgrund.....	14
1.2 Syfte och frågeställningar.....	15
1.3 Metoder och källor.....	16
1.4 Rapportens disposition.....	19
<b>2. Vad vet vi om sambandet mellan ekonomiska resurser och resultat?</b> <b>20</b>	
<b>3. Resursfördelning: Grundläggande kommunal styrning</b> .....	<b>24</b>
<b>4. Stor variation mellan kommunerna i ekonomiska resurser till förskola och grundskola</b> .....	<b>27</b>
4.1 Kostnad per inskrivet barn i förskolan .....	27
4.2 Kostnad per elev i grundskolan.....	28
<b>5. Principer för resursfördelning 2007: Enkätresultat</b> .....	<b>31</b>
5.1 Om enkäten .....	31
5.2 Typmodeller för resursfördelning .....	32
5.3 Organisation i nämnder, förvaltningar och i enheter .....	34
5.4 Lokalresurser.....	35
5.5 Enheternas ansvar och befogenheter .....	36
5.6 Principer för resursfördelning .....	38
5.7 Resursfördelningsmodeller .....	47
5.8 Resurser till fristående huvudmän och verksamhet i enskild regi.....	51
5.9 Förändringsarbete och utvärdering .....	52
5.10 Förändringar sedan mitten av 90-talet i resursfördelningsmodeller och i enheternas ansvar och befogenheter .....	54
<b>6. Resursfördelningen till grundskolan i sex kommuner</b> .....	<b>56</b>
6.1 Intervjukommunerna .....	56
6.2 Beskrivning av resursfördelningsmodellerna .....	56
6.3 Resurser för elever i behov av särskilt stöd och för modersmålsundervisning .....	58
6.4 Legitimitet och förankring.....	61
6.5 Styrning och uppföljning.....	62
6.6 Likvärdiga förutsättningar?.....	64
<b>7. Resursfördelning och resursanvändning på skolnivå</b> .....	<b>66</b>
7.1 Intervjuer i några skolor i kommuner med olika fördelningsmodeller .....	66
7.2 Fördelningsmodellen i praktiken .....	66
7.3 Resursfördelningen inom skolenheten .....	68
7.4 Svårt att mäta effektiv resursanvändning .....	72

<b>8. Analys av variationen i lärartäthet mellan skolor .....</b>	<b>74</b>
8.1 Lärartäthetens utveckling 1996/97 – 2006/07 .....	75
8.2 Variationen i lärartäthet inom och mellan kommuner .....	76
8.3 Vilka faktorer kan förklara variationen i lärartäthet? .....	77
8.4 Vad betyder resultatet för den enskilda skolan? .....	81
<b>9. Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>85</b>
9.1 Beaktar resursfördelningsmodellerna förutsättningar och behov? .....	85
9.2 Effekter av två vanliga fördelningsprinciper – volymbaserad tilldelning och särskilda tilläggsresurser .....	95
9.3 Otydliga fördelningsmodeller kan försvåra för fristående huvudmän .....	100
9.4 Sammanfattande slutsatser och förslag .....	100
<b>Referenser .....</b>	<b>104</b>
<b>Bilaga 1. Om enkätundersökningen .....</b>	<b>106</b>
<b>Bilaga 2. Fakta om statistiken över bostadsområden .....</b>	<b>109</b>

Enkätblanketterna återfinns på Skolverkets webbplats, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se),  
fliken "publikationer".





## Sammanfattning

Resursfördelning är i grunden en politisk fråga. Det finns ingen idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa. Det som kan krävas av varje kommun är att det finns en medveten modell för resursfördelningen, som värderar de lokala förutsättningarna och behoven och som följs upp och granskas i förhållande till de insatser och resultat som verksamheterna åstadkommer.

Alla barn i förskolan och i fritidshemmet har rätt till en verksamhet av god kvalitet. Alla elever i grundskolan ska ges möjligheter att nå grundskolans mål. Att resurser därmed inte kan fördelas lika mellan förskolor och skolor utan att vissa enheter behöver mer är de flesta överens om. Det stadgas också i läroplanerna att hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Resultaten från den här undersökningen visar att resurser i de allra flesta kommuner inte fördelas lika. Men resultaten visar också att differentieringen av resurserna mellan enheter med mycket olika förutsättningar ofta är försiktig.

## Modeller för resursfördelning

Det är stora skillnader mellan kommuner i kostnad per barn i förskolan och per elev i grundskolan, något som är väl känt sedan länge genom Skolverkets årliga statistik. Kostnadsvariationen mellan kommuner innebär att förutsättningarna för resursfördelningen inom kommunerna är mycket olika. Även med samma resursfördelningsmodell skulle tilldelningen till förskolor och skolor bli mycket olika på grund av att kommunerna har så olikstora budgetar att fördela.

Många, oftast mindre kommuner, har ingen uttalad modell för resursfördelning. Man har ett arbetssätt när man fördelar resurser som utgår från tidigare års budget som räknas om utifrån ändringar i priser, löner eller åtaganden och som beslutas efter äskanden, förhandlingar och dialog. Var tionde kommun fördelar alla resurser eller större delen av resurserna på det här sättet till grundskola, var sjunde till förskola och fritidshem.

En resursfördelning som enbart utgår från volym, dvs. antalet barn, elever eller grupper, är ovanlig i förskola och grundskola. Ungefär nio procent av kommunerna när det gäller grundskola och 14 procent när det gäller förskola svarar i enkäten att man enbart utgår från volym vid resursfördelningen, men utifrån svaren på andra frågor framgår att några av dessa inte fördelar resurserna direkt till enheterna utan till områdesförvaltningar som har möjlighet att göra omfördelningar.

Till fritidshem är en i stort sett enbart volymbaserad fördelning vanligare. Mer än en tredjedel av kommunerna använder denna modell för att fördela resurser till fritidshem.

Modeller med en volymbaserad del och tilläggsresurser är den vanligaste fördelningsmodellen. Tilläggsresursen kan endera beräknas schablonartat, utifrån

förskolans eller skolans socioekonomiska struktur, eller fördelas efter äskanden och bedömning av individuella barns eller elevers specifika behov. Sju av tio kommuner har fördelningsmodeller med särskilda tilläggsresurser för förskolan, åtta av tio när det gäller grundskolan men bara fyra av tio när det gäller fritidshem. En generell tilläggsresurs, som förskolor och skolor får utifrån sin socioekonomiska struktur, finns i ungefär var femte kommun när det gäller förskola, i ungefär var fjärde när det gäller grundskola och i ungefär var tionde när det gäller fritidshem. De flesta kommuner med en tilläggsresurs baserad på struktur har också vissa resurser som fördelas specifikt för barn eller elever i behov av särskilt stöd, t.ex. i form av centrala resursteam som kan ge råd och stöd eller gå in med särskilda resurser för individuella barn.

### Tilläggsresurser - en liten andel av budget

Den andel av resurserna som fördelas efter behov – endera utifrån generella kriterier eller efter individuell behovsbedömning – är oftast relativt liten. I nio av tio kommuner när det gäller förskola och i sex av tio kommuner när det gäller grundskola fördelas högst tio procent av resurserna efter dessa principer.

Att ta hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund i resursfördelningen förekommer i kommuner som är mer segregerade, dvs där skillnaderna mellan bostadsområden i föräldrars utbildningsbakgrund och i andelen barn med utländsk bakgrund är störst. Inga av kommunerna som enligt den tillgängliga statistiken tillhör de 20 procent kommuner som är minst segregerade har ett resursfördelningssystem för grundskolan som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. 60 procent av den femtedel kommuner som är mest segregerade har ett sådant inslag. Modeller där resurser fördelas efter bedömning av barnens och elevernas individuella behov finns i alla typer av kommuner.

En tilläggsresurs för barn eller elever i behov av särskilt stöd avser i regel resurser för insatser för ett specifikt barn eller en specifik elev. Den typen av resurs fokuserar på individen och inte på att miljön och de generella förutsättningarna för verksamheten är så olika i olika förskolor/grundskolor. Att tilläggsresursen för barn eller elever i behov av särskilt stöd genomsnittligt är av ungefär samma storleksordning i förhållande till budget i alla typer av kommuner, i de mer segregerade kommunerna såväl som i de kommuner där bostadsområdena är socioekonomiskt relativt lika, och i kommuner med hög utbildningsnivå såväl som i kommuner med låg utbildningsnivå, skulle kunna tyda på att behovet av särskilt stöd upplevs som ungefär detsamma i alla typer av kommuner. Behovet är relativt. Det finns alltid en variation av förutsättningar och förmågor i alla barn- och elevgrupper, och andelen i behov av särskilt stöd ses i relation till respektive barn-/elevgrupp.

Resultaten i form av betyg eller provresultat ger dock en helt annan bild: Det är stora skillnader mellan skolor i t.ex. andelen elever som uppnår målen i alla ämnen och andelen samvarierar starkt med skolornas socioekonomiska struktur.

Enligt grundskoleförordningen ska särskilt stöd ges till de elever som riskerar att inte nå målen. Resultatbilden visar därmed att behoven av särskilt stöd är mycket olika i olika skolor.

Det är små andelar av budgeten som fördelas som ett socioekonomiskt riktat tillägg även i de 20 procent mest segregerade kommunerna, i genomsnitt ett par procent av budget till förskolan och ungefär sex procent till grundskolan. Andelen är dock betydligt större i några enstaka kommuner, t.ex. i storstädernas fördelning av resurser till stadsdelar eller enheter. Även små andelar av budget riktade till enstaka förskolor eller skolor med sämre förutsättningar kan självfallet vara av stor betydelse för den enskilda förskolan eller skolan, men helhetsintrycket är att kommunerna är försiktiga med att differentiera resurserna mellan enheter som utifrån socioekonomisk struktur har väldigt olika utgångsläge för att bedriva sin verksamhet.

Även den analys av hur lärartätheten varierar mellan skolor inom samma kommun ger upphov till samma slutsats. Lärartätheten, dvs. antalet lärare per 100 elever, varierar stort, men variationen kan bara i liten utsträckning förklaras av variationen mellan skolorna i föräldrars utbildningsbakgrund och i andelen elever födda utomlands, faktorer som har samband med resultat. Ungefär 20 procent av variationen i lärartäthet förklaras av dessa variabler.

Skolor med låg utbildningsnivå hos föräldrarna och en högre andel elever födda utomlands har således i genomsnitt något mer lärarresurser per elev. Men skolorna med högre lärartäthet har en lägre andel elever som nådde målen än skolorna med lägre lärartäthet. Resultatet kan knappast tolkas som ett kausalt samband mellan lärarresurser och resultat, dvs. att fler lärare leder till sämre resultat. Resultatet kan snarare tolkas som att den kompensatoriska resursfördelningen inte varit tillräckligt stor eller att de kompensatoriska resurserna inte använts på ett sätt som gynnat elever från studieovana hem.

### **Fritidshem och sarskola**

Studien visar att resursfördelningssystemen ofta inte prioriterar resurser till fritidshemmen. Fritidshem och grundskola finns i samma enheter och det blir rektor som av den gemensamma potten ska fördela resurserna mellan skola och fritidshem. Fritidshemmet kan ha svårt att hävda sig i en sådan resursdiskussion

Det har i tidigare utvärderingar av sarskolan framkommit att det kan finnas ekonomiska incitament för skolor att försöka få elever i stort behov av stöd i grundskolan mottagna i sarskolan. I grundskolan ska elevens stödbehov rymmas inom skolans ordinarie resurser, om eleven tas emot i sarskolan tilldelas eleven mer generöst med resurser enligt sarskolans principer. Även resultaten i denna enkät indikerar att resurser i högre grad är garanterade om en elev med utvecklingsstörning accepterar inskrivning i sarskolan än om eleven tackar nej och går i grundskolan.

## Skolor har stor frihet att använda tilldelade resurser

I stort sett i alla kommuner har skolor stor frihet att själva välja sin organisation och hur tilldelade resurser ska utnyttjas. Det är en viktig systemförändring sedan i början av 1990-talet, då kommunens principer för resursfördelningen i hög grad styrde också hur resurserna skulle användas. Före kommunaliseringen av skolan i början av 90-talet styrde den statliga bidragsgivningen organisationen ner på skolnivå. Eftersom inte enbart resursernas storlek, utan särskilt hur resurserna används, är avgörande för måluppfyllelse och kvalitet, är resursfördelningen inom skolorna, dvs. hur man satsar på kompetens, organisation, utvecklingsarbete, utvärdering etc. det kanske mest betydelsefulla steget i resursfördelningsprocessen från kommunfullmäktige till den enskilda eleven.

Att skolan förfogar över alla resurser och har odelat ansvar för alla sina elever kan främja en inkluderande organisation och ett inkluderande arbetssätt. Tilläggsresurser som fördelas genom ett ansökningsförfarande för individuella barns eller elevers särskilda behov kan riskera att reducera skolans ansvar för att skapa goda lärandemiljöer för alla elever.

Skolornas handlingsutrymme används mycket olika, även av skolor inom samma kommun, och det är ofta oklart vad som styr. Det är i varje fall inte en systematisk uppföljning av föregående års organisation och av insatserna för elever i behov av särskilt stöd och dess effekter som styr, eftersom uppföljning annat än genom diskussioner efter läsårets slut är ovanligt.

## Uppföljning och utvärdering brister

En resursfördelning där i stort sett alla medel fördelas ut till enheterna, efter att hänsyn tagits till deras skilda förutsättningar, kräver en uppföljning och utvärdering från nämndens och förvaltningens sida av hur resurserna används. Men uppföljning och utvärdering av resursfördelningens konsekvenser förekommer sällan och det saknas därmed underlag för den politiska diskussionen av hur resurser ska fördelas.

Skolverket anser därför att kommuner bör göra ansträngningar att följa upp effekterna av sin resursfördelning. Att studera resursers betydelse för resultaten är självfallet komplicerat, men mer regelbundna uppföljningar av hur tilldelade resurser används i förhållande till vilka resultatförbättringar som uppnås är en förutsättning för att bedöma likvärdighet och god ekonomisk hushållning.

Hur resurser fördelas för insatser för barn och elever i behov av särskilt stöd behöver särskilt följas upp. Stödjer resursfördelningen ett helhetstänkande och leder den till ett integrerat synsätt?

Kunskapen om ekonomiska resursers betydelse för kvalitet och resultat i förskola och skola är fortfarande begränsad. Kommuner skulle behöva mycket mer stöd av forsknings- och utvärderingsresultat för sin resursfördelning, resultat som klagör vad ekonomiska eller andra resurser kan kompensera för och

vilka kompensatoriska insatser som behövs för att de ska vara av betydelse. Mer forskning och fler både lokala och nationella studier behövs därför. Skolverket kommer att fortsätta med analyser av resursfördelning och resursanvändning och dess betydelse för resultaten för att öka kunskaperna inom området.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

En grundläggande princip för utbildningen av barn och unga är att utbildningen ska vara likvärdig. Det stadgas redan i inledningen av skollagen:

*Alla barn och ungdomar ska, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen ska inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. (1 kap. 2 § skollagen)*

Likvärdig utbildning betyder inte likadan eller likformig, tvärtom. Tillgången på utbildning ska vara lika, men utformningen måste ta hänsyn till barnens och elevernas olikheter så att de får samma möjligheter att t.ex. nå målen i grundskolans läroplan och kursplaner, oberoende av sådant som kön, hemkommun eller föräldrarnas socioekonomiska bakgrund. Elever som riskerar att inte nå grundskolans mål eller av andra skäl behöver särskilt stöd har rätt till stödundervisning.<sup>1</sup> I förskolan ska hänsyn tas till barns olika förutsättningar och behov när man arbetar för att nå de mål som ställts upp för den pedagogiska verksamheten. Varken förskolans eller grundskolans resurser ska därför fördelas lika.<sup>2</sup>

Hur kommuner fördelar resurser och hur olikheter i förutsättningar och behov påverkar resursfördelningen har inte varit ett ämne för Skolverksstudier sedan mitten av 90-talet. Då, strax efter att skolan kommunaliserats och kommunerna fått hela ansvaret för finansieringen, studerades resurshanteringen till skelsektorn i elva kommuner.<sup>3</sup> Inom ramen för andra utvärderingar, t.ex. av statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem, har principerna för tilldelning av resurser till grundskolan i några intervjukommuner behandlats.<sup>4</sup> En helhetsbild av vilka fördelningsprinciper som ligger till grund för resursfördelningen till förskola och skola har saknats. Regeringen har uttryckt önskemål om att Skolverket ska studera frågan om resurser, resursfördelning och dess påverkan på verksamheten. I de senaste årens regleringsbrev har Skolverket anmodats att redovisa sina insatser för att öka kunskapen dels om huvudmännens resursfördelningssystem till barnomsorg, skola och vuxenutbildning, dels om hur resurserna används i den lokala organisationen och hur det påverkar likvärdighet, resultat och möjlighet till integration och social sammanhållning.

1 5 kap. 4 § grundskoleförordningen.

2 Läroplan för förskolan, Lpfö 98, sid 8. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94, sid 4.

3 Hantering av skolans ekonomiska resurser. Skolverket (1996), beställningsnummer 96:246.

4 Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport. Skolverket (2007), rapport nr 205.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Huvudsyftet med denna studie är att undersöka i vilken mån kommuner fördelar resurser till förskola, grundskola och fritidshem utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov. Eftersom kännedomen om vilka principer och modeller som används är begränsad innebär detta först och främst att kartlägga vilka principerna är och visa på hur olika det kan gå till i kommunerna. Kommuner är olika, så självfallet är behovet av fördelningsmodeller också olika. Hur beaktar olika typer av kommuner att enheterna får likvärdiga förutsättningar att nå läroplanernas mål?

Det här är frågor som studien syftar till att besvara eller belysa:

Vilka principer och modeller används för att fördela resurser till förskola, grundskola, fritidshem och obligatorisk särskola?

Tar resursfördelningen hänsyn till barnens och elevernas förutsättningar och behov?

Vilken legitimitet har fördelningsmodellerna i verksamheten?

Vilka principiella problem kan finnas med olika fördelningsprinciper?

Vilken frihet har förskolor och skolor att besluta om användningen av tilldelade resurser?

Hur fattar grundskolorna beslut om organisation och om insatser för elever i behov av särskilt stöd? Hur följs resursfördelningen och resursanvändningen upp inför besluten om nästa års organisation?

Vet kommunerna om deras resursfördelningsmodeller leder till likvärdiga förutsättningar för förskolorna respektive skolorna?

Hur ofta har resursfördelningsmodellerna förändrats och har de följts upp eller utvärderats?

Studien syftar således inte till att kartlägga om resurstillgången i förskolor och skolor är tillfredsställande eller vilka resurser som en förskola eller skola minst behöver för att klara sitt uppdrag. Som kommer att framgå av rapporten är det stora skillnader mellan kommuner i genomsnittlig kostnad per barn i förskola och per elev i grundskola liksom i personal- och lärartäthet. Resurser i form av personal- och lärartäthet varierar också mellan enheter i samma kommun. Studien syftar till att belysa i vilken mån dessa skillnader beror på att kommunerna i resursfördelningen tar hänsyn till att förskolor och skolor har olika förutsättningar.

Effekterna på kvalitet och resultat av olika modeller för resursfördelning är inte heller fokus för studien. Det är självfallet den allra viktigaste frågan: Leder vissa resursfördelningsmodeller till bättre resultat eller till att resultaten blir lik-

värdiga, t.ex. att skolornas utbildningsresultat är oberoende av vilka bakgrunds-förhållanden eleverna har. Som kommer att framgå i det följande är sambandet mellan resurser och resultat inte enkelt och linjärt utan komplext och beroende på många samverkande faktorer. Det har inte varit möjligt att i den här studien isolera vad resursfördelningsmodellen och de resurser den genererar till förskolor och skolor med olika förutsättningar betyder för kvalitet och resultat. Rapporten belyser hur resursfördelningen går till och vissa konsekvenser och dilemman vid användningen av olika principer.

Studien har avgränsats till att studera principerna för fördelningen av ekonomiska resurser och undervisningsresurser. Skillnader mellan kommuner och enheter i resurser för ledning, elevhälsa, läromedel, utrustning m.m. berörs inte, trots att dessa resursslag säkerligen också är ojämnt fördelade och har stor betydelse för måluppfyllelse och kvalitet.

### 1.3 Metoder och källor

Denna rapport grundar sig på flera underlag. Barn- och utbildningsförvaltningar (motsvarande) har besvarat en enkät om principer för resursfördelningen till förskola, grundskola, obligatorisk särskola och fritidshem. Förvaltningstjänstemän med ansvar för resursfördelningen i sex kommuner har intervjuats liksom rektorer och några lärare i två-tre skolor i var och en av dessa kommuner. Skolverkets löpande statistik om kostnader och om lärare har analyserats. Ett revisionsföretag med mångårig erfarenhet av effektivitetsrevision inom skolområdet har anlåtats för en analys av material insamlat vid dessa revisioner. Forskningsrapporter och Skolverksstudier som belyser sambandet mellan resurser och resultat i förskola och grundskola har gått igenom.

#### Enkäten

Barn- och utbildningsnämnden är oftast det beslutande organ som tar mer detaljerade beslut om hur resurser ska fördelas mellan förskolor och skolor. I några kommuner fördelar nämnden inte resurser direkt till förskole- eller skolenheterna utan till områdesförvaltningar eller produktionsområden som inom sig har möjlighet att fördela resurserna till enheterna helt eller delvis enligt egna principer. I kommuner med kommundelsnämnder fördelar kommunfullmäktige resurser till flera ansvariga nämnder, kommundelsnämnderna, som i sin tur i varierande grad kan besluta om hur resurserna ska fördelas mellan verksamheter och mellan enheter.

Enkätundersökningen har avgränsats till barn- och utbildningsnämndens (och motsvarande) resursfördelningsprinciper. I några kommuner avser det principerna för fördelning av resurser till större områden, inte till enskilda enheter. Genom enkäten går det att särskilja vilka kommuner det gäller och hur resursfördelningsprinciperna ser ut för respektive grupp av kommuner. Det har



inte varit möjligt att studera hela kedjan av fördelningsprinciper i en kommun från kommunfullmäktige till förskole- eller skolenheten.

Till kommunalförvaltningarna i kommuner med kommunalnämnder ställdes en särskilt utformad enkät. Dessutom intervjuades kommunförvaltningarna i de sex kommuner där kommunalförvaltningar ansvarar för all grundskola och/eller förskola om resursfördelningsprinciperna till kommunerna.

Enkäterna skickades till samtliga förvaltningar med ansvar för förskola och grundskola våren 2007 och avser fördelningsprinciper m.m. budgetåret 2007. Sedan dess kan fördelningssystemet ha förändrats i några kommuner. Enkätresultaten visar dock att principer och modeller är relativt stabila, så i huvudsak ger rapporten ändå en riktig bild.

Sammantaget skickades enkäter till 284 kommunförvaltningar och till 74 kommunalförvaltningar. Enkäten besvarades av 253 kommunförvaltningar (89 %) och 58 kommunalförvaltningar (78 %). De kommuner som inte svarat är relativt jämnt spridda på kommungrupper. I rapporten har antagits att kommuner som svarat respektive inte svarat har ungefär samma fördelning när det gäller resursfördelningsprinciper, ansvar och befogenheter för förskole- och skolenheter och uppföljning och utvärdering. Andelar i tabeller och diagram redovisas som för landet som helhet men har beräknats utifrån inkomna enkätsvar.

### Intervjuer

För att få en bild av hur olika resursfördelningsmodeller vuxit fram, vilka ställningstaganden som legat bakom modellerna samt hur kommuner kan resonera och agera kring resursfördelning, genomfördes intervjuer i sex kommuner om resursfördelningen till grundskolan.

Utgångspunkten för valet av intervjukommuner var dels att välja kommuner som har stora skillnader mellan skolor i elevernas socioekonomiska bakgrund,<sup>5</sup> dels att välja kommuner som enligt enkäten hade olika modeller för sin resursfördelning. Även en geografisk spridning eftersträvades. Kommunerna tillhör kommungrupperna större kommuner, pendlingskommuner eller andra kommuner med mer än 25 000 invånare. Inga glesbygdskommuner eller andra mindre kommuner besöktes eftersom de inte har samma stora skillnader mellan skolor i socioekonomiskt hänseende och sannolikt därför inte har samma stora problematik när det gäller att fördela resurser så att skolor får likvärdiga förutsättningar.

I samtliga kommuner intervjuades representanter för förvaltning och i två

5 *Statistik för bostadsområden över andelen barn 6-15 år med utländsk bakgrund och om föräldrarnas utbildningsbakgrund liksom även statistik om motsvarande faktorer för skolor med årskurs 9 elever användes för att belysa olikheter inom kommunerna i socioekonomiskt hänseende.*

- tre skolor per kommun rektor och några lärare. Intervjuerna följde en frågeguide med fokus på att kartlägga hur kommunerna säkrar att elever i behov av särskilt stöd får de resurser de behöver.

Intervjuerna med rektorer och lärare i 15 skolor syftade till att studera skolans överväganden och medvetenhet när det gäller att utnyttja tilldelade resurser och hur beslut om organisation och resursanvändning går till på skolnivå. I varje intervjukommun valdes två eller tre skolor ut som enligt förvaltningens bedömning hade olika socioekonomisk struktur, en med mer välutbildade föräldrar, en med mer lågutbildade föräldrar, ofta också då med fler elever med utländsk bakgrund. Även två fristående skolor i olika kommuner intervjuades. Intervjukommunerna var som tidigare nämnts utvalda bl. a. därför att resursfördelningsmodellerna sinsemellan var olika och för att de enligt tillgänglig statistik föreföll ha socioekonomiska skillnader mellan olika delar av kommunen. Syftet med intervjuerna var därför också att se om det fanns skillnader mellan skolor med olika struktur i olika fördelningsmodellers legitimitet, i resurstillgång och i sättet att prioritera resursanvändningen.

### **Analys av Skolverkets statistik**

Skolverket är ansvarig för den officiella statistiken om förskola och skola. Statistiken finns publicerad på Skolverkets webbplats.<sup>6</sup> I den här rapporten presenteras uppgifter om kostnader per barn i förskola och per elev i grundskola på kommunnivå liksom analyser (genom regressionsanalys) av olika strukturella variabelers samband med variationen i kostnader mellan kommuner.

Uppgifter om kostnader per barn eller elev finns i den nationella statistiken enbart på kommunnivå, inte per förskola eller skola. Uppgifter om antalet lärare finns per skola. Eftersom kostnader för lärarpersonal utgör en stor andel av en skolas resurser har variationen i lärarresurser per elev analyserats för att belysa i vilken mån resursfördelningen är kompensatorisk, dvs. om det finns samband mellan skolans lärarresurser och skolans socioekonomiska struktur, t.ex. föräldrarnas utbildningsnivå och andelen elever födda utomlands.

### **Analys av material insamlat i effektivitetsrevisioner**

Skolverket gav hösten 2006 i uppdrag till ett revisionsföretag med mångårig erfarenhet av kommunal effektivitetsrevision inom skolan att analysera ett urval av det omfattande material som samlats in i samband med dessa revisioner.<sup>7</sup> Materialet avsåg personella resurser, organisation, undervisningstimmor, gruppstorlekar, betyg- och provresultat för ett 25-tal skolor. Syftet var att ge en bild av hur olika grundskolor organiserat sig och valt att prioritera och använda sina resurser och om möjligt ge indikationer på mer respektive mindre effektiv resursanvändning.

<sup>6</sup> [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), fliken 'statistik'.

<sup>7</sup> Revisor Ulla Bernhage vid Öhrlings Pricewaterhouse Coopers kontor i Trollhättan har genomfört analysen.

## 1.4 Rapportens disposition

Utgångspunkten för denna studie och för läroplanernas skrivningar att ”resurser inte ska fördelas lika utan att hänsyn ska tas till förutsättningar och behov” är att resurser har betydelse för kvalitet och resultat, i varje fall för vissa grupper barn och elever. Om inte så är fallet har sättet att fördela resurser knappast intresse. Rapporten inleds därför med en kort sammanfattning av forskningen när det gäller sambandet mellan ekonomiska resurser och resultat.

Att besluta om resurser är en avgörande del av styrningen av en verksamhet. Kommunerna är sedan början av 90-talet ansvariga för finansieringen av skolsektorn och har därmed inflytandet över ett väsentligt styrmedel. I avsnitt 3 ges en kort översikt över hur styrningen av skolsektorn förändrats sedan reformerna i början av 1990-talet.

Det finns självfallet ingen generellt bästa resursfördelningsmodell som passar alla kommuner. Men varje kommun måste ha en medveten modell för sin resursfördelning som värderar de lokala förutsättningarna och behoven. Avsnitt 5 redovisar kortfattat resultaten av enkätundersökningen till barn- och utbildningsnämnder (motsvarande) om resursfördelningsprinciper i respektive kommun, om enheternas ansvar och befogenheter och om uppföljning och utvärdering. I avsnitt 4 redovisas som en bakgrund hur mycket i genomsnitt ett barn i förskola och en elev i grundskolan kostade 2006 i olika kommuner. De resurser som fördelas till enheterna av respektive barn- och utbildningsnämnd är av mycket olika storlek.

Avsnitten 6 och 7 redovisar resultaten från intervjuerna med förvaltnings-tjänstemän i sex kommuner och med rektorer och några lärare i 15 skolor i dessa kommuner. Intervjuerna ger inblick i och belyser olika synsätt och sätt att agera när det gäller resursfördelning och resursanvändning och ger upphov till några generella frågor och hypoteser kring resursfördelningsproblematik. Några mönster som visar på resurseffektiva sätt att uppnå goda resultat går inte att upptäcka genom dessa intervjuer. Inte heller genomgången av det omfattande kvantitativa revisionsmaterialet kan påvisa att vissa sätt att organisera och utnyttja resurserna leder till bättre resultat än andra sätt. Tydliga mönster även när förhållandevis få skolor jämförs är däremot att elevernas socioekonomiska bakgrund har samband med skolans resultat.

I avsnitt 8 analyseras därför variationen i skolors lärartäthet för att se om resurstilldelningen är kompensatorisk så att skolor med sämre förutsättningar socioekonomiskt sett kompenseras med mer resurser, dvs. har högre lärartäthet. Relationen mellan lärarresurser, socioekonomisk struktur och uppnådda betygsresultat visar på komplexiteten när det gäller sambandet mellan resurser och resultat och också på att den kompensatoriska resursfördelningen i genomsnitt är blygsam.

## 2. Vad vet vi om sambandet mellan ekonomiska resurser och resultat?

Hur ska en given mängd resurser fördelas för att nå bästa resultat? Det är den fördelningsproblematik som både huvudmannen och den lokala skolan eller förskolan står inför varje år. Sambandet mellan resurser, omvandlingen av dessa ekonomiska resurser till organisation och process och sambandet med resultat är emellertid komplicerat. För bara femton-tjugo år sedan var forskningen relativt enig om att extra resurser inte hade någon nämnvärd påverkan på elevernas resultat. På senare år har förfinade analysmetoder och ytterligare studier gett relativt entydiga resultat som pekar på att det finns positiva samband mellan ökade resursinsatser och bättre resultat, särskilt för de tidiga åldrarna och för elever från hem med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund.<sup>8</sup>

Resultaten från studier av lärarkompetensens betydelse för elevernas resultat är entydiga. Lärares kompetens förvärvat genom yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning, ämnesutbildning eller kompetensutveckling har positiva effekter på elevers resultat.<sup>9</sup> Eftersom erfarenhet, utbildning och kompetensutveckling kostar, är sambandet mellan lärarkompetens och resultat samtidigt också ett samband mellan ekonomiska resurser och resultat. Skolverkets senaste studie inom den nationella utvärderingen NU 2003 visar t.ex. att pedagogisk utbildning och ämnesutbildning samt engagemang, tillit och trygghet i lärarrollen har betydelse för elevernas uppfattning om kvaliteten i utbildning.<sup>10</sup> I svenska och engelska, men inte i matematik, har dessa faktorer också samband med elevernas prestationer.

Forskningen förefaller således vara överens om att ökad lärartäthet har betydelse för studieresultaten och då särskilt för elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund. Även Skolverkets SAMBA-projekt visar på detta samband. Ökad lärartäthet har betydelse för nyligen invandrade elever och för elever vars föräldrar har låg utbildning.<sup>11</sup> Forskningen har också påvisat att mindre klasser har en positiv effekt på studieresultat och att minskad klasstorlek har störst betydelse för unga elever och för elever med studieovan familjebakgrund.<sup>12</sup> Sambanden mellan lärartäthet, klasstorlek och resultat är emellertid svaga och inte alls så entydiga som mellan elevens socioekonomiska bakgrund och resultat.

8 *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt. Jan-Eric Gustafsson och Eva Myrberg, Skolverket (2002), beställningsnr 02:726.*

9 *Se ovan.*

10 *Lusten och möjligheten - om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar. Skolverket (2006), rapport nr 282.*

11 *Samband mellan resurser och resultat. Skolverket (1999), rapport nr 170.*

12 *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt. Jan-Eric Gustafsson och Eva Myrberg, Skolverket (2002), beställningsnr 02:726.*

*Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan, Alan Krueger och Mikael Lindahl, (2002); Den svenska skolan – effektiv och jämlik? Välfärdspolitiska rådets rapport 2003;*

Forskningen om resursernas betydelse för kvaliteten i förskolan har främst belyst faktorer som personaltäthet och gruppstorlek och hur dessa påverkar kvaliteten utifrån olika aspekter.

I en kunskapsöversikt som tagits fram på uppdrag av Skolverket redovisas forskningsresultat som behandlar sambandet mellan strukturella faktorer och pedagogiska resultat i förskolan och grundskolans första år.<sup>13</sup> I rapporten konstateras att det finns relativt lite forskning utifrån svenska förhållanden och att det kan vara problematiskt att direkt applicera resultat från ett land till ett annat. En slutsats är ändå att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet och ur kvalitetssynpunkt är alltså mindre grupper att föredra framför större grupper med motsvarande personaltäthet. En annan slutsats är att de som främst gynnas av mindre grupper är yngre barn (under fyra år), barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn.

I en svensk studie från tidigt 90-tal fann forskarna ett samband mellan kostnader och kvalitet i förskolan.<sup>14</sup> I de förskolor som var belägna i problemområden behövdes fler personal för att uppnå pedagogisk kvalitet jämfört med förskolor belägna i medelklassområden.

Det finns alltså visst stöd i forskningen för att en kompensatorisk resursfördelning gynnar en mer likvärdig kvalitet. Att särskilt barn och elever från hem med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund och yngre elever drar nytta av ökade resurser och mer kvalificerade och kompetenta lärare har bl. a. Europakommissionen tagit fasta på i en kommunikation till rådet och parlamentet hösten 2006. Man konstaterar att den viktigaste faktorn för effektivitet och likvärdighet inom skolområdet är lärarkompetensen och att länderna därför bör se till att ha en rekryteringspolicy som leder till att elever med sämre förutsättningar och i utsatta områden får de mest kvalificerade lärarna.<sup>15</sup> Vidare konstaterar man att satsningar på förskoleutbildning, särskilt för utsatta grupper, är effektivt använda resurser som ger en hög ekonomisk avkastning.

Att det finns ett samband mellan pedagogiska resultat och personella resurser, både i form av lärarkompetens, lärartäthet och gruppstorlek, och att sambandet är mest framträdande för elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund innebär ett stöd för en kompensatorisk resursfördelning. Samtidigt visar en genomgång av forskningen framför allt på komplexiteten när det gäller frågorna om resurser och resultat. Ekonomiska resurser är en förutsättning, men hur resurserna används är viktigast. Ekonomiska resurser inverkar inte på resultaten direkt, de inverkar bara genom de inlärningsprocesser de möjliggör. Om

13 *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola (kunskapsöversikt)*, Asplund-Carlsson, M., Pramling-Samuelsson, I. & Kärrby, G. Skolverket (2001), beställningsnr 01:629.

14 *Effektivitet och kvalitet i barnomsorgen*. Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulin, U. & Kärrby, G., Göteborgs universitet (1992). Rapport nr 1992:07.

15 *Efficiency and equity in European education and training systems, Communication from the commission to the Council and to the European Parliament, COM(2006) 481.*

mer pengar används till att anställa fler lärare och minska gruppstorleken utan att det medför förändringar i arbetssättet förbättras inte självklart resultaten.<sup>16</sup>

Hur resurserna ska användas för att stödja barn och elever i behov av särskilt stöd är självfallet betydelsefullt och den fråga som förskolor och skolor står inför när de ska prioritera sin resursanvändning och bestämma sin organisation. Utformningen av den generella verksamheten påverkar givetvis om elever blir i behov av särskilt stöd. Med en organisation och med lärandemiljöer som kan hantera olikheter och individualisera undervisningen utifrån elevernas behov blir färre elever i behov av särskilt stöd och specialundervisning.

Utformningen av både den generella undervisningen och undervisningen för elever i behov av särskilt stöd påverkas av hur resurser fördelas. Synsättet, dvs. om undervisning för elever i behov av särskilt stöd ska bedrivas i mer eller mindre inkluderande former, har givetvis betydelse, men forskningen visar också att själva modellen för hur resurserna fördelas har en styrande effekt på vilka former som väljs. Resursfördelningssystemet kan bidra till segregerade lösningar och till att segregerade lösningar ökar i omfattning om sådana lösningar finansieras direkt utifrån antalet deltagande elever. Om alla resurser fördelas ut till skolorna kan det främja inkluderande lösningar, men även leda till att elever i behov av särskilt stöd inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammas.<sup>16</sup>

Relationen mellan resursinsats och resultat inom specialundervisningen är sammansatt. Forskningen ger inget stöd för att permanent nivågruppering skulle vara positivt, tvärtom. Flexibla, åldersblandade grupperingar på grundval av prestationer, där undervisningen och undervisningsmaterialen anpassas till elevernas nivå, kan leda till förbättrade resultat inom vissa områden, t.ex. i matematik och läsning, enligt viss forskning.<sup>16</sup> Studier har emellertid också visat att barn som får specialundervisning gradvis utvecklar en negativ självbild som medför att de sänker ambitionerna och kraven på de egna prestationerna samtidigt som omgivningen ställer allt mindre krav. Effekterna av specialundervisningen blir därmed snarast negativa.<sup>17</sup> Detta talar för inkluderande lösningar, goda resurser och en pedagogik inriktad på att möta vars och ens särskilda behov. För resursfördelning och resursanvändning indikerar denna slutsats dels behov av en kompensatorisk resursfördelning, eftersom skolor med olika socioekonomisk struktur har olika behov av resurser, dels satsningar på lärares pedagogiska kompetens så att läraren kan variera sin undervisning så att den svarar mot olika elevers behov.

16 *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt. Jan-Eric Gustafsson och Eva Myrberg, Skolverket (2002), beställningsnr 02:726.*

17 *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning. Peder Haug, Skolverket (1998), beställningsnr 98:396.*

Sammanfattningsvis visar forskningen att:

- Resurser har betydelse för resultaten och då särskilt för yngre barn och elever och för barn och elever med en mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund.

- Men hur resurserna används, dvs. omvandlas till verksamhet, är viktigast. Lärarkompetensen har störst betydelse för resultaten.

- Resursfördelningens konstruktion är styrande och har konsekvenser för verksamheten.

### 3. Resursfördelning: Grundläggande kommunal styrning

Kommunerna är ansvariga för finansieringen av barnomsorg, skola och vuxenutbildning för invånarna i sin kommun. Genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet är avsikten att alla kommuner ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna tillhandahålla utbildning och all annan kommunal service för sina invånare, oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader i kommunen. Det är de politiska prioriteringarna som ska avgöra vilka resurser som avsätts och hur de fördelas mellan verksamheter. Samtidigt har kommunen ansvar att se till att kommunens förskolor, fritidshem och skolor har de resurser de behöver för att barnen och eleverna ska få en likvärdig verksamhet i överensstämmelse med lagar och förordningar och som gör att de når upp till de nationella målen.

Budgetprocess och resursfördelning är en central del i kommunens styrning av sin verksamhet allt sedan införandet av det styrsystem och den ansvarsfördelning mellan stat och kommun på skolområdet som infördes i början av 90-talet.<sup>18</sup> Förändringen innebär att de specialdestinerade statsbidragen år 1991 ersattes av ett sektorsbidrag (vilket 1993 uppgick i utjämningsbidraget till kommunerna). Ungefär samtidigt upphörde de statligt reglerade lärar- och skolledartjänsterna så att kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Staten anger fortfarande mål och riktlinjer i skollag, förordningar och läroplaner men antalet centrala regler reducerades. De regler som finns kvar syftar till att främja den nationella likvärdigheten och att hävda den enskilda elevens rättigheter. Det nya mål- och resultatorienterade styrsystemet förutsatte att decentraliseringen inte stannade på kommunnivå utan att den enskilda skolan gavs beslutsbefogenheterna när det gäller den egna organisationen och resursanvändningen. På varje nivå – stat, kommun och skolenhet – lades också ett ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn för att ge underlag för kontinuerliga förändringar och förbättringar. Kommunens ansvar för finansiering av och resursfördelning till verksamheterna innebär därmed ett ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn, både av de pedagogiska resultaten och av att de resurser som anvisats lett till likvärdiga förutsättningar och möjligheter att uppnå målen. På motsvarande sätt har skolenheten ansvar för att följa upp och reflektera över om det sätt som resurserna använts på lett till avsedda resultat, t.ex. för elever i behov av särskilt stöd.

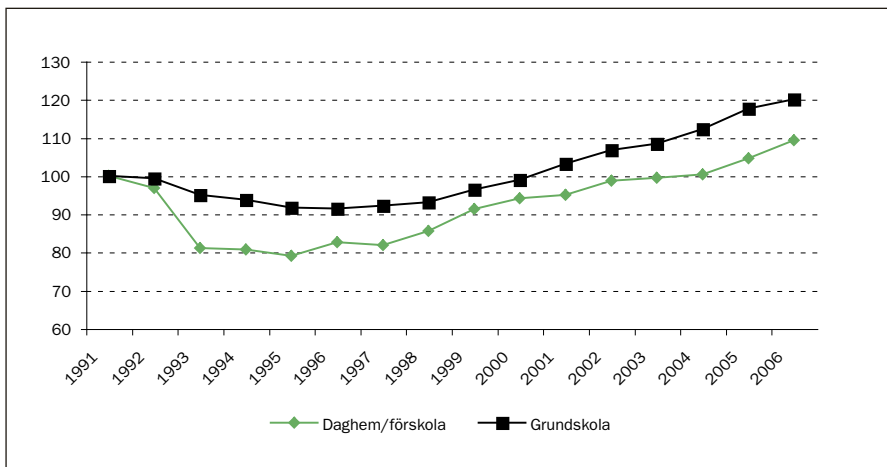
1990-talet var en period med stora ekonomiska svårigheter i kommunerna och den nyvunna friheten att besluta om resurstilldelningen till skolan innebar i många kommuner främst att prioritera och besluta om besparingar. Fastän barnomsorg och skola på det nationella planet tillhörde olika sektorer – den

<sup>18</sup> *Ansvar för skolans styrning, prop. 1990/91:18.*



sociala respektive utbildningssektorn – organiserade många kommuner redan från början av 90-talet barnomsorg och skola i gemensamma nämnder så att ett gemensamt resursutnyttjande underlättades. Under de omfattande besparingarna på 90-talet hävdades i många kommuner att detta möjliggjordes just genom att utnyttja sådana synergier. Kostnaderna både för barnomsorg och grundskola minskade under början och mitten av 90-talet och minskningarna var ännu större i barnomsorgen än i grundskolan. I slutet av 90-talet ökade kostnaden per barn i förskola respektive per elev i grundskola igen. År 2006 var kostnaden per elev i grundskolan 20 procent högre än 1991, omräknat till fasta priser. Kostnaden per barn i förskola var ungefär tio procent högre.

**Diagram 1.** Kostnad per barn i daghem/förskola och per elev i grundskola 1991-2006, omräknat till fasta priser. Index, 1991 =100.



Källa: Skolverket och för daghem 1991-1996, Socialstyrelsen. Jämförelsen över tid mellan början av 90-talet och slutet av 90-talet när det gäller daghem/förskola är något osäker, dels på grund av förändringar i uppgiftsinsamlingen om kostnader, dels på grund av förändringar i verksamheten, t.ex. införandet av 6-årsverksamhet och förskoleklass.

De övergripande principerna för styrsystemet är desamma nu som i början av 90-talet även om det skett en tyngdpunktsförskjutning mot t.ex. en omfattande nationell inspektionsverksamhet förutom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Även om kommunen har det generella ansvaret för finansieringen av sin verksamhet har specialdestinerade statsbidrag för särskilda ändamål förekommit ända sedan styrsystemets start. Det förutsågs också i Ansvarspropositionen<sup>19</sup> att särskilda stimulansbidrag skulle kunna förekomma för att få i gång en utveckling inom områden som staten prioriterar. Statskontoret har granskat om den statliga styrningen bl. a. inom utbildningsområdet kan betraktas som resultatstyrning och kommit fram till att den inte kan sägas följa en renodlad styrnings-

<sup>19</sup> *Ansvar för skolans styrning, prop. 1990/91:18.*

princip utan snarast är en blandning av flera styrmodeller.<sup>20</sup>

I kommunerna kan styrmodellerna sannolikt variera och vara mer eller mindre renodlade mål- och resultatstyrningsmodeller. I en rapport om aktuell ekonomistyrning refereras till en studie där ekonomichefer ombetts besvara frågor rörande kommunens styrning.<sup>21</sup> Hälften av kommunerna saknade en formaliserad styrningsmodell. Av de övriga var det bara 20 procent som ansåg att styrningsprinciperna tillämpas i mycket hög grad i praktiken. Alldeles uppenbart var ekonomichefernas mening att de formella styrprinciperna inte fungerar på avsett vis utan att mycket mer finns att göra både i utvecklingen av principer och i hur de används. Brister i uppföljning och utvärdering, som är ett bärande inslag i målstyrningen, har påtalats i många olika studier, bl. a. i Skolverkets utbildningsinspektion.<sup>22</sup>

20 *Hur styr staten kommunerna. Statskontoret (2003).*

21 *Aktuell ekonomistyrning. En rapport om ekonomistyrningens innebörd, innehåll och effekter. KEF (Föreningen Sveriges Kommunalekonomer) – rapport nr 4 2006.*

22 *Fr.o.m. 1 oktober 2008 är Skolinspektionen en egen myndighet.*

## 4. Stor variation mellan kommunerna i ekonomiska resurser till förskola och grundskola

Den här studien studerar i vilken mån kommunen genom den ansvariga nämnden tar hänsyn till att förskolor och skolor har olika förutsättningar och därmed olika behov av resurser, dvs. resursfördelningsprinciper inom kommunerna. De överväganden och prioriteringar som kommunfullmäktige gör och de eventuella modeller kommunfullmäktige har för att bestämma och fördela resurser mellan olika verksamheter som vård, skola och omsorg har inte studerats. Lagstiftning och nationella mål, lokala förutsättningar och lokala politiska prioriteringar utgör tillsammans ramarna för förskolans och grundskolans uppdrag i den enskilda kommunen. Ramarna styr eller bör åtminstone styra vilka resurser som avsätts.

Genom den årliga statistiken om kostnader och intäkter för förskola och skola vet vi att storleken på de resurser som respektive kommun fördelar mellan sina förskolor och skolor varierar. Genomsnittskostnaden för en elev i grundskolan eller ett barn i förskolan är dubbelt så stor i den kommun där kostnaden är högst som i den kommun där kostnaden är lägst. Skillnaderna kan bero både på kommunens struktur, t.ex. många små glesbygdsskolor eller många nyligen invandrade elever med behov av undervisning i svenska som andraspråk, och på politiska och andra prioriteringar. Som en bakgrund till avsnittet om principer för resursfördelning inom respektive kommun presenteras här först en kort översikt över skillnaderna mellan kommunerna i kostnader per barn i förskola och per elev i grundskola.

### 4.1 Kostnad per inskrivet barn i förskolan

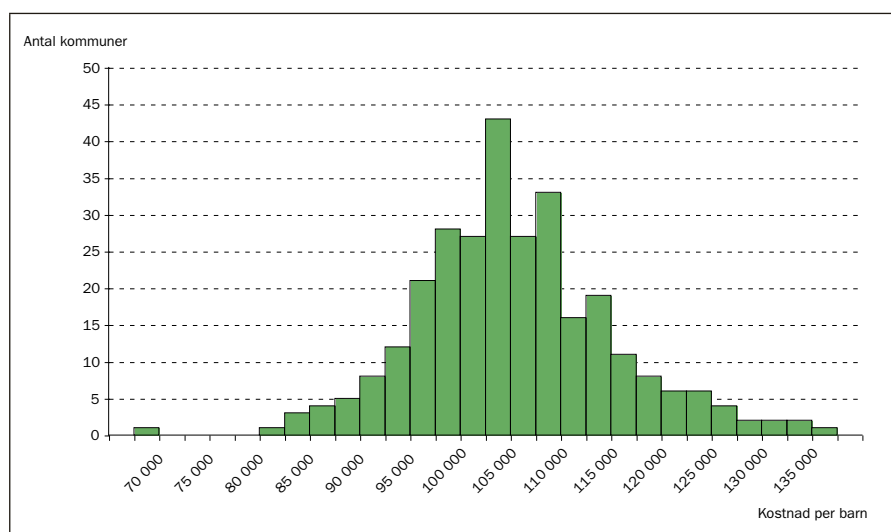
Kostnaden per inskrivet barn i kommunal förskola varierade från omkring 65 000 kronor till knappt 140 000 kronor år 2006 (diagram 2). Kostnaden per barn omräknat till heltidsbarn varierade lika mycket, från 95 000 kr till över 200 000 kronor, så skillnaden mellan kommunerna förefaller inte primärt bero på skillnader i genomsnittliga närvarotider.

Personaltätheten varierade också stort mellan kommunerna men inte riktigt lika mycket som kostnaden per barn. Antalet barn per årsarbetare var 6,6 i den kommun där barnantalet var högst mot 3,9 i den kommun där barnantalet per årsarbetare var lägst.

Faktorer som andelen i befolkningen med kort utbildning, invånardistans (hur tätt eller glest befolkad kommunen) och andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska har visst samband med kostnaden per inskrivet barn i förskola, men förklarar bara en mycket liten del av variationen mellan kommuner, ungefär 13 procent. Faktorer som andelen invånare födda utomlands, andelen bidragsberoende hushåll, skattekraft eller politisk majoritet

förklarar inte alls varför kostnaden varierar. Inte heller i vilken grad kommunen är segregerad när det gäller boendet kan förklara skillnaderna. De förefaller bero på andra faktorer, som skulle kunna vara politiska prioriteringar<sup>23</sup>, olika organisatoriska lösningar, historiska skillnader m.m. Skillnaderna skulle också kunna bero på att förskolan i vissa kommuner har besvärligare förutsättningar och att politikerna därför beslutat om generellt större resurser där. Faktorer som brukar ha samband med förskolors och skolors förutsättningar som föräldrars utbildningsnivå och andelen barn födda utomlands förklarar dock inte nämnvärt variationen. Faktorerna andelen korttidsutbildade invånare i kommunen och andelen barn i förskolan med annat modersmål än svenska förklarar bara någon enstaka procent. Det förefaller därför inte sannolikt att det framför allt är olikheter i förutsättningar och behov som gör att vissa kommuner satsar mer resurser och andra mindre på förskolan utan skillnaderna har andra orsaker.

**Diagram 2.** Kostnad per inskrivet barn i kommunal förskola i kommunerna år 2006.

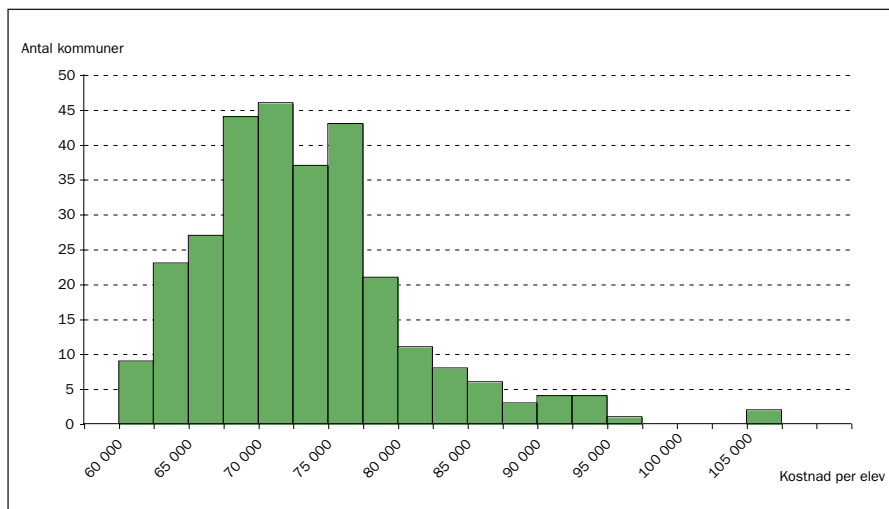


## 4.2 Kostnad per elev i grundskolan

Kostnaden per elev i grundskolan varierar nästan lika mycket mellan kommuner som kostnaden per barn i förskolan. I kommunal grundskola varierar den från ungefär 60 000 kronor i den kommun där den är lägst till ungefär 108 000 kronor i den kommun där den är högst (diagram 3).

<sup>23</sup> Dvs. politiska prioriteringar som inte urskiljs när sambandet mellan kostnader och faktorn politisk majoritet studeras i tre grupperingar: Socialistisk majoritet – borgerlig majoritet – koalition eller annan majoritet.

**Diagram 3.** Kostnad per elev i kommunal grundskola i kommunerna år 2006.



Ungefär 30 procent av variationen mellan kommunerna i kostnad per grundskolelev kan förklaras av invånardistans, dvs. av hur glest respektive tätt befolkad kommunen är. Invånardistans har alltså en mycket större betydelse för kostnaderna i grundskolan jämfört med i förskolan. Även andelen kortutbildade i befolkningen och andelen bidragsberoende hushåll har samband med kostnaden per elev i grundskolan och kan förklara ytterligare någon liten del av variationen, ungefär fem procent. Större delen av variationen kan inte förklaras av de här faktorerna och inte heller av faktorer som hur segregerat boendet är, andelen elever födda utomlands, skattekraft eller politisk majoritet i fullmäktige. Precis som i förskolan beror det mesta av skillnaderna på andra orsaker som inte går att identifiera genom tillgängliga registerdata. Att ingen eller en så ytterligt liten del av variationen förklaras av socioekonomiska faktorer som föräldrars utbildningsbakgrund och andelen utlandsfödda elever tyder på att de resurser till grundskolan som avsätts i respektive kommun inte främst grundas på en bedömning av om kommunen har bättre eller sämre förutsättningar för verksamheten jämfört med i andra kommuner utan på andra prioriteringar och kanske tidigare budgethistorik i kommunen.

I det följande studeras om och i vilken grad kommunerna har resursfördelningsmodeller som tar hänsyn till att förskole- och skolenheter har olika förutsättningar och behov. Det är viktigt att då komma ihåg att utgångsläget inte är detsamma i kommunerna. De totala resurser som finns att fördela är av så olika storlek. En skola med besvärligare förutsättningar i en kommun kanske inte får mer resurser än en skola med goda förutsättningar i en annan kommun, även om båda kommunerna har resursfördelningsystem som starkt differentierar resurserna efter skolornas förutsättningar. Det blir fallet om den senare kommu-

nen har en betydligt större budget att fördela än den förra. Resursfördelningen inom respektive kommun är kompensatorisk, men i en grupp av kommuner eller för landet som helhet blir det kompensatoriska inslaget knappt urskiljbart. I avsnitt 8 analyseras detta något genom en studie av lärarresursernas storlek i skolor med olika socioekonomisk struktur.

## 5. Principer för resursfördelning 2007: Enkätresultat

### 5.1 Om enkäten

Enkäten är indelad i olika frågeområden som behandlar organisation, fördelningen av resurser, enheternas ansvar och befogenheter samt uppföljning och utvärdering. En huvudfråga är vilka principer som används i kommunens resursfördelningsmodell för förskola, grundskola, fritidshem och obligatorisk sarskola. Kommunerna ombads redovisa ungefärligt hur budgeten 2007 fördelats procentuellt efter fem kategorier av principer: Volymbaserat, enhetsbaserat, tilläggsresurser, anpassning av föregående års budget, förhandlingar/äskanden samt eventuellt andra principer. En svårighet är att det inte finns en gemensam begreppsapparat eller entydiga och klara definitioner som gäller för alla kommuner och skolor. Kommuner kan därför ha tolkat innebörden av de begrepp som används i enkäten något olika även om de principer som listas i enkäten förklaras och definieras något. Kommuner kan även i någon mån ha tolkat vilka budgetposter som skulle inkluderas vid fördelningen olika. I enkäten angavs t.ex. att 'central förvaltning' skulle exkluderas, vilket kan ha haft något olika innebörd för olika kommuner. Det är därför nödvändigt att poängtera att den procentuella fördelning av budgeten som redovisas i det följande är ungefärlig. Det viktiga är vilka principer som används och proportionerna emellan dem, inte de exakta procentandelarna.

Trots svårigheterna att ange exakta procenttal och att begreppen kan ha tolkats något olika är de resultat som redovisas i det följande tillförlitliga i stort och ger en god bild av resursfördelningen till förskola och skola. Det stöds av de intervjuer som genomfördes i sex kommuner och av diskussioner med andra kommuner i en referensgrupp.

### *Redovisning av kommuners och kommundelars svar i tabeller och diagram*

Enkätundersökningen har kartlagt barn- och utbildningsnämndens (motsvarande) resursfördelningsprinciper. Barn- och utbildningsnämnden fördelar i vissa kommuner resurserna direkt till förskole- och skolenheterna, i andra kommuner till områdesförvaltningar (motsvarande) som ofta har möjlighet att omfördela resurser mellan enheterna inom sitt område. Efter vilka principer detta senare sker har inte undersökts. I kommuner med uppdragsnämnd och produktionsnämnd eller med produktionsområden riktade sig frågorna om resursfördelningssystemet, dvs. om finansieringen av verksamheten, till uppdragsnämnden, medan frågorna om hur verksamheten var organiserad och enheternas ansvar riktade sig till produktionsnämnden eller produktionsområdet. Även om flera personer och organisationer besvarat olika delar av enkäten finns

i sådana fall ett gemensamt enkätsvar från hela kommunen. I kommuner med kommunfullmäktige har resursfördelningsprinciperna både från kommunfullmäktige till kommunalstyrelse och från kommunalstyrelse till enhet kartlagts. Hur verksamheten organiseras, vilka resurser som behålls på kommunalstyrelsenivå och vilka som fördelas till enheter samt enheternas ansvar och befogenheter avgörs av respektive kommunalstyrelse. Dessa frågor ställdes därför enbart till kommunalförvaltningarna.<sup>24</sup>

I det följande redovisas svaren från kommuner och kommunalstyrelser samlade när det gäller frågorna om organisation och om enheternas ansvar och befogenheter. Basen i tabellerna är således kommunalstyrelser och kommuner, dvs. 358. I tabellerna som redovisar principer för resursfördelning redovisas svaren för kommunalstyrelsenivå, dvs. det är kommunfullmäktiges principer vid fördelningen till kommunalstyrelser som inkluderats, inte kommunalstyrelsernas till enheter. Basen i tabeller och diagram är således 290.

## 5.2 Typmodeller för resursfördelning

I enkäten har en rad frågor ställts som belyser enligt vilka principer kommunerna fördelar resurser till förskola, grundskola, fritidshem och obligatorisk särskola. Detta är ett relativt utforskat område och kunskapen om hur kommunerna fördelar resurser är begränsad. Det kan höra samman med att Sverige genomfört genomgripande reformer och att den statliga styrningen har minskat radikalt sedan 1990-talets början. OECD beskriver i en rapport att Sveriges utbildningssektor före reformerna var en av de mest centraliserade systemen internationellt sett medan Sverige efter reformerna har ett av de mest decentraliserade systemen jämfört med andra länder.<sup>25</sup> Dessa förändringar har skett under en kort tidsrymd och det finns ingen samlad kunskap om effekterna utifrån ett likvärdighetsperspektiv, däribland om hur resurser fördelas för att ge likvärdiga förutsättningar.

De statliga styrdokumenterna har som utgångspunkt att både förskolans och skolans verksamhet ska anpassas till varje barns och elevs behov. Förskolans läroplan har tydliga skrivningar om att verksamheten ska ta hänsyn till att barn är olika och att resurserna därför inte ska fördelas lika. I läroplanen anges följande:

*Förskolan ska, varhelst den anordnas, arbeta för att nå de mål som ställts upp för den pedagogiska verksamheten. I.../ Hänsyn ska tas till barns olika förutsättningar och behov. Detta innebär att verksamheten inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte ska fördelas lika.<sup>26</sup>*

24 Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Borås och Örebro hade kommunalstyrelser 2007. Ytterligare sex kommuner hade en eller ett par kommunalstyrelser men en barn- och utbildningsnämnd (motsvarande) som ansvarade för merparten av förskole- och skolverksamheten.

25 Education at a Glance. OECD Indicators 1998, Paris OECD (1998), Centre for Educational Research and Innovation.

26 Läroplan för förskolan, Lpfö 98, sid 8.



I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet anges:

*Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. /.../Skollagen föreskriver att utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 2 §). Normerna för likvärdigheten anges genom de nationella målen. En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov.* <sup>27</sup>

Enkätstudien syftar till att undersöka på vilket sätt och i vilken omfattning kommuner följer läroplanerna genom att styra resurser till enheter med besvärligare förutsättningar och till barn och elever i behov av särskilt stöd. Det finns inte bara en given resursfördelningsmodell som klarar detta utan flera olika fördelningsprinciper kan beakta att skolor och elever har olika behov av stöd och olika behov av resurser. Kommuner ser också olika ut och har därigenom olika krav på sina fördelningsmodeller. I vissa kommuner är det stora skillnader mellan skolorna när det gäller elevernas familjebakgrund och sociala situation och i antalet elever i behov av särskilt stöd. I andra kommuner är förskolorna och skolorna relativt lika. I små kommuner med ett fåtal förskolor och skolor är det möjligt att ta hänsyn till enheternas specifika behov genom information via personliga möten och individuella bedömningar. I stora kommuner med många enheter behövs mer strukturerade modeller och gemensamma kriterier för att bedöma behoven.

Utifrån kommunkontakter, tidigare studier<sup>28</sup> och information från Skolverkets utbildningsinspektioner om kommuners olika sätt att fördela resurser mellan enheter konstruerades följande typmodeller för resursfördelning som utgångspunkt för enkätens utformning:

1. Resurstilldelningen till enheten/skolan baseras på föregående års budget. Hänsyn tas till ändringar i priser, löner och eventuella förändringar i åtagandena. Resurserna fördelas efter budgetäskanden, förhandlingar, bedömningar och beslut.
2. Resursfördelningen är enbart volymbaserad, dvs. en helt elev- eller grupprelaterad förskole- eller skolpeng. Tilldelningen av resurser till enheter innehåller inte några särskilda medel för barn eller elever i behov av särskilt stöd, elever med funktionshinder, resurser för modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk eller studiehandledning på modersmålet. Vissa resurser för dessa ändamål

<sup>27</sup> Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94, sid 4.

<sup>28</sup> Hantering av skolans ekonomiska resurser. Skolverket (1996), beställningsnr 96:246;

Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport. Skolverket (2007), rapport 295.

kan dock finnas centralt men fördelas inte till enheter i de budgetar som de har ansvar för.

3. Resursfördelningen omfattar en volymbaserad resurs samt tilläggsresurser för särskilda resursbehov på enheten. Resurstilldelningen baseras på antal barn, elever eller antal grupper med tillägg för specifika behov. Vid en budgetprocess som omfattar både volymbaserad resurs och tilläggsresurs kan resursfördelningsmodellen vara uppbyggd på olika sätt:
  - En förekommande modell är generellt utformad med en volymresurs och en tilläggsresurs som beräknas med strukturella faktorer, t.ex. socioekonomiska faktorer, som grund.
  - En annan modell består av en volymbaserad resurs plus en tilläggsresurs som fördelas från centrala potter för olika förhållanden som enheter med elever i behov av särskilt stöd, elever med utländsk bakgrund och rätt till modersmålsundervisning eller elever med funktionsnedsättning som berättigar till tilläggsresurs. Fördelningen från de centrala pottorna sker efter gemensamma bedömningar, förhandlingar och/eller äskanden.
  - Olika kombinationer av dessa båda modeller kan förekomma.

De sistnämnda modellerna med en grundresurs lika för alla och tilläggsresurser är modeller som uttalat försöker ta hänsyn till förskolors och skolors olika behov. Men även modeller som baseras på äskanden eller ett traditionellt budgetarbete kan självfallet ta hänsyn till att enheter har olika behov. I grunden baseras sannolikt även dessa modeller på ”volym” och ”tillägg för särskilda behov” även om kriterierna inte är tydliga.

I det följande redogörs för hur kommunerna tillämpar ett par olika fördelningsprinciper. Därefter redovisas hur fördelningsprinciperna kan kombineras till modeller och i vilken utsträckning de används i olika slags kommuner med stora eller små skillnader i socioekonomisk sammansättning mellan bostadsområden. Först kommer dock ett avsnitt om kommunernas organisation i nämnder, förvaltningar och enheter som visar att resursfördelning är ett ansvar också på områdes- och enhetsnivå.

### **5.3 Organisation i nämnder, förvaltningar och i enheter**

För att få en bild av hur kommunerna är organiserade ingår i enkäten ett antal frågor om organisation, om hur nämnden fördelar resurserna och hur styrd resursanvändningen är till de verksamheter som genererat budgetmedlen.

I sex kommuner, däribland de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, har stadsdelsnämnder ansvar för förskoleverksamheten. Vid tidpunkten

för enkäten hade alla stadsdelsnämnder ansvar även för grundskola.

I övriga kommuner fördelar den ansvariga nämnden resurser direkt till enheter i tre av fyra kommuner. I en av fyra kommuner fördelar den ansvariga nämnden inte resurser direkt till de enheter där verksamheten bedrivs utan det finns en ”mellannivå”.<sup>29</sup> Resurserna fördelas först till produktionsnämnder/områdesförvaltningar som i sin tur fördelar ut pengar eller resurser till enheterna.

För att få en bild av på vilken nivå den faktiska beslutsrätten ligger vid fördelning av resurser ställdes i enkäten frågor om produktionsnämnders/områdesförvaltningars mandat att justera eller ändra principerna för fördelning av resurser till enheterna. Sex av tio kommuner med produktionsnämnder/områdesförvaltningar anger att dessa har mandat att besluta om egna principer för fördelning. Tre av tio anger att produktionsnämnder/områdesförvaltningar har möjlighet att göra mindre justeringar i fördelningsprinciperna. I en av tio kommuner med resursfördelning till produktionsnämnder/områdesförvaltningar ska de ursprungliga fördelningsprinciperna tillämpas när resurserna fördelas till enheter.

Förskola, förskoleklass, grundskola och fritidshem organiseras ofta i gemensamma enheter. Det är den vanliga organisationen i drygt en tredjedel av kommunerna/kommundelarna. Grundskola finns annars i enheter som består av förskoleklass, grundskola och fritidshem. Endast två procent av kommunerna och kommundelarna har grundskola i separata organisatoriska enheter. Förskola är oftare organiserad i separata organisatoriska enheter, det är den vanliga organisationen i knappt hälften av kommunerna/kommundelarna.

En organisation med många verksamheter i en och samma enhet i kombination med stor frihet att påverka fördelningen av resurser mellan verksamheterna ger rektor handlingsutrymme att fördela resurser dit där behoven är störst. Det är också det svar som ges på frågan om vilken frihet enheten har att använda tilldelade resurser när enheten består av flera verksamheter. Endast ungefär fem procent av kommunerna/kommundelarna uppger att det inte är tillåtet att omfördela, utan att resurserna ska användas enbart i den verksamhet som de tilldelats för. Denna flexibilitet för rektorerna att använda resurser har förmodligen flera positiva aspekter även om det kan uppstå svåra avvägningar när t.ex. resurser för barn/elever i behov av särskilt stöd ska fördelas mellan förskola, grundskola och fritidshem.

29 *'Enhet' definierades i enkäten som 'den självständiga enhet där verksamhet utförs. Den har en ansvarig chef med helt eller delvis ansvar för personal och ekonomi och kan omfatta flera verksamhetsformer och flera förskolor och/eller skolor'.*

## 5.4 Lokalresurser

Eftersom intresset är fördelningen av resurser för barnens och elevernas lärande och utveckling har fördelningen av resurser till lokaler utelämnats i de följande redovisningarna av hur förskolor och skolor tilldelas resurser. Fördelningen av resurser för lokaler innebär ofta ganska tekniska och bokföringsmässigt grundade fördelningsprinciper som inte är enhetliga mellan kommuner och som inte heller redovisats enhetligt i enkäten.

Resurser för lokaler är självfallet en stor och tung budgetpost i alla kommuner. Hur lokalfrågan hanteras har stor betydelse för både kommunens, förskolans och skolans ekonomi. I tider av elevminskningar, när grundskolans lokaler inte kan anpassas omedelbart efter svängningar i elevtalen riskerar kostnader för lokaler att urholka andra resurser. Hur lokalresursen fördelas och hur ansvaret för lokaler hanteras i kommunerna är således en viktig del i ett resursfördelningssystem. Med de oklarheter i hur kostnader för lokaler beräknas, redovisas och har hanterats i enkäten har ändå lokalresursen exkluderats i de följande redovisningarna. Lokalresursen kräver en egen, mer detaljerad studie.

Enkäten ger emellertid viss information om lokaler och hur man anvisar resurser till lokaler. Ungefär hälften av kommunerna anger i enkäten att man har särskilda anslag till lokaler som motsvarar hela eller delar av den faktiska kostnaden för lokaler både för förskola och grundskola. Ungefär en tredjedel av kommunerna anger att inga resurser för lokaler fördelas ut till enheterna utan att de behålls på kommun- eller områdesnivå. Även i de fall resurser för lokaler fördelas ut till enheterna, som en särskild lokalresurs eller t.ex. inom ramen för den volymbaserade resursen, har enheterna oftast inte hela ansvaret och alla befogenheter när det gäller lokaler. Bara ungefär var tjugonde kommun anger både att resurserna för lokaler fördelas helt till enheterna och att rektor har ansvar och befogenhet att besluta om användningen, t.ex. friställning av lokaler och uthyrning, och att disponera över inkomster från lokaler.

## 5.5 Enheterans ansvar och befogenheter

Rektor har således ett avgörande inflytande över fördelningen av resurser mellan verksamheter om enheterna består av flera verksamheter. Dessutom visar enkäten att de ansvariga enheterna och därmed rektor i regel har ett stort ansvar för ekonomi och befogenheter inom många områden (tabell 1).

**Tabell 1.** Enheternas ansvar och befogenheter.

Har enheterna ansvar och befogenheter att besluta om:	Andel kommuner och kommundelar (%)	
	Förskola	Grundskola
	Ja, helt eller delvis	Ja, helt eller delvis
Inköp av material och utrustning	99	97
Kompetensutveckling av personal	98	100
Vilka personer som ska anställas	95	99
Insatser för barn/elever i behov av särskilt stöd	89	96
Grupporlek	89	-
Lönesättning	86	92
Vilken typ av tjänster som ska finnas	85	96
Antalet tjänster som ska finnas	83	88

I nästan alla kommuner har enheterna helt eller delvis ansvar och befogenheter att besluta om inköp av material och utrustning, kompetensutveckling och vilka personer som ska anställas. Även i övrigt har enheterna i de allra flesta kommuner ansvar och befogenheter när det gäller de i tabellen uppräknade besluten.

Alla resurser fördelas dock inte ut till enheterna. Resurser för insatser för barn och elever i behov av särskilt stöd, för elevvård och för modersmålsstöd och modersmålsundervisning behålls relativt ofta på kommunnivå. I t.ex. två tredjedelar av kommunerna/kommundelarna finns åtminstone vissa centrala resurser för barn/elever i behov av särskilt stöd, resurser som förskolan respektive skolan får del av efter behovsbedömning.

Glesbygdskommuner behåller i något större utsträckning vissa resurser på kommunal nivå. Storstäder och större städer fördelar i något större utsträckning resurserna direkt till områden eller enheter. Glesbygdskommuner har också i högre utsträckning samlat ansvar och befogenheter på kommunnivå medan enheterna har mer långt gående befogenheter i storstäder, förortskommuner och större kommuner.

När det gäller gruppstorlek i förskolan anger nio av tio kommuner att enheterna helt eller delvis kan besluta i denna fråga. Det kan vara svårt att tolka vad svaret innebär i praktiken. I en tidigare utvärdering av förskolan år 2002 framgick att i hälften av kommunerna fattas beslut om gruppstorlek på enhetsnivå samtidigt som enheternas budget ofta är direkt kopplad till antal inskrivna barn, vilket gör att handlingsutrymmet för att bestämma gruppernas storlek blir begränsat. 2007 års utvärdering av förskolan visar att nära hälften av kommunerna har utformat riktlinjer för barngruppernas storlek enligt politiska beslut eller utvecklad praxis.<sup>30</sup>

30 *Förskola i brytningstid. Skolverket (2004), rapport nr 239.*  
*Tio år efter förskolereformen. Skolverket (2008), rapport nr 318.*

Sammantaget visar resultaten att förskolan och grundskolan är kraftigt decentraliserad. Ansvar och befogenheter inom en rad olika områden är i flertalet kommuner utlagt på enheterna. Rektor/förskolechef har ofta stor frihet att besluta om hur man vill använda resurserna och även omfördela mellan olika verksamhetsformer. Jämfört med resultat från kommunenkäten i förskoleutvärderingen år 2002 verkar decentraliseringen ha ökat och resurserna i högre utsträckning fördelas direkt till enheterna.

## 5.6 Principer för resursfördelning

Kommunerna har i enkäten fått ange hur många procent av den totala budgeten som fördelas efter olika principer. Dessa principer har delats in i fem huvudkategorier: volymbaserad resurs, tilläggsresurs, enhetsbaserad resurs, anpassning till föregående års budget samt förhandlingar/äskanden. Klart dominerande är volymbaserade principer, oftast i kombination med en eller flera andra principer. I det följande redovisas hur stor del av budgeten till förskola, grundskola respektive fritidshem som fördelas volymbaserat och hur stor andel som fördelas som olika tilläggsresurser.

### Volymbaserad resurs

I enkäten definieras den volymbaserade resursen i två underkategorier – en summa pengar per barn/elev (som kan variera beroende på barnets ålder eller vistelsetid eller beroende på årskurs) respektive en summa motsvarande ett visst antal tjänster per grupp. Kännetecknande för den volymbaserade resursen är att den inte gör någon skillnad mellan barns/elevs olika förutsättningar eller behov när resurser fördelas.

**Tabell 2.** Andel kommuner som använder principen volymbaserad resurs vid fördelningen av resurser.

	Andel kommuner (%)						Totalt
	Procent av budgeten som fördelas efter volym:						
	0	1-40	41-80	81-90	91-99	100	
Förskola	11	4	9	23	39	14	100
Grundskola	9	2	34	28	18	9	100
Fritidshem	11	2	11	14	31	31	100

Med en helt volymbaserad resursfördelningsmodell baseras budgeten enbart på antalet barn eller elever, oavsett hur barnens och elevernas villkor ser ut i övrigt. Tabellen visar att detta är ovanligt förutom vid resursfördelningen till fritidshem, där nästan en tredjedel av kommunerna anger att budgeten helt baseras

på volym. 14 respektive 9 procent av kommunerna anger att hela budgeten fördelas efter volym till förskola och grundskola. Tre procentenheter av dessa avser då kommuner som inte fördelar dessa medel direkt till enheterna utan till ”produktionsområden” som i sin tur kan besluta om fördelningen till enheterna. Enligt svar på andra frågor i enkäten finns det i flertalet kommuner som fördelar resurser helt volymbaserat vissa kommunövergripande funktioner eller resurser för barn och elever i behov av särskilt stöd, t.ex. centrala resurs- eller elevhälsoteam.

Var tionde kommun baserar inte någon del av tilldelningen direkt efter antalet barn/elever eller antalet grupper. Dessa kommuner fördelar i stället resurser utifrån äskanden, efter dialog med enheterna eller baserar budgeten på uppräkningsår av tidigare års budget. Indirekt tas säkert även i ett sådant system hänsyn till volym, men inte med en exakt summa per barn/elev.

### Tilläggsresurser

En tilläggsresurs kan beskrivas som kompensatorisk i den meningen att den tar hänsyn till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov till skillnad från den volymbaserade. Tilläggsresurs är i enkäten indelad i tre olika kategorier – tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer, tilläggsresurs för barn i behov av särskilt stöd samt övrig tilläggsresurs (exempelvis för modersmålsstöd och modersmålsundervisning). I tabell 3 redovisas andelen kommuner med tilläggsresurser för barn/elever i behov av särskilt stöd och tilläggsresurser baserade på socioekonomiska faktorer.

**Tabell 3.** Andel kommuner med tilläggsresurser

	Andel kommuner (%)					Totalt
	Procent av budgeten som fördelas som tilläggsresurs:					
	0	>0-4	>4-8	>8-12	>12	
<b>Tilläggsresurs för barn/elever i behov av särskilt stöd</b>						
Förskola	37	26	28	6	3	100
Grundskola	31	16	21	19	13	100
Fritidshem	64	16	11	7	2	100
<b>Tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer</b>						
Förskola	80	11	6	2	1	100
Grundskola	72	14	7	3	4	100
Fritidshem	90	5	4	0	1	100

### Tilläggsresurs för barn i behov av särskilt stöd

Enkätresultaten visar att den vanligaste typen av tilläggsresurs fördelas för insatser till barn och elever i behov av särskilt stöd. Två tredjedelar av kommunerna har ett resursfördelningssystem med tilläggsresurser för barn i behov av särskilt stöd både i förskolan och grundskolan. En tredjedel av kommunerna har denna typ av resurser för fritidshem.

Öronmärkta tilläggsresurser för särskilt stöd utgör också en större andel av den totala budgeten jämfört med tilläggsresurser som fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Särskilda tilläggsresurser för insatser för barn och elever i behov av särskilt stöd är särskiljande till sin karaktär och har en egen problematik. De barn/elever som är i behov av särskilt stöd måste identifieras. Behoven måste beskrivas, bedömas och prioriteras relativt andra barns och elevers behov. Det kan finnas risk att förskolans och skolans ansvarstagande för att alla ska få det stöd de behöver minskar och blir avhängigt av om man får extra resurser eller inte.

### Tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer

Tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer innebär att förskolor, grundskolor och fritidshem med t.ex. många barn till lågutbildade föräldrar, många barn/elever med utländsk bakgrund eller med arbetslösa föräldrar får en större resurstilldelning jämfört med enheter som har färre barn i dessa kategorier.

Resultaten visar att det stora flertalet av kommunerna inte har någon tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer vare sig i förskola, grundskola eller fritidshem. I de kommuner som har en sådan tilläggsresurs – var femte när det gäller förskola, var fjärde när det gäller grundskola och var tionde när det gäller fritidshem - utgör resursen i allmänhet en liten andel av budgeten. I grundskolan utgör strukturbidraget högst fyra procent av budgeten i 14 procent av kommunerna och mer än fyra procent i 14 procent av kommunerna (tabell 3).

Kommuner med kommunalförvaltningar, som de tre storstäderna, tar hänsyn till kommundelarnas socioekonomiska struktur när de fördelar resurser till respektive kommunal. Det socioekonomiska tillägget utgör där en betydligt större andel av budgeten, från knappt 10 procent till närmare en tredjedel av budgeten för både förskola och grundskola. Att det socioekonomiska tillägget i regel utgör en större andel av budget i större kommuner framgår av tabell 4. Den visar hur andelen barn i förskola och fritidshem respektive andelen elever i grundskolan fördelas på kommuner med olika andelar tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer. 14 procent av kommunerna har ett resursfördelningssystem till grundskolor där minst fyra procent av budgeten fördelas som en tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer (tabell 3), men i dessa kommuner bor 41 procent av grundskoleeleverna (tabell 4).



**Tabell 4.** Andel barn/elever som bor i kommuner med tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer

	Andel barn/elever (%)					Totalt
	Procent av budgeten som fördelas som tilläggsresurs:					
	0	>0-4	>4-8	>8-12	>12	
Tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer						
Förskola	51	19	12	4	14	100
Grundskola	42	17	13	7	21	100
Fritidshem	66	8	9	1	15	100

Att ta hänsyn till andelen elever med utländsk bakgrund vid fördelningen av socioekonomisk tilläggsresurs är vanligast, det gör åtta av tio kommuner som använder denna fördelningsprincip. I grundskolan är det lika vanligt att ta hänsyn till föräldrars utbildningsnivå. I förskolan förekommer det i sju av tio kommuner. En fjärdedel av kommunerna tar hänsyn till andelen pojkar på skolan vid beräkning av resursen till grundskolor. Det förekommer också i förskolans modell i enstaka kommuner. Andra variabler i modellerna är andelen socialbidragstagare, andel barn till ensamstående föräldrar och föräldrars inkomster. Några kommuner har angivit att man för grundskolan beaktar resultat på läsutvecklingsprov eller betygsresultat, dvs. snarare tar hänsyn till resultat än till socioekonomisk bakgrund. Någon kommun tar hänsyn till sju eller åtta faktorer vid fördelningen av tilläggsresursen medan det vanligaste är att beakta två eller tre faktorer.

Tilläggsresursen utifrån socioekonomiska faktorer kan baseras endera på vilka barn/elever som faktiskt går på förskolan/skolan eller på områdets struktur där förskolan/skolan är belägen. Det förra är något vanligare i grundskolan medan båda förekommer ungefär lika ofta i förskolan. Om alla barn/elever går i den närmsta förskolan/skolan innebär beräkningssätten ingen nämnvärd skillnad. Om elever i stor utsträckning väljer andra skolor än den närmsta kan sättet att beräkna strukturbidraget ha stor betydelse. Många kommuner har därför gått ifrån att bedöma skolans struktur utifrån närmsta bostadsområdets struktur för att i stället anlita t.ex. Statistiska centralbyrån för att ta fram uppgifter om skolstrukturen utifrån de faktiska elevernas bakgrund.

Det är som framgår av tabellerna 3 och 4 en förhållandevis liten andel av budgeten som utgörs av en socioekonomisk tilläggsresurs i flertalet kommuner. Även om resursen är liten kan den självfallet betyda mycket för en enskild förskola eller skola. Graden av omfördelning mellan förskolor och skolor med olika förutsättningar beror både på hur mycket som fördelas som ett socioeko-

nomiskt tillägg och på vilken omfördelningseffekt själva fördelningsmodellen har. De variabler som ingår ska vara relevanta för skillnader i behov, själva modellen för fördelningen ska spegla hur stora skillnaderna i resurser behöver vara för att ge likartade förutsättningar till måluppfyllelse. Tilläggsresursen kan i vissa kommuner riktas enbart till den förskola respektive skola som har svårast förutsättningar utifrån socioekonomisk struktur, i andra kommuner delas den ut till alla enheter, men i olika proportion.

Hur den socioekonomiska tilläggsresursen inom respektive kommun fördelas till enheterna och hur stora skillnaderna i resurser mellan enheter som mest kan bli framgångsrika inte av enkäten. I avsnitt 8 illustreras dock variationen i lärartäthet mellan grundskolor med olika socioekonomisk struktur. Kostnaden för undervisning, dvs. för lärare, utgör i genomsnitt två tredjedelar av kostnaden per elev (exklusive lokaler) i grundskolan, dvs. en mycket stor del av grundskolans resurser, så variationen i lärartäthet illustrerar väl variationen i resurser mellan skolor.

### **Flertalet kommuner med socioekonomiska tilläggsresurser har också vissa tilläggsresurser för särskilt stöd**

Det är 13 procent av kommunerna som när det gäller grundskolan anger att det inte finns några tilläggsresurser alls inom ramen för resursfördelningsmodellen och att alla resurser för elever i behov av särskilt stöd fördelas till skolenheterna. Det stämmer väl överens med resultaten från den enkätundersökning som genomfördes av högskolan i Jönköping ungefär samtidigt som denna enkät våren 2007. Där tillfrågades kommunerna om principerna för att fördela resurser till elever med omfattande funktionshinder. 12 procent av kommunerna angav att rektor har att finansiera insatser för denna elevgrupp inom ramen för den generella tilldelningen.<sup>31</sup>

### **Tilläggsresurser i fritidshem**

Resurserna till fritidshem är i högre grad volymbaserade jämfört med till grundskolan och det är ovanligare med särskilda tilläggsresurser riktade till fritidshem. Grundskola och fritidshem finns i stort sett alltid i samma organisatoriska enheter och rektor har därför i stort sett alltid möjlighet att avgöra hur resurserna ska användas, oberoende av på vilket sätt och utifrån vilken princip enheten har tilldelats resurserna. Med resursfördelningsmodeller från den politiska nivån som inte pekar ut att det kan behövas kompensatoriska resurser även i fritidshemsverksamheten är det sannolikt svårare för rektorer att omprioritera mellan skola och fritidshem och satsa på förstärkningar eller särskilda stödinsatser i fritidshemsverksamheten, även om friheten finns. Utvärderingar av fritidshemsverksamheten liksom den löpande statistiken om gruppstorlekar och personal-

<sup>31</sup> *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd. Nilholm C., Persson B., Hjerm M., Runesson S., Högskolan i Jönköping (2007), INSIKT 2007:2.*

täthet i fritidshemmen visar att barngrupperna blivit allt större och personalen färre under slutet av 1990-talet och 2000-talet.<sup>32</sup>

### Tilläggsresurser för modersmålsstöd och modersmålsundervisning

Enligt förskolans läroplan ska förskolan bidra till att barnen får möjlighet att utveckla sitt modersmål genom att erbjuda modersmålsstöd. Modersmålsstöd erbjuds dock i liten omfattning. Endast 16 procent av barnen i förskolan med annat modersmål än svenska fick modersmålsstöd 2007. Elever i grundskolan med annat modersmål än svenska har enligt grundskoleförordningen rätt till modersmålsundervisning samt studiehandledning på modersmålet. Alla elever berättigade till modersmålsundervisning i grundskolan får inte möjlighet att delta i modersmålsundervisning. Studiehandledning på modersmålet anordnas inte trots att det finns behov. Utvärderingen 2008 av grundskolans verksamhet för elever med annat modersmål visar på stora skillnader mellan skolor i hur man organiserar undervisningen och vad som erbjuds.<sup>33</sup> Vilka resurser som avsätts och hur resurserna fördelas påverkar rimligen verksamheten.

Ofta fördelas inte resurserna för modersmålsstöd och modersmålsundervisning direkt till enheterna, utan modersmålsstöd och modersmålsundervisning organiseras och erbjuds genom en kommun- eller kommundelsövergripande organisation.

Två tredjedelar av kommunerna anger i enkäten att resurser för modersmålsstöd inte fördelas till förskoleenheterna utan hanteras centralt i kommunen. I två tredjedelar av dessa, dvs. i nära hälften av alla kommuner, fick ändå inga barn modersmålsstöd 2007, trots att det i nästan alla kommunerna fanns barn med annat modersmål än svenska. Vad det här beror på är oklart; om de avdelade centrala resurserna enbart är symboliska eller om organisationen eller styrningen brister.

Drygt hälften av kommunerna anger i enkäten att resurser för modersmålsundervisning i grundskolan inte fördelas till områden eller enheter utan hanteras centralt i kommunen. Ytterligare 20 procent av kommunerna har specialdestinerade resurser till grundskolorna för modersmålsundervisning, dvs. det finns en speciell pott som fördelas till skolor med elever berättigade till eller deltagare i modersmålsundervisning. Ungefär en fjärdedel av kommunerna har inte speciella resurser destinerade för modersmålsundervisning.

En kommunövergripande organisation av modersmålsundervisningen är vanligare i storstäder, förortskommuner och större kommuner; att det inte finns några särskilda resurser avdelade för modersmålsundervisning och att ansvaret ligger på skolenheten är vanligare i övriga typer av kommuner. Resultaten i enkäten antyder att deltagandet i modersmålsundervisning, oberoende av kom-

32 Se statistik på Skolverkets webbplats, <http://www.skolverket.se>.

33 Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet. Skolverket (2008), rapport nr 321.

muntyp, är något högre i kommuner som har centrala resurser och en central organisation av undervisningen.

### **Påverkar elevernas resultat grundskoleenheternas budget?**

Flertalet kommuner, 92 procent, anger att elevernas resultat inte påverkar omfattningen av enheternas budget, medan åtta procent anger att resultaten har betydelse. Samtliga kommuner som anger att resultaten inverkar på budgeten anger att de ger extra resurser vid dåliga resultat. En kommun anger att de ger extra resurser om det finns en koppling till elever i behov av särskilt stöd. En kommun anger att tilläggsresursen är proportionell mot andelen elever med otillfredsställande måloppfyllelse. Ingen kommun premierar skolor som uppnår goda resultat eller resultatförbättringar med ett resurstillskott.

Som resursfördelningsprincip är det möjligen tveeggat att öka resurserna när resultaten försämras. Det förefaller också, av svaren i enkäten att döma, som om flera kommuner som anger att resultat påverkar budgeten, egentligen kompenserar skolorna för besvärligare förutsättningar, inte sämre resultat. Några kommuner anger t.ex. att resurstillskottet baseras på socioekonomiska faktorer men påpekar att detta indirekt innebär att det är skolor med dåliga resultat som får extraresurser.

### **Resursskolor och centrala särskilda undervisningsgrupper**

Kommunernas arbete för att säkra att elever i behov av särskilt stöd verkligen får stöd kan omfatta olika typer av organisation och insatser. Utöver att skolorna anpassar resurserna till de elever i skolan som är i behov av särskilt stöd förekommer centrala särskilda undervisningsgrupper i många kommuner. Enkäten innehåller en fråga om det finns s.k. resursskolor eller centrala särskilda undervisningsgrupper i kommunen för specifika elevgrupper, t.ex. för elever i behov av särskilt stort stöd eller med särskilda diagnoser.

Totalt svarar två tredjedelar av kommunerna att det finns s.k. resursskolor eller centrala särskilda undervisningsgrupper i kommunen. Det finns i alla typer av kommuner, men i mindre utsträckning i glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner än i övriga kommungrupper. I kommuner med kommunalnämnder organiseras s.k. resursskolor i regel av kommundelen.

Många kommuner och kommundelar har inte besvarat frågan om antalet elever i sådana skolor eller undervisningsgrupper. Bland de som besvarat frågan varierar antalet elever stort. Andelsmässigt varierar andelen av alla elever i grundskolan som går i s.k. resursskolor från någon tiondels procent till över sju procent.

Skolverkets utbildningsinspektion<sup>34</sup> har konstaterat att antalet s.k. resurssko-

*34 Fr.o.m. 1 oktober 2008 är Skolinspektionen en egen myndighet.*

lor/centrala särskilda undervisningsgrupper förefaller ha ökat de senaste åren. Inspektionen har också funnit flera problem med sådana verksamheter, till och med att de befinner sig i gråzonen för det tillåtna enligt skollagstiftningen.<sup>35</sup>

Det finns självfallet många orsaker till att särskilda skolor för elever i behov av särskilt stort stöd eller med särskilda diagnoser etableras eller ökar i omfattning.<sup>36</sup> Sättet att finansiera platserna kan ha viss betydelse. Resursfördelningen kan verka återhållande eller pådrivande när det gäller omfattningen av särskiljande lösningar. Om skolan där eleven ursprungligen går får betala den fulla kostnaden för platsen är det kanske återhållande på behovet av platser.

Det absolut vanligaste sättet att finansiera platserna i s.k. resursskolor eller centrala särskilda undervisningsgrupper är att dessa skolor tilldelas resurser direkt från nämnden. Skolan där eleven ursprungligen gick eller skulle gå mister det bidrag som den eleven skulle ha genererat till skolan enligt resursfördelningsprinciperna i kommunen, men skolan behöver inte betala för de ofta mycket stora tillkommande kostnaderna för en plats i resursskola. 85 procent av kommunerna finansierar resursskolorna på detta sätt. Sex procent av kommunerna har ett system där skolan som eleven ursprungligen gick i betalar för sin elev medan nio procent har ett annat system, t.ex. att skolan betalar, men inte hela kostnaden utan en mindre del.

Det är inte möjligt att utifrån den här enkäten dra några slutsatser om sättet att finansiera s.k. resursskolor påverkar antalet platser. Det är dels många kommuner som inte angivit hur många elever som finns i sådana särskilda undervisningsgrupper, det är dels bara ett fåtal kommuner som har ett system där ”hemskolan” finansierar resursskoleplatsen. I den här undersökningen har dessa senare, fåtaliga, kommuner alla en andel elever i resursskolor som understiger en procent. 40 procent av kommunerna som finansierar resursskolorna direkt har en andel elever i sådana skolor på en procent eller mer, vilket möjligen kan indikera att finansieringssättet har inverkan på omfattningen.

### **Obligatorisk särskola**

I allmänhet har särskolan ett eget anslag i kommunerna. Det innebär att särskolans resurser är garanterade på ett sätt som inte alltid gäller elever i de stora skolformerna. I Skolverkets uppföljning år 2006 av elevökningen i särskolan intervjuades företrädare för särskolan i elva kommuner bl. a. om resursfördelning och resurstillgång.<sup>37</sup> När det gäller resurstillgången i särskolan uttryckte

35 Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverket (2007), beställningsnr 07:1003.

36 Särskilt stöd i grundskolan, Skolverket 2008 (beställningsnr 08:1033), ger en översikt över kunskapsläget när det gäller skolors arbete med särskilt stöd och organisatoriska lösningar på stödet.

37 Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andelen elever mottagna i särskolan, Skolverket (2006), beställningsnr 06:974.

ingen intervjuperson missnöje. Särskolan tycks, ur deras perspektiv, i allmänhet få tillgång till de resurser som behövs.

Enkäten i denna studie innehåller några frågor om resurstilldelning till obligatorisk särskola. 95 procent av kommunerna anordnade obligatorisk särskola under 2007. 85 procent av dessa anger att särskolan har en egen budgetram, medan tio procent anger att budgetramen är gemensam för grundskola och obligatorisk särskola, övriga anger ”annat”, t.ex. att grundbidraget per elev är detsamma för grundskolan och särskolan men att särskolan därutöver har en budget för tillägg efter behovsbedömning.

I kommuner med kommunaldelsnämnder organiseras och finansieras särskolan olika. Särskola ingår inte i kommundelarnas ansvar och kommundelen betalar inte för en plats i särskola i en av kommunerna. I övriga kommuner ansvarar någon av kommundelarna för särskolan också för övriga kommundelars elever. Särskolan finansieras endera med särskilt anslag direkt till den kommunal som ansvarar för och organiserar verksamheten eller genom att denna helt eller delvis finansierar verksamheten och de kommunalar som har elever där betalar motsvarande kostnaden för en grundskoleelev eller den fulla kostnaden.

I en fjärdedel av kommunerna fördelas resurser för särskoleelever integrerade i grundskolan med en fastställt belopp per elev. Vanligast är fördelningsprinciper som i mindre grad utgår från modeller och i högre grad grundar sig på förhandlingar, äskanden och anpassningar av tidigare års budget till särskolan. Det förekommer i sex av tio kommuner när det gäller resursfördelning till särskoleelever integrerade i grundskolan och i sju av tio kommuner när det gäller övriga grundsärskolan och träningsskolan.

I tidigare utvärderingar av särskolan har det framkommit att resursfördelningssystemen kan innebära att det finns ekonomiska incitament för skolor att försöka få elever i stort behov av stöd i grundskolan mottagna i särskolan. I grundskolan ska elevens stödbehov rymmas inom skolans ordinarie resurser, om eleven tas emot i särskolan tilldelas eleven mer generöst med resurser enligt särskolans principer. I enkäten ställdes därför en fråga om hur resurser fördelas till elever med utvecklingsstörning som tackat nej till erbjudande om inskrivning i särskolan och som går i grundskolan. Tre fjärdedelar av kommunerna svarar att resurser i sådana fall fördelas enligt samma principer som för andra elever i grundskolan. Elva procent anger att resurser tilldelas enligt samma principer som för elever som skrivs in i särskolan. Det är självfallet inte givet att resurserna i det förra fallet blir mindre; grundskolans resursfördelningssystem kan givetvis innebära att eleven som tackat nej till särskoleplats får de resurser som han eller hon har behov av inom ramen för detta resursfördelningssystem. Svaren indikerar dock att resurser i högre grad är garanterade om särskoleplatsen accepteras än om man tackar nej.

De allra flesta kommuner har som tidigare nämnts separata budgetar för

särskola och grundskola. I den mindre grupp kommuner som helt eller delvis har gemensam budget för grundskola och särskola är det en något större andel som fördelar resurser för en elev med utvecklingsstörning som tackat nej till särskoleplats enligt samma principer som om eleven börjat i särskolan (27 % jämfört med 8 %). Det skulle kunna tyda på att placeringen i skolform är mindre styrande för resursfördelningen när budgeten inte är strikt uppdelad på skolform.

## 5.7 Resursfördelningsmodeller

Att gruppera principerna för resursfördelning till fördelningsmodeller är inte helt lätt. De flesta kommuner har sin egen kombination och det är svårt att urskilja en specifik modell. Det är tydligt att många kommuner inte arbetar med resursfördelning utifrån ett modelltänkande utan att man snarare har ett arbetsätt för sitt budgetarbete där man kan ta hänsyn till historik, volym, särskilda omständigheter och särskilda behov på flera olika sätt.

Utifrån tidigare studier och utifrån hypoteserna om vanliga resursfördelningsmodeller (se avsnitt 5.2) har kommunerna ändå delats in i grupper utifrån vilka huvudsakliga kombinationer av principer man använder och i vilken utsträckning man har system med tilläggsresurser för generella eller specifika ändamål. Två modeller skiljer sig markant från de övriga: En i stort sett enbart volymbaserad resursfördelning respektive ett system där resurser fördelas framför allt efter äskanden, dialog och genom anpassningar av tidigare års budget. I det senare fallet sker resursfördelningen inte efter kriterier utan olika enheters behov vägs samman utifrån utsagor och kännedom om förskolorna eller skolorna. En tredje modell är när resurstilldelningen baseras på antal barn, elever eller antal grupper och med tilläggsresurser för specifika behov.

De allra flesta kommuner har fördelningssystem för förskola och grundskola där man tar hänsyn till enheters eller barns och elevers särskilda behov, i allmänhet genom att man har avsatt särskilda pottor som tilläggsresurser. Även ett budgetarbete med äskanden och dialog som bärande inslag innebär att man kan ta hänsyn till särskilda omständigheter och motivera att vissa enheter får mer, andra mindre resurser. Det är enbart vid en helt volymbaserad tilldelning som förutsättningar och behov inte alls beaktas.

Många, oftast mindre kommuner, har ingen uttalad modell för resursfördelning. Man har ett arbetssätt när man fördelar resurser som utgår från tidigare års budget som räknas om utifrån ändringar i priser, löner eller åtaganden och som beslutas efter äskanden, förhandlingar och dialog. Var tionde kommun fördelar alla resurser eller större delen av resurserna på det här sättet till grundskola, var sjunde till förskola och fritidshem.

En resursfördelning som enbart utgår från volym, dvs. antalet barn, elever eller grupper, är relativt ovanligt i förskola och grundskola. Ungefär nio procent

av kommunerna när det gäller grundskola och 14 när det gäller förskola svarar i enkäten att man enbart utgår från volym vid resursfördelningen, men utifrån svaren på andra frågor framgår att några av dessa inte fördelar resurserna direkt till enheterna utan till områdesförvaltningar som har möjlighet att göra omfördelningar.

Till fritidshem är en i stort sett enbart volymbaserad fördelning vanligare. Mer än en tredjedel av kommunerna använder denna modell för att fördela resurser till fritidshem. Eftersom de flesta enheter består av både grundskola och fritidshem kan den socioekonomiska tilläggsresursen i grundskolan kanske avses täcka även fritidshemmets behov. Rektor har stor frihet att använda tilldelade resurser fritt mellan verksamheter när enheterna består av flera. I praktiken har fritidshemmet sannolikt svårt att hävda sig i en sådan resursdiskussion.

Modeller med en volymbaserad del och särskilda tilläggsresurser för barn eller elever i behov av särskilt stöd är den vanligaste fördelningsmodellen. Tilläggsresursen kan endera beräknas schablonartat, utifrån förskolans eller skolans socioekonomiska struktur, eller fördelas efter äskanden och bedömning av individuella barns eller elevers specifika behov. Sju av tio kommuner har fördelningsmodeller med särskilda tilläggsresurser för förskolan, åtta av tio när det gäller grundskolan men bara fyra av tio när det gäller fritidshem. En generell tilläggsresurs, som förskolor och skolor får utifrån sin socioekonomiska struktur, finns i ungefär var femte kommun när det gäller förskola, i ungefär var fjärde när det gäller grundskola och i ungefär var tionde när det gäller fritidshem. De flesta kommuner med en tilläggsresurs baserad på struktur har också vissa resurser som fördelas specifikt för barn eller elever i behov av särskilt stöd, t.ex. i form av centrala resursteam som kan ge råd och stöd eller gå in med särskilda resurser för individuella barn.

Den andel av resurserna som fördelas efter behov – endera utifrån generella kriterier eller efter individuell behovsbedömning – är oftast relativt liten. I nio av tio kommuner när det gäller förskola och i sex av tio kommuner när det gäller grundskola fördelas högst tio procent av resurserna efter dessa principer.

### **Resursfördelningsmodeller i kommuner med olika struktur**

Kommunens storlek och struktur har självfallet betydelse för hur kommunens resursfördelningsmodell ser ut. En modell med enbart dialog och äskanden är ohanterlig i stora kommuner med många förskolor och skolor. En modell med en tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer behövs inte i en kommun där det inte finns några skillnader mellan förskolor och skolor i barnens familjebakgrund.

För att få en indikation på i vilken grad det finns olikheter inom en kommun i socioekonomiskt hänseende har statistik tagits fram över bostadsområden: Utbildningsnivå hos föräldrar till barn i åldern 1-5 respektive 6-15 år,



andelen barn födda utomlands samt andelen barn med båda föräldrarna födda utomlands i dessa åldrar.<sup>38</sup> För respektive kommun har variationen mellan bostadsområden i dessa variabler beräknats. Utifrån dessa data har kommuner rangordnats i de tio procent mest segregerade<sup>39</sup>, de tio procent näst mest segregerade etc. till de tio procent minst segregerade, dvs. de kommuner där alla bostadsområden har ungefär samma struktur.

De flesta barn och elever bor i kommuner som enligt den här indelningen är mer segregerade. Ungefär en tredjedel av grundskoleeleverna finns i de tio procent kommuner som är mest segregerade, ungefär tre procent finns i den tiondel av kommunerna som är minst segregerade. Ungefär hälften av grundskoleeleverna finns i de 20 procent kommuner som är mest segregerade, ungefär sex procent finns i de 20 procent kommuner som är minst segregerade.

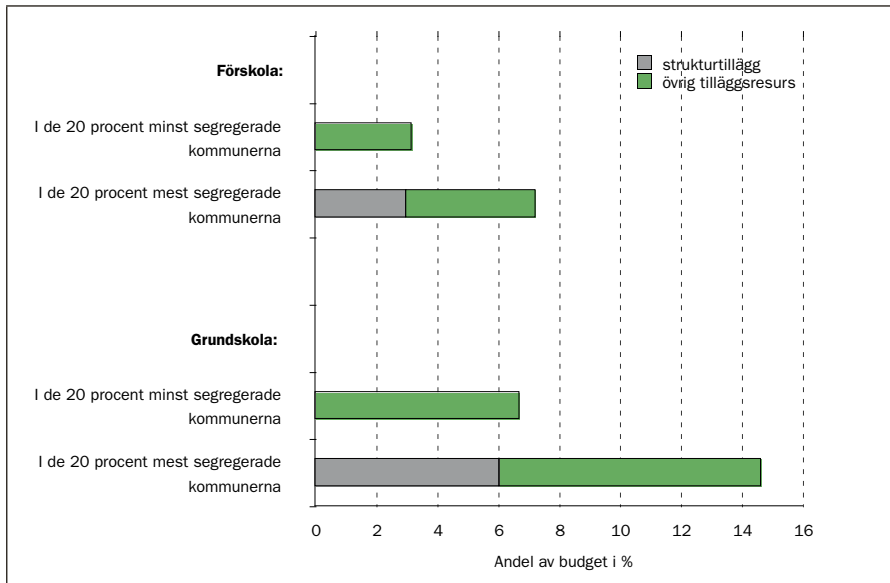
Att ta hänsyn till barnens socioekonomiska bakgrund i resursfördelningen förekommer i kommuner som är mer segregerade, dvs där skillnaderna mellan bostadsområdena i föräldrars utbildningsbakgrund och i andelen barn med utländsk bakgrund är störst. Inga av kommunerna som enligt den tillgängliga statistiken tillhör de 20 procent kommuner som är minst segregerade har ett resursfördelningssystem för grundskolan som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. 60 procent av den femtedel kommuner som är mest segregerade har ett sådant inslag. Modeller där resurser fördelas efter bedömning av barnens och elevernas individuella behov finns i alla typer av kommuner.

Diagram 4 visar den genomsnittliga andelen av budgeten till förskolor och grundskolor som fördelas utifrån barnens eller det omgivande områdets socioekonomiska struktur och andelen som fördelas som en tilläggsresurs för barn och elever i behov av särskilt stöd m.m. I genomsnittet ingår alla kommuner i respektive grupp, även kommuner där andelen tilläggsresurser är 0 procent.

38 För en beskrivning av det statistiska underlaget, se bilaga 2.

39 Dvs. de som sammantaget har de största skillnaderna mellan bostadsområdena i variablerna utbildningsbakgrund och andelen barn födda utomlands.

**Diagram 4.** Andel av budget (i %) till förskola och grundskola som fördelas som tilläggsresurs i de 20 procent minst respektive mest segregerade kommunerna.



Tilläggsresurser som fördelas utifrån individuella behov förekommer i alla sorts kommuner, men tillägget är genomsnittligt något större i de mest segregerade kommunerna. Skillnaderna är dock små mellan de båda grupperna ytterlighetskommuner.

Det är små andelar av budgeten som fördelas som ett socioekonomiskt riktat tillägg även i de 20 procent mest segregerade kommunerna, i genomsnitt ett par procent av budget till förskolan och ungefär sex procent till grundskolan. Om dessa medel riktas till enstaka skolor med sämre förutsättningar kan de självfallet vara av stor betydelse för den enskilda förskolan eller skolan, men helhetsintrycket är att kommunerna är försiktiga med att differentiera resurserna mellan skolor som utifrån socioekonomisk struktur har väldigt olika utgångsläge för att bedriva sin verksamhet.

I vilken utsträckning man har resursfördelningsmodeller där en del av resursen fördelas utifrån socioekonomiska faktorer varierar mellan kommungrupperna, mellan kommuner av olika storlek och mellan kommuner med olika politisk majoritet. Förekomsten av modeller med socioekonomiska tilläggsresurser i grundskolan är t.ex. lägre i borgerligt styrda kommuner (17 procent) än i socialistiskt styrda kommuner, där andelen är 28 procent. Vanligast är socioekonomiska tilläggsresurser i kommuner med annan majoritet eller koalitionsmajoriteter, 39 procent.

Politisk majoritet, kommunstorlek och kommuntyp samvarierar sinsemellan och med hur segregerad kommunen är. En statistisk analys visar att både graden

av segregation när det gäller utländsk bakgrund liksom kommunstorlek har betydelse för om någon del av resurserna till förskola och grundskola fördelas utifrån socioekonomiska faktorer, däremot inte politisk majoritet, graden av segregation utifrån föräldrars utbildningsnivå eller kommuntyp.

## 5.8 Resurser till fristående huvudmän och verksamhet i enskild regi

Enligt 2 a kap.13 § skollagen kan kommunen ge tillstånd till t.ex. ett bolag, en förening eller en enskild individ att driva förskola och fritidshem. Kommunen ska utöva tillsyn över verksamheten och kommunen ska lämna bidrag som inte oskäligt avviker från kommunens kostnader per barn i motsvarande verksamheter.

Skolverket har inte tidigare kartlagt om kommunerna fördelar resurser till kommunala och enskilda förskolor och fritidshem enligt samma modell eller vilka skillnader som finns. I enkäten ställdes en fråga om resurserna fördelas enligt samma modell. En majoritet av kommunerna anger att de inte gör någon skillnad mellan kommunens egna förskolor och fritidshem och dem med enskild huvudman när de fördelar resurser. Samma modell används oavsett huvudmannaskap. En av fyra kommuner anger att de inte använder samma modell. Det gäller i stort sett oavsett vilken resursfördelningsmodell kommunen tillämpar. Det är bara gruppen kommuner som fördelar resurser till förskola genom äskanden, dialog och anpassningar av tidigare budget som skiljer sig från övriga. I denna grupp är det hälften av kommunerna som anger att resurser till enskilda förskolor inte fördelas enligt samma fördelningsmodell som till kommunala förskolor.

Tre av tio kommuner säger att man inte fördelar resurser till fristående skolor på grundskolenivå efter samma fördelningsmodell som man har till kommunens grundskolor. Kommunerna ska enligt skollagen ge bidrag till fristående skolor efter samma grunder som används vid tilldelning av medel till de egna skolorna.<sup>40</sup> Kommuner kan ha svarat att man inte använder samma fördelningsmodell om ersättningen till fristående skolor minskas med ett skolpliktsavdrag, även om modellen i övrigt är densamma. Ett annat skäl till att kommuner ändå svarar nej kan vara att kommunen har ett sätt att organisera och finansiera stöd till elever i behov av särskilt stöd och att det sättet inte går att överföra till fristående skolor. Det är dock i kommuner som fördelar resurser till grundskolan genom äskanden, dialog och anpassningar av tidigare budget som man i störst utsträckning fördelar resurser till fristående skolor enligt en annan fördelningsmodell. Ungefär hälften av kommunerna med dessa modeller anger detta.

<sup>40</sup> *Bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. 9 kap. 6 § skollagen.*

## 5.9 Förändringsarbete och utvärdering

I kommunenkäten ställdes ett flertal frågor som belyser hur flexibla resursfördelningsmodellerna är och i vilken grad de följs upp och utvärderats.

### Revideras budgeten under pågående budgetår?

Kommunernas sätt att arbeta med budget skiljer sig åt. Resultaten visar att i flertalet kommuner (60 %) finns viss flexibilitet inbyggd i systemet så tillvida att budgeten kan revideras under pågående budgetår. En av de kommuner som intervjuades i denna studie gjorde månatliga revideringar där enhetens ram ändrades varje månad efter barn/elevantalet. Andra kommuner anpassar budgeten efter terminens barn/elevtal i samband med att avstämning görs av vilka elever som går i den egna kommunens eller i andra huvudmäns förskolor och skolor.

**Tabell 5.** Revideras budgeten till förskolorna och grundskolorna under pågående budgetår?

	Andel kommuner (%)	
	Förskola	Grundskola
Ja, det sker löpande (flera gånger per år)	15	8
Ja, varje halvår	16	21
Ja, vid speciella behov	30	30
Nej	39	40
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### Förändringar av resursfördelningsmodellen

I enkäten ställdes några frågor som belyser hur stabila kommunernas resursfördelningsmodeller är och hur ofta de förändras.

**Tabell 6.** Hur länge har den nuvarande huvudsakliga resursfördelningsmodellen använts? (Räkna inte med mindre justeringar.)

	Andel kommuner (%)	
	Förskola	Grundskola
1 budgetår	9	7
2-3 budgetår	19	19
4-5 budgetår	21	22
6 budgetår eller längre	51	52
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Av tabell 6 framgår att i hälften av kommunerna har den nuvarande resursfördelningsmodellen både för förskola och grundskola använts i sex budgetår eller längre. I ytterligare var femte kommun har modellen använts 4-5 budgetår. Ungefär en av tio kommuner har en budgetmodell som är ny för året. Resultaten

tyder sammantaget på att modellerna är stabila över tid och att de relativt sällan genomgår större förändringar.

Att resursfördelningsmodellerna är stabila bekräftas i tabell 7, där 15 respektive 18 procent av kommunerna anger att det pågår genomgripande förändringar av resursfördelningsmodellerna till förskolan respektive grundskolan. I hälften av kommunerna pågår dock mindre justeringar av modellerna.

**Tabell 7.** Pågår arbete med att förändra resursfördelningsmodellen?

	Andel kommuner (%)	
	Förskola	Grundskola
Ja, genomgripande förändringar	15	18
Ja, mindre justeringar	41	47
Nej, inga förändringar	44	35
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Enkäten besvarades året efter riksdagsvalet 2006 och det innebär att eventuella förändringar på grund av ett majoritetsskifte sannolikt inte hunnit genomföras. Frågan om det pågår arbete med att förändra resursfördelningsmodellen i grundskolan besvarades med ”Ja, genomgripande förändringar” av 17 procent av de kommuner som haft maktskifte och av 13 procent av de kommuner som inte haft maktskifte 2006. ”Inga förändringar pågår” svarade 24 procent av kommuner med maktskifte, att jämföras med 38 procent av dem som inte haft maktskifte. Intresset för förändringar är således något större i kommuner där det har skett ett maktskifte.

### Uppföljning och utvärdering av resursfördelningsmodellen

Förskola och grundskola är omfattande sektorer som omsätter en stor andel av den totala kommunala budgeten, drygt 30 procent år 2006. Mot denna bakgrund borde det finnas ett intresse av att utvärdera om modellen för resursfördelning fyller de syften man vill uppnå.

**Tabell 8.** Har nuvarande eller föregående resursfördelningsmodell(er) följts upp eller utvärderats?

	Andel kommuner (%)	
	Förskola	Grundskola
Nej	20	20
Ja, enbart i diskussioner	69	69
Ja, med skriftlig dokumentation	11	11
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kommunernas uppföljningar av resursfördelningsmodeller sker framför allt i diskussioner. Endast en kommun av tio har gjort uppföljningar eller utvärderingar som resulterat i skriftlig dokumentation. Kommunerna ombads bifoga sådana uppföljnings- eller utvärderingsrapporter när enkäten sändes in. Endast några enstaka kommuner bifogade utvärderingar eller uppföljningar av resursfördelningsmodeller eller principer medan ytterligare några kommuner bifogade budgetunderlag eller redovisningar av hur deras modeller ser ut mer i detalj.

De flesta kommuner har således inte genomfört någon ordenlig utvärdering/uppföljning av hur resursfördelningssystemet fungerar i praktiken och vilka effekter den har. I de kommuner där det förekommer sker det oftast genom diskussioner medan skriftliga underlag är mycket ovanligt.

Hur kan man förklara att utvärdering förekommer så sparsamt? Möjligen kan synen på vad resursfördelning betyder för kvaliteten vara en del av förklaringen. I den senaste utvärderingen av förskolan fick ledningsansvariga i kommunerna göra en bedömning av vilken betydelse olika faktorer har för förskolans kvalitet.<sup>41</sup> Störst betydelse tillmäts olika personalfaktorer (personalens engagemang, utbildning, kompetensutveckling och erfarenhet) och rektorernas pedagogiska ledarskap. Den faktor som bedömdes ha minst betydelse var ”modeller för resursfördelning”. 61 procent ansåg att det hade liten eller ingen betydelse för förskolans kvalitet.

### 5.10 Förändringar sedan mitten av 90-talet i resursfördelningsmodeller och i enheternas ansvar och befogenheter

I Skolverkets rapport ”Hantering av skolans ekonomiska resurser” presenteras resultaten från den enda tidigare större Skolverksstudien av kommunernas modeller för resursfördelning till skolan och vuxenutbildningen.<sup>42</sup> Studien är en fallstudie i elva kommuner hösten 1995, dvs. bara några år efter att systemet med specialdestinerade statsbidrag till skola och vuxenutbildning avskaffades.

Resursfördelningen till olika verksamhetsområden byggde hösten 1995 framför allt på justeringar i olika grad av tidigare års resursramar. De totalt tillgängliga resurserna, föregående års utfall och volymförändringar påverkade den nya budgeten, i någon mån också politiska prioriteringar. I kommunerna med kommundelsnämnder (tre av de elva) fanns resursfördelningsmodeller där uppgifter om demografi, åldersstruktur och socioekonomiska faktorer låg till grund för fördelningen till kommundelarna. Dessa hade sedan sina egna modeller och principer för fördelning av resurser till olika verksamheter och till skolor.

En renodlad ”elevpeng” (helt elevrelaterad, avsedd att täcka alla typer av kostnader) fanns inte i någon av de elva kommunerna som modell för att fördela ut resurser till grundskolorna. I tio av elva kommuner innehöll resursför-

<sup>41</sup> Tio år efter förskolereformen. Skolverket (2008), rapport nr 318.

<sup>42</sup> Hantering av skolans ekonomiska resurser. Skolverket (1996), beställningsnummer 96:246.

delningsmodellen många delar som fördelades sinsemellan olika – elevrelaterat, enhetsrelaterat, med socioekonomisk viktning, efter äskanden eller behövs centralt. Särskilda resurser till elever i behov av särskilt stöd fanns i alla kommunerna.

Resultaten 2007 kan inte direkt jämföras med den tidigare fallstudien. Alla de modeller eller snarare arbetssätt för resursfördelning som fanns 1995 finns också 2007. Om modelltänkandet blivit mer utbrett går inte att avgöra eftersom den tidigare studien inte var upplagd för att kartlägga omfattningen.

Skolornas handlingsfrihet när det gällde att använda tilldelade medel var 1995 oftast begränsad även i de fall medlen fördelats till skolnivån. Nästan alla kommuner angav att skolorna var resultatenheter, men i praktiken hade respektive kommun spelregler för enheterna som oftast öronmärkte medelsanvändningen. En stor skillnad mellan 1995 och 2007 är att skolorna nu förefaller ha det avgörande inflytandet över hur resurserna som tilldelats skolan används, oberoende av på vilka grunder fördelningen skett. 1995 fanns det mer restriktioner när det gällde användningen av medlen.

Uppföljning och utvärdering var inte särskilt utbyggt och resultat från uppföljningar eller utvärderingar hade 1995 inte i något fall lett till ändrade resursfördelningsprinciper. Situationen är i stor utsträckning densamma 2007. Det finns exempel på kommuner som genomfört utvärderingar och utredningar av olika aspekter av resursfördelningen, men i de flesta kommuner har inga sådana studier förekommit under i vart fall det senaste året.

## 6. Resursfördelningen till grundskolan i sex kommuner

### 6.1 Intervjukommunerna

De sex intervjukommunerna valdes ut därför att de enligt enkäten hade olika modeller för sin resursfördelning och också därför att de enligt tillgänglig statistik hade stora skillnader mellan skolor i elevernas socioekonomiska bakgrund.<sup>43</sup> I samtliga kommuner intervjuades representanter för förvaltning och rektor och några lärare i två - tre skolor. Intervjuerna följde en frågeguide med fokus på att kartlägga hur kommunerna säkrar att elever i behov av särskilt stöd får de resurser de behöver. Intervjuerna med förvaltningarna syftade till att få svar på de här frågeställningarna:

Varför ser resursfördelningsmodellen ut som den gör och hur fungerar den i praktiken?

Vilka resurser och insatser finns för elever i behov av särskilt stöd?

Hur följs resultat och effekter av valda prioriteringar upp inför nästa beslut om resursfördelning och resursanvändning?

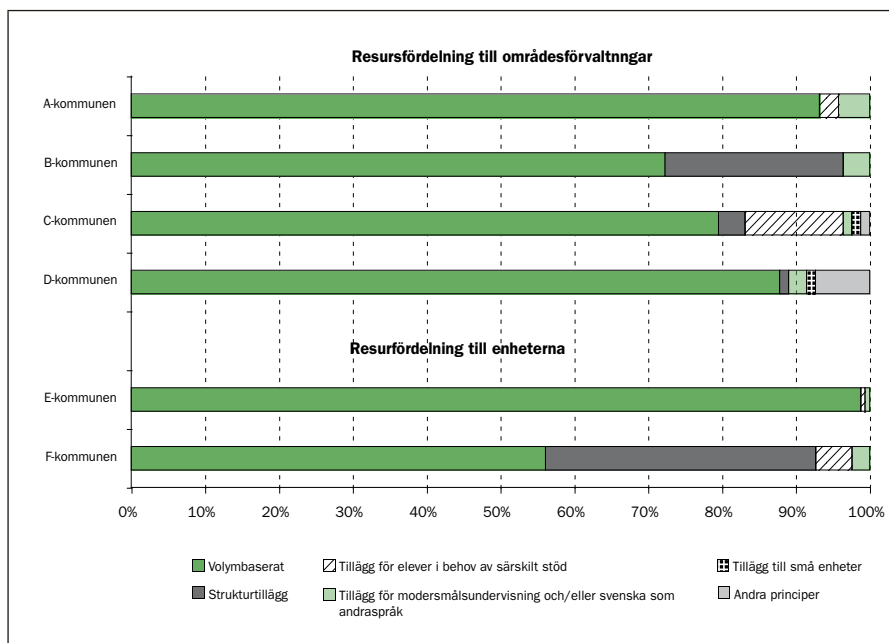
### 6.2 Beskrivning av resursfördelningsmodellerna

Diagram 5 illustrerar de sex intervjukommunernas resursfördelningsystem. Fyra av kommunerna har en organisation där nämnden inte fördelar resurser till grundskola och fritidshem direkt till enheterna utan till en produktionsnämnd eller områdesförvaltning som har mandat att justera eller besluta om egna fördelningsprinciper vid den slutliga fördelningen av resurser till enheterna.

<sup>43</sup> Statistik för bostadsområden om andelen barn 6-15 år med utländsk bakgrund och om föräldrarnas utbildningsbakgrund liksom även statistik om motsvarande faktorer för skolor med årskurs 9 elever användes för att belysa olikheter inom kommunerna i socioekonomiskt hänseende.



**Diagram 5.** Schematisk bild av resursfördelningsmodellerna i de sex intervjukommunerna (exklusive resurser för lokaler).



Enheterna består i alla kommunerna av förskoleklass, grundskola och fritidshem och i tre av kommunerna även av förskola. Rektor har ett stort ansvar och stora befogenheter när det gäller ekonomi och kan i alla kommunerna omfördela och använda resurser efter egna prioriteringar, oavsett utifrån vilken princip eller för vilken av verksamheterna som resurserna tilldelats. Lokaler har man dock inget eller mer begränsat ansvar och begränsade befogenheter över. Kommunerna har i resursfördelningen på olika sätt försökt att utjämna effekten av att lokaler kostar olika mycket.

Även i de fyra kommuner där barn- och utbildningsnämnden eller uppdragsnämnden (motsvarande) fördelar resurser till produktionsnämnd eller produktionsområden beräknas resurserna för varje skola. Produktionsnämnden men även områdesförvaltningarna har möjlighet att omfördela resurser mellan skolorna, dvs. att förändra i den ursprungliga fördelningsmodell som politiskt beslutats. Avsikten är självfallet att besluten om resurser ska tas nära verksamheten med den möjlighet till välgrundade beslut som personlig kännedom innebär. Intervjuerna i de aktuella kommunerna visar på att en behovsorienterad omfördelning nära skolorna och i samråd med rektorerna kan vara svår. Man undviker att omfördela eller resultatet av omfördelningen blir snarast mer likstora resurser till skolorna än den ursprungliga fördelningen, kanske för att slippa risk för bråk och konflikter.

### 6.3 Resurser för elever i behov av särskilt stöd och för modersmålsundervisning

Diagram 5 illustrerar att de sex kommunerna har helt olika resursfördelningsmodeller. Bakom valen av fördelningsprinciper finns olika synsätt och olika strategier, t.ex. för att åstadkomma att insatser görs för elever i behov av särskilt stöd. Förvaltningarna redovisar en relativt likartad syn på stöd till elever i behov av särskilt stöd. Alla förordar ett inkluderande synsätt, samtidigt som det i samtliga kommuner finns exempel på särlösningar för vissa elever. Skolorna sägs ha ansvar för eleverna och ska som grundregel själva klara elevers individuella behov. Men sättet som resurserna fördelas styr i högre eller lägre grad mot inkludering.

Tre av de sex intervjukommunerna nämner spontant att man börjat arbeta med ”Det behövs en synvända”, en utredning från Haninge kommun.<sup>44</sup> Utredningens titel syftar på de två olika synsätten på elever i behov av särskilt stöd - antingen att det är elevens brister som förklarar svårigheterna eller att det är verksamheten som brister när eleven inte når målen. Utredningen menar att det behövs en synvända. Skolor tenderar nu att fokusera på elevens brister när det är mer fruktbart att söka efter nya sätt att genomföra verksamheten så att den passar alla. ”Det handlar om att korrigera en dysfunktionell skola och inte dysfunktionella elever”, säger en utvecklingsledare i en av intervjukommunerna.

Det finns vissa centrala resurser på kommun- eller områdesnivå i samtliga intervjukommuner. Omfattningen av dessa resurser är mycket varierande, från en stor central stödorganisation som förser skolorna med större delen av de resurser och den kompetens som är tänkt för elever i behov av särskilt stöd till ett litet centralt elevvårdsteam som är rådgivande i vissa frågor. Alla sex kommunerna har åtminstone några platser i centrala särskilda undervisningsgrupper. De finansieras i fyra av kommunerna genom ett eget anslag och i två av kommunerna delvis av den avlämnande skolan men med ett försäkringssystem så att avlämnande skolan inte behöver stå för hela kostnaden.

#### Socioekonomisk tilläggsresurs

Fyra av kommunerna har ett resursfördelningsystem med en del som bestäms utifrån elevernas bakgrund på varje skola. Denna tilläggsresurs, som också kallas struktur tillägg, utgår från att skolor med en större andel elever med lågutbildade föräldrar eller som nyligen invandrat behöver mer resurser än andra därför att eleverna där har större behov av stöd. Som framgår av diagram 5 är struktur tilläggets andel av hela budgeten av mycket olika storlek, från ett par procent till ungefär en tredjedel av budgeten. Det är i de två större intervjukommunerna som en stor andel av budgeten fördelas efter skolornas struktur.

<sup>44</sup> *Det behövs en synvända! Stödet till barn och elever som riskerar att inte nå målen. Haninge kommun, Barn- och utbildningsförvaltningen (2006).*

Den största kommunen har en utvecklad statistisk modell för att bestämma strukturtillägget, en modell som utgår från styrkan av sambanden mellan flera olika bakgrundsfaktorer hos elever och studieresultat. Statistiska centralbyrån tar varje år fram värden på de ingående variablerna så att skolornas socioekonomiska index kan beräknas utifrån modellen. Den andra större kommunen har en enklare modell som enbart tar hänsyn till två faktorer, andelen kortutbildade och andelen med utländsk bakgrund i det bostadsområde eleven bor i. Efter- som föräldrarnas utbildningsbakgrund, alla andra bakgrundsförhållanden lika, har starkast samband med studieresultaten, väger utbildning tyngst i båda dessa kommuners modeller och en förhållandevis stor andel av budget fördelas efter skolans struktur.

### **Tilläggsresurser för elever i behov av särskilt stöd**

I B-kommunen, som inte i sin resursfördelningsmodell har några särskilda medel för elever i behov av särskilt stöd, drar områdesförvaltningarna in en procentuell andel av respektive skolas strukturbidrag till en gemensam pott för respektive område. Ur potten kan skolorna sedan ansöka om resurser för elever i behov av särskilt stöd, endera för personalförstärkningar eller specialiststöd eller för att betala för en plats på en s.k. resursskola. Tanken är att garantera att slumpmässiga väldigt stora stödbehov på en enskild skola ska kunna hanteras. Att skolorna betalar in en procentuell andel av strukturstödet och inte t.ex. en summa per elev motiveras med att även extraordinära stödbehov tenderar att vara större i skolor som fått större strukturtillägg. De olika områdesförvaltningarna har olika filosofi när det gäller gemensamma resurser för särskilda behov. Ett av områdena drar in en mycket mindre andel till en gemensam pott än de andra. Man menar att varje skola måste känna att man har ansvar för alla sina elever och att det gör man bara om man också har alla resurser. Möjligheten att söka extramedel tenderar att flytta fokus från vad man kan göra själv och vad som kan ändras i undervisningssituationen till att extra resurser är en förutsättning och till ett ökat antal sår lösningar.

Även i A-kommunen avdelar skolområdena vissa resurser för områdesvisa resursteam och till en liten pott för särskilt stöd som skolorna kan få del av efter äskanden. Dessutom finns en central pott på kommunnivå för barn med allvarliga fysiska funktionsnedsättningar. Skolområdespotten har varit betydligt större, men detta år har merparten av medlen fördelats ut till skolorna, för att tydliggöra att ansvaret är skolans.

I D-, E- och F-kommunerna finns inga speciella resurser att ansöka om för insatser för elever i behov av särskilt stöd. Det finns centrala resursteam eller elevvårdsteam för konsultation, rådgivning och utredning och skolorna behöver inte, om en elev får plats på en s.k. resursskola, stå för hela kostnaden utan resursskolorna finansieras helt eller delvis av centrala medel. I övrigt ska

arbetet med elever i behov av särskilt stöd klaras med det vanliga anslaget. I F-kommunen var en plats i resursskola tidigare ”gratis” för avlämnande skola. För att motverka att det blev påtagligt ekonomiskt fördelaktigt för en skola att få en stödbehövande elev överförd till resursskola infördes ett system där avlämnande skola betalar, inte det fulla priset för en resursskoleplats, men fem gånger det belopp som eleven genererar i ordinarie resursfördelningen.

I C-kommunen har resurserna för elever i behov av särskilt stöd samlats i en central stödenhet. Inom enheten finns psykologisk, pedagogisk, medicinsk och kurator kompetens. Elevhälsan och den specialpedagogiska kompetensen är organiserad i områdesteam som arbetar mot var sina förskolor och skolor. Dessutom finns ett team med resurspedagoger, välutbildade elevassistenter, som arbetar ute i skolorna. Skolorna ansöker om dessa resurser utifrån specifika elevers problem och resurserna fördelas av stödenheten i samråd med respektive områdesteam. Fördelen med stödenheten är att där finns en samlad expertis som kan bistå både med rådgivning, handledning av personal och arbeta med enskilda barn eller grupper av barn i skolan under kortare eller längre tid. Genom att samla kompetensen i en enhet under gemensam ledning kan dessa stödja varandra och fortlöpande få fortbildning. Tanken är också att den centrala bedömningen av resursbehoven ska ge en likvärdig och rättvis bedömning. En nackdel som förvaltningen uppmärksammat är att skolorna ofta har stora förväntningar på stödenheten och ibland väntar med att planera sin organisation innan man vet om man får extraresurser. Rektorer kan ibland till föräldrar skylla på stödenheten för bristande stöd - ”tyvärr, vi har inte fått mer resurser från stödenheten”. Det uppstår alltså en hel del konflikter och diskussioner kring stödenheten, trots att den sammantaget är en relativt liten del av grundskoleverksamheten.

### **Resurser för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk**

Alla intervjukommunerna har specialdestinerade resurser avsatta för modersmålsundervisning. I fyra kommuner är modersmålsundervisningen organiserad i en egen enhet. Skolorna får del av resurserna när det finns berättigade elever som önskar delta. På skolor där det finns många elever är modersmåls lärare placerade, på skolor med få elever får eleverna gå till en annan skola för undervisningen. På skolor med många elever med annat modersmål än svenska, som därmed har flera modersmåls lärare placerade på skolan, utgör dessa ett viktigt resurstillskott. Både modersmåls lärarna och undervisningen är integrerad i skolans övriga verksamhet och modersmåls lärarna är en viktig resurs för hela skolan trots att de organisatoriskt tillhör en annan enhet, modersmåls enheten. Men intervjuerna visade också att rektorer och lärare i skolor med få deltagare i modersmålsundervisning har liten kännedom om verksamheten, som föreföll ligga helt vid sidan om övrig verksamhet i skolan.

I två av intervjukommunerna fanns det ett stort behov av modersmålsundervisning, men bristen på modersmåls lärare och på central organisation och styrning av verksamheten gjorde att ingen eller för litet utbildning erbjöds enligt både förvaltning och skola. Det förefaller inte som om sättet att fördela resurser eller omfattningen av resurserna var det primära skälet till att ingen undervisning erbjöds utan framför allt bristen på lärare. Där kan Skolverkets förslag att distansundervisning ska få erbjudas i modersmål och studiehandledning på modersmålet förbättra situationen,<sup>45</sup> liksom utredningens om en ny lärarutbildning förslag att utbildningen av lärare i modersmål återupptas.<sup>46</sup>

Undervisning i svenska som andraspråk ska täckas av de ordinarie resurserna på respektive skola i fyra av intervjukommunerna. I två av dessa anges uttryckligen att det strukturtillägg som beräknats utifrån bl.a. andelen elever med utländsk bakgrund bl.a. är avsett för undervisning i svenska som andraspråk. I två kommuner får skolorna specialdestinerade resurser direkt till berörda skolor för undervisning i svenska som andraspråk.

### Särskolan

Ingen av intervjukommunernas förvaltningar anser att det finns en överinskrivning till särskolan, dvs. att barn som inte hör hemma där skrivs in, t.ex. av resursskäl. Det är föräldrarna som avgör och föräldrar är ofta tveksamma till att föra över sina barn till särskolan.

Resursfördelningen är dock sådan i alla kommunerna så att det innebär mer resurser om eleven blir inskriven i särskolan än om han/hon går kvar i grundskolan, så incitament finns. Särskolan har i alla kommunerna en egen budget där det alltid finns resurser. Att särskolan är politiskt prioriterad påpekas i flera av kommunerna, den får man inte röra ens i besparingstider.

## 6.4 Legitimitet och förankring

Det förefaller som om resursfördelningsmodellerna, oberoende av hur de ser ut, får mer legitimitet med tiden, när man anpassat sig till resultatet av fördelningen. En ny resursfördelningsmodell tar tid att förankra. Frågan om modellens legitimitet besvaras olika beroende på vem i organisationen som tillfrågas och också hur länge modellen funnits. Att ändra en befintlig modell innebär vinnare och förlorare i förhållande till det gamla systemet. I kommunen med en stor gemensam stödenhet framkom att rektorer till större skolenheter hellre skulle ha en egen resursorganisation och att det är de mindre skolenheterna som är mest nöjda med modellen. Några förvaltningar betonade betydelsen av information för att få modellen förankrad. Först efter en ingående information till skolorna vände man i en av kommunerna kritik till en mer positiv inställning.

<sup>45</sup> *Distansundervisning för elever i grundskola och gymnasieskola. Skolverket (2008), beställningsnr 08:1049.*

<sup>46</sup> *En hållbar lärarutbildning. SOU 2008:109.*

Även om det generellt sett finns en god acceptans för modellen och alla är ense om att olika skolor har olika behov när det gäller ekonomiska resurser, kan det finnas kritik. Det förefaller som om det är lättare att acceptera att skolor med många elever med utländsk bakgrund får mer resurser än att skillnader i föräldrarnas genomsnittliga utbildningsbakgrund får stort genomslag i resurstilldelningen. Flera kommuner påpekar vikten av att budgeten inte kopplas till resultat, för att undvika incitamentsproblem. Strukturtillägg som baseras på faktorerens samband med resultat uppfattas ändå ibland som att dåliga resultat premieras med mer resurser.

## 6.5 Styrning och uppföljning

Resursfördelningsmodeller tycks vara en fråga som initieras och drivs framför allt av tjänstemän. I intervjuerna tillfrågades dock inga politiker om sin syn på fördelningsproblematiken, så perspektivet är tjänstemännens. Som exempel kan nämnas att modellen inte ens är beslutad i barn- och utbildningsnämnden i alla intervjukommunerna utan förvaltningen har fått fria händer när det gäller fördelningen av resurser mellan enheter. Nämnden beslutar om och prioriterar resurser till olika verksamheter. De som är nära verksamheten anses sedan bäst kunna bedöma behoven hos enheterna.

Eftersom mycket av ansvaret har decentraliserats är det också svårt för politiker att styra prioriteringarna. Även i de fall politiker engagerar sig i modellen så finns det ofta möjlighet på områdes- eller skolnivå att frångå de av politikerna fastställda principerna vid fördelning till enhet eller verksamhet. Ett par kommuner nämner att det kan finnas inslag av att nämnden försöker detaljstyra inom vissa områden genom olika typer av projekt. Det kan till och med vara så att det är ett större politiskt intresse för särskilda projektsatsningar än för huvudmodellen för resursfördelning. Projektsatsningar sägs ha minskat det senaste året på grund av minskade statliga bidrag.

Vad grundar sig då fördelningsmodellerna på, hur avgörs nivåerna i grundbidraget per barn/elev mellan förskola, förskoleklass – årskurs 5, årskurs 6 – 9 etc. och hur bestäms storleken på strukturtillägget och vilka skolor som ska få del av tillägget?

Det står klart både från enkäten och från de sex intervjuerna att det i regel inte är empiriska studier av tidigare resursfördelningsprinciper och vilken effekt de haft på likvärdigheten när det gäller förutsättningar och måluppfyllelse som styrt. Fördelningsmodellerna är i stället oftast resultat av kommunernas tidigare mångåriga historik av resursfördelningsprinciper som fortlöpande justerats, kompletterats och anpassats för att parera eller svara mot kritik, nya behov, nya krav, nya politiska önskemål.

De två större intervjukommunerna har dock genomfört respektive håller på att genomföra utrednings- och utvärderingsinsatser kring resursfördelningspro-

blematiken. Resultaten har ännu inte påverkat resursfördelningsmodellen. I en av kommunerna togs till och med ett politiskt beslut om justering av modellen strax innan utvärderingsresultatet presenterades.

B-kommunens modell för att fördela strukturtillägget är baserad på en gedigen utredning, en statistisk analys av vilka socioekonomiska m.fl. faktorer som har samband med betygsresultat. Hur mycket resurser som krävs för att kompensera en skola med, statistiskt sett, hög risk att få dåliga betygsresultat så att förutsättningarna för eleverna att nå målen blir ungefär desamma som i den skola som har liten risk att få dåliga betygsresultat är inte lika ingående studerat. Kommunen har gjort utvärderingar för att belysa olika typer av skolors behov av resurser för särskilt stöd. Storleken på strukturtillägget är dock framför allt ett resultat av tidigare historik, en bedömning av hur mycket resurser som behövs som bas i alla skolor och hur mycket som därutöver finns kvar att fördela. Det handlar också om vilka skillnader i resurser mellan skolor som det är möjligt att acceptera politiskt liksom inom verksamheten självt.

Kommunerna kan inte heller få ledning av t.ex. nationella studier eller forskningsresultat för att bestämma vilka resurser som är nödvändiga för att kompensera för att eleverna kommer från t.ex. studieovana hem. Det finns forskning som visar på ett positivt samband mellan ökade resurser i form av högre lärartäthet eller mindre undervisningsgrupper och bättre resultat och då särskilt för unga elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund, men resultaten är inte sådana att det går att ange vilka resurser som krävs för att uppnå vissa resultat. I B-kommunen har man dock tagit fasta på forskningsresultaten som visar att resurser är viktigast i unga år. I modellen ingår att skolor med förskoleklass t.o.m. årskurs 2 och en socioekonomisk struktur lägre än genomsnittet får ett extra påslag.

I F-kommunen, som också har en förhållandevis stor andel av budget som fördelas efter strukturella faktorer, har modellen nyligen omarbetats. Det kom klagomål från rektorerna på den tidigare modellen som inte tog hänsyn till att elever numera i stor utsträckning väljer skola i ett annat bostadsområde än där de bor. I den tidigare modellen baserades strukturtillägget på strukturen i det område där skolan var belägen. Politikerna ville även ha en enklare modell än den tidigare, som bestod av många ”tillägg på tillägg” för olika ändamål. Strukturtillägget beräknas numera utifrån den socioekonomiska strukturen i det bostadsområde eleven kommer från, inte efter de individuella elevernas bakgrund. Det var vad som var politiskt möjligt. Att basera beräkningarna på individens bakgrund ansågs oetiskt. Storleken på strukturbidraget är ett politiskt beslut. Man prövade sig fram och räknade på effekterna av olika storlekar på det socioekonomiska stödet och kom fram till att det här var den bästa modellen, den politiskt möjliga när det gäller resursskillnader mellan skolor.

Inte heller i övriga intervjukommuner med andra fördelningsmodeller grun-

das dessa på utvärderingar. Beloppen per elev i den volymbaserade delen har bestämts utifrån tidigare historik och den ekonomiska uppföljningen. I E-stad, som är inne i en utvecklingsfas när det gäller resursfördelning, bestämdes de nuvarande nivåerna i "elevpengen" utifrån både kommunens egen och andra kommuners tillgängliga statistik över relationerna mellan olika verksamheter i budget och kostnader. Under året görs en ingående ekonomisk uppföljning av varje skola och verksamhet. Vissa verksamheter, t.ex. särskola, förefaller klara sig bra på sin elevpeng. Förskola förefaller ha svårt att klara budget. Kanske det är tecken på att elevpengen är för snål i förskola men något för hög i särskola och något som måste ändras i kommande års fördelningsmodell, är ett resonemang man för.

## 6.6 Likvärdiga förutsättningar?

Ingen av intervjukommunerna har genomfört någon systematisk utvärdering av huruvida resursfördelningsmodellen ger skolorna ekonomiska resurser så att eleverna ges lika möjligheter att uppnå målen trots skolornas olikheter i förutsättningar. Med tanke på den komplexitet frågeställningen innebär är det inte förvånande. Inte heller forskningen om resursers samband med resultat har kunnat visa vad som krävs av resurser för att kompensera sämre förutsättningar. Hur givna resurser används, dvs. sådant som organisation, arbetssätt, bemötande, samarbete, strävan mot ständiga förbättringar och utveckling är i första hand avgörande för kvalitet och resultat, både när resurserna är små och stora.

"Det går inte att lösa alla problem och orättvisor med resursfördelningsmodellen." Det säger en av de större kommunerna med stora socioekonomiska skillnader mellan skolorna i kommunen. Skolan med, enligt det socioekonomiska index som avgör strukturbidraget, svåraste förutsättningarna får nästan 25 procent mer resurser än skolan med de bästa förutsättningarna. Den förra skolan har mer än dubbelt så många lärare per 100 elever som den senare. Resultaten i form av meritvärde och andelen elever med godkända betyg är omvänt mot lärartätheten. Att mer resurser behövs i skolan med de sämre förutsättningarna och att den större personalresursen betyder mycket för arbetsförhållanden, för trygghet, arbetsro och även för resultaten är förvaltning och intervjuade skolledare eniga om utan att kunna verifiera påståendet med objektiva utvärderingsresultat. Men resurserna kan inte kompensera allt vad bristande stöd för skolgången från hemmet, bristande svenskkunskaper hos elever som nyligen flyttat till Sverige och rörligheten i elevgruppen genom omfattande in- och utflyttning innebär.

"Andra faktorer än ekonomiska resurser är viktigast för resultaten", säger en annan av kommunerna. "Visst, ekonomiska resurser är viktigt, och det finns självfallet en smärtgräns, men det är lärarens syn på sin uppgift som betyder mest. Det blir en farlig diskussion när man pratar om mer pengar som lösning



på ett problem. Då förlägger man problemet utanför sig själv.” ”Det är för stort fokus på vad man kan göra med extra resurser. Det handlar ju om hur man använder de resurser man har”, säger en representant på förvaltningsnivå i en tredje kommun.

Intervjuerna i denna studie liksom också resultaten från Skolverkets utbildningsinspektion indikerar att resurstillgången i allmänhet är relativt god och att det finns möjligheter på skolorna att välja och prioritera sin organisation. Ingen av de intervjuade kommunerna har emellertid analyserat hur skolorna använder och prioriterar de resurser de tilldelats. Den ekonomiska uppföljningen gentemot budget är i regel noggrann. Men ingen av kommunerna har följt upp hur enheterna valt att utnyttja sina resurser, vilka motiv som ligger bakom hur enheten valt att organisera sin verksamhet och om sättet att prioritera resursanvändningen lett till avsett resultat.

## 7. Resursfördelning och resursanvändning på skolnivå

### 7.1 Intervjuer i några skolor i kommuner med olika fördelningsmodeller

Skolor har i regel så mycket resurser så att det finns flera olika möjligheter att organisera verksamheten och stödet till elever i behov av särskilt stöd. Det tyder både tillgänglig lärarstatistik och Skolverkets utbildningsinspektion<sup>47</sup> bedömningar på.<sup>48</sup> För att studera skolors överbägnaden och medvetenhet när det gäller att utnyttja tilldelade resurser och hur beslut om organisation och resursanvändning går till på skolnivå intervjuades skolledare och representanter för lärare i femton grundskolor i studien. I varje intervjukommun valdes två eller tre skolor ut som enligt förvaltningens bedömning hade olika socioekonomisk struktur, en med mer välbildade föräldrar, en med mer lågutbildade föräldrar, ofta också då med fler elever med utländsk bakgrund. Även två fristående skolor i olika kommuner intervjuades. Intervjukommunerna var som tidigare nämnts utvalda bl. a. därför att resursfördelningsmodellerna sinsemellan var olika och för att de enligt tillgänglig statistik föreföll ha socioekonomiska skillnader mellan olika delar av kommunen. Syftet med intervjuerna var därför också att se om det fanns skillnader mellan skolor med olika struktur i olika fördelningsmodellens legitimitet, i resurstillgång och i sättet att prioritera resursanvändningen.

Antalet intervjuade skolor är relativt få, antalet sätt att organisera verksamhet och använda resurser är många. Det måste därför sägas redan från början att eventuella mönster i hur man prioriterar och använder resurser inte är lätta att upptäcka och att generella slutsatser inte kan dras utifrån de enstaka skol-exemplen. Men intervjuerna ger inblick i och belyser olika synsätt och sätt att agera och ger också upphov till mer generella frågor och hypoteser kring resursfördelningsproblematik.

### 7.2 Fördelningsmodellen i praktiken

#### *Modellens legitimitet*

Rektorerna hade överallt god kännedom om kommunens resursfördelningsmodell medan lärare ofta hade en mer diffus bild av hur och på vilka grunder skolan fick sina resurser.

I fyra av kommunerna hade fördelningssystemet inslag av socioekonomisk viktning. Modellen fick viss kritik i några av skolorna med socioekonomiskt

47 *Utbildningsinspektionen ingick fram till 1 oktober 2008 i Skolverket. Fr.o.m. 1 oktober är Skolinspektionen en egen myndighet.*

48 *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverket (2007), beställningsnr 07:1003.*

bättre förutsättningar. Man är missnöjd med att man inte får resurser utifrån sina behov utan utifrån objektiva kriterier som inte går att påverka. Man vill kunna tala för sin sak, motivera sina behov. Resurser borde fördelas efter svårigheter och hänsyn borde tas till de faktiska problemen som finns även i skolor med välutbildade föräldrar. Skillnaderna i de resurser som genereras utifrån föräldrars utbildningsnivå är också alltför stora. Man tror inte på att utbildningsbakgrund täcker in social problematik. Att skolor med många elever med utländsk bakgrund får mer resurser är däremot accepterat.

I kommunen med en stor central stödenhet uppfattade de flesta av de intervjuade skolledarna och lärarna detta system som problematiskt. Avsikten är självfallet att stödenheten ska ha överblick och borga för att det blir en likvärdig behandling och ett likvärdigt stöd genom den individuella behovsbedömningen. Men skolorna klagade på bristande samsyn, på att barnens behov ändå inte bedöms med samma måttstock och på att rektors agerande blir så viktigt och avgörande.

De två fristående skolor som intervjuades godtog respektive kommuns fördelningsmodell. Båda kommunerna hade tydliga fördelningsmodeller med socioekonomisk viktning och inga eller mycket små inslag av resursfördelning efter individuella särskilda behov. Båda skolorna kände sig likabehandlade med kommunens egna skolor och ansåg att det var klart och tydligt på vilka grunder elevbidraget beräknades. En av skolorna hade erfarenhet av en tidigare resursfördelningsmodell där resurser tilldelades utifrån barnens behov, som därmed måste skattas. Ett sådant system var man kritisk till. Man blev i händerna på en handläggare och måste lägga ner mycket tid på äskanden och motiveringar. I den aktuella kommunen fanns ett politiskt förslag om att införa en pott som skulle fördelas efter individuella behov även till de fristående skolorna. Även mot detta var den intervjuade skolan kritisk. Det kommer att innebära merarbete och att de fristående skolorna sinsemellan på ett påtagligt sätt kommer att konkurrera med varandra om samma resurs.

Vikten av att resursfördelningssystemet är tydligt och välkänt ute i organisationen poängterades i ett par skolor. Om alla vet vilken ramen är och på vilka grunder skolan erhållit sina resurser är det lättare att resonera enligt en rektor: "Det ger en förståelse i organisationen och en vilja att tänka nytt när man vet exakt vad man har att röra sig med. Tidigare, när resursfördelningsmodellen inte var lika tydlig blev det mera tjafs, man kunde alltid hoppas på mera pengar."

### **Effekter av volymbaserade resurser**

I alla intervjukommunerna var en stor del av skolornas resurser volymbaserade, dvs. man fick en viss summa per elev på skolan. Det blev påtagligt av intervjuerna att stora inslag av bidrag per elev ger fördelar för skolor med stabilt elevun-

derlag. Och det är i ”högstatussskolor”, dvs. i skolor med barn till välutbildade föräldrar, man alltid har fulla klasser. Elever söker sig till skolan inte bara från omgivande bostadsområden och man behöver inte känna av att barnantalet totalt i kommunen minskar. Detta gällde även i de två fristående skolor som intervjuades. Båda hade välfyllda klasser vilket ger stabilitet.

### **Effekter av tilläggsresurser**

Några av skolorna i kommuner med socioekonomiska tilläggsresurser, utan särskilda pottor för elever i behov av särskilt stöd, var som tidigare sagts kritiska till att man inte hade möjlighet att ansöka om behovsbedömda resurser. Men det är tydligt från intervjuerna att ambitionen i andra kommuner att genom fördelningssystemet tillgodose de faktiska behoven av resurser och inte ”de statistiskt genomsnittliga behoven” är svår att uppnå i praktiken.

I skolor med möjlighet att äska ytterligare resurser för elever i behov av särskilt stöd fanns både positiva och negativa tankar om detta. Några lärare var positiva till systemet och menade att det gör resursfördelningen verkligt behovsanpassad. Men de flesta menade att skolor är så olika vana vid elever i behov av särskilt stöd och har så olika normer för när man begär extraresurser att det inte blir rättvist. I skolor med resursstarka föräldrar finns ett större föräldrtryck på resurser för särskilda stödinsatser. Rektors agerande blir viktigt och avgörande och det kan vara svårt att garantera en över kommunen likformig bedömning.

Utän tvekan blir det mycket diskussioner om behovet av resurser för särskilt stöd när det finns extra resurser att ansöka om. I en av kommunerna med en skolstruktur med många små enheter vittnade skolorna om att ”man slåss om potten för små enheter” och att det är stor risk för konflikter mellan skolor när man ska tala för sin sak för att få resurser.

### **7.3 Resursfördelningen inom skolenheten**

Det är tydligt att skolor, även i samma kommun, agerar och prioriterar väldigt olika. Skolledningen och kulturen på skolan är avgörande både för processen att bestämma nästa års organisation och för organisationen. Intervjuerna bekräftar att rektor har stor rörelsefrihet. Av intervjuerna framgår även att lärarnas syn på sig själva och sin lärarroll är avgörande för hur man arbetar tillsammans och med elever och elevers lärande. Arbetslaget har mycket olika betydelse i olika skolor. Lärarna och eventuellt annan personal var indelade i arbetslag överallt, men dess roll varierade.

### **Organisationen en process eller mer eller mindre given**

Personalens delaktighet i hur organisationen ska se ut är mycket olika. En skola beskrev hur man börjar tidigt på vårterminen med att planera nästa års organisation. Man kartlägger vilka barn som kommer och får information från avläm-

nande skola eller förskola. Klassernas och arbetslagens sammansättning bestäms utifrån informationen och arbetslagen har sedan stor frihet att bestämma hur arbetet ska organiseras. Personalen känner sig löpande delaktig i processen som leder fram till nästa års organisation. I en annan skola i samma kommun känner sig lärarna inte alls involverade. Man vet inte på vilka grunder organisationen bestäms. Rektor eller biträdande rektor bestämmer schema och gruppindelningar efter att den fackliga organisationen hörts och läraren får före läsårets slut sitt färdiga schema för nästa år och kan konstatera att ”så här blev det i år”.

Skolor i områden med mindre gynnsam socioekonomisk struktur verkar ändra organisation, pröva nya vägar och arbetssätt och variera sig mer. Exempelen på skolor med mer flexibel och – förefaller det – mer utvecklingsbenägen organisation och ledning finns bland skolorna med sämre förutsättningar, oberoende av resursfördelningssystem i kommunen. Det är i några av dessa skolor som personalens delaktighet i att utforma organisationen är stor. Det är i några av dessa skolor arbetslagen arbetar mer flexibelt med utgångspunkt i barnens behov. Arbetslagen har och tar ett stort ansvar för hur de personella resurserna ska användas och sköter den löpande prioriteringen och omprioriteringen av hur arbetet ska fördelas.

I många andra skolor förefaller det något oklart på vilka grunder organisationen kommande läsår bestäms. Basorganisationen är förhållandevis fast. Skolorna säger om sig själva att man har en traditionell organisation som man inte funderat så mycket över. Organisationen är i stor utsträckning given, den ser ut som förra året. Det som kan variera är hur man på marginalen ska organisera ett visst extrastöd för elever som behöver litet mer. En organisation med generellt små undervisningsgrupper förefaller ofta vara ett personalönskemål och förekommer möjligen oftare i skolor där arbetslagen inte spelar någon aktiv roll. ”Är det lärarvård eller elevvård?”, frågar sig en nytillträdd rektor. ”Även fast vi har en organisation med små undervisningsgrupper så verkar det alltid vara fullt i undervisningsgrupperna om det kommer en ny elev.”

Sammantaget finns det knappast någon egentlig uppföljning eller utvärdering av om en organisation fungerat väl eller inte på någon av skolorna, förutom i de uppföljningsdiskussioner om läsåret som gått som man har efter respektive läsårs slut.

### **Behöriga lärare prioriteras**

I alla intervjuade skolor säger skolledningarna att det är högsta prioritet att anställa behöriga lärare. Enligt tillgänglig statistik finns det ändå lärare utan pedagogisk utbildning på alla skolor. Flera skolor säger att man tidigare haft många elevassistenter, men att man nu tänkt om och vill ersätta assistenter med

pedagoger även om det då blir färre personer på skolan.

Lärares undervisningstid förefaller vara relativt given i de flesta skolor. ”USK” (undervisningsskyldighet) finns inte, säger man, men lärares tjänstgöring mot timplanen ser i mångt och mycket ut som på den gamla uskens tid.<sup>49</sup> Bara i en skola föreföll man inte skilja så mycket mellan arbetstid och undervisningstid, i varje fall inte i arbetslagen för förskoleklass – årskurs 2. Arbetslagen hade stor frihet att lägga upp arbetet och det skedde i olika grupperingar, stora och små, årskursvisa eller årskursövergripande, efter behov. Lärarna i arbetslaget föreföll använda arbetstiden i skolan flexibelt, för undervisning eller för andra arbetsuppgifter i arbetslaget, också efter behov.

### **Stöd till elever i behov av särskilt stöd**

Effektiv resursanvändning handlar på den enskilda skolan om att fördela och prioritera de ekonomiska resurser som tilldelats så att alla elever får det stöd de behöver för att nå målen för utbildningen.

De intervjuade skolorna talar alla om att man har ett inkluderande arbetssätt: Alla elever ska som princip gå i den ordinarie klassen och få stöd där. Nästan alla skolor hade dock också erfarenhet av endera en särskild undervisningsgrupp på skolan eller att någon eller några elever från skolan flyttat till en central särskild undervisningsgrupp, en s.k. resursskola. För att komma in på den s.k. resursskolan krävs en psykologutredning. Ett par skolor talar i ekonomiska termer om dessa skolor: Eftersom en plats är dyr försöker man lösa problemen inom skolan i första hand. Man vill hellre satsa resurserna på fler lärare på den egna skolan än betala för resursskola. De intervjuade fristående skolorna säger båda att resursskola inte är aktuellt, ”det kostar fantasibelopp”.

Både förvaltningar och skolor är noga med att poängtera att en medicinsk diagnos inte spelar någon roll för om elever ska få del av extra stödresurser. Samtidigt erkänner man att en diagnos nog ändå kan underlätta att få stödresurser. Föräldrar är ofta angelägna om att få sitt barn utrett för eventuell neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, särskilt i skolor med bättre socioekonomiska förutsättningar, kanske bl.a. för att man uppfattar att det ger tyngd åt kraven på stödinsatser.

Det är stora skillnader mellan skolor när det gäller vilket kollektivt ansvar arbetslaget har för elever i behov av särskilt stöd. I en av skolorna menar lärarna att ”Elevärenden tas inte upp i arbetslaget. Om läraren anser att någon elev har behov av mer stöd än vad som kan ges inom ordinarie undervisning tas ärendet upp med rektor eller biträdande rektor som i så fall får försöka omfördela bland de resurser som står till buds - elevassistent, omfördelning av pedagogresurser eller annat. Det blir ofta brandkärsuttryckningar, t.ex. genom schemaändringar.”

<sup>49</sup> *T.o.m vårterminen 1996 var lärares undervisningsskyldighet nationellt reglerad, beroende på lärarkategori till mellan 14-18 klocktimmar per vecka.*

I en annan skola säger både lärarna och rektor att ”Arbetslagen är nyckeln till framgång. Meningen är att arbetslaget ska lösa problemen tillsammans om inte läraren klarar det i klassen. I arbetslagen anmäls ärenden, arbetslaget ska vara den första instansen. Är det samma problem hos andra lärare försöker man hitta lösningar och då sitter elevhälsan med som bollplank och ger förslag och stöd.”

Beroende på respektive kommuns organisation och resursfördelningssystem är skolornas resurser givna från början, alternativt finns det mer eller mindre möjligheter att äska ytterligare resurser för särskilda behov. Som nämndes tidigare var uppfattningarna delade om fördelar och nackdelar med respektive system. Konsekvenserna för elever i behov av särskilt stöd med de olika systemen har inte varit möjliga att jämföra utan skulle kräva en egen studie. Ingen av skolorna hade systematiskt följt upp insatser och resultat.

Alla skolor menar att man blivit allt bättre på att utarbeta åtgärdsprogram och att sådana nu finns och följs upp. Ingen skola verkar dock ha gjort någon systematisk sammanställning över problem, åtgärder och resultat och försökt lära sig av vilka resursinsatser som fungerar. Flera skolor med elever i grundskolans senare årskurser nämner att uppföljning görs genom att man tar reda på hur det går i gymnasieskolan för elever som haft särskilda stödinsatser. Återkopplingen till lärarna eller arbetslaget och i relation till skolans insatser förefaller dock inte systematisk.

### **Fritidshemmet en del av skolan**

Resursmässigt är fritidshemmet samordnat med skolan i alla skolorna med tidigare årskurser. Fritidshemmet förefaller vara väl integrerat i skolan, men möjligen på skolans villkor. Fritidshemspersonalen arbetar i skolan under skoltid och förefaller ha en bra och accepterad ställning. Lärare går däremot mycket sällan in och arbetar i fritidshemmet, det förekom bara i en av de intervjuade skolorna och då i liten omfattning.

Fritidshemmen skulle kunna stötta elever i behov av särskilt stöd i den sociala utvecklingen. I ingen av intervjuksolorna hade man avsatt särskilda resurser till fritidshemmet för att det finns sådana behov. På fritidshemmen går ofta också barn som under skoltid går i s.k. resursskola, utan några extraresurser.

Möjligen kan det också vara så att fritidshemmet är en buffert i resursfördelningen. Vid neddragningar är det kanske fritidshemmet som drabbas först. Kanhända är det ingen slump att de två intervjuade skolor som under det senaste året tvingats göra neddragningar valde att skära ner på fritidshemspersonal.

## 7.4 Svårt att mäta effektiv resursanvändning

### *Organisation och resurser i relation till resultat i intervjuksolorna*

Det har inte varit möjligt att utifrån de intervjuer som genomförts i denna studie värdera om en viss organisation eller ett visst synsätt på organisering och resursanvändning leder till bättre resultat och högre måluppfyllelse än andra sätt. Några jämförbara resultatdata för alla skolor har inte varit tillgängliga, eftersom de fåtaliga skolorna inte omfattat samma årskurser. Enligt Skolverkets statistik var den genomsnittliga kostnaden per grundskoleelev relativt likartad i de sex intervjukommunerna. Lärartätheten, dvs. antalet lärare omräknat till heltid per 100 elever, varierade mellan skolorna och skolorna med sämre förutsättningar utifrån socioekonomisk struktur hade i regel en något högre lärartäthet. I intervjuerna har inte försök gjorts att samla in kvantitativ information om gruppindelningar, elevtimmar, lärares undervisningstimmar mot timplan, ekonomiska uppgifter etc. De betygs- och provresultat som finns tillgängliga för skolorna med elever i årskurs 9 visar att skolorna med en lägre andel elever födda utomlands och en högre genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna i regel hade bättre resultat på de nationella proven och bättre slutbetyg. Det har inte gått att se några mönster när det gäller t.ex. kommunernas resursfördelningsmodeller, sätt att fördela resurser för insatser för elever i behov av särskilt stöd, hur skolorna beskriver sin organisation, arbetslagens funktion och betygs- eller provresultat.

Skolverket har i en tidigare studie analyserat skolors resurser, organisation och resultat med hänsyn tagen till skolornas socioekonomiska förutsättningar och kommit till liknande resultat.<sup>50</sup> Sambandet mellan skolornas resultat och deras socioekonomiska sammansättning är tydligt. Ungefär hälften av variationen mellan skolorna i betygsresultat förklaras av föräldrarnas utbildningsnivå och om eleven invandrat sent till Sverige. Mellan resurser, organisation och resultat är det inte lika enkelt att se samband. Den mest framträdande likheten mellan de skolor i ovanstående studie, som hade bättre betygsresultat än förväntat i förhållande till sin socioekonomiska struktur, var lärarnas förhållningssätt, deras relationer till eleverna och en organisation som understödde goda relationer. De övergripande slutsatserna i rapporten kan sammanfattas som att ”Skolans värld är alltför komplex och mångskiftande för att man ska kunna ge några bestämda svar om vad i skolans verksamhet som betyder mest för studieresultaten. Den ömsesidiga komplexa påverkan gör det svårt att lokalisera orsaken till skillnad i måluppfyllelse.”

<sup>50</sup> *Vad gör det för skillnad vad skolan gör. Skolverket (2005), beställningsnr 05:928; Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas resultat. Skolverket (2005), Skolverkets rapport nr 273.*



### **Analys av material insamlat för effektivitetsrevision**

Skolverket gav hösten 2006 i uppdrag till ett revisionsföretag med mångårig erfarenhet av kommunal effektivitetsrevision inom skolan att analysera ett urval av det omfattande material som samlats in i samband med dessa revisioner.<sup>51</sup> Kommuner ska numera kunna redovisa 'god ekonomisk hushållning', så frågan om resurser, resursfördelning och resursanvändning i relation till resultat är en frågeställning som många kommuner brottas med. Det visade sig emellertid svårt, även på grundval av detta stora material om resurser, organisation, prov- och betygsresultat i ett 25-tal skolor, att urskilja några mönster som är utmärkande för effektiv resursanvändning.

Materialet visar på att skolorna hade lärarresurser utöver en grundbemannning så att de hade reella möjligheter att prioritera hur resurserna ska användas. I regel hade skolorna goda resurser och flera olika möjligheter att organisera sin verksamhet och stödet till elever i behov av särskilt stöd. Som väntat var resurstillgången i regel större i skolor med sämre förutsättningar utifrån socioekonomisk struktur. Men störst resurstillgång per elev hade små skolor. De hade resurser så att det var möjligt att skapa mycket små undervisningsgrupper, mindre än i skolor i med sämre socioekonomiska förutsättningar, även om dessa genom resursfördelningsmodellen fått kompensatoriska extra resurser.

Materialet visar att skolorna valt att använda undervisningsresurserna olika för att stödja elever i behov av särskilt stöd, från att generellt minska gruppstorlekarna till selektiva insatser av stöd i små grupper eller individuellt. Det går inte att se något mönster i hur eleverna lyckats utifrån valet av organisation. Precis som i den refererade Skolverksstudien är skolverkligheten för komplex för att sådana mönster ska kunna urskiljas. Lärarnas insatser och förhållningssätt kan kompensera eller förstärka många olika sätt att organisera sig. Utvärdering av om den valda organisationen lett till avsett resultat sker emellertid i princip aldrig, enligt revisorernas erfarenheter, och skolorna avkrävs sällan eller aldrig av kommunen att förklara och motivera hur de tilldelade resurserna använts.

51 Revisor Ulla Bernhage vid Öhrlings Pricewaterhouse Coopers kontor i Trollhättan har genomfört analysen.

## 8. Analys av variationen i lärartäthet mellan skolor

1999 publicerade Skolverket rapporten *Samband mellan resurser och resultat*.<sup>52</sup> Den visade att det fanns en viss kompensatorisk resurstilldelning till grundskolor läsåret 1994/95. Skolor med elever med en lägre genomsnittlig utbildningsnivå i hemmen hade i genomsnitt ett något högre antal lärarveckotimmar per elev. Sambandet mellan lärarresurser och föräldrarnas utbildningsnivå var således negativt. Sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå och skolans betygsresultat var starkt positivt – högre utbildningsnivå hos föräldrarna innebar högre betygsmedelvärde och färre elever med ofullständiga betyg på skolan. Sambandet mellan lärarresurser och skolors betygsresultat blev därmed negativt – elever från studieovana hem fick mer resurser för att kompensera för sämre förutsättningar att nå målen, men compensationen innebar inte att deras resultat sammantaget förbättrades så att det blev bättre än i skolorna med elever med högutbildade föräldrar. I undergrupper av skolor med likartad utbildningsnivå hos föräldrarna kunde man se en viss effekt av ökade resurser. Inom gruppen skolor med den lägsta genomsnittliga utbildningsbakgrunden hos föräldrarna fanns ett positivt samband mellan lärarveckotimmar per elev och betygsresultat. Resultaten tolkades så, att mer lärarveckotimmar påverkar resultaten positivt, men att denna effekt är svår att urskilja, eftersom det samtidigt finns ett negativt samband mellan lärarresurser och föräldrars utbildningsnivå och ett starkt positivt samband mellan föräldrars utbildningsnivå och betygsresultat.

För att undersöka om det fortfarande finns ett kompensatoriskt inslag i resursfördelningssystemet har variationen mellan skolor när det gäller lärarresurser analyserats. I Skolverkets löpande statistik finns det information om elevantal per årskurs i varje skola och om antalet lärare på skolan. Uppgifter om elevernas familjebakgrund – föräldrars utbildningsbakgrund, eventuell utländsk bakgrund - finns enbart för elever i årskurs 9. Det som har kunnat analyseras är därmed hur skillnader i lärartäthet, sett som antalet lärare omräknat till heltidstjänster per 100 elever, har förändrats över tid och vilka faktorer som förklarar skillnader i lärartäthet mellan skolor med årskurs 9 elever.<sup>53</sup> Den socioekonomiska strukturen för skolan har antagits vara densamma som för eleverna i årskurs 9, dvs. den tillgängliga informationen om genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna och andel elever med utländsk bakgrund och födda utomlands bland årskurs 9 eleverna har använts i analyserna. Endast kommunala skolor har tagits med eftersom syftet med analysen är att belysa eventuella kompensatoriska inslag i kommunernas resursfördelning. Fristående skolors resurser är

52 *Samband mellan resurser och resultat. Skolverket (1999), rapport nr 170.*

53 *För att inte snedvrída resultaten har mycket små skolor med färre än 30 elever inte tagits med i analysen. Information om årskurs 9-elevernas familjebakgrund finns tillgänglig fr.o.m. läsåret 2002/03 och även för läsåren 1995/96 och 1996/97. Analyserna har därför begränsats till dessa år.*

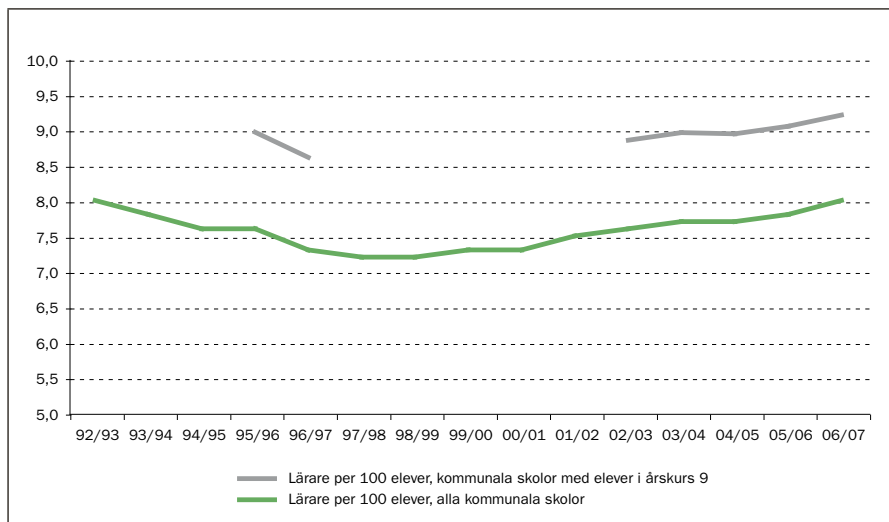
ofta beroende av flera kommuners resursfördelning när eleverna kommer från olika kommuner. Lärare i modersmålsundervisning har exkluderats i lärartät-hetsmättet. Tanken är att studera om det finns en kompensatorisk fördelning för utländsk bakgrund utöver det ytterligare resurstillskott som modersmålsun- dervisningen kan innebära för vissa skolor. Statistikredovisningen av moders- mållärare är inte heller enhetlig mellan kommuner, i vissa kommuner redovisas inte dessa lärare uppdelat på skola.

### 8.1 Lärartäthetens utveckling 1996/97 – 2006/07

Som framgår av diagram 6 minskade lärartätheten i grundskolan i början av 90-talet och fram till läsåret 1997/98. Därefter har det skett en viss återhämt- ning och lärartätheten var läsåret 2006/07 densamma som 1992/93.

Diagrammet visar också att lärartätheten i de skolor som inkluderats i analy- sen är högre än i samtliga kommunala grundskolor. Orsaken är att det endast är grundskolor som har årskurs 9 som har inkluderats i de kommande analyserna. Skolor som har grundskolans högre årskurser har generellt sett en högre lärar- täthet. Eleverna i de högre årskurserna har fler undervisningstimmar jämfört med eleverna i grundskolans tidigaste årskurser och i många fall har sannolikt också ämneslärarna i de högre årskurserna färre undervisningstimmar än lärare i tidigare årskurser. Sammantaget innebär det att det behövs fler lärare för att undervisa en elev de sista åren i grundskolan jämfört med de första åren.

**Diagram 6.** Genomsnittligt antal lärare (omräknat till heltidstjänster), exklusive lärare i modersmål, per 100 elever i kommunala skolor 1995/96 – 2006/07.<sup>54</sup>



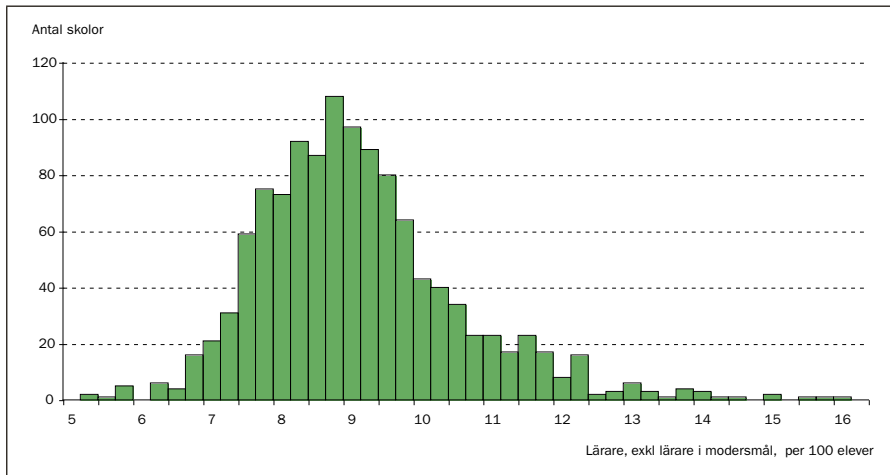
<sup>54</sup> Information om årskurs 9-elevernas familjebakgrund finns tillgänglig fr.o.m. läsåret 2002/03 och även för läsåren 1995/96 och 1996/97. Analyserna har därför begränsats till dessa år och det är därför som lärartät- het för skolor med årskurs 9 inte illustreras i diagrammet för hela tidsperioden.

## 8.2 Variationen i lärartäthet inom och mellan kommuner

Trots att de allra minsta skolorna inte tagits med i analysen varierar lärartätheten per skola från runt fem till nästan 16 lärare per 100 elever, vilket framgår av diagram 7. De flesta skolor har en lärartäthet mellan ungefär 8 och 10 lärare per 100 elever, men det finns enstaka skolor där lärartätheten är 5 lärare per 100 elever och några få där den är runt 16 lärare per 100 elever.

Under tolvårsperioden 1995/96 – 2006/07 minskade den genomsnittliga lärartätheten de första åren för att sedan åter öka (diagram 6). Variationen mellan skolor i lärartäthet har varit relativt konstant. Variationen har skiftat något från läsår till läsår, men har inte systematiskt ökat eller minskat under tidsperioden.

**Diagram 7.** Variationen mellan skolor (med elever i årskurs 9) i lärare, omräknat till heltidstjänster, per 100 elever läsåret 2006/07.



Skillnaderna i lärartäthet mellan skolor beror både på att det finns skillnader mellan kommuner i lärartäthet och på att lärartätheten varierar inom kommunerna. Den variation som syns i diagram 7 kan delas upp i variationen mellan kommuner<sup>55</sup> och i variationen inom kommuner<sup>56</sup>. Ungefär 60 procent av den totala variationen i lärartäthet beror på skillnader mellan skolor inom samma kommun och 40 procent på nivåskillnader i lärartäthet mellan olika kommuner. De här andelarna har också varit ungefär desamma under den senaste tolvårsperioden.

<sup>55</sup> Skillnaderna mellan den genomsnittliga lärartätheten i kommunen och den genomsnittliga lärartätheten i Sverige.

<sup>56</sup> Skillnaderna mellan skolornas lärartäthet och kommunens genomsnittliga lärartäthet.

### 8.3 Vilka faktorer kan förklara variationen i lärartäthet?

Vad kan det finnas för orsaker till att lärartätheten varierar mellan skolor och mellan kommuner? Finns det samband mellan vissa karakteristika hos skolorna och antalet lärare per 100 elever på skolan? För att analysera och försöka förklara vad som kan ligga bakom skillnaderna har variationen i lärartäthet studerats med hjälp av statistisk metodik.<sup>57</sup>

Två olika grupper av förklarande variabler har undersökts. Det är dels variabler som beskriver skolornas socioekonomiska struktur, dels variabler som beskriver skolornas organisation och som kan tänkas ha betydelse för behovet av resurser. De socioekonomiska variablerna och variabeln andelen pojkar på skolan har i tidigare studier visat sig ha samband med skolors studieresultat och är sådana variabler som en kompensatorisk resursfördelning kan tänkas ta hänsyn till för att ge skolorna mer likvärdiga förutsättningar för verksamheten. De variabler som har inkluderats i analysen är:

#### Kompensatoriska variabler

- andel elever med utländsk bakgrund (födda utomlands)
- andel elever med utländsk bakgrund (födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands)
- andel pojkar
- föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå<sup>58</sup>

#### Organisatoriska variabler

- skolans storlek (antal elever)
- om skolan har grundskolans lägre årskurser (någon eller några av årskurserna 1-5).

Tidigare studier har visat att mindre skolor generellt sett är mer kostsamma och har mindre möjligheter till effektivt resursutnyttjande.<sup>59</sup> Detta gjorde att skolans storlek, dvs. antalet elever på skolan, inkluderades i analysen. Dessutom visade redan diagram 6 att lärartätheten generellt är högre i grundskolans högre årskurser jämfört med i lägre årskurser. Det är därför nödvändigt att i analysen kontrollera för om skolan har enbart högre årskurser eller om det också går elever i lägre årskurser där. Lärarstatistiken avser nämligen samtliga lärare på skolan och det går inte att avgränsa jämförelserna till lärartätheten i vissa årskurser.

57 En statistisk modell har konstruerats och skattats med multipel regressionsanalys med sex oberoende variabler.

58 Föräldrars utbildningsnivå avser tre utbildningsnivåer, 1= utbildning på grundskolenivå, 2= utbildning på gymnasienivå, 3= utbildning på högskolenivå. Den genomsnittliga utbildningsnivån på en skola kan således variera mellan 1 (alla föräldrar har grundskoleutbildning) och 3 (alla föräldrar har högskoleutbildning).

59 Samband mellan resurser och resultat. Skolverket (1999), rapport nr 170.

### **Faktorer som förklarar variationen i lärartäthet mellan kommuner**

Den genomsnittliga lärartätheten i kommuner varierade läsåret 2006/07 mellan sju lärare, exklusive lärare i modersmålsundervisning, per 100 elever till 15 lärare per 100 elever. Båda dessa extremvärden fanns i små kommuner med bara en respektive ett par skolor med elever i årskurs 9.

Det är i stort sett enbart faktorn genomsnittlig skolstorlek som förklarar variationen i lärartäthet mellan kommuner. Andelen av variationen som kan förklaras av skolstorlek har varierat mellan åren, mellan 15 och 30 procent för de läsår som analyserats. 25 procent av variationen läsåret 2006/07 förklaras av skolstorlek. Kommuner med mindre skolor har en genomsnittligt högre lärartäthet, i genomsnitt 0,4 fler lärare (per 100 elever) per ytterligare 100 elever på skolan. De kompensatoriska variablerna som föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå och andelen elever med utländsk bakgrund bidrar inte ytterligare till att förklara varför lärartätheten varierar mellan kommunerna.

Det här är motsvarande resultat som analysen av variationen i kommunernas kostnad per grundskoleelev i avsnitt 4 visade. 30 procent av variationen i kostnad per grundskoleelev år 2006 förklarades av invånardistans, dvs. av hur tätt respektive glest befolkad kommunen var. Socioekonomiska variabler hade ingen eller mycket liten betydelse för att förklara variationen i kostnad per elev.

### **Faktorer som förklarar variationen i lärartäthet inom kommuner**

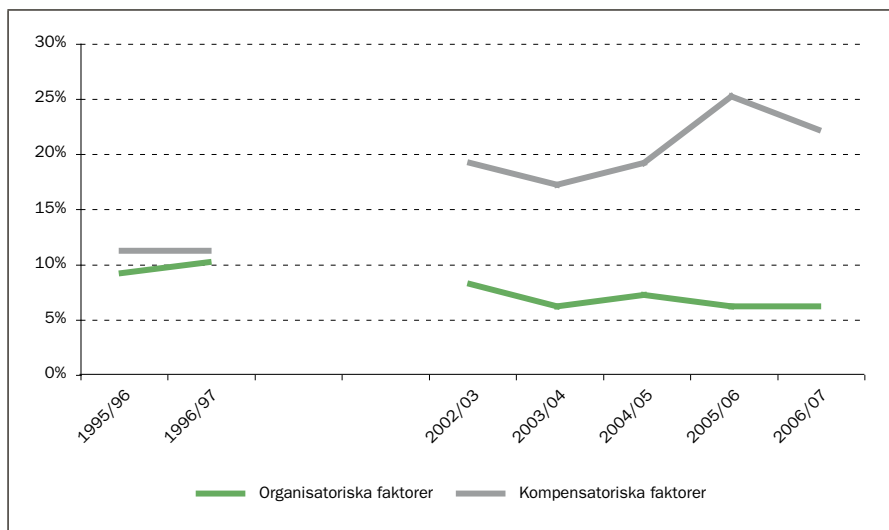
Det finns ett samband mellan de kompensatoriska och organisatoriska variabler som inkluderats i modellen och lärartäthet samtliga läsår.<sup>60</sup> Mellan 20 och 30 procent av variationen i lärartäthet inom kommuner förklaras av faktorerna. Diagram 8 indikerar att de kompensatoriska faktorerna blivit något mer betydelsefulla under 2000-talet medan faktorerna skolstorlek och om skolan har lägre årskurser eller inte minskat i betydelse. Detta skulle kunna hänga samman med statliga satsningar som Storstadssatsningen<sup>61</sup>, som riktades till skolor i segregerade områden och statsbidraget till personalförstärkning<sup>62</sup>, som syftade till ökad måluppfyllelse.

60 Samtliga regressionsmodeller är signifikanta, sannolikheten är mindre än en procent att resultatet beror på slumpen.

61 Som ett instrument för att bryta segregationen och operationalisera storstadspolitikens intentioner tecknades lokala utvecklingsavtal (LUA) mellan staten och sju storstadskommuner. De första utvecklingsavtalen tecknades under 1999 och löpte under tre år. I ett senare skede förlängdes avtalet med tre av kommunerna fram till år 2005.

62 Mellan 2001 och 2006 fördelades ett riktat statsbidrag till personalförstärkning i skola och fritidshem. Satsningen på personalförstärkning presenterades i budgetpropositionen 2001.

**Diagram 8.** Andel av variationen i lärartäthet mellan skolor i samma kommun som förklaras av kompensatoriska och organisatoriska faktorer.<sup>63</sup>



Alla variabler av de sex som ingick i modellen har inte ett statistiskt säkerställt samband med lärartäthet samtliga läsår. Variabeln andelen pojkar på skolan har inte samband med lärartäthet något av åren. Antal elever på skolan, andel elever på skolan med utländsk bakgrund (födda utomlands) och andelen elever med utländsk bakgrund (födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands) har samband med lärartäthet samtliga läsår. Föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå och om skolan har grundskolans lägre stadier har samband med lärartäthet varje år utom 1995/96.

Den statistiska analysen indikerar således att det finns en viss kompensatorisk resursfördelning i kommunernas resurstilldelning till skolor. Skolor med en större andel elever med utländsk bakgrund och med föräldrar med lägre utbildningsnivå har något större lärarresurser, dvs. fler lärare per 100 elever.

De organisatoriska faktorerna skolstorlek och om skolan har lägre årskurser påverkar också lärartätheten. Större skolor har i genomsnitt färre lärare per 100 elever liksom skolor med lägre årskurser.

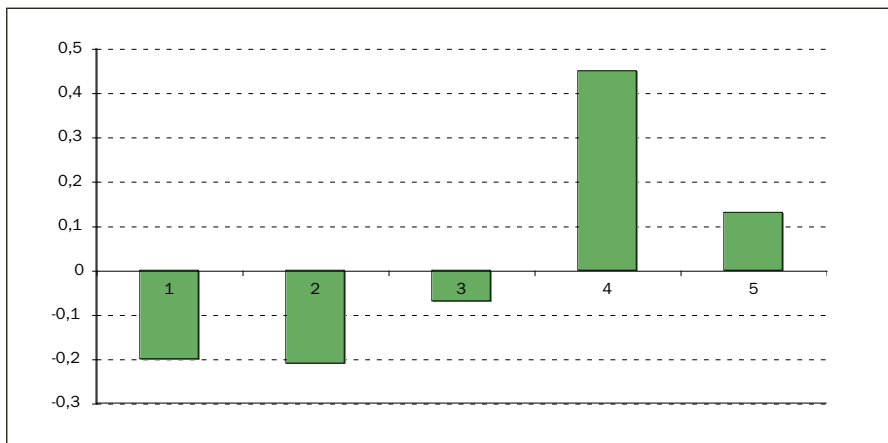
Varje år under den studerade perioden är det dock bara en liten del av skillnaderna i lärartäthet som kan förklaras av de här kompensatoriska och organisatoriska variablerna. Större delen av variationen i lärartäthet inom kommuner, 70 – 80 procent, beror på andra och okända faktorer som inte beaktats i analysen.

<sup>63</sup> Information om årskurs 9-elevernas familjebakgrund finns tillgänglig fr.o.m. läsåret 2002/03 och även för läsåren 1995/96 och 1996/97. Det är därför diagrammet omfattar endast dessa år.

### Olika faktorerers betydelse

Diagram 9 visar hur mycket, i genomsnitt, som de olika faktorerna betydde för skillnaderna i lärartäthet inom kommuner läsåret 2006/07.

**Diagram 9.** Effekt på lärartätheten av skolstorlek, lägre årskurser på skolan, föräldrars utbildningsnivå samt andelen elever med utländsk bakgrund.



Ökning/minskning i antal lärare, omräknat till heltid, per 100 elever när

1. Skolstorleken ökar med 100 elever
2. När skolan har lägre årskurser, åk 1-5, jämfört med enbart högre årskurser, åk 6-9
3. Föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå ökar med en tiondel (t.ex. 10 procent fler har högskoleutbildning jämfört med gymnasieutbildning)
4. Andelen elever födda utomlands ökar med 10 procentenheter
5. Andelen elever med utländsk bakgrund, födda i Sverige, ökar med 10 procentenheter

Diagrammet visar t.ex. att i genomsnitt var antalet heltidstjänster per 100 elever 0,45 fler om andelen elever födda utomlands i skolan var 10 procent jämfört med om inga elever var födda utomlands, alla andra av faktorerna lika. I en skola med 500 elever ökade antalet heltidstjänster med i genomsnitt knappt fyra om alla föräldrar hade grundskoleutbildning jämfört med om alla föräldrar hade gymnasieutbildning. Resultaten av analysen visar också att man generellt inte tar hänsyn till andelen pojkar på skolan när man fördelar resurser, trots att många studier de senaste åren visat att pojkar i genomsnitt har sämre studieresultat.

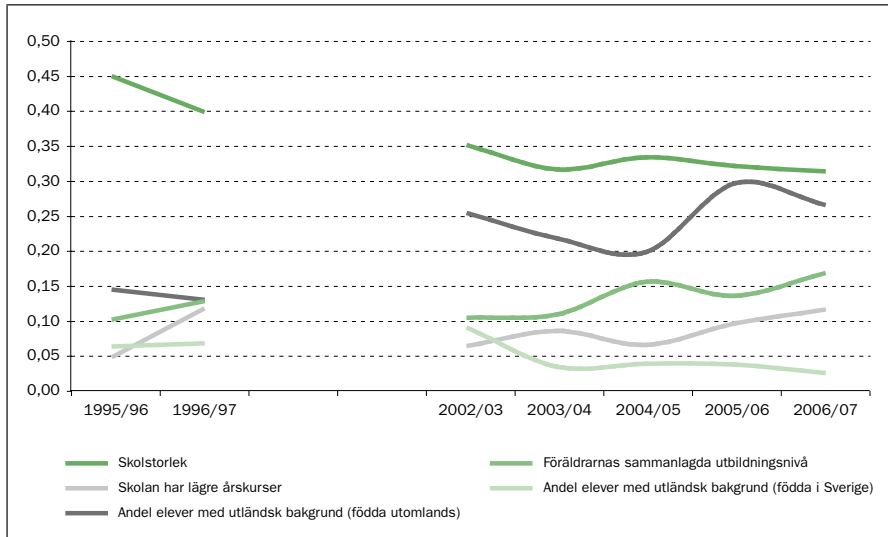
Det är svårt att utifrån diagram 9 avgöra vilka av faktorerna som har störst betydelse för att förklara variationen i lärartäthet inom kommunerna. Staplarna i diagrammet är påverkade av hur och med vilken skala respektive faktor mätts. Genom s.k. standardiserade regressionskoefficienter kan faktorernas betydelse jämföras sinsemellan.

Diagram 10 visar de standardiserade regressionskoefficienterna i regressionsmodellen som förklarar den totala variationen i lärartäthet mellan skolor. Syftet



är enbart att trots att variablerna är så olika, med olika måttenheter och olika skalor, jämföra faktorernas effekt på lärartätheten. För att underlätta jämförelsen har koefficienterna korrigerats till enbart positiva värden.

**Diagram 10.** Effekt på lärartätheten av skolstorlek, lägre årskurser på skolan, föräldrars utbildningsnivå samt andelen elever med utländsk bakgrund. Standardiserade regressionskoefficienter.



Skolstorlek har störst betydelse för lärartätheten, men möjligen en något minskande betydelse de senaste åren. Skolstorlek påverkar variationen i lärartäthet både inom och mellan kommuner och det är den sammantagna effekten som syns i diagrammet. Andelen elever med utländsk bakgrund, födda utomlands, har närmast störst betydelse. Föräldrars utbildningsnivå har relativt liten men möjligen en något ökande betydelse för skolans lärartäthet.

#### 8.4 Vad betyder resultatet för den enskilda skolan?

Slutsatsen från den här studien är att det finns en viss kompensatorisk resursfördelning i grundskolan. Skolstorlek påverkar lärarresursen per elev mest, men man kompenserar också skolor med lägre utbildningsnivå hos föräldrarna och skolor med större andel elever födda utomlands med mer lärarresurser. Tillskottet är blygsamt, i genomsnitt, men betyder sammanlagt ändå mycket för skolor i riktigt utsatta områden, dvs. för skolor med både många lågutbildade föräldrar och en stor andel elever födda utomlands. Varken utländsk bakgrund eller föräldrarnas utbildningsnivå förklarar variationen i genomsnittlig lärartäthet mellan kommuner men däremot variationen i lärartäthet inom kommuner. Det betyder att det är i resursfördelningen inom kommuner som vissa skolor kom-

penseras med mer resurser på grund av sämre förutsättningar.

I tabell 9 framgår hur lärartätheten såg ut läsåret 2006/07 i skolor med olika andel elever födda utomlands och med olika genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna.

**Tabell 9.** Lärartäthet läsåret 2006/07 i skolor med olika genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna respektive med olika andel elever födda utomlands.

		Lärartäthet exkl. modersmåslärare (Antal lärare per 100 elever i skolor med elever i årskurs 9)
Föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå (kvartiler)	I fjärdedelen skolor med lägst utbildningsnivå (< 2,03) <sup>64</sup>	9,8
	I de 50 procent skolor som har "medel"- utbildningsnivå (2,03 – 2,25)	9,2
	I fjärdedelen skolor med högst utbildningsnivå (> 2,25)	8,7
Andel elever med utländsk bakgrund (födda utomlands) (kvartiler)	I fjärdedelen skolor med lägst andel (< 2,3 %)	9,0
	I de 50 procent skolor som har "medel"- andel (2,3 - 9 %)	9,1
	I fjärdedelen skolor med högst andel (> 9 %)	9,7

Tabellen visar att lärartätheten har samband både med föräldrars utbildningsnivå och med andelen elever födda utomlands. I genomsnitt har skolorna i den fjärdedel skolor som har lägst utbildningsnivå ytterligare mer än en lärartjänst per 100 elever jämfört med den fjärdedel av skolorna som har högst utbildningsnivå. Mellan fjärdedelen skolor med högst respektive lägst andel elever födda utomlands skiljer det i genomsnitt 0,7 lärare per 100 elever.

I nästa tabell kombineras de båda variablerna. Som framgår av tabellen skiljer det i genomsnitt 1,8 lärartjänster per 100 elever mellan de skolor som tillhör både den fjärdedel som har bäst utbildade föräldrar och minst andel elever födda utomlands och de skolor som både tillhör den fjärdedel skolor som har mest lågutbildade föräldrar och störst andel elever födda utomlands.

Antalet skolor i båda dessa grupper skolor är relativt litet. Av totalt nästan 1 200 skolor var det 78 som tillhörde gruppen skolor som i tabell 12 hade de

<sup>64</sup> Genomsnittlig utbildningsnivå: 2,0 innebär gymnasienivå i genomsnitt; 2,25 innebär t.ex. att 75 procent av föräldrarna har gymnasial utbildning, 25 procent högskoleutbildning.

bästa förutsättningarna, dvs. både hög utbildningsnivå hos föräldrarna och liten andel elever födda utomlands. 125 skolor tillhörde gruppen med de besvärligaste förutsättningarna i tabell 12, dvs. med både störst andel lågutbildade föräldrar och högst andel elever födda utomlands.

**Tabell 10.** Lärartäthet (lärare, omräknat till heltidstjänster, per 100 elever, exklusive lärare i modersmål) läsåret 2006/07 i skolor med olika genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna och olika andel elever födda utomlands.

		Andel elever födda utomlands (kvartiler)		
		Fjärdedelen skolor med lägst andel (< 2,3 %)	Mittersta 50 procent skolorna (2,3 - 9 %)	Fjärdedelen skolor med högst andel (> 9 %)
Föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå (kvartiler)	Fjärdedelen skolor med lägst utbildningsnivå (< 2,03)	9,6	9,3	<b>10,3</b>
	Mittersta 50 procent skolorna (2,03 – 2,25)	9,1	9,3	9,3
	Fjärdedelen skolor med högst utbildningsnivå (> 2,25)	<b>8,5</b>	8,6	9,3

Hur är då studieresultaten för respektive grupper skolor? Innebär kompensationsen för sämre förutsättningar att resultaten i respektive grupp skolor blir likvärdiga?

Tvärtom, precis som det övergripande resultatet i SAMBA-studien<sup>65</sup>, visar det sig att studieresultatet mätt som genomsnittligt meritvärde i slutbetyget från grundskolan och andelen elever som uppnått behörighet till gymnasieskolan är omvänt mot lärartätheten. Gruppen skolor med de besvärligaste förutsättningarna och den högsta lärartätheten har det klart sämsta resultatet. Gruppen skolor med de bästa förutsättningarna och den lägsta lärartätheten har det klart bästa studieresultatet. De resultat från SAMBA-studien som refererades i inledningen till det här avsnittet, där man i undergrupper av skolor med likartad utbildningsnivå hos föräldrarna kunde urskilja en positiv effekt på betygsresultat av ökade resurser, går inte att urskilja i den här studien.

Resultatet kan knappast tolkas som ett kausalt samband mellan lärarresurser och resultat, dvs. att mer lärarresurser ger sämre resultat. Resultatet kan snarare

65 *Samband mellan resurser och resultat. Skolverket (1999), rapport nr 170.*

tolkas som att den kompensatoriska resursfördelningen inte varit tillräckligt stor eller att de kompensatoriska resurserna inte använts på ett sätt som gynnat elever från studieovana hem.

Den här enkla jämförelsen mellan lärarresurser och betygsresultat åskådliggör också svårigheterna när det gäller att studera vad ekonomiska resurser betyder för resultaten. Sambandet är komplext och dessutom dubbelriktat. Skolor som har en ökad sannolikhet att få sämre resultat får något mer resurser och nettoeffekten av den ökade resursinsatsen är svår att urskilja utan data som t.ex. belyser situationen både före och efter resursökningen. De forskningsresultat som pekar på att det finns ett positivt samband mellan resurser och resultat och då särskilt för gruppen elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund bygger i regel på sådana data och sådan metodik.

## 9. Diskussion och slutsatser

Kommuner är mycket olika i de flesta avseenden – storlek, hur glest eller tätt invånarna bor, socioekonomisk struktur, olikheter i socioekonomisk struktur mellan olika delar av kommunen, ekonomiska tillgångar och mycket annat som har betydelse för vilka modeller och principer man har behov av för att fördela resurser till verksamheter och mellan enheter i samma verksamhet. Det finns givetvis ingen resursfördelningsmodell som är den generellt bästa och som alla kommuner kan och bör tillämpa. Det som kan krävas av varje kommun är att det finns en medveten modell för resursfördelningen som värderar de lokala förutsättningarna och behoven och som följs upp och granskas i förhållande till de insatser och resultat som verksamheterna åstadkommer.

Syftet med den här studien har varit att kartlägga om och hur kommuner i resursfördelningen till enheterna inom förskola, grundskola och fritidshem tar hänsyn till olikheter i enheters och individers förutsättningar och behov. Det är inte en studie av förskolans eller grundskolans kvalitet och resultat i förhållande till dess resurser. De enkla jämförelser som görs i studien mellan betygsresultat och lärarresurser visar enbart på komplexiteten i sambandet mellan resurser och resultat.

Studien har inte heller syftat till att avgöra i vilken mån förskola och skola har tillräckliga resurser eller hur mycket resurser som krävs för att det ska vara möjligt att uppnå målen i läroplaner och kursplaner. Undersökningen belyser likheter och olikheter mellan kommuner i hur resurser fördelas och pekar på några principiella problem och svårigheter i resursfördelningsprocessen.

Studien har avgränsats till att studera fördelningen av ekonomiska resurser och lärarresurser. Skillnader mellan kommuner och enheter i resurser för ledning, elevhälsa, läromedel, utrustning m.m. berörs inte, trots att dessa resurslag säkerligen också är ojämnt fördelade och har stor betydelse för måluppfyllelse och kvalitet.

### 9.1 Beaktar resursfördelningsmodellerna förutsättningar och behov?

#### *Kan ekonomiska resurser kompensera?*

Om inte, har sättet att fördela resurser liten betydelse och litet intresse.

Forskningen visar att ekonomiska resurser har betydelse för resultaten och då särskilt för yngre barn och elever och för barn och elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund.<sup>66</sup> Men det är ett svagt samband och inget enkelt och entydigt samband. Hur resurserna används är avgörande. Lärarkompetensen är den viktigaste faktorn och dess samband med ekonomiska resurser

<sup>66</sup> För referenser, se kapitel 2.

är inte enkelt och linjärt. Välutbildade, erfarna och kompetenta pedagoger kostar rimligen mer, men kan kanske också klara större grupper eller att ge stöd till barn eller elever i behov av särskilt stöd inom den ordinarie gruppen, dvs. en resursnålare organisation. Centralt när det gäller lärarkompetensen är att läraren har ämneskunskap, behärskar olika undervisningsmetoder, har god kunskap om eleverna och nära relationer till dem. En organisation som främjar nära relationer och god kunskap om barnen och eleverna bör vara svårare att åstadkomma med begränsade ekonomiska resurser än med större resurser. Mer ekonomiska resurser har därför betydelse för resultaten både genom att de möjliggör satsningar på att anställa kompetenta, välutbildade och behöriga lärare, satsningar på kompetensutveckling av lärare och annan personal och satsningar på en organisation som gynnar nära relationer mellan lärare och elev. För elever som kommer från studieovana hem med föräldrar som har sämre förutsättningar att stödja sina barns lärande är skolans insatser än mer betydelsefulla. Det är möjligt därför som mer resurser, som möjliggör fler lärare, förstärkt lärarkompetens och en relationsnära organisation, enligt forskningsresultat leder till bättre resultat särskilt för den här elevgruppen.

### **Skillnaderna mellan kommuner i kostnader beror sannolikt inte på skillnader i behov**

Det är stora skillnader mellan kommuner i kostnad per barn i förskolan och per elev i grundskolan, något som är väl känt sedan länge genom Skolverkets årliga statistik. Kostnaden per inskrivet barn i förskolan är dubbelt så hög i den kommun där kostnaden är högst som där kostnaden är lägst. I grundskolan är skillnaderna nästan lika stora. I vilken utsträckning beror dessa skillnader på att kommunerna i sin resurstilldelning till sektorn tar hänsyn till barnens och elevernas förutsättningar?

Varken variationen mellan kommuner i kostnad per barn i förskolan eller i kostnad per elev i grundskolan kan förklaras av faktorn föräldrars utbildningsnivå, som har starkt samband med betygsresultat även på kommunnivå.<sup>67</sup> Kostnadsskillnaderna kan till någon liten del förklaras av andra skillnader i struktur mellan kommuner. Hur tätt respektive gles befolkad kommunen är har relativt stor betydelse för kostnaden per elev i grundskolan. Ungefär 30 procent av variationen beror på "invånardistans". I förskolan är det bara ungefär 10-12 procent av variationen som kan förklaras av denna faktor. Bara någon enstaka procent av variationen i förskolans respektive i grundskolans kostnad förklaras av socioekonomiska faktorer.

Att ingen eller endast en mycket liten del av variationen förklaras av socio-

<sup>67</sup> Vilka faktorer som samvarierar med kostnad per barn i förskolan respektive med kostnad per elev i grundskolan har analyserats med statistisk metodik (regressionsanalys). Att en faktor förklarar variationen innebär att det finns en samvariation med kostnadsvariabeln och att det är mycket liten sannolikhet att det beror på slumpen.

ekonomiska faktorer tyder på att de resurser till grundskola respektive förskola som avsätts i respektive kommun inte främst grundas på en bedömning av förskolornas och skolornas förutsättningar utan har andra orsaker, t.ex. olika ambitionsnivå, olika kostnadsmedvetenhet eller tidigare budgethistorik.

Kostnadsvariationen mellan kommuner innebär att förutsättningarna för resursfördelningen inom kommunerna till enheter eller områdesförvaltningar är mycket olika. Även med samma resursfördelningsmodell skulle tilldelningen till förskolor och skolor bli mycket olika på grund av att kommunerna har så olikstora budgetar att fördela.

Vilka överväganden och resursfördelningsprinciper som styr kommunfullmäktiges beslut om resurser till förskoleverksamhet och skola har inte studerats i den här rapporten annat än utifrån analyserna av den löpande statistiken om kostnader för förskola och grundskola. Det är ett område som behöver studeras mer i ett fortsatt arbete inom det utbildningsekonomiska området.

### **Olika resurser till förskolor/grundskolor inom kommuner – men differentieringen är försiktig**

Många kommuner använder flera olika principer för att fördela olika slag av resurser till områden eller enheter. Var tionde kommun fördelar dock resurser till grundskolan huvudsakligen volymbaserat, dvs. med en summa per elev eller per grupp av elever. Var tionde kommun fördelar resurserna i huvudsak utifrån äskanden, dialog och förhandlingar, dvs. inte utifrån en modell utan genom bedömningar av områdets eller skolans behov. Ungefär åtta av tio kommuner fördelar resurser utifrån modeller som dels innehåller en volymbaserad del, dels en eller flera tilläggsresurser: För insatser för elever i behov av särskilt stöd, för modersmålsundervisning eller som ett tillägg utifrån områdets eller enhetens socioekonomiska struktur.

Den andel av budget som fördelas som tilläggsresurs är förhållandevis liten i många kommuner. Andelen är mindre än tio procent av budget i sex av tio kommuner när det gäller grundskolan, i nio av tio kommuner när det gäller förskola och fritidshem.<sup>68</sup>

Tilläggsresurser för barn eller elever i behov av särskilt stöd finns i nästan samma utsträckning i alla typer av kommuner, såväl i de kommuner som enligt statistiken över bostadsområden förefaller vara socioekonomiskt relativt homogena som i de kommuner som förefaller mest segregerade. Andelen av budget varierar, men i genomsnitt är andelen ungefär lika stor i de minst segregerade kommunerna som i de mest segregerade. Andelen är i genomsnitt tre-fyra procent av budget för förskolan och sju-åtta procent för grundskolan.<sup>69</sup> I de mest

<sup>68</sup> Alla andelar av budget avser budget exklusive eventuella särskilda anslag till lokaler.

<sup>69</sup> Genomsnitt för alla kommuner i respektive grupp av kommuner, dvs. de kommuner som har '0 procent' i tilläggsresurs ingår också.

segregerade kommunerna finns i drygt hälften där utöver tilläggsresurser som fördelas efter förskolans eller skolans struktur, i genomsnitt tre procent av budgeten för förskolan och sex procent för grundskolan. De sex kommunerna med kommunalnämnder ingår i dessa siffror, bland dem de tre storstäderna. Alla dessa sex kommuner tillhör de 20 procent mest segregerade kommunerna i landet enligt statistiken över bostadsområden. Alla fördelar resurser till kommundelarna genom att hänsyn tas till kommundelarnas socioekonomiska struktur. Andelarna som fördelas som ett strukturtillägg i dessa kommuner är av mycket olika storlek, men betydligt högre än genomsnittet.

### **Samma behov av särskilt stöd i alla typer av kommuner trots varierande måluppfyllelse?**

En tilläggsresurs för barn eller elever i behov av särskilt stöd avser i regel resurser för insatser för ett specifikt barn eller en specifik elev. Den typen av resurs fokuserar på individen och inte på att miljön och de generella förutsättningarna för verksamheten är så olika i olika förskolor/grundskolor. Att tilläggsresursen för barn eller elever i behov av särskilt stöd genomsnittligt är av ungefär samma storleksordning i förhållande till budget i alla typer av kommuner, i de mer segregerade kommunerna såväl som i de kommuner där bostadsområdena är socioekonomiskt relativt lika, och i kommuner med hög utbildningsnivå såväl som i kommuner med låg utbildningsnivå, skulle kunna tyda på att behovet av särskilt stöd upplevs som ungefär detsamma i alla typer av kommuner. Behovet är relativt. Det finns alltid en variation av förutsättningar och förmågor i alla barn- och elevgrupper, och andelen i behov av särskilt stöd ses i relation till respektive barn-/elevgrupp. Det finns forskningsresultat som tyder på att behovet av särskilt stöd är något relativt. En enkätundersökning 2001 visade att den andel av skolornas elever – ungefär 20 procent – som bedömdes behöva stöd utöver den vanliga undervisningen var tämligen stabil över regioner, skoltyper m.m.<sup>70</sup> Samma resultat har framkommit i tidigare studier som visat att stödåtgärder varit relativt jämnt fördelade mellan skolor och klasser.<sup>71</sup>

Resultaten i form av betyg eller provresultat ger dock en helt annan bild: Det är stora skillnader mellan skolor i t.ex. andelen elever som uppnår målen i alla ämnen och andelen samvarierar starkt med skolornas socioekonomiska struktur. Enligt grundskoleförordningen ska särskilt stöd ges till de elever som riskerar att inte nå målen. Resultatbilden visar därmed att behoven av särskilt stöd är mycket olika i olika skolor.

Tilläggsresurser som fördelas till förskolorna/skolorna utifrån barnens eller

70 Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan, Skolverket (2003), beställningsnr 03:813.

71 T.ex. Specialundervisning och differentiering. En studie av grundskolans användning av specialpedagogiska resurser. Bengt Persson, Göteborgs universitet (1998), institutionen för specialpedagogik, Specialpedagogiska rapporter nr 10.



elevernas socioekonomiska bakgrund har denna utgångspunkt. Skolorna med mindre gynnsam socioekonomisk struktur får mer resurser utan att vissa enskilda elevers särskilda stödbehov behöver pekats ut.

### Andelen av budgeten som fördelas utifrån struktur är mycket varierande

Det är naturligt att det är i kommuner med stora skillnader mellan bostadsområden i föräldrars utbildningsbakgrund och i andel barn födda utomlands, dvs. i kommuner som är mer segregerade, som principen ”socioekonomisk tilläggsresurs/strukturbidrag” används. I kommuner där förskolor och skolor har ungefär samma socioekonomiska sammansättning finns det inget behov av att fördela resurser så. Ingen kommun av den femtedel kommuner som är minst segregerade använder principen i sin resursfördelning, varken till förskolor eller till grundskolor. Två tredjedelar av den femtedel kommuner som är mest segregerade använder principen vid resursfördelningen till grundskolor, drygt hälften vid resursfördelningen till förskolor. Många kommuner som har stora socioekonomiska skillnader mellan bostadsområden och därmed troligtvis också skillnader i socioekonomisk struktur mellan grundskolor och förskolor tar således inte explicit hänsyn till dessa socioekonomiska skillnader i sin resursfördelning.

Även tilläggsresurser för barn eller elever i behov av särskilt stöd eller en resursfördelning som grundar sig på äskanden och dialog skulle kunna leda till mer resurser i skolor och förskolor med socioekonomiskt sett sämre förutsättningar. Men att tilläggsresurser för barn i behov av särskilt stöd är av ungefär samma storleksordning i alla typer av kommuner tyder på att principen inte leder till en sådan kompensation. Inte heller analysen av lärartäthetens variation i förhållande till skolornas struktur tyder på detta.

Andelen av budget som fördelas som strukturbidrag är mycket varierande, för grundskolans del från en tredjedel av budgeten (exklusive eventuella lokalanslag) till knappt en procent. I genomsnitt är andelen relativt liten även i den femtedel kommuner som är mest segregerad, omkring nio procent för grundskolan, omkring fem procent för förskolan, i de kommuner som använder principen struktur tillägg. Genomsnittet om det räknas på hela femtedelen mest segregerade kommuner, dvs. också där struktur tillägget är 0 procent, blir sex respektive tre procent.

Om struktur tillägget ska få avsedd effekt måste det dels ta hänsyn till de faktorer som har betydelse för måluppfyllelse och resultat och som ekonomiska resurser kan kompensera, dels fördelas mellan enheter enligt en modell som medför att enheterna får resurser som svarar mot de insatser som måste till för att barnen och eleverna ska få likvärdiga möjligheter. Enkäten visar att kommunerna tar hänsyn till många olika faktorer, inte alltid grundade på objektiva analyser av sambanden med kvalitet och resultat. Skolverkets studier av sambandet mellan olika socioekonomiska faktorer och betygsresultat visar att

faktorer som föräldrars utbildningsbakgrund, arbetsmarknadsanknytning, socialbidragsberoende och inkomstsituation har samband med betygsresultat. När hänsyn tagits till sådana socioekonomiska faktorer har utländsk bakgrund inget samband med resultat annat än för elever som nyligen invandrat till Sverige. Elevsammansättningen sammantaget på skolan påverkar däremot resultaten. Skolor med en mycket stor andel elever med låg utbildningsnivå i hemmet och som nyligen invandrat har sämre resultat än förväntat även när hänsyn tagits till faktorerna i sig.<sup>72</sup> Det här är resultat som behöver beaktas vid valet av variabler för fördelning av ett socioekonomiskt tillägg och vid valet av modell för fördelningen.

Hur resursen fördelas mellan enheter har inte undersökts i enkäten. Intervjuerna i de sex kommunerna visar på att det ofta görs pragmatiskt: Det finns vissa resurser att fördela, det finns bedömningar och underlag som visar vad som behövs som bas för att över huvud taget kunna genomföra verksamhet, resterande kan bli tillägg. Det handlar också om hur stora skillnader mellan skolor som politiskt kan accepteras. Det finns inte heller forskning eller nationella studier som kommunerna kan få stöd av, som visar vilka resurser som behövs för att kompensera de skillnader i socioekonomisk struktur som har så starka samband med resultaten.

### Är differentieringen i resurstilldelningen tillräcklig?

Att de samlade tilläggsresurserna i många fall är små och att de till stor del inte används för att kompensera för strukturella skillnader gör att det finns anledning att ifrågasätta om differentieringen av resurser mellan skolor och förskolor med mycket olika villkor är tillräcklig. Även den analys av hur lärartätheten varierar mellan skolor inom samma kommun ger upphov till samma slutsats. Lärartätheten, dvs. antalet lärare per 100 elever, varierar stort, men variationen kan bara i liten utsträckning förklaras av variationen mellan skolorna i föräldrars utbildningsbakgrund och i andelen elever födda utomlands, faktorer som har samband med resultat. Ungefär 20 procent av variationen i lärartäthet förklaras av dessa variabler. Skolorna med låg utbildningsnivå hos föräldrarna och en högre andel elever födda utomlands hade i genomsnitt något mer lärarresurser per elev (även när lärare i modersmål exkluderades). Men skolorna med högre lärartäthet hade en lägre andel elever som nådde målen än skolorna med lägre lärartäthet. Resultatet kan knappast tolkas som ett kausalt samband mellan lärarresurser och resultat, dvs. att fler lärare leder till sämre resultat. Resultatet kan snarare tolkas som att den kompensatoriska resursfördelningen inte varit tillräckligt stor eller att de kompensatoriska resurserna inte använts på

<sup>72</sup> *Elever med utländsk bakgrund. Skolverket (2005), beställningsnr 05:897;*

*Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? Skolverket (2006), rapport nr 275;*

*Barn, boendesegregation och skolresultat. Statistiska centralbyrån (2007), Demografiska rapporter 2007:2*

ett sätt som gynnat elever från studieovana hem. Utan kompensationen skulle resultaten säkerligen vara ännu sämre i skolorna med de besvärligaste förutsättningarna.

En studie vid Göteborgs universitet visar på samma negativa samband mellan specialpedagogiskt stöd och måluppfyllelse. Elever som fått specialpedagogiskt stöd hade lägre genomsnittlig måluppfyllelse. Det tolkades som att de specialpedagogiska insatserna har haft en effekt på elevernas studieprestationer, men att effekten inte var tillräckligt stark för att kompensera fullt ut för elevernas sämre förutsättningar.<sup>73</sup>

Det är också tänkbart att ökad lärartäthet i skolan inte kan kompensera fullt ut för den nackdel en studieovan hemmiljö innebär. Informationen om kommunernas resursfördelningsprinciper och analysen av lärartäthetens variation och faktorer som påverkar den tyder dock på att den kompensatoriska resursfördelningen är blygsam i många kommuner. Utifrån forskningen är det troligt att en mer differentierad resursfördelning skulle kunna bidra till mer likvärdiga resultat, dvs. att sambandet mellan resultat och skolans socioekonomiska struktur skulle försvagas

### **Skolor har stor frihet att välja hur tilldelade resurser används**

I stort sett i alla kommuner har skolor stor frihet att själva välja sin organisation och hur tilldelade resurser ska utnyttjas. Det är en viktig systemförändring sedan i början av 1990-talet, då kommunens principer för resursfördelningen i hög grad styrde också hur resurserna skulle användas. Före kommunaliseringen av skolan i början av 90-talet styrde den statliga bidragsgivningen organisationen ner på skolnivå.

Eftersom inte resursernas storlek enbart, utan särskilt hur resurserna används, är avgörande för måluppfyllelse och kvalitet, är resursfördelningen inom skolorna, dvs. hur man satsar på kompetens, organisation, utvecklingsarbete, utvärdering etc. det kanske mest betydelsefulla steget i resursfördelningsprocessen från kommunfullmäktige till den enskilda eleven.

I de intervjuade kommunerna föreföll skolorna ha så mycket resurser att det fanns flera sätt att organisera verksamheten och stödet till elever på. Det gällde i alla intervjukommunerna, oberoende av fördelningssystem. Förvaltningar och även rektorer och många lärargrupper ansåg att bristande resurser inte var det avgörande problemet.<sup>74</sup> Det handlar i första hand om hur de resurser man har används. Självfallet kan det ändå vara problematiskt i vissa skolor. Och mer resurser, rätt använda, innebär att det går att göra mer för fler elever i de flesta skolor. "Man får det resultat man betalar för", säger rektorn i en skola med en

73 *Specialpedagogiskt stöd – omfattning, former och konsekvenser. Göteborgs universitet (2007), IPD-rapport 2007:03.*

74 *Intervjuerna gjordes hösten 2007.*

stor andel elever födda utomlands och med låg utbildningsnivå hos föräldrarna. Även Skolverkets utbildningsinspektion har funnit att bristande resurser i regel inte är ett stort problem.<sup>75</sup>

Skolornas handlingsutrymme används mycket olika, även av skolor inom samma kommun, och det är ofta oklart vad som styr. Det är i varje fall inte en systematisk uppföljning av föregående års organisation och av insatserna för elever i behov av särskilt stöd och dess effekter som styr, eftersom ingen av skolorna genomfört systematiska uppföljningar annat än genom diskussioner efter läsårets slut. Basorganisationen är förhållandevis fast från år till år och många skolor säger om sig själva att man har en traditionell organisation som man inte funderat så mycket över. Exempelen på skolor med mer flexibel och utvecklingsbenägen organisation och ledning fanns bland skolorna med socioekonomiskt sämre förutsättningar.

Skolor gör alltså olika. Decentraliseringen är långtgående och de professionella har fått och har tagit hela ansvaret. Rektors roll som pedagogisk ledare har stor betydelse för hur man använder resurserna och är olika stark i olika skolor. Det blir därför olika, men det finns litet uppföljning och utvärdering av vad som fungerar bäst, såväl på skolnivå, kommunal nivå som nationell nivå. På varje skola finns mycket erfarenhet och mycket ”tyst kunskap”. Klimatet på skolorna ger olika goda förutsättningar för att ta tillvara denna kunskap. I skolor där organisationen är en process och där många är delaktiga bör kunskapen bättre kunna tas tillvara. Intervjuerna i den här studien visar på att i ett par skolor var organisation och resursanvändning en lång process med stor delaktighet från arbetslagen. Utmärkande för skolorna var ett öppet klimat, tid för diskussioner och arbetslag som fungerade som lag.

### **Fritidshemmen missgynnas**

Enkäten visar att resurserna till fritidshemmen i högre grad är enbart volymbaserade jämfört med till förskolan och grundskolan. Fritidshem och grundskola finns i stort sett överallt i samma organisation, så även om resurserna till respektive verksamhet beräknas separat har rektor i regel stor frihet att omfördela och använda resurserna på det sätt som sammantaget anses bäst för enheten. Tilläggsbidrag för särskilt stöd eller utifrån socioekonomiska faktorer som beräknas och fördelas till grundskolan kan därför komma fritidshemmen till del genom denna frihet att disponera resurser.

Utvärderingar har pekat på att fritidshemmen kan ha svårt att hävda sina behov gentemot skolan.<sup>76</sup> Skolverkets statistik från 2007 visar att gruppstorlekarna

<sup>75</sup> Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år. Skolverket (2007), beställningsnr 07:1003.

<sup>76</sup> Finns fritids? Skolverket (2000), rapport 186; Skolverkets lägesbedömning 2008. Skolverket (2008), rapport 324.

fortsätter att öka i fritidshemmen och att det blir allt glesare med personal.<sup>77</sup> Fritidshemmen framställs också ofta som ”förlorare” exempelvis vid tilldelning av statliga bidrag för personalförstärkning.<sup>78</sup> Även i intervjuerna i den här studien framkom att det var fritidshemmet som hade fått vidkännas neddragningar när två av enheterna tvingats till besparingar.

Med resursfördelningsmodeller där den politiska nämnden inte tydligt tilldelar kompensatoriska resurser eller tilläggsresurser även till fritidshemsverksamheten kan det sannolikt vara svårt för rektorer att omprioritera mellan skola och fritidshem och satsa på förstärkningar eller särskilda stödinsatser i fritidshemsverksamheten, även om friheten till omfördelning finns. För att fritidshemmen ska kunna ta ansvar för barn i behov av särskilt stöd och deras sociala utveckling måste modellen tydliggöra att särskilda resurser kan behövas även i fritidshem. Det innebär inte att rektors frihet att disponera enhetens samlade resurser måste begränsas, men politikerna kan genom resursfördelningsmodellen ge rektorerna stöd för att prioritera fritidshemmens behov.

### **Särskolan prioriterad resursmässigt**

Andelen elever i grundsärskolan i förhållande till totalantalet elever i grundskolan och obligatoriska särskolan har ökat varje år sedan början av 1990-talet med undantag för läsåret 2007/08. Det finns flera skäl till ökningen, men bl.a. har det i utvärderingar av särskolan framkommit att resursfördelningsystemet kan vara en bidragande orsak. Det kan finnas ekonomiska incitament för skolor att försöka få elever i stort behov av stöd i grundskolan mottagna i särskolan. I grundskolan ska elevens stödbehov rymmas inom skolans ordinarie resurser, om eleven tas emot i särskolan tilldelas eleven mer generöst med resurser enligt särskolans principer.

Även i intervjuerna i den här studien framkommer att särskolan är prioriterad resursmässigt och dess resurser fredade även i besparingstider på ett sätt som inte alltid gäller de stora skolformerna. Svaren i enkäten indikerar att resurser för särskilt stöd i högre grad är garanterade vid en särskoleplats än om en stödbehövande elev går i grundskolan. De ekonomiska incitamenten för en grundskola att försöka få en resurskrävande elev inskriven i särskolan finns således på de flesta håll.

Av intervjuerna i de sex kommunerna framgår emellertid att de eventuella ekonomiska motiven kommit att spela en mindre roll. Alla är samstämmiga, både på förvaltningarna och på skolorna: Inskrivning i särskolan sker efter ett omfattande utredningsarbete. Ingen placeras i särskolan som inte hör hemma

77 Hösten 2007 gick det i genomsnitt 33,5 barn per avdelning, jämfört med 31,7 året innan. I början av 1990-talet hade en genomsnittsgrupp omkring 18 barn. Personaltätheten har fortsatt att minska och hösten 2007 gick det 19,5 barn per årsarbetare, jämfört med 18,9 året innan.

78 Statsbidrag till personalförstärkning i skola och fritidshem – slutrapport. Skolverket (2007), rapport nr 295.

där. I sista hand är det föräldrarna som har det avgörande inflytandet och många föräldrar är tveksamma och negativa till särskolan, särskilt föräldrar med utländsk bakgrund.

Om kommunerna som intervjuats i denna studie är representativa för övriga kommuner förefaller det som om ekonomiska överväganden på en enskild grundskola inte påverkar skolformsplaceringen numera, som det eventuellt har kunnat göra enligt tidigare studier.<sup>79</sup> Den senaste statistiken över elever i grundskolan och särskolan visade att elevökningen i särskolan avstannat det senaste året. Om detta är ett trendbrott kommer att visa sig i kommande års statistik.

### **Sällsynt med uppföljning och utvärdering av resursfördelningens effekter**

Med tanke på den komplexitet frågeställningen innebär är det inte heller svårt att förstå. Som beskrivits tidigare är sambandet mellan resurser och resultat svårfångat. Inte heller forskningen har kunnat visa vilka ekonomiska resurser som krävs för att skolor med olika förutsättningar ska ges likvärdiga villkor. Det har inte heller studerats särskilt ingående.

Men få kommuner förefaller att över huvud taget följa upp och systematiskt analysera hur enheterna använder tilldelade resurser. Den ekonomiska uppföljningen är ofta noggrann, men hur medlen utnyttjats, vilken organisation som valts, vilka insatser som förekommit för barn eller elever i behov av särskilt stöd, vilka motiv som ligger bakom och om sättet att prioritera resursanvändningen lett till avsett resultat granskas sällan. Enkäten visar att det är muntligt, i diskussioner, som kommunerna följer upp sin resursfördelningsmodell. Endast en kommun av tio har gjort uppföljningar eller utvärderingar kring resurser och resursfördelning som resulterat i skriftlig dokumentation. Ungefär åtta av tio anger att man följt upp resursfördelningen i diskussioner.

Det står således klart både från enkäten och från de sex intervjukommunerna att det inte är empiriska studier av tidigare resursfördelningsprinciper och vilken effekt de haft på likvärdigheten när det gäller förutsättningar och måluppfyllelse som styr utformningen av den nuvarande fördelningsmodellen. Med tanke på de stora skillnaderna mellan skolor i resultat är det viktigt att kommuner, trots svårigheterna, gör större ansträngningar att studera hur sättet att fördela resurser påverkar verksamheten i förskolor och skolor med olika förutsättningar.

79 Se ex *Hur särskild får man vara? Skolverket (2000); För den jag är – om utveckling och utvecklingsstörning, SOU 2003:35; Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan. Skolverket (2006), beställningsnr 06:974.*

## 9.2 Effekter av två vanliga fördelningsprinciper – volymbaserad tilldelning och särskilda tilläggsresurser

### *Kraftigt volymbaserad tilldelning problematisk för små skolor och skolor med vikande elevunderlag*

Att man vid resursfördelningen måste ta hänsyn till volym, dvs. antalet elever eller barn på skolan eller förskolan, är givet. Även i modeller med stora inslag av äskanden och förhandlingar tar man rimligen hänsyn till volym även om det inte finns fastställda belopp.

Den volymbaserade delen utgör en stor andel av resurserna i de flesta modeller. I en tredjedel av kommunerna när det gäller grundskolan, i mer än hälften av kommunerna när det gäller förskolan och i två tredjedelar för fritidshem utgör den volymbaserade delen minst 90 procent. Eventuella särskilda lokalanslag är inte inräknade, utan kan finnas därutöver.

Ett fördelningssystem som har följsamhet med förändringar i elevantal kan bidra till kostnadsmedvetenhet. Åtminstone i en av intervjukommunerna resonerade både förvaltning och skolor på detta sätt. En starkt volymbaserad fördelning kan emellertid vara problematisk, särskilt för små skolor och för skolor med ett vikande elevantal.

Intervjuerna visar att det i många kommuner finns en problematik när det gäller resurser, resursfördelning och små skolor. Resursfördelningsmodellerna måste ses över eller kan inte tillämpas strikt för de små skolorna. Oberoende av resursfördelningssystem i övrigt måste särskilda pengar tillskjutas för att upprätthålla verksamheten. Både den statistiska analysen av lärarresurser per skola och analysen av ett omfattande revisionsmaterial över resurser, organisering och resultat i ett 25-tal kommuner, visar att resurstillgången i regel är något större i skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar än i skolor med gynnsammare förutsättningar. Men störst resurstillgång per elev har små skolor. Revisionsmaterialet visar att resurserna per elev ofta är mycket stora i små skolenheter och större än i skolor i socioekonomiskt sett tyngre områden, även om dessa genom resursfördelningsmodellen fått kompensatoriska extra resurser. Den statistiska analysen av lärarresurser per skola visar att skolstorlek sammantaget har högre förklaringsgrad än någon av de socioekonomiska variablerna för att förklara variationen i lärarresurs per elev mellan skolor.

I de flesta intervjukommunerna diskuteras skolstrukturen bland tjänstemännen. Man tycker inte att resurserna utnyttjas på bästa sätt när man använder så mycket för att upprätthålla små skolor. ”Men detta är politik och inte en resursfråga”, säger en förvaltningstjänsteman. ”Om man lägger ner små skolor finns det också en risk att de i stället startar upp som fristående skolor.”

Ett starkt volymbaserat fördelningssystem gynnar skolor med stabilt antal elever men kan få besvärliga konsekvenser för skolor med vikande elevunder-

lag, inte bara om skolan är mycket liten. Av intervjuerna framgick att skolor i områden med mer välutbildade föräldrar hade stabilt elevunderlag, trots att elevunderlaget i kommunen var sjunkande. Även i de två intervjuade fristående skolorna var elevunderlaget stabilt. Negativa effekter av ett starkt volymbaserat fördelningssystem tycks i första hand drabba skolor med mindre gynnsam socioekonomisk struktur. Även om kommunen i resursfördelningsmodellen kompenserar dessa skolor med mer resurser utifrån struktur, kan den volymbaserade delen få motsatt effekt – den kompenserar skolor med mer gynnsam socioekonomisk struktur. De drar till sig elever när föräldrar väljer skola och kan fortsätta att ha välfyllda undervisningsgrupper.

I fristående skolor är resurserna alltid volymbaserade i den meningen att ersättningen från kommunerna utgår per elev. Beroende på kommunernas fördelningsmodeller kan den vara beräknad på olika sätt. Att resurserna följer elevantalet så direkt skulle kunna innebära problem vid stora fluktuationer mellan åren i elevantal. Båda de intervjuade fristående skolorna i denna studie hade stabil organisation. De hade inga eller få tomma platser och så många sökande att den organisation man önskade sig alltid varit väl fylld. Under 2000-talet har antalet elever i grundskolan minskat och minskningen kommer enligt prognoserna att fortsätta de närmaste tre åren. Hittills under 2000-talet är det antalet elever i kommunala grundskolor som minskat, medan antalet elever i fristående skolor, trots nedgången totalt i elevantal, ökat.

### **Resurser för barn och elever i behov av särskilt stöd – dilemma i resursfördelningen**

Barn och elever i behov av särskilt stöd har rätt till särskilt stöd och detta kan garanteras inom ramen för olika resursfördelningssystem, också genom t.ex. generösa generella resurser. I en miljö med goda resurser, som skapar förutsättningar för en generellt hög kvalitet, behöver sannolikt färre barn och elever särskilt stöd, de får sina behov tillgodosedda inom ramen för de generella insatserna. Bakom valen av fördelningsprinciper finns olika synsätt och olika strategier, bl.a. för att åstadkomma att insatser görs för elever i behov av särskilt stöd.

Intervjuerna visar att det finns en rad olika dilemman kring hur resurser för barn och elever i behov av särskilt stöd bäst fördelas. Det handlar om spännvidden mellan att resursfördelningssystemet ska tydliggöra förskolans respektive skolans eget ansvarstagande för alla barn och elever och att resursfördelningssystemet ska tillgodose också de elevers behov som är extremt kostnadskrävande.

### **Ansvar för alla resurser och alla elever främjar en inkluderande organisation**

Ett resursfördelningssystem där alla resurser redan från början fördelas ut till enheterna klargör tydligt att förskolan och skolan har ansvar för alla sina elever och ska klara att tillgodose dessa elevers olika individuella behov. Har man möj-



lighet att söka extraresurser för individuella barn eller elever i behov av särskilt stöd finns en risk att förskolans/skolans ansvar reduceras. Det fulla ansvaret kan man ta bara om man också förfogar över alla resurser och om dessa är tillräckliga. Resurserna måste vara beräknade utifrån behov, men inte så att specifika barn eller elever behöver pekats ut. Det leder till fördelningsmodeller med generella tilläggsresurser beräknade utifrån socioekonomiska faktorer som föräldrars utbildningsbakgrund och att eleven invandrat sent till Sverige, faktorer som har starkt och över tid stabilt samband med skolors resultat.

Att skolan förfogar över alla resurser och har odelat ansvar för alla sina elever kan främja en inkluderande organisation och ett inkluderande arbetssätt. Alla intervjukommunerna menar att man har ett synsätt som ska främja inkludering. Ett par av kommunerna säger sig aktivt ha arbetat med sin resursfördelningsmodell för att den ska stå i samklang med detta synsätt. Det innebär begränsade specialdestinerade resurser för särskilda behov och att en förhållandevis stor andel av resurserna fördelas som en tilläggsresurs beräknad utifrån socioekonomiska faktorer. I stort sett alla resurser fördelas ut till enheterna och det finns små möjligheter att ansöka om ytterligare resurser.

En av intervjukommunerna – och en stor andel av övriga kommuner, enligt enkäten – har ett resursfördelningssystem med en stor andel tilläggsresurser för specifika barns/elevs särskilda behov. Den här typen av tilläggsresurs är särskiljande till sin karaktär. Barn och elever i behov av särskilt stöd måste identifieras. Behoven måste beskrivas, bedömas och prioriteras relativt andra barns behov. Det kan finnas en risk att förskolans eller skolans ansvarstagande för att alla ska få det stöd de behöver blir avhängigt av om man får extra resurser eller inte.

En studie från Göteborgs universitet konstaterar också att konkurrens om ekonomiska resurser för särskilt stöd tvingar skolorna att identifiera eleverna utifrån deras särskilda behov och därmed se elevens problem som individuella.<sup>80</sup> Det kan motverka läroplanens intentioner att se elevens svårigheter i interaktion med omgivningen.

### **Tidskrävande att fördela resurser för individuella särskilda behov**

I intervjuerna uttrycks risker med att fördela resurser efter äskanden utifrån beskrivna behov. Det finns flera exempel på att den som ”skriker högst får mest” eller att den som formulerar sig bäst får mest. Och även om behoven bedöms av ett resursteam som har överblick över flera skolor eller förskolor menar en del intervjuade skolor att det inte blir rättvist. Några skolor pekar på att attityden och erfarenheten av att arbeta inkluderande med elever i behov av särskilt stöd är så olika. Tröskeln för när man anser att man behöver extra resurser är inte densamma. Sammantaget förefaller det som om mycket kraft och resurser måste

80 *Elevplanen som text – om identitet, genus, makt och styrning i skolans elevdokumentation. Andreasson I., Göteborgs universitet (2007).*

ägnas åt att få del av tilläggsresurser för individuella särskilda behov. Diskussioner om denna del av fördelningssystemen, den mindre delen, tar oproportionerligt mycket tid och engagemang. Syftet med principen ”en tilläggsresurs för särskilda behov” är självfallet att garantera att just de skolor som har elever i behov av särskilt stöd får extraresurser, dvs. att garantera en likvärdig resursfördelning, men det förefaller inte som att det är ett säkrare sätt än att fördela tilläggsresurser utifrån strukturella faktorer.

### Men ”försäkringssystem” behövs

Samtidigt står det klart att ett fördelningssystem utan någon som helst särlösning för extrema situationer, t.ex. för kostnadskrävande insatser till barn eller elever med allvarliga funktionsnedsättningar, kan slå hårt mot en enskild skolas resurser eller mot en enskild elev. I tre av de fyra intervjuade kommuner som har fördelningssystem där skolorna i princip tilldelas alla resurser, utan möjlighet att äska mer för särskilda behov, finns ändå ett ”försäkringssystem” som går in vid extremt stora behov.

### Så kallade resursskolor har ofta egen budget

De intervjuade kommunerna beskriver alla i olika grad att de arbetar för ett inkluderande arbetssätt och med en inställning att problem med elevens lärande ligger hos skolan och inte hos eleven. Det pågår en aktiv diskussion om betydelsen av duktiga pedagoger och att finna specialpedagogiska lösningar i hemskolan i stället för genom s.k. resursskolor. Samtidigt finns det i alla intervjukommuner exempel på särlösningar för vissa elever. Det finns självfallet många orsaker till att särskilda skolor för elever i behov av särskilt stort stöd eller med särskilda diagnoser etableras eller ökar i omfattning.<sup>81</sup> Sättet att finansiera platserna kan ha viss betydelse. Resursfördelningen kan verka återhållande eller pådrivande när det gäller omfattningen av särskiljande lösningar. Om skolan där eleven ursprungligen går får betala den fulla kostnaden för platsen är det sannolikt återhållande på behovet av platser. Om skolan inte behöver betala något alls eller bara en liten del av vad platsen på den s.k. resursskolan kostar kan skolor vara mer angelägna om att hitta lösningar utanför den egna skolan för elever i stort behov av särskilt stöd. Skolornas ambition är säkert att hitta bra lösningar för eleven, men resursfördelningssystemet kan få en återhållande eller pådrivande effekt.

Det absolut vanligaste sättet att finansiera platserna i s.k. resursskolor eller centrala särskilda undervisningsgrupper är att dessa verksamheter har en egen budget. Skolan där eleven ursprungligen gick eller skulle gå mister det bidrag som eleven skulle ha genererat till skolan enligt resursfördelningsprinciperna i

<sup>81</sup> *Särskilt stöd i grundskolan, Skolverket (2008), beställningsnr 08:1033, ger en översikt över kunskapsläget när det gäller skolors arbete med särskilt stöd och organisatoriska lösningar av stödet.*

kommunen, men skolan behöver inte betala de stora tillkommande kostnaderna för en plats i s.k. resursskola. Resursfördelningssystemen är således oftast utformade så att det är ekonomiskt fördelaktigt för en skola om en elev i mycket stort behov av stöd får plats i en s.k. resursskola.

### Diagnos och särskilt stöd

Samtliga sex intervjukommuner menar att elever i behov av särskilt stöd får stöd oberoende av om det finns en fastställd diagnos, t.ex. rörande ett neuropsykiatriskt funktionshinder, eller inte. Ett par kommuner menar dock att det tidigare har varit regel att kräva diagnos. Intervjuerna i skolor visar att i skolor med välutbildade föräldrar finns det ofta stora krav från föräldrarna på särskilda stödinsatser. Föräldrar kan också vara angelägna om att utreda eventuellt neuropsykiatriskt funktionshinder, bl. a. för att kunna hävda elevens stödbehov. I skolor där föräldrarnas utbildningsnivå är låg och andelen elever som nyligen invandrat är hög är det inte samma tryck på skolan från föräldrarna om särskilda stödinsatser. I ett resursfördelningssystem med tilläggsresurser för särskilt stöd som skolan kan få del av efter äskanden och behovsbedömningar finns det risk att det här spelar in. Skolan med ett starkare föräldratryck kan vara mer aktiv när det gäller att argumentera för tilläggsresurser.

### Särskilt stöd – en sammanfattning

Särskilda undervisningsgrupper kan för speciella grupper av barn med diagnoser som autism, hörselnedsättning eller aspergers syndrom var helt nödvändiga och fungera mycket bra. Forskningen visar annars att nivåindelning och särskiljande av elever oftast inte gynnar lärandet. Skolans styrdokument framhåller också vikten av en inkluderande miljö. Kommuner uttrycker ambitioner att ge särskilt stöd i inkluderande lösningar, men s.k. resursskolor och särskilda undervisningsgrupper förefaller ändå att öka i omfattning.<sup>82</sup> Det finns säkert flera anledningar till det, men resursfördelningsprinciperna kan spela in. Resursfördelningssystemet för barn och elever i behov av särskilt stöd kan bidra till eller skymma fokus på pedagogisk utveckling. Rektors ansvar för att skapa goda lärandemiljöer för alla kan bli otydligt om resursfördelningen har stora inslag av centrala medel för barn och elever i behov av särskilt stöd utöver skolans grundtilldelning. Samtidigt behövs ett centralt försäkringssystem för extraordinära, mycket kostnadskrävande situationer, där skolan eller en enskild elev annars skulle riskera att komma i kläm.

Det finns självfallet en risk om alla resurser fördelas till enheten att dessa låses fast i en organisation i t.ex. små grupper och att det sedan inte finns någon beredskap eller någon flexibilitet om det uppkommer behov av särskilda insatser

82 Särskilt stöd i grundskolan. Skolverket (2008), beställningsnr 08:1033.

senare under läsåret. En resursfördelning där i stort sett alla medel fördelas ut till enheterna, efter att hänsyn tagits till deras skilda förutsättningar, kräver en uppföljning och utvärdering från nämndens och förvaltningens sida av hur resurserna används.

### 9.3 Otydliga fördelningsmodeller kan försvåra för fristående huvudmän

En av fyra kommuner anger i enkäten att de inte använder samma modell för att fördela resurser till förskolor med enskild huvudman som till kommunens egna förskolor. Tre av tio kommuner säger att man inte fördelar resurser till fristående skolor på grundskolenivå enligt samma fördelningsmodell som till kommunens skolor. Kommuner kan ha svarat att man inte använder samma fördelningsmodell om ersättningen till fristående skolor minskas med ett skolpliktsavdrag, även om samma modell används i övrigt. Enligt skollagen ska hemkommunen ge bidrag till fristående skolor efter samma grunder som används vid tilldelning av medel till de egna skolorna.<sup>83</sup>

Resultaten från enkäten visar att många kommuner inte har en uttalad modell för resursfördelning till vare sig förskola, grundskola eller fritidshem. Man har snarast ett arbetssätt för resursfördelning och använder många olika principer samtidigt för att fördela olika slag av resurser. Många av principerna är inte objektivt grundade utan utgår från behovsbedömningar, diskussioner och äskanden i olika grad. Det kan sannolikt därför vara svårt i många kommuner för fristående och enskilda huvudmän att avgöra om de tilldelats resurser enligt samma grunder som de kommunala enheterna. Grunderna är inte alltid tydliga och i förväg klargjorda. Det är också kommuner som fördelar resurserna till grundskolan med stora inslag av förhandlingar, äskanden och anpassningar utifrån föregående års budget som i större utsträckning i enkäten angett att resurser inte fördelas enligt samma grunder till fristående skolor som till kommunens egna grundskolor. I en proposition till riksdagen har regeringen föreslagit att skollagens (1985:1100) bestämmelser om kommunernas bidrag till fristående skolor och enskilt drivna förskolor, förskoleklasser och fritidshem förtydligas.<sup>84</sup> Hur bidraget ska beräknas och vilka kostnadslag som ska ingå ska regleras. Det förutsätter en utveckling av resursfördelningsmodellen i flera kommuner.

### 9.4 Sammanfattande slutsatser och förslag

Resursfördelning är i grunden en politisk fråga. Det finns ingen idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa. Alla barn i förskolan och fritidshemmet har rätt till en verksamhet av god kvalitet och alla elever i grund-

<sup>83</sup> Bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. 9 kap. 6 § skollagen.

<sup>84</sup> Offentliga bidrag på lika villkor, prop. 2008/09:171.

skolan ska ges möjlighet att nå grundskolans mål. Att resurser därmed inte kan fördelas lika mellan förskolor och skolor utan att vissa enheter behöver mer är de flesta överens om. Resultaten från den här undersökningen visar också att resurser i de allra flesta kommuner inte fördelas lika. Men resultaten visar också att differentieringen av resurserna mellan enheter med mycket olika struktur ofta är alldeles för försiktig. Förskolor och skolor har mycket olika villkor för sin verksamhet men resursfördelningen tar på många håll inte särskilt stor hänsyn till olikheterna. Särskilt oroande är också att uppföljning och utvärdering av resursfördelningens konsekvenser förekommer så sällan. Det saknas därmed underlag för den politiska diskussionen av hur resurser ska fördelas.

Det finns inte någon samlad kunskap om hur mycket resurser som egentligen krävs för att elever med olika förutsättningar ska ges samma möjligheter att nå målen eller för att barn i förskolan ska få en likvärdig verksamhet oberoende av var förskolan är belägen. Det är inte heller tillräckligt med en viss mängd ekonomiska resurser: Dessa måste omsättas och användas på ett sätt som gynnar alla barns och elevers utveckling och lärande. Men resurser är betydelsefullt för resultat och kvalitet och mer resurser betyder mest för barn och elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.<sup>85</sup>

Skillnaderna mellan olika skolors resultat är mycket stora. Skillnaderna kan till stor del förklaras av den socioekonomiska sammansättningen på skolan. Resurser fördelas visserligen i de allra flesta kommuner inte enbart efter volym. Det finns tilläggsresurser för barn och elever i behov av särskilt stöd och i vissa kommuner finns det kompensatoriska inslag, tilläggsbidrag beräknade utifrån socioekonomisk struktur, i fördelningsmodellerna. Andra principer i modellerna, som en starkt volymbaserad tilldelning, kan dock verka i motsatt riktning. Enkätresultaten pekar på att alldeles för få kommuner tar hänsyn till förskolans och skolans socioekonomiska struktur i resursfördelningen och att det kompensatoriska inslaget sammantaget är mycket litet på många håll.

Intervjukommunerna har inte genomfört några egentliga uppföljningar eller utvärderingar av effekterna av sina fördelningsprinciper och enkäten tyder på att det gäller i stort sett också i alla andra kommuner. På vilka grunder budgeten fördelas och vad som avsätts för kompensation av olika slag grundas inte på empiriska studier. Rektorernas frihet att, oberoende av fördelningssystem, använda tilldelade resurser, sätter fokus på behovet av uppföljning och utvärdering. Kunskaper om hur resurserna används, motiven till prioriteringarna och om prioriteringarna lett till avsett resultat behövs för att värdera om resursfördelningen tar tillräcklig hänsyn till förutsättningar och behov.

– Skolverket anser därför att kommuner bör göra ansträngningar att följa upp effekterna av sin resursfördelning. Att studera resursers betydelse för resultaten är självfallet komplicerat, men mer regelbundna uppföljningar av hur till-

*85 Se avsnitt 2 om sambandet mellan ekonomiska resurser och resultat.*

delade resurser används i förhållande till vilka resultatförbättringar som uppnås är en förutsättning för att bedöma likvärdighet och god ekonomisk hushållning.

– Skolverket anser också att kommuner bör analysera om man i sina modeller för resursfördelning tar tillräcklig hänsyn till att förskolor, fritidshem och grundskolor har olika förutsättningar och därmed olika behov.

– Hur resurser fördelas för insatser för barn och elever i behov av särskilt stöd behöver särskilt följas upp. Stödjer resursfördelningen ett helhetstänkande och leder den till ett integrerat synsätt?

– Skolor kan välja att organisera sig och att använda sina tilldelade resurser på mycket olika sätt. Det är självfallet avsikten med decentraliseringen. Det är den lokala kännedomen och de lokala förhållandena som ska styra så att organisationen leder till god arbetsmiljö och optimalt lärande. Men kunskapen om vad olika sätt att organisera sig betyder för att alla ska uppnå målen behöver öka. Skolor och kommuner bör mer systematiskt göra uppföljningar. Även nationella studier och forskning behövs.

– Den löpande statistiken över gruppstorlekar och personaltäthet i fritidshem visar att resurserna till fritidshem är små i många kommuner. Den här studien visar att resursfördelningssystemen ofta inte prioriterar resurser till fritidshemmen. Fritidshem och grundskola finns i samma enheter och det blir rektor som av den gemensamma potten ska fördela resurserna mellan skola och fritidshem. Fritidshemmet kan ha svårt att hävda sig i en sådan resursdiskussion. För att förbättra kvaliteten i fritidshemmen bör kommunerna överväga en tydligare styrning av att det kan behövas kompensatoriska resurser och resurser för särskilt stöd också i fritidshemmen.

– Resultaten av enkäten indikerar att resurser i högre grad är garanterade om en elev med utvecklingsstörning accepterar inskrivning i särskolan än om eleven tackar nej och går i grundskolan. Kommunerna bör analysera sina resursfördelningssystem till särskola och grundskola och dess effekter och genomföra förändringar så att inte resursfördelningssystemet blir avgörande för valet av skolform.

– Många kommuner saknar en egentlig modell för resursfördelning. Man har ett arbetssätt som bygger på förhandlingar och diskussioner och inte på kriterier och modelltänkande. För att öka förståelsen för på vilka grunder medel tilldelas borde kommunerna arbeta med att tydliggöra principerna för hur resurserna fördelas. Detta är av särskild vikt för enskilda och fristående huvudmän men är betydelsefullt också för de kommunala verksamheternas förståelse för sina ekonomiska villkor.

– Kunskapen om ekonomiska resursers betydelse för kvalitet och resultat i förskola och skola är fortfarande begränsad. Kommunerna skulle behöva mycket mer stöd av forsknings- och utvärderingsresultat för sin resursfördelning, resultat som klargör vad ekonomiska eller andra resurser kan kompensera för och

vilka kompensatoriska insatser som behövs för att de ska vara av betydelse. Mer forskning och fler både lokala och nationella studier behövs därför. Skolverket kommer att fortsätta med analyser av resursfördelning och resursanvändning och dess betydelse för resultaten för att öka kunskaperna inom området.

## Referenser

- Communication from the commission to the Council and to the European Parliament (2006). *Efficiency and equity in European education and training systems*, COM(2006) 481.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2002). *Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan*. Krueger A., Lindahl M. Ds 2002:11.
- Göteborgs universitet (1992). *Effektivitet och kvalitet i barnomsorgen*. Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulín, U. & Kärrby, G. Rapport nr 1992:07.
- Göteborgs universitet (1998). *Specialundervisning och differentiering. En studie av grundskolans användning av specialpedagogiska resurser*. Persson B. Institutionen för specialpedagogik, specialpedagogiska rapporter nr 10.
- Göteborgs universitet (2007). *Specialpedagogiskt stöd – omfattning, former och konsekvenser*. Giota J., Lundborg O. Institutionen för pedagogik och didaktik, IPD-rapport 2007:03.
- Göteborgs universitet (2007). *Eleveplanen som text – om identitet, genus, makt och styrning i skolans elevdokumentation*. Andreasson I. Göteborg studies in educational sciences, nr 259.
- Högskolan i Jönköping (2007). *Kommuners arbete med elever i behov av särskilt stöd*. Nilholm C., Persson B., Hjerm M., Runesson S. INSIKT 2007:2.
- KEF, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer (2006). *Aktuell ekonomistyrning. En rapport om ekonomistyrningens innebörd, innehåll och effekter*. Rapport nr 4 2006.
- Läroplan för förskolan, Lpfö 98.
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94.
- OECD (1998), *Education at a Glance*. OECD Indicators 1998, Centre for Educational Research and Innovation.
- Prop. 1990/91:18. *Ansvar för skolans styrning*.
- Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*.
- Skolverket (1996). *Hantering av skolans ekonomiska resurser*. Beställningsnummer 96:246.
- Skolverket (1998). *Pedagogiskt dilemma: Specialundervisning*. Haug P. Beställningsnr 98:396.
- Skolverket (1999). *Samband mellan resurser och resultat*. Rapport nr 170.
- Skolverket (2000). *Finns fritids?* Rapport nr 186.
- Skolverket (2000). *Hur särskild får man vara?* (Tillgänglig på Skolverkets webbplats.)



- Skolverket (2001). *Strukturella faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola*. Asplund-Carlsson, M., Pramling-Samuelsson, I. & Kärrby, G. Beställningsnr 01:629
- Skolverket (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Gustafsson J-E. och Myrberg E. Beställningsnr 02:726.
- Skolverket (2003). *Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan*. Beställningsnr 03:813.
- Skolverket (2004). *Förskola i brytningstid*. Rapport nr 239.
- Skolverket (2005). *Elever med utländsk bakgrund*. Beställningsnr 05:897.
- Skolverket (2005). *Vad gör det för skillnad vad skolan gör?* Beställningsnr 05:928.
- Skolverket (2005). *Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas resultat*. Rapport nr 273.
- Skolverket (2006). *Kommunernas sarskola. Elevökning och variation i andelen elever mottagna i sarskolan*. Beställningsnr 06:974.
- Skolverket (2006). *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?* Rapport nr 275.
- Skolverket (2006). *Lusten och möjligheten - om lärarens betydelse, arbetsituation och förutsättningar*. Rapport nr 282.
- Skolverket (2007). *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*. Beställningsnr 07:1003.
- Skolverket (2007). *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*. Rapport nr 205.
- Skolverket (2008). *Sarskilt stöd i grundskolan*. Beställningsnr 08:1033.
- Skolverket (2008). *Distansundervisning för elever i grundskola och gymnasieskola*. Beställningsnr 08:1049.
- Skolverket (2008). *Tio år efter förskolereformen*. Rapport nr 318.
- Skolverket (2008). *Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport nr 321.
- Skolverket (2008). *Skolverkets lägesbedömning 2008*. Rapport nr 324.
- SOU 2003:35. *För den jag är – om utveckling och utvecklingsstörning*.
- SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning*.
- Statistiska centralbyrån (2007). *Barn, boendesegregation och skolresultat*. Demografiska rapporter 2007:2.
- Statskontoret (2003). *Hur styr staten kommunerna?* Publikationsnr 2003:26.
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (2003), *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?* Björklund A. (red.), Edin P-A., Fredriksson P. och Krueger A.B. Välfärdspolitiska rådets rapport 2003.

## Bilaga 1. Om enkätundersökningen

Enkäten är en totalundersökning i alla kommuner. Enkäten skickades till alla barn- och utbildningsförvaltningar (motsvarande) med ansvar för förskola, grundskola, fritidshem och obligatorisk särskola samt till alla kommunaldelsförvaltningar med ansvar för någon eller några av dessa verksamheter. I de sex kommuner där enbart kommunaldelsförvaltningar var ansvariga för resursfördelning till enheter gjordes telefonintervjuer av ekonomiansvariga på stadskansliet/motsvarande angående resursfördelningsprinciper till kommundelarna. Enkätrespektive intervjufrågorna var i huvudsak desamma, men något anpassade till dessa tre typer av respondenter.

Enkäten skickades ut till 284 barn- och utbildningsförvaltningar och 74 kommunaldelsförvaltningar i april 2007 och avsåg fördelningen av budget för år 2007.

### Datainsamling

Uppgifterna från kommuner och kommundelar samlades in med en kombination av post- och webbenkät samt med hjälp av telefonintervjuer.

Barn- och utbildningsförvaltningar gavs möjlighet att besvara enkäten endera som webbenkät eller postenkät. Av de kommuner som besvarat enkäten valde 220 kommuner (87 %) att svara via postenkät och 33 kommuner (13 %) via webbenkät.

Enkäten skickades ut i början av april 2007 och svar ombads till i början av maj. Två påminnelser skickades ut till de kommuner och kommundelar som inte svarat. Under augusti genomfördes vissa återkontakter med kommuner efter granskning av materialet.

### Bortfall

Bortfallsfel uppstår i en undersökning på grund av att frågeblanketten inte alls har besvarats (*objektbortfall*) eller att enskilda frågor inte har besvarats (partiellt bortfall). Båda typerna av bortfall finns i undersökningen.

Enkäten till barn- och utbildningsnämnder (motsvarande) besvarades av 253 av 284 kommuner, dvs. bortfallet är ca 11 procent. Bortfallet varierar mellan kommungrupper från 18 procent (glesbygdskommuner) och 0 procent (övriga kommuner < 12 500 invånare). Ingen kompensation för bortfall har gjorts utan enkäterna har analyserats utifrån antagandet att bortfallet är slumpmässigt.

Enkäten till kommunaldelsförvaltningar besvarades av 58 av 74 förvaltningar, dvs. bortfallet är 22 %.

Det partiella bortfallet är i snitt tre per fråga (1,3%). Även det partiella bortfallet har antagits vara slumpmässigt. Ett antal variabler har ett betydligt större partiellt bortfall. De fyra variabler med det största partiella bortfallet (> 4 %) är:

Fråga 32 b., *Ungefär hur många elever är berörda [av centrala undervisningsgrupper eller resursskolor]*, har 25 saknade värden (10 %),

fråga 19, *Vilken/vilka principer används i kommunens resursfördelningsmodell för fritidshem*, har 18 saknade värden (7 %),

fråga 19, *Vilken/vilka principer används i kommunens resursfördelningsmodell för grundskola*, har 12 saknade värden (5 %) och

fråga 4, *Vilken/vilka principer används i kommunens resursfördelningsmodell för förskola*, har 10 saknade värden (4 %).

När det gäller fråga 32 b är det svårt att veta vad det partiella bortfallet beror på. Troligen fanns inte informationen lätt tillgänglig på förvaltningen, särskilt inte i de fall det fanns centrala särskilda undervisningsgrupper/s.k. resursskolor. Bortfallet kan mycket väl vara biased, dvs. frågan har i större utsträckning besvarats om antalet elever är få än om antalet elever i sådana grupper är stort.

Även fråga 4 och 19 var komplicerad och respondenten behövde kanske göra egna beräkningar och/eller hämta information från kommunala datasystem och register för att besvara frågan. Den grupp som inte svarat skiljer sig möjligen ändå inte nämnvärt från gruppen som besvarat frågan, men svaren måste tolkas med försiktighet.

### **Mätfel**

Enkäten var delvis komplicerad och flera frågor har krävt mycket av de enskilda respondenterna i form av egna beräkningar och att hämta information från olika håll. I vissa kommuner kan flera olika personer med olika ansvarsområden ha behövt besvara olika delar av enkäten, t.ex. i kommuner med uppdrags- och produktionsnämnder (motsvarande) eller i kommuner där inte samma person ansvarar för budgetfrågor rörande både förskola och t.ex. grundskola.

En del av frågorna i enkäten har rört frågor där det visat sig att underlag inte finns i den form som efterfrågas i enkäten. Respondenterna har då tvingats beräkna eller skatta värden. Detta rör främst frågorna som gäller vilka principer kommunerna använder för att fördela resurser ut till skolorna (fråga 4 och 19). Att så är fallet framgår t.ex. av att kommunernas svar varierar i noggrannhet och att vissa kommuner påtalat i de öppna svarsalternativen att de inte har haft möjlighet att göra en exakt uppskattning av de olika andelarna.

En svårighet är också att det inte finns en gemensam begreppsapparat eller entydiga och klara definitioner som gäller för alla kommuner och skolor när det gäller t.ex. resursfördelningsprinciper. Kommuner kan därför ha tolkat innebörden av de begrepp som används i enkäten något olika även om de principer som listas i enkäten förklaras och definieras något. Kommuner kan även i någon mån ha tolkat vilka budgetposter som skulle inkluderas vid fördelningen

olika. I enkäten angavs t.ex. att 'central förvaltning' skulle exkluderas, vilket kan ha haft något olika innebörd för olika kommuner. Det är därför nödvändigt att poängtera att den procentuella fördelning av budgeten som redovisas i avsnitt 5 är ungefärlig. Det viktiga är vilka principer som används och proportionerna emellan dem, inte de exakta procentandelarna.

## Bilaga 2. Fakta om statistiken över bostadsområden

Den statistik som använts för att belysa i vilken utsträckning kommuner är segregerade kommer från Statistiska centralbyrån (SCB). Statistiken bygger på den rikstäckande indelning i homogena bostadsområden, Small Area Market Statistics (SAMS), som är framtagen av SCB i samarbete med kommunerna. För varje sådant bostadsområde i varje kommun har SCB tagit fram uppgifter om:

- antal barn i åldern 1-5 år, andel barn 1-5 år som är utrikes födda, andel barn 1-5 år födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands, genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrar till barn 1-5 år

- antal barn i åldern 6-15 år, andel barn 6-15 år som är utrikes födda, andel barn 6-15 år födda i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands, genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrar till barn 6-15 år.

Utifrån dessa variabler har en sammanvägd variabel ”grad av segregation”, med ett värde per kommun, tagits fram genom att variablerna ”föräldrars utbildningsbakgrund” och ”utländsk bakgrund” vägts ihop genom statistisk metodik (faktoranalys). Variabeln ”grad av segregation” har sedan delats in i deciler – från tiondelen kommuner med lägst värde på faktorn ”grad av segregation”, tiondelen med näst lägst värde etc. till tiondelen kommuner med högst värde.

Indelningen i bostadsområden bygger på kommunernas bedömningar och det kan finnas skillnader mellan kommunerna i hur indelningen gjorts. Antalet bostadsområden enligt indelningen är t.ex. betydligt fler i Malmö och Göteborg än i Stockholm. Hopvägningen av variablerna föräldrars utbildningsbakgrund och utländsk bakgrund till en faktor, ”grad av segregation”, kan självfallet också göras på flera olika sätt. Indelningen i mer eller mindre segregerade kommuner får därför snarare ses som en indikation på olikheter mellan kommunerna i detta avseende än som ett objektiva faktum. För analyserna i den här rapporten bedöms indelningen vara tillräcklig.





Varje kommun måste ha en medveten modell för sin resursfördelning som värderar de lokala förutsättningarna och behoven och som följs upp och granskas i förhållande till de insatser och resultat som verksamheterna åstadkommer. Resultaten i den här studien tyder på bristande styrning och egenkontroll på många håll. Resultaten tyder också på att resurser inte differentieras tillräckligt mycket med tanke på de stora skillnader som finns i olika enheters förutsättningar för sin verksamhet.

Rapporten vänder sig till politiker i barn- och utbildningsnämnder (motsvarande) och till tjänstemän på förvaltningar med ansvar för uppföljning, utvärdering och resursfördelning inom förskola, grundskola, fritidshem och obligatorisk särskola. Förhoppningen är att rapporten ska fungera som ett underlag för diskussion och utveckling av principerna för resursfördelning och av uppföljning och utvärdering av hur resurser fördelas och används.