

Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv



Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnr: 11:1258
Rapportnummer 365
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-365-SE

Form: Ordförrådet AB
Omslagsbild: Johnér
Tryck: Elanders
Upplaga: 3 000 ex
Stockholm 2011

Resursfördelning till grundskolan

Rektorers perspektiv

Förord

Alla elever ska ges likvärdiga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt. Det kräver bland annat att kommunernas resursfördelning anpassas till elevernas olika förutsättningar och behov på ett effektivt sätt. Det behövs fördjupad kunskap om hur resurser fördelas och används i den svenska skolan. Syftet med denna studie är att bidra till denna kunskap.

Studien är en uppdatering och fördjupning av Skolverkets rapport om kommunernas resursfördelning, *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* De resultat som redovisas bygger på en genomgång av ett urval kommuners skriftliga dokumentation av resursfördelningen till grundskolor, samt på en rektorsenkät ställd till cirka 350 grundskolerektorer i landets 50 mest segregerade kommuner. Ett stort tack till alla de rektorer som på detta sätt medverkat i studien.

Rapporten har tagits fram av en projektgrupp på Skolverket som har bestått av Henrik Bengtsson (projektledare), Birgitta Andrén, Anders Fredriksson, Gunnar Iselau, Mattias Sjöstrand, Birgit Skjönberg och Peter Östlund. Samråd har skett med Skolinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting, Myndigheten för handikappolitisk samordning och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Stockholm, december 2011

Anna Ekström
Generaldirektör

Henrik Bengtsson
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning.....	8
1 Inledning	12
Bakgrund	12
Syfte och frågeställningar.....	12
Metoder	13
2 Hur fördelas resurser till kommunala grundskolor?	18
Kostnader per elev	18
Resursfördelningsmodeller	21
Resursfördelning till grundskolor 2007.....	23
Resursfördelning i de 50 mest segregerade kommunerna 2011	24
Andelen modeller med socioekonomisk variabel har ökat	25
Sammanfattning.....	27
3 Rektorsers resursanvändning och handlingsutrymme	30
Skolor med sämre förutsättningar får mer resurser	30
Skolor med extra resurstilldelning satsar främst på elever i behov av särskilt stöd och lärartäthet	32
Skolor prioriterar resurserna olika.....	34
Stort handlingsutrymme för rektorer att använda resurser	35
Sammanfattning	37
4 Uppföljning av resursfördelningen	40
Kommunens uppföljning	40
Skolans uppföljning.....	44
Systematik i skolans uppföljning och dialog med nämnd/förvaltning	46
Sammanfattning	47
5 Diskussion och slutsatser	50
Fler kommuner tar hänsyn till socioekonomiska skillnader	50
Resurser till elever i behov av särskilt stöd och ökad lärartäthet prioriteras	51
Stort handlingsutrymme för rektorer att fördela resurser.....	52
Uppföljning och dialog kan göra skillnad	53
Avslutande kommentarer och områden för fortsatta studier.....	57
Referenser.....	60
Bilagor	62

Sammanfattning

Sammanfattning

Regeringen slår fast att utbildningen i skolan ska vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar.¹ Elever och skolor som har behov av större resurser måste få tillgång till dessa. I den här rapporten undersöks hur landets 50 mest segregerade kommuner fördelar resurser till sina kommunala grundskolor och vilka befogenheter och handlingsutrymmen som rektorer upplever att de har på skolnivå när det gäller att fördela och använda olika resurser.

Analyserna visar att samma typ av modeller för resursfördelning som Skolverket redovisade i en rapport avseende år 2007, även finns år 2011.² Det betyder att resursfördelningen i kommunerna är volymbaserad, med tilläggsresurser antingen för elever i behov av särskilt stöd eller utifrån socioekonomisk struktur (eller en kombination av båda), eller baserad på föregående års budget/förhandlingsmodell. Bland de 50 kommuner som ingår i denna studie har antalet som tar hänsyn till socioekonomiska skillnader mellan skolor i sin resursfördelning ökat under perioden 2007–2011. År 2011 använder sig ungefär tre fjärdedelar av de studerade kommunerna av en resursfördelningsmodell som innehåller en socioekonomisk faktor. Motsvarande siffra för budgetåret 2007 var cirka två tredjedelar.

I en rektorsenkät som omfattar cirka 350 skolor i landets mest segregerade kommuner har frågor ställts om vilka befogenheter rektorerna har för att besluta över resursfördelningen på skolnivå. Enligt rektorerna själva uppfattar de sitt handlingsutrymme på skolnivå som stort, och möjligheterna som stora att själva fatta beslut om hur resurserna används på den egna skolan. Resultaten visar att prioriterade resurser är främst sådana som ökar den tid lärarna kan lägga på varje enskild elev. Nästan samtliga skolor prioriterar att ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd samt till att öka lärartätheten.

Det finns ingen idealisk modell för resursfördelning som alla kommuner kan tillämpa. Villkoren ser olika ut mellan kommuner och modellerna bör anpassas därefter. En nödvändig förutsättning i alla kommuner för en effektiv resursfördelning är emellertid ett aktivt och medvetet arbete med uppföljning av resursfördelningen på kommunal nivå och på skolnivå. I rapporten studeras rektorers uppfattning om hur omfattande och betydelsefull uppföljningen och utvärderingen av resursfördelningen är på nämnd- eller förvaltningsnivå respektive skolnivå.

Resultaten visar att det enligt rektorerna inte finns någon allmän vana att nämnd/förvaltning, genom dialog med skolans personal, utvärderar hur de

¹ Regeringens proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1.*

² Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

tilldelade resurserna påverkar skolans resultat. Bland de skolor som för en regelbunden dialog är det dock vanligare att rektorerna upplever att dialogen har betydelse för kommunens efterföljande resursfördelning, än bland de skolor som för en dialog mer sällan. Enligt uppgifter från rektorerna i studien förekommer det på nästan alla skolor en uppföljning av den lokala skolans resursfördelning, antingen genom diskussioner eller genom utredningar som resulterat i en skriftlig rapport. Uppföljningen uppges också få betydelse för efterföljande års resursfördelning inom skolan. Resultaten visar att en skriftlig dokumentation av hur resurser används på skolnivå i högre grad tenderar att sammanfalla med en regelbunden dialog med nämnd och förvaltning om hur resursfördelningen påverkar elevernas resultat, än om denna typ av dokumentation saknas. En uppföljning med god kvalitet på kommunal nivå och skolnivå är en faktor som kan få stor betydelse för hur effektiv resursfördelningen blir.

Inledning

1 Inledning

Bakgrund

Skolverket fick i augusti 2011 i uppdrag av regeringen att genomföra en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala grundskolor. I de fall då kommunen anpassar resursfördelningen utifrån elevernas stödbehov, socioekonomisk bakgrund eller andra modeller för resursfördelningen ska Skolverket beskriva vad skolorna använder dessa extra resurser till och vilka befogenheter rektorerna har för att besluta över resursfördelningen på skolnivå. I uppdraget ingår också att lyfta fram framgångsrika exempel som andra kommuner kan dra nytta av.

I sin uppdragsbeskrivning till Skolverket anger regeringen att utgångspunkten för studien ska vara Skolverkets tidigare rapport om kommunernas resursfördelning, *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*.¹ Studien ska genomföras i samråd med Statens skolinspektion, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Syfte och frågeställningar

Alla elever ska ges likvärdiga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt. Det kräver bland annat att resursfördelningen kan anpassas på ett effektivt sätt utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Det behövs fördjupad kunskap om hur resurser fördelas i den svenska skolan, och syftet med denna studie är att i enlighet med regeringsuppdraget bidra till denna kunskap. I studien ingår skolor i kommuner som kan räknas till de mest segregerade i landet.² Den ger svar på följande frågeställningar, som är giltiga för detta urval av skolor:

- Hur fördelar kommunerna sina resurser till kommunala grundskolor?
- Vad använder de grundskolor som tilldelas extra resurser dessa till?
- Vilka befogenheter har rektorerna för att besluta över resursfördelningen på skolnivå?
- I vilken mån görs utvärderingar av resursfördelningen på kommun- och skolnivå och påverkas skolornas resurstilldelning av dessa?
- Vilka faktorer har betydelse för en effektiv resursfördelning?

¹ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*.

² Med avseende på skillnader i utbildningsnivåer mellan bostadsområden inom respektive kommun.

Metoder

Studien är en uppdatering och fördjupning av Skolverkets förra rapport om kommunernas resursfördelning – *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Studiens resultat bygger på två insamlingar av ny empiri. Den första är en genomgång av ett urval kommuners budgetdokumentation, inhämtade från barn- och utbildningsförvaltningarna (eller motsvarande). Den andra är en enkät ställd till grundskolerektorer i samma urval kommuner.

Kommunurval

Urvalet kommuner baseras på det faktum att kommuner med de största socioekonomiska olikheterna³ och de mest skilda förutsättningarna mellan grundskolorna, också är de kommuner som har de största behoven att differentiera sin resursfördelning mellan skolor. Att det är just dessa kommuner som också i störst utsträckning differentierar resursfördelningen visas i rapporten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Kommunerna i urvalet är de mest segregerade kommunerna i landet. I det här sammanhanget betyder detta att skillnaderna mellan skolorna i fråga om socioekonomiska förutsättningar bland eleverna är större än i andra kommuner. Man kan därför förvänta sig att dessa kommuner, mer än andra, är intresserade av att fördela sina resurser ut till skolorna på ett så effektivt sätt som möjligt och att fördelningen ger resultat. De resultat som presenteras i rapporten, och som är giltiga för de skolor och kommuner som ingår i undersökningen, kan därför ses som ett tak för hur långtgående differentieringen i resursfördelningen skulle kunna vara i resten av landets kommuner. 50 kommuner ingår i denna studie. De har valts ut eftersom de i rapporten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* och avseende år 2006 räknades till de kommuner med störst skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå mellan kommunernas bostadsområden. Skillnaderna ger ett grovt mått på en kommuns grad av segregation och olika förutsättningar. Bedömningen görs att det i stora drag även beskriver graden av segregation under 2011.

Skolurval

Skolurvalet baseras på att skillnaderna inom respektive kommun i studien ska vara så stora som möjligt, vad gäller de socioekonomiska förutsättningarna. Därför har ett antal skolor valts ut där andelen föräldrar med eftergymnasial utbildning är den högsta respektive lägsta i var och en av kommunerna. I rap-

³ Med socioekonomiska faktorer avses elevernas familjebakgrund och sociala situation. Vanliga indikatorer för dessa är föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas arbetsmarknadsanknytning, elevernas etniska bakgrund m.m. Socioekonomiska faktorer brukar vara den faktor utanför skolan som tillskrivs störst betydelse för variationen i skolresultat, se Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

porten benämns dessa två skoltyper som skolor med ”låg utbildningsnivå” respektive ”hög utbildningsnivå”, och refererar alltså till utbildningsnivån hos de föräldrar som har sina barn i dessa skolor. Lika många skolor från vardera gruppen har valts, men det totala antalet skolor per kommun varierar med kommunens storlek. För alla kommuner gäller att endast skolor med minst 100 elever har tagits med i urvalet.

Idén bakom valet av urvalsprinciper har varit att belysa skillnader i rektors befogenheter och resursanvändning mellan skolor som i socioekonomiskt avseende är mest olika. Det betyder att dessa skillnader skulle kunna ses som ett tak för graden av olikheter i handlingsutrymme och resursanvändning som finns mellan övriga skolor, och som kan hänföras till skilda socioekonomiska förutsättningar.

Urvalet har bestått av 504 grundskolor. Hälften av dessa är skolor med låg utbildningsnivå hos föräldrarna, hälften med hög utbildningsnivå. 341 grundskolerektorer har kunnat kontaktas och varit villiga att ställa upp i undersökningen, nästan helt jämnt fördelade mellan skolor med låg respektive hög utbildningsnivå hos föräldrarna (169 respektive 172 skolor). Det betyder att den tredjedel rektorer som inte deltagit i enkäten också är jämnt fördelade på skolor med olika socioekonomiska förutsättningar. Svartsbortfallet gör dock att analyser av enskilda kommuner inte har varit möjliga att genomföra. Undersökningen har bestått av ett antal enkätfrågor som ställts via telefonintervjuer, och genomförts av SCB på uppdrag av Skolverket.

Disposition och avgränsningar

Rapporten inleds i kapitel 2 med en övergripande beskrivning av hur resurser fördelas i de kommuner som ingår i studien. En sammanfattning följer därefter av de viktigaste resultaten från Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* och som avser år 2007. Denna följs av en uppdatering av resultaten för de 50 kommuner som i den rapporten klassificerades som några av landets mest segregerade. I kapitlet redovisas principerna för dessa kommuners resursfördelningssystem avseende de kommunala grundskolorna. Förutom att kapitlet ger en uppdatering av läget för år 2011, görs även jämförelser med resursfördelningen år 2007 för dessa kommuner. Kapitlet bygger på data som samlats in från kommunernas barn- och utbildningsförvaltningar och består av skriftlig dokumentation av resurstilldelningen till grundskolor.

Kapitel 3 presenterar en fördjupad analys av hur grundskolerektorer i landets mest segregerade kommuner enligt dem själva använder de resurser som tilldelats dem, samt vilka befogenheter de anser sig ha för att besluta över resursfördelningen på skolnivå. Kapitlet bygger på data som via en enkät (telefonledes) samlats in från grundskolerektorer.

Kapitel 4 redovisar utifrån resultaten i rektorsenkäten hur rektorerna beskriver uppföljningen och utvärderingen av kommunens och skolans resursfördelning samt hur de uppfattar att dialogen mellan nämnd/förvaltning och skolor påverkar arbetet med resursfördelning på skolnivå.

Kapitel 5 sammanfattar resultaten och belyser en tänkbar framgångsfaktor bakom en effektiv och ändamålsenlig resursfördelning – uppföljning och utvärdering. Enskilda kommuner som bedriver ett framgångsrikt arbete med resursfördelning lyfts inte fram i denna rapport. Istället diskuteras med utgångspunkt i resultaten från rektorsenkäten vad ett aktivt och medvetet arbete med uppföljning av resursfördelningen kan innehålla. Kommuner har olika förutsättningar och modellerna för resursfördelning bör anpassas därefter. Oavsett vilka principer som används för denna är däremot en grundläggande förutsättning för en effektiv resursfördelning gemensam för alla kommuner, nämligen betydelsen av en aktiv och medveten uppföljning av resursfördelningen.

Samråd

I enlighet med regeringsuppdraget har samråd skett med Skolinspektionen, SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), Handisam (Myndigheten för handikappolitisk samordning) och IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). Dels har synpunkter kommit in från dessa myndigheter inför rektorsenkätens utformning. Dels har diskussioner förts om rapportens innehåll efter att ett första sammanhängande utkast till rapport tagits fram. Samråd har därutöver ägt rum med SKL i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

**Hur fördelas
resurser till
kommunala
grundskolor?**

2 Hur fördelas resurser till kommunala grundskolor?

Utgångspunkten för detta kapitel har tagits i beräkningar och resultat som presenterades i Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*⁴ I denna visades att andelen kommuner som tillämpar ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till socioekonomiska skillnader är störst bland den grupp av kommuner som har de största socioekonomiska skillnaderna mellan olika bostadsområden. Detta är följdriktigt, eftersom det i kommuner där skolorna har ungefär samma sociala sammansättning finns mindre behov av fördelningsmodeller som tar sådana hänsyn.

Ett urval kommuner specialstuderas i detta kapitel. De 50 kommuner har valts ut som i *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* har beräknats tillhöra de mest segregerade. Urvalet av kommuner bygger på skillnader mellan bostadsområden avseende föräldrarnas utbildningsbakgrund (föräldrar till barn i åldrarna 6–15 år). Det ger ett grovt mått på en kommuns grad av segregering och olika förutsättningar. Bedömningen görs att det i stora drag även beskriver graden av segregering under 2011.⁵

Kapitlet inleds med att visa hur kostnaden per elev varierar mellan olika kommuner i studien. Därefter följer en redovisning av de olika principer som styr resursfördelningen till grundskolor i landets kommuner och som kan sammanfattas i ett antal resursfördelningsmodeller. Hur fördelningen såg ut år 2007 enligt rapporten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* sammanfattas, vilket följs av en motsvarande redovisning av de resultat som tagits fram i denna studie av de mest segregerade kommunerna och avseende år 2011.

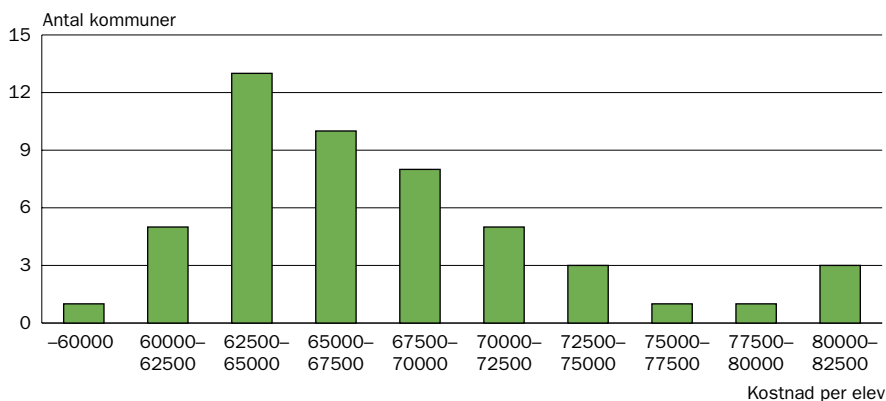
Kostnader per elev

Det är inte bara principerna för resursfördelning mellan skolor som avgör hur mycket resurser en skola med besvärliga förutsättningar och större behov får, utan också hur mycket resurser som kommunen totalt satsar på grundskolan. Skolor med ungefär samma förutsättningar i två olika kommuner kan få lika mycket resurser även om den ena kommunen har ett resursfördelningssystem som enbart baseras på en summa pengar per elev och den andra kommunen har ett starkt differentierat resursfördelningssystem, om den första kommunen har betydligt mer resurser att fördela.

⁴ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

⁵ I bilaga 1 diskuteras ytterligare hur segregeringsmättet tagits fram.

Kostnaderna per elev varierar mellan Sveriges olika kommuner. Kostnaden per elev i kommunal grundskola var år 2010 ungefär 57 000 kr i den kommun där kostnaden (exklusive lokaler) var lägst och nästan 98 000 kr i den kommun där kostnaden var högst. Nedan redovisas variationen mellan de 50 kommuner som ingår i urvalet i den här studien.

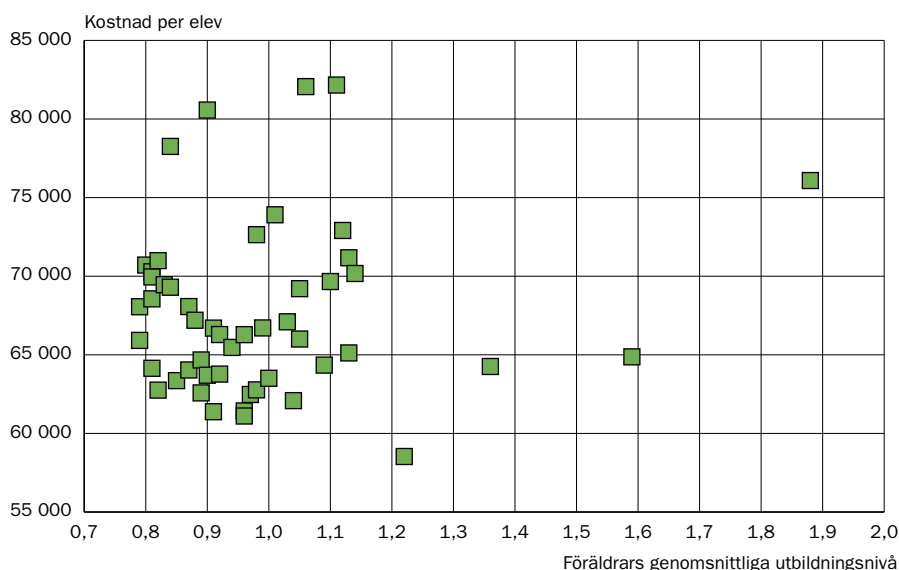


Figur 2.1 Kostnad per elev (exkl. kostnad för lokaler) år 2010 i de 50 kommuner som har störst skillnad mellan bostadsområden i föräldrars utbildningsbakgrund

Av figuren framgår att en kommun har en kostnad per elev på knappt 60 000 kronor. Tre kommuner har en kostnad per elev mellan 80 000 och 82 500 kronor. 60 procent av kommunerna finns i spannet mellan 62 500 kronor och 70 000 kronor.

Hur kostnadsnivåerna varierar med skillnaderna i föräldrars utbildningsnivå mellan bostadsområden visas i figur 2.2. Utbildningsnivå i figuren har kvantifierats. Grundskolenivå har fått värdet 1, gymnasienivå värdet 2 och högskolenivå värdet 3. Skillnaden mellan bostadsområden i genomsnittlig utbildningsnivå kan därmed variera mellan 0 och 2. Om det inte finns någon skillnad alls, föräldrar har samma genomsnittliga utbildningsnivå i alla bostadsområden, är värdet 0. Det maximala värdet är 2, om alla föräldrar i ett bostadsområde har högst grundskola, alla föräldrar i ett annat bostadsområde högskoleutbildning.

I de 50 kommuner som här studeras (och som har störst skillnader i utbildningsnivå bland landets kommuner) varierar skillnaden mellan knappt 0,8 och som mest nästan 1,9. Det innebär att i kommunen med störst skillnad mellan bostadsområden finns det ett eller flera bostadsområden där i stort sett alla föräldrar har grundskoleutbildning och ett eller flera andra bostadsområden där i stort sett alla föräldrar har högskoleutbildning. Kostnaden per elev samvarierar inte nämnvärt med i vilken utsträckning bostadsområdena har olika

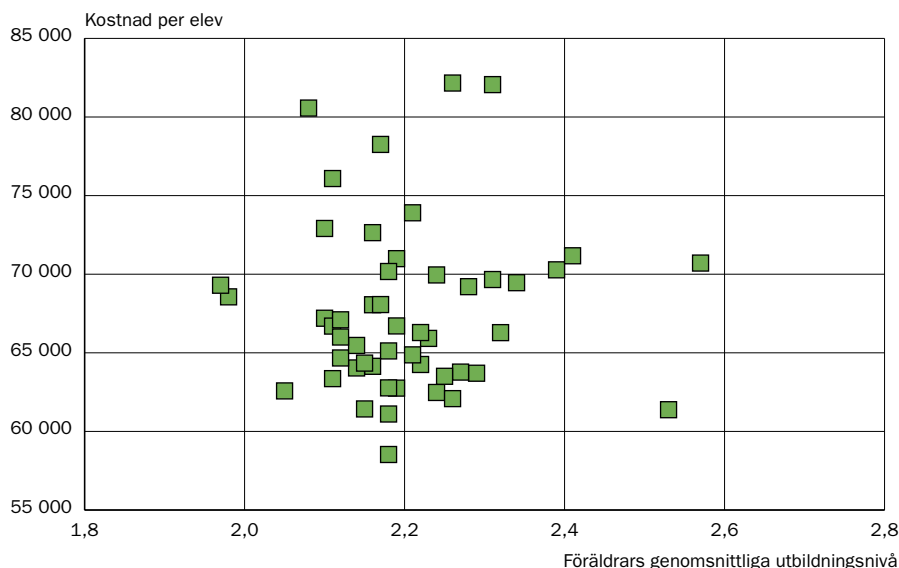


Figur 2.2 Kostnad per elev (exkl kostnad för lokaler) år 2010 efter graden av skillnad i utbildningsnivå mellan kommunens bostadsområden (50 kommuner med störst skillnad i utbildningsnivå mellan bostadsomr.)

utbildningsnivå. Högst kostnad per elev, över 80 00 kronor (exklusive kostnad för lokaler), har tre kommuner med värden på skillnaden i utbildningsnivå på 0,9–1,1. I kommunen med lägst kostnad per elev, knappt 60 000 kronor, är skillnaden i utbildningsnivå något större, 1,2.

Även om en kommun har relativt låg genomsnittskostnad per elev kan förstås fördelningen mellan skolor i den kommunen innebära att man stöder elever i ett socioekonomiskt utsatt område om man samtidigt har många skolor utan behov av socioekonomiska stöd (hög andel elever med högskoleutbildade föräldrar). En låg genomsnittskostnad måste därför inte betyda att en skola med elever till föräldrar med låg utbildningsnivå får en låg resurstilldelning, men möjligheterna att differentiera resurstilldelningen blir mer begränsad när resurserna är små. Kostnaden per elev samvarierar inte heller med den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrarna, vilket framgår av figur 2.3.

Kommuner där föräldrar har en något lägre genomsnittlig utbildningsnivå satsar inte generellt mer på skolan än de kommuner där föräldrarna har en hög utbildningsnivå eller tvärtom. Inte heller finns det någon samvariation mellan den genomsnittliga utbildningsnivån hos föräldrarna och omfattningen av skillnaden i utbildningsnivå mellan bostadsområden, i varje fall inte bland de här studerade kommunerna som alla har en relativt stor skillnad mellan bostadsområden. Det är alltså inte så att de kommuner som har lägst kostnad per elev generellt har föräldrar med hög genomsnittlig utbildningsnivå och



Figur 2.3 Kostnad per elev (exkl. kostnad för lokaler) år 2010 efter genomsnittlig utbildningsnivå i kommunen bland föräldrarna (50 kommuner med störst skillnad i föräldrars utbildningsnivå mellan bostadsområden)
 Utbildningsnivå: 1 = grundskola 2 = gymnasieskola 3 = högskoleutbildning

små skillnader i utbildningsnivå mellan bostadsområden. Detta skulle kunna indikera att kommunen har mindre behov av att differentiera sin resursfördelning mellan skolor och att kommunens skolor generellt kanske kan klara sitt uppdrag med en något lägre resurstilldelning. Resultaten tyder på, som i den tidigare studien 2009, att de resurser till grundskolan som avsätts i respektive kommun inte främst beror på om kommunen har bättre eller sämre förutsättningar för verksamheten utan på andra prioriteringar och kanske tidigare budgethistorik i kommunen.

Resursfördelningsmodeller

Kommunkontakter, tidigare studier⁶ och information om kommuners olika principer för att fördela resurser mellan enheter har legat till grund för indelningen i de resursfördelningsmodeller som redovisas i Skolverkets rapport 2009. Dessa är i princip tillämpliga även för den 2011 genomförda studien, nämligen:

⁶ Skolverket (2006), *Hantering av skolans ekonomiska resurser*, Skolverket (2007), *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*, Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

1. Resursfördelningen omfattar en volymbaserad resurs samt tilläggsresurser för särskilda resursbehov på skolan. Resurstilldelningen baseras på antal elever eller antal elevgrupper med tillägg för specifika behov. Vid en budgetprocess som omfattar både volymbaserad resurs och tilläggsresurs kan resursfördelningsmodellen vara uppbyggd på olika sätt.
 - a. En förekommande modell är generellt utformad med en volymresurs och en tilläggsresurs som beräknas med strukturella faktorer, till exempel socioekonomiska faktorer, som grund.
 - b. En annan modell består av en volymbaserad resurs samt en kombination av tilläggsresurser baserade på socioekonomiska data och elever i behov av särskilt stöd.
 - c. En tredje modell består av en volymbaserad resurs och en tilläggsresurs för elever i behov av särskilt stöd.

Dessutom förekommer i alla dessa tre modeller ofta även tilläggsresurser i olika kombinationer för modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk samt studiehandledning på modersmålet. Vissa resurser för dessa ändamål kan dock finnas centralt men fördelas inte till skolorna i de budgetar som de har ansvar för. Vissa kommuner har även enhetsbaserade resurser som till exempel extra resurser för små enheter i kombination med de tre ovanstående modellerna.

2. Resurstilldelningen till 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.
3. Resursfördelningen är enbart volymbaserad, det vill säga en helt elev- eller grupprelaterad skolpeng. Tilldelningen av resurser till enheter innehåller inte några särskilda medel för 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 kan dock finnas centralt men fördelas inte till enheter i de budgetar som de har ansvar för.

De först nämnda modellerna (1) med en volymbaserad resurs lika för alla och tilläggsresurser av olika slag är modeller som uttalat försöker ta hänsyn till skolans olika behov. Men även modeller som baseras på äskanden eller ett traditionellt budgetarbete (2) 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. Kännetecknande för den volymbaserade resursen (3) är att den inte gör någon skillnad mellan elevers olika förutsättningar eller behov när resurser fördelas.

En tilläggsresurs kan däremot beskrivas som kompensatorisk i den meningen att den tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Tilläggsresursen kan delas in i tre olika kategorier (som ovan nämnts under punkt 1); tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer, tilläggsresurs för elever i behov av särskilt stöd samt övrig tilläggsresurs (exempelvis för modersmålsstöd och modersmålsundervisning).

Tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer innebär att grundskolor med till exempel många barn till lågutbildade föräldrar, många elever med utländsk bakgrund eller med arbetslösa föräldrar får en större resurstilldelning jämfört med enheter som har färre elever i dessa kategorier. Tilläggsresurser för elever i behov av särskilt stöd riktas till individuella elever där behovet av stöd bedöms på skolan och medel tilldelas för eleven genom ansökan av medel från en central pott eller ett centralt resursteam i kommunen.

Resursfördelning till grundskolor 2007

De samlade resultaten för *alla kommuner* i Skolverkets rapport om resursfördelning 2009 avseende budgetåret 2007 kan sammanfattas på följande sätt:

Resultaten visade att det stora flertalet av kommunerna inte hade någon tilläggsresurs baserad på socioekonomiska faktorer. I de kommuner som hade en sådan tilläggsresurs – var fjärde när det gällde grundskolan – utgjorde resursen i allmänhet en liten andel av budgeten.⁷ I grundskolan utgjorde strukturbidraget högst fyra procent av budgeten i 14 procent av kommunerna och mer än fyra procent likaledes i 14 procent av kommunerna. Flertalet kommuner med socioekonomisk tilläggsresurs hade också vissa tilläggsresurser för särskilt stöd. Av rapporten framgick att andelen kommuner som tillämpade ett resursfördelningssystem som tog hänsyn till socioekonomiska skillnader var störst bland den grupp av kommuner som har de största socioekonomiska skillnaderna mellan olika bostadsområden.

Den vanligaste typen av tilläggsresurs fördelades för insatser till elever i behov av särskilt stöd. Två tredjedelar av kommunerna hade ett resursfördelningssystem med tilläggsresurser för elever i behov av särskilt stöd i grundskolan. I rapporten redovisades vissa risker med denna typ av tilläggsresurs. Skolans ansvar för alla elever kan reduceras om elevens stödbehov anses vara beroende av extraresurser; skolan tvingas identifiera eleverna utifrån deras särskilda behov och därmed se elevens problem som individuella; tröskeln när man anser att extra resurser behövs är så olika mellan skolor så systemet blir orättvist; det tar mycket tid och kraft. Samtidigt kan ett resursfördelningssystem utan några som helst särlösningar för mycket kostnadskrävande insatser slå hårt mot en enskild skola om det inte finns extra resurser att tillgå vid extremt stora behov.

⁷ Andel av budget exklusive budget för lokaler.

Elever i grundskolan med annat modersmål än svenska har enligt grundskoleförordningen rätt till modersmålsundervisning samt studiehandledning på modersmålet. En kommunövergripande organisation av modersmålsundervisningen är vanlig i storstäder, förortskommuner och större kommuner. Att ansvaret ligger på skolorna är vanligare i övriga typer av kommuner. Resultaten antydde att deltagandet i modersmålsundervisning, oberoende av kommuntyp, är något högre i kommuner som har centrala resurser och en central organisation av undervisningen.

Var tionde kommun baserade inte någon del av tilldelningen direkt efter antalet elever eller antalet grupper. Dessa kommuner baserade budgeten på uppräkningar av tidigare års budget och/eller fördelade resurser utifrån äskanden och genomförde ofta en budgetdialog med skolorna. Indirekt tas säkert även i ett sådant system hänsyn till volym, men inte med en exakt summa per elev.

Med en helt volymbaserad resursfördelningsmodell baseras budgeten enbart på antalet elever, oavsett hur elevernas villkor ser ut i övrigt. Denna modell förekom mycket sparsamt i de studerade kommunerna. I flertalet kommuner som fördelade resurser helt volymbaserat förekom vissa kommunövergripande funktioner eller resurser för elever i behov av särskilt stöd, till exempel centrala resurs- eller elevhälsoteam.

En av den svenska skolans viktigaste uppgifter är att alla elever ska ges förutsättningar att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt, oavsett kön eller bakgrund i övrigt. För att det ska kunna bli verklighet måste resursfördelningen vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar. Elever och skolor som har behov av större resurser måste få tillgång till dessa. En slutsats i Skolverkets rapport 2009 var att differentieringen av resurstilldelningen ofta var försiktig.

Resursfördelning i de 50 mest segregerade kommunerna 2011

Vid en sammanställning av de insamlade budgetdokumenten för 2011 i 50 kommuner⁸ framgår att

- En knapp tredjedel av de studerade kommunerna fördelar sina resurser enligt den modell (1a) som omfattar volymbaserad resurs samt socioekonomiskt tillägg (15 av 50 kommuner). I närmare hälften av dessa kommuner utgör det socioekonomiska tillägget en relativt sett stor andel av de totala resurserna (tio procent eller mer).⁹ Hälften av de kommuner som har volymbaserad resurs och socioekonomiskt tillägg har dessutom ett särskilt bidrag till små skolenheter.

⁸ Uppgift saknas för en (1 kommun).

⁹ Andel av total budget, exklusive budget för lokaler.

- Den vanligaste resursfördelningsmodellen i de 50 kommunerna i studien 2011 består av de tre faktorerna volymbaserad resurs, socioekonomiskt tillägg samt tillägg för elever i behov av särskilt stöd. Denna modell tillämpas av något under hälften av de studerade kommunerna (22 av 50). Det socioekonomiska tillägget utgör en relativt stor andel av de totala resurserna hos en tredjedel av dessa kommuner. En fjärdedel av dessa kommuner har tillägg för små skolenheter.
- Ungefär 15 procent av de 50 mest segregerade kommunerna har faktorerna volymbaserad resurs och särskilt stöd i sin resursfördelningsmodell (8 av 50). Ingen av dessa kommuner har tillägg för elevernas socioekonomiska förhållanden och inte heller finns tillägg för små skolenheter.
- Endast en knapp tiondel av de studerade kommunerna har en förhandlingsmodell baserad huvudsakligen på föregående års budget (4 av 50). Även i dessa förhandlingar/äskanden spelar skolstorlek och behov av särskilt stöd en viktig roll men en förhandlingsmodell är inte transparent på samma sätt som modellerna under 1 a–c.

Andelen modeller med socioekonomisk variabel har ökat

Information om resursfördelningsmodellerna i de 50 mest segregerade kommunerna 2007 har tagits fram från underlaget till den tidigare studien och data om hur fördelningsmodellerna ser ut 2011 i dessa kommuner har samlats in. En jämförelse har därefter gjorts mellan 2007 och 2011 med avseende på strukturen för resursfördelningsmodellerna i dessa kommuner. Modellen med en volymresurs och en tilläggsresurs som beräknas med socioekonomiska faktorer som grund används i ökad grad 2011 jämfört med 2007. Budgetåret 2007 använde sig drygt var femte kommun av denna modell. Budgetåret 2011 uppgår motsvarande andel till närmare en tredjedel av kommunerna.

När det gäller resurstilldelning genom en modell som består av de tre komponenterna volymresurs, tilläggsresurs som beräknas med socioekonomiska faktorer samt tilläggsresurs för elever i behov av särskilt stöd har användningen av denna modell ökat något men ytterst marginellt från 2007 till 2011.

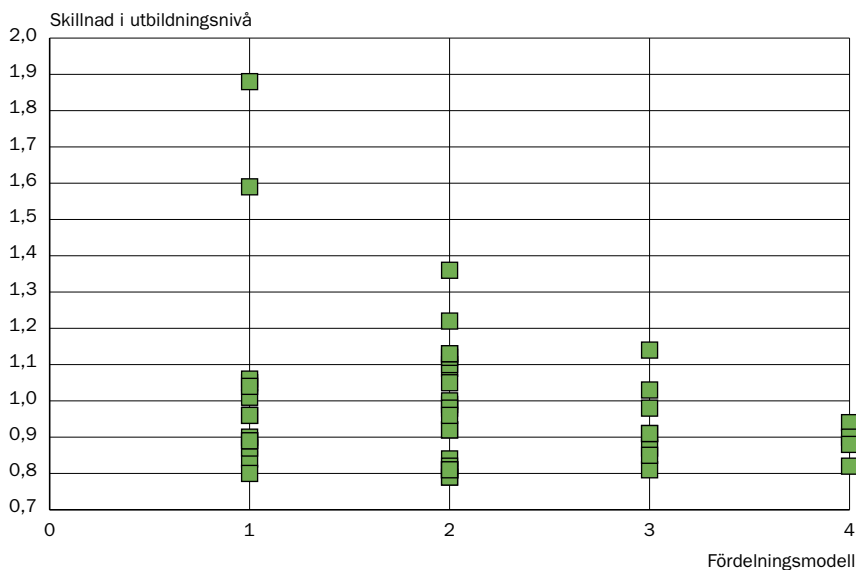
En modell med de två variablerna volymresurs samt tilläggsresurs för elever i behov av särskilt stöd tillämpas inte i samma grad 2011 som 2007. En nedgång har skett från var femte till var sjätte kommun.

Att i segregerade kommuner basera resurstilldelningen på föregående års budget där resurserna fördelas efter budgetäskanden, förhandlingar, bedömningar och beslut var redan 2007 den minst frekvent använda modellen. Budgetåret 2011 har en halvering skett och endast fyra av 50 kommuner använder sig av förhandlingsmodellen.

I de kommuner som både 2007 och 2011 har fördelningsmodeller där någon del av budgeten fördelas utifrån skolornas socioekonomiska struktur har andelen av budget som fördelas utifrån socioekonomiska faktorer ökat något i åtta kommuner medan andelen minskat i två kommuner. I en av de senare två kommunerna har kommundelsorganisationen förändrats och därmed fördelningsmodellen, i den andra kommunen har en pott för resurser för elever i behov av stort särskilt stöd införts.

Sammanfattningsvis innebär utvecklingen mellan 2007 och 2011 att tre fjärdedelar av de mest segregerade kommunerna nu har en resursfördelningsmodell där resurstilldelning på socioekonomisk grund ingår. Som en konsekvens av detta har modellerna utan socioekonomiskt tillägg, det vill säga modellen med volymbaserad resurs och särskilt stöd samt förhandlingsmodellen minskat sin gemensamma andel från en tredjedel till en fjärdedel.

I figur 2.4 har fördelningsmodellerna i de 50 studerade kommunerna delats in i fyra grupper, efter om modellen har en relativt stor andel som fördelas efter skolornas socioekonomiska struktur, om modellen har en något mindre



Figur 2.4 Fördelningsmodell efter graden av skillnad i utbildningsnivå mellan kommunens bostadsområden (50 kommuner med störst skillnad i utbildningsnivå mellan bostadsområden)

Fördelningsmodell:

- 1 = Fördelningsmodell med större andel (> ca 10 %) av budget som fördelas efter skolans socioekonomiska struktur
- 2 = Fördelningsmodell med mindre andel (< ca 10 %) av budget som fördelas efter skolans socioekonomiska struktur
- 3 = Fördelningsmodell utan tilldelning efter socioekonomisk struktur
- 4 = Fördelningen sker till största delen utifrån förhandlingar/äskanden

del som fördelas på detta sätt eller om fördelningsmodellen inte innehåller faktorn socioekonomiskt tillägg. Grupp 4 är de fyra kommuner som i huvudsak fördelar resurser till skolorna genom förhandlingar och äskanden eller genom beräkningar utifrån tidigare års budget.

De två kommuner som enligt sättet att mäta graden av segregering i den här studien (skillnad i genomsnittlig utbildningsnivå mellan bostadsområdet med högst respektive lägst utbildningsnivå) är mest segregerade har båda en relativt stor andel av budget som fördelas efter skolornas socioekonomiska struktur. Modell 4, förhandlingar/äskanden/beräkningar utifrån tidigare års budget, finns i kommuner som bland de här 50 har minst skillnad i utbildningsnivå mellan bostadsområden. Dessa kommuner är också de befolkningsmässigt minsta bland de 50. Som framgår av diagrammet finns det i övrigt inget klart samband mellan fördelningsmodell och omfattningen av skillnaderna i struktur mellan bostadsområden. Alla modeller finns i kommuner med olika grad av segregering.

Sammanfattning

Resursfördelning är i grunden en politisk fråga. Det finns ingen idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa. Alla elever i grundskolan ska ges så goda förutsättningar som möjligt att nå grundskolans mål. Att resurser därmed inte kan fördelas lika mellan skolor utan att vissa enheter behöver mer är de flesta överens om. Resultaten som redovisas i Skolverkets rapport 2009 visar att resurser i de allra flesta kommuner inte fördelades lika. Men resultaten visar också att differentieringen av resurserna mellan enheter med mycket olika struktur ofta var alldeles för försiktig. Skolor har mycket olika villkor för sin verksamhet men resursfördelningen tog på många håll inte särskilt stor hänsyn till olikheterna. Särskilt oroande i studien 2009 var att uppföljning och utvärdering av resursfördelningens konsekvenser förekom så sällan. Det saknades därmed underlag för den politiska diskussionen av hur resurser ska fördelas.

Den här studien visar att fler kommuner år 2011, i alla fall bland de 50 mest segregerade, tar hänsyn till socioekonomiska skillnader mellan skolor i sin resursfördelning. Andelen uppgår 2011 till tre fjärdedelar av kommunerna i urvalet. Den visar också att andelen av budget som fördelas så har ökat i flera kommuner. Men fortfarande är det stora skillnader i resultat mellan skolor och föräldrars utbildningsbakgrund är den faktor utanför skolan som har starkast samband med resultaten. Kommuner har därför all anledning att, trots svårigheterna, fortsätta följa upp och utvärdera sina resursfördelningsmodeller så att kommunens resurser används på bästa sätt och alla skolor får ekonomiska förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Det finns emellertid inte någon samlad kunskap om hur mycket resurser som egentligen krävs för att elever med olika förutsättningar ska ges samma möjligheter att nå målen. Och det är självfallet inte heller tillräckligt med en viss mängd ekonomiska resurser: Dessa måste omsättas och användas på ett sätt som gynnar alla elevers utveckling och lärande. Men resurser är betydelsefullt för resultat och kvalitet och mer resurser betyder mest för elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund.¹⁰

¹⁰ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

Rektorsers resurs- användning och handlingsutrymme

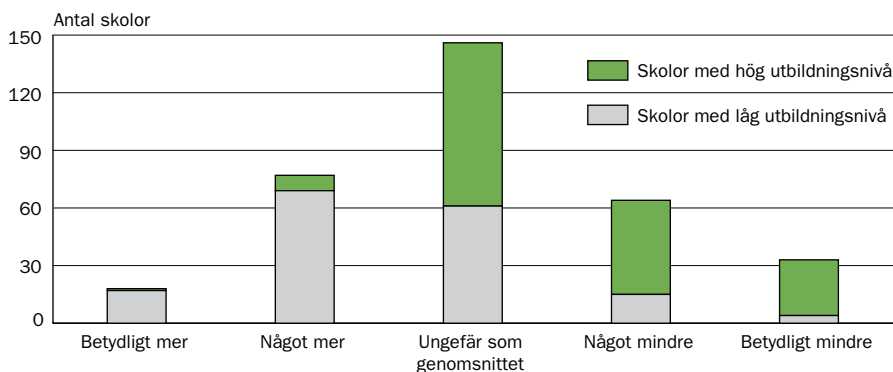
3 Rektors resursanvändning och handlingsutrymme

I detta kapitel redovisas rektorernas syn i de mest segregerade kommunerna i landet på hur resursfördelningen går till i dessa kommuner, och i vilken mån resursfördelningssystemet beskrivs som behovsanpassat. Därefter kartläggs hur stort handlingsutrymme ett urval rektorer i dessa kommuner anser sig ha vad gäller resursfördelning på skolnivå och vad resurserna används till.

Skillnader i en rad frågor mellan rektorer för skolor med "låg utbildningsnivå" respektive "hög utbildningsnivå" belyses i detta kapitel. Med "låg utbildningsnivå" avses skolor där andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning är den lägsta i kommunen. Med "hög utbildningsnivå" avses de skolor där andelen elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning är den högsta i kommunen. De olika utbildningsnivåerna indikerar skilda socioekonomiska förutsättningar. Denna indelning av skolor i socioekonomiskt hänseende är registerbaserad.

Skolor med sämre förutsättningar får mer resurser

Ett tecken på att resurser differentieras efter skolors olika förutsättningar och behov är att de tilldelade resurserna per elev varierar mellan skolor. I figur 3.1 visas att rektorer som gör bedömningen att de får mer resurser per elev än en genomsnittsskola i kommunen i huvudsak är skolor med låg utbildningsnivå. På motsvarande sätt ses att skolor med hög utbildningsnivå är starkt överrepresenterade bland de skolor, vars rektorer själva anser sig ha mindre resurser än genomsnittet i kommunen.



Figur 3.1 Bedömer du att din skolenhet har mer, mindre eller ungefär lika mycket resurser per grundskoleelev som de genomsnittliga resurserna per elev i kommunala grundskolor i kommunen?

När rektorerna själva bedömer hur mycket resurser som tilldelas deras egen skola och grundskoleverksamhet, jämfört med den genomsnittliga tilldelningen i kommunen, finns alltså en koppling till den elevsammansättning respektive skola har. Nio av tio skolor som anger att de har mer resurser per grundskoleelev än genomsnittet i kommunen är skolor med låg utbildningsnivå. Åtta av tio skolor som anger att de i varierande grad ligger under kommungenomsnittet, är skolor med hög utbildningsnivå. Skolor med hög utbildningsnivå är även i majoritet (58 procent) bland de skolor som anser att de ligger ungefär kring genomsnittet vad gäller resurstilldelningen per elev. Enkätsvaren indikerar att det finns en socioekonomiskt styrd resurstilldelning, och att skolorna själva är medvetna om denna differentiering. Skolor med låg utbildningsnivå får mer resurser per elev (och skolor med hög utbildningsnivå mindre), att döma av svaren från rektorerna.

En större andel av rektorerna på skolor med låg utbildningsnivå gör dessutom bedömningen att deras grundskola kan få extra resurser utöver budgetramen, än vad rektorerna på skolor med hög utbildningsnivå gör. Detta gäller om en eller flera elever under läsåret visar sig vara i stort behov av särskilt stöd. 14 procent (24 skolor) anger att ett sådant tillskott kan fås regelmässigt, medan hälften, 51 procent, anger att tillskottet kan fås i vissa fall. Motsvarande andelar för skolorna med hög utbildningsnivå är 6 (11 skolor) respektive 54 procent. Andelen skolor som anger att de regelmässigt kan få extra resurser tilldelade under läsåret är alltså något större bland skolor med låg utbildningsnivå än med hög. Totalt sett är dock antalet skolor begränsat som anger detta alternativ – endast en av tio skolor (samttaget 35 av de 341 skolor som har tillfrågats) anger att de *i regel* får extra resurser när elever under innevarande läsår visar sig vara i stort behov av särskilt stöd.

Skolor med sämre förutsättningar är mindre nöjda med kommunens resursfördelningssystem

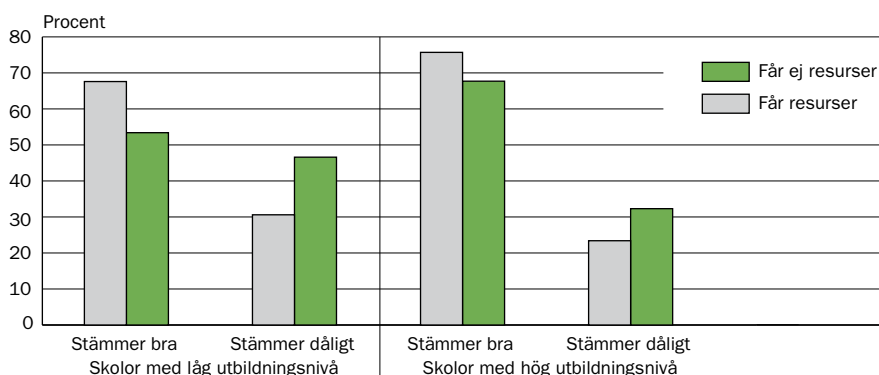
Resultaten från enkätstudien visar på skilda uppfattningar om systemet för kommunernas resursfördelning tar god hänsyn till att grundskolorna har olika behov. Sex av tio skolor med låg utbildningsnivå tycker att det stämmer ganska bra eller mycket bra att resursfördelningen tar hänsyn till de skiftande behoven på skolorna. Men endast en mindre andel av dessa, 15 procent (16 skolor), anser att ett sådant påstående stämmer mycket bra.

En något större andel av skolorna med hög utbildningsnivå tycker att resursfördelningssystemet i kommunen fungerar bra i detta avseende. Sju av tio tycker att det stämmer att en god hänsyn tas till att grundskolorna har olika behov. 25 procent (31 skolor) av dessa tycker att påståendet t.o.m. stämmer mycket bra.

Genom att från enkäten samköra uppgifterna om vilka skolor som kan få extra resurser utöver budgetram vid stora behov med uppgifter om vilka skolor

som anger att resursfördelningssystemet i kommunen tar hänsyn till skolors olika behov, kan denna bild ytterligare fördjupas. Figur 3.2 redovisar i vilken utsträckning det finns en samvariation mellan extra resurstilldelning och i vilken grad resursfördelningssystemet uppfattas som differentierat.

Figur 3.2 Det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar god hänsyn till att grundskolorna har olika behov.



Anm. Svaren är fördelade efter om skolorna har uppgett att de regelmässigt eller i vissa fall får eller inte får extra resurser utöver budgetramen om en eller flera elever visar sig vara i stort behov av särskilt stöd. Svartalternativen "stämmer bra" respektive "stämmer dåligt" är en sammanslagning av svartalternativen "stämmer mycket bra" / "stämmer ganska bra" respektive "stämmer mycket dåligt" / "stämmer ganska dåligt".

Som framgår av figuren är andelen skolor som anser att resursfördelningen i kommunen tar god hänsyn till skolornas olika behov större i de skolor som kan få extra resurser tilldelade om elever får stort behov av särskilt stöd, än om de inte får dessa resurser. Detta gäller i något större utsträckning skolor med hög utbildningsnivå (81 skolor) än skolor med låg utbildningsnivå (75 skolor). Sammantaget är det ett rimligt resultat att de skolor som får extra resurser vid behov finner att systemet i stort tar god hänsyn till att skolor har olika behov, medan det motsatta förhållandet råder i genomsnitt för de skolor som inte anser sig få del av denna resurstilldelning. Men det är inte säkert att just de skolor som får extra resurser är de som borde få dem. Resultaten säger med andra ord inget om resursfördelningssystemet i praktiken fungerar på ett bra eller dåligt sätt.

Skolor med extra resurstilldelning satsar främst på elever i behov av särskilt stöd och lärartäthet

Som ovan visats är nio av tio skolor som anser sig få mer resurser per elev tilldelade än genomsnittsskolor med låg utbildningsnivå. Det motsvarar 86 skolor av totalt 95 av det urval rektorer som besvarat enkäten. Övriga nio

skolor är alltså skolor med hög utbildningsnivå. Varje rektor, som anser sig få mer resurser per elev till sin skola än genomsnittsskolan i kommunen, har i enkäten tagit ställning till frågan om vart dessa resurser har riktats. Tabell 3.1 redovisar deras svar. Nästan samtliga av rektorerna som besvarat frågan är från skolor med låg utbildningsnivå, varför svaren från skolor med olika utbildningsnivåer inte särredovisas.

Tabell 3.1 Använder du de extra resurser som överskrider genomsnittet per elev i grundskolan i kommunen till att ...
Antal och procentandel skolor med extra resurstilldelning som använt resurserna till nedanstående insatser.

	Antal skolor	Andel skolor
Ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd	90	95 %
Öka lärartätheten	89	94 %
Ge mer stöd till elever med annat modersmål	76	80 %
Skaffa mer eller modernare läromedel eller utrustning inom informations- och kommunikationsteknik	62	65 %
Anställa fler speciallärare	55	58 %
Genomföra kompetensutveckling för personalen	52	55 %
Anställa mer personal inom elevhälsan	44	46 %
Anställa fler elevassistenter	36	38 %
Höja vissa lärares löner	11	12 %

Anm. Endast de 95 skolor (86 med låg utbildningsnivå och 9 med hög utbildningsnivå) som uppgett att de har mer resurser per elev än genomsnittet ingår i tabellen.

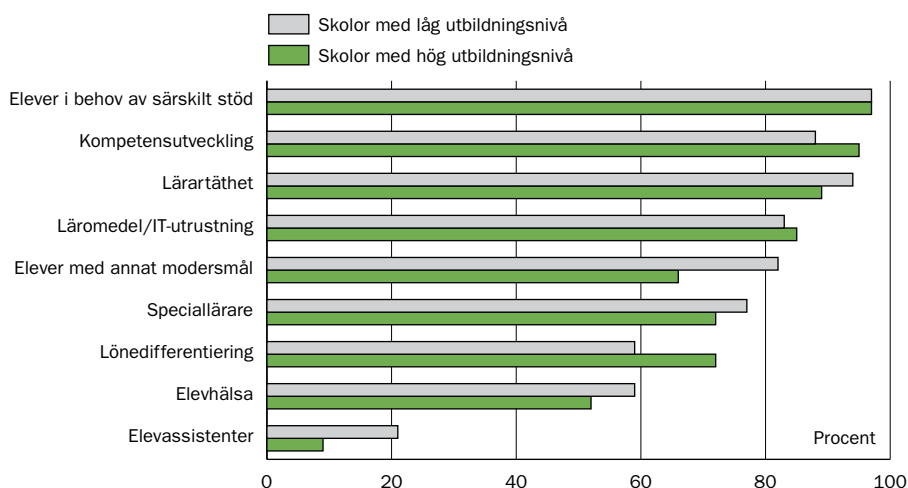
Nästan samtliga skolor anger att de extra resurserna har gått till att ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd samt till att öka lärartätheten. Vanligt förekommande är också att öka stödet till elever med annat modersmål. Endast ett fåtal skolor har utnyttjat de extra resurserna till att höja vissa lärares löner. Det är möjligt att detta avspeglar det förhållande att man snarare har velat satsa (och kanske gjort det) på att generellt höja lärares löner än att öka löneskillnaderna mellan dem. Det kan också vara ett uttryck för att handlingsutrymmet för sådana åtgärder inte enbart ligger på rektorsnivå (se vidare i tabell 3.3 i avsnittet om rektorers handlingsutrymme).

Det kan även konstateras att det fåtal skolor med hög utbildningsnivå som fått extra resurser mer frekvent har satsat på läromedel och it-utrustning, och mindre frekvent på att ge stöd till elever med annat modersmål än svenska. Resultaten i stort, och som främst bygger på skolor med låg utbildningsnivå, pekar på att de extra resurserna på ett direkt sätt används för att bidra till att elever får samma möjligheter i skolan, genom att öka den tid lärarna kan lägga på varje enskild elev. Resultaten (ej redovisade i tabell 3.1) antyder också att skolor med högre utbildningsnivå hos föräldrarna, i de fall de får mer resurser,

har möjlighet att satsa på läromedel och it-utrustning. Det skulle kunna hänga samman med till exempel starkare krav från föräldrar på modern utrustning eller på att behovet av ytterligare personellt stöd inte är lika akut.

Skolor prioriterar resurserna olika

I detta avsnitt följer en sammanställning som visar hur olika resurser skulle ha prioriterats om grundskoleverksamheten på skolan hade fått mer ekonomiska resurser, oberoende hur dessa tillkommit. Här ligger, liksom ovan när det gällde vart faktiska resurser har riktats i skolor med extra resurstilldelning, mer stöd till elever i behov av särskilt stöd och ökad lärartäthet i topp, vilket framgår av figur 3.3.



Figur 3.3 Procentandel rektorer som anger att det stämmer mycket eller ganska bra att man skulle prioritera följande områden om skolan fick mer resurser.

Utöver stöd till elever i behov av särskilt stöd och ökad lärartäthet prioriteras kompetensutveckling för personalen högt. Den är, tillsammans med en höjning av vissa lärares löner, något mer prioriterad i skolor med hög utbildningsnivå än i skolor med låg (163 respektive 149 skolor anger detta för kompetensutveckling). Bakom detta kan ligga att olika typer av skolor har olika syn på personalpolitik och individuell lönesättning som medel att frambringa bästa möjliga resultat. Resultaten från tabell 3.1, som i huvudsak inkluderar skolor med låg utbildningsnivå, av vart den extra resurstilldelningen i skolor med låg

utbildningsnivå går kan tyckas stärka denna tes (endast ett fåtal skolor anger här att resurserna går till lönedifferentiering).

Skolor med lägre utbildningsnivå prioriterar i större utsträckning än övriga skolor att ge mer stöd till elever med annat modersmål, och i viss mån att anställa fler speciallärare. 138 respektive 130 skolor anger detta i skolor med låg utbildningsnivå, medan motsvarande antal skolor med hög utbildningsnivå är 113 respektive 124. Det kan vara ett rimligt resultat mot bakgrund av att den socioekonomiska elevsammansättningen skiftar mellan olika skolor. Även att anställa fler elevassistenter är mer frekvent angivet som prioriterat i skolor med låg utbildningsnivå (35 skolor), än i skolor med hög utbildningsnivå (16 skolor). Det är dock en satsning som generellt få rektorer anger som prioriterat oavsett i vilken typ av skolor de verkar.

Den generella tendensen enligt figuren ovan är att mer personalintensiva resurser, riktade till elever, prioriteras i skolor med låg utbildningsnivå. Det gäller till exempel den ökade lärartätheten, fler speciallärare, mer stöd till elever med annat modersmål än svenska och mer personal inom elevhälsa (kurator, specialpedagog, skolsköterska). Kapitalintensiva resurser, som handlar mer om skolans ”infrastruktur” och är riktade mot lärare, prioriteras i högre grad i skolor med hög utbildningsnivå. Det gäller framförallt kompetensutveckling för personalen och höjning av vissa lärares löner. Skillnaderna är delvis kopplade till de skilda behoven mellan olika typer av skolor, men kan också avspegla olika ekonomiska villkor för skolverksamheterna i stort eller olika syn på utbildning och undervisning.

Stort handlingsutrymme för rektorer att använda resurser

Enligt rektorerna själva uppfattar de sitt handlingsutrymme på skolnivå som stort, och befogenheten som stor att själva fatta beslut om hur resurserna används på den egna skolan. För de skolor som har olika verksamheter, det vill säga förskola eller fritidshem utöver grundskoleverksamheten, anger ca 85 procent att de kan omfördela resurser mellan verksamheterna på det sätt som man sammantaget bedömer vara bäst.¹¹ Några stora skillnader mellan skolor med låg respektive hög utbildningsnivå finns inte i detta avseende.

Det upplevda handlingsutrymmet anges också vara stort inom ett antal olika områden. Även här upplevs detta på ungefär samma sätt oberoende om skolorna har högre eller lägre utbildningsnivåer. I tabell 3.2 redovisas de avvikelser som finns, även om det är likheterna mellan skolorna som dominerar.

Skillnaderna i tabell 3.2 kan främst hänföras till de ställningstaganden rektorerna gör i enkäten om att det stämmer ganska bra eller mycket bra att

¹¹ 81 procent av skolorna med låg utbildningsnivå anger att de har förskola eller fritidshem utöver grundskola. Motsvarande andel för skolor med hög utbildningsnivå är 92 procent.

handlingsutrymmet att fatta beslut på skolnivå är betydande. I tabellen redovisas andelen skolor som sammantaget angivit att detta påstående stämmer (stämmer ganska bra + stämmer mycket bra) samt de som angivit att det stämmer mycket bra. De olika beslutsområdena är rangordnade så att de beslut för vilket handlingsutrymmet anses vara som störst finns högst upp i listan. Rangordningen ser likadan ut i såväl skolor med låg utbildningsnivå som med hög utbildningsnivå.

Tabell 3.2 Procentandel rektorer som i varierande grad instämmer i påståendet "Jag har ett betydande handlingsutrymme att inom min budgetram för grundskolan fatta beslut om ..."

	Skolor med låg utbildningsnivå		Skolor med hög utbildningsnivå	
	Stämmer mycket eller ganska bra	varav stämmer mycket bra	Stämmer mycket eller ganska bra	varav stämmer mycket bra
Skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag	96	72	94	67
Kompetensutveckling för personalen	92	49	87	50
Stödinsatser för elever i behov av särskilt stöd	82	39	82	37
Läromedel eller it-utr. för undervisningssyfte	81	46	80	38
Rekrytering eller lönesättning av personal	73	30	73	30
Lokalutnyttjande	50	22	45	21

I tabellen framgår att det allra största handlingsutrymmet för rektorerna gäller skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag. Men även vid övriga typer av beslut anses det överlag finnas en tämligen stor handlingsfrihet, med ett undantag. Den mest splittrade uppfattningen bland respondenterna är hur stora möjligheterna är till att själva styra över lokalutnyttjandet (till exempel hur stora lokaler som behövs). Nästan lika många rektorer anger att det stämmer ganska eller mycket bra att detta handlingsutrymme är betydande, medan något mer än hälften menar att ett sådant påstående stämmer ganska eller mycket dåligt.

Det finns en svag tendens i svaren att skolor med låg utbildningsnivå anser handlingsutrymmet vara något större än skolor med hög utbildningsnivå. Det gäller främst när svarsalternativet "stämmer mycket bra" analyseras och avseende "läromedel eller it-utrustning i undervisningssyfte". Handlingsutrymmet för att fatta beslut om detta anses i något större utsträckning vara betydande i skolor med låg utbildningsnivå, än i skolor med hög utbildningsnivå (77 skolor jämfört med 65 skolor).

Att handlingsutrymmet i de relativt enstaka fall där rektorer uppfattar detta vara mer begränsat innebär inte alltid att man uppfattar att det beror på att besluten främst tas på förvaltningsnivå, snarare än på skolnivå. De flesta som anger ett begränsat handlingsutrymme menar att beslut av denna karaktär ändå tas på rektors- eller skolnivå. Det avspeglar förmodligen en bedömning av att resurser generellt saknas vilket begränsar det faktiska handlingsutrymmet, men om resurserna hade varit tillgängliga så är det rektor som har befogenhet att rikta dem mot en specifik åtgärd. I tabell 3.3 visas på vilken nivå rektorerna i huvudsak anser att beslut om resursanvändningen tas inom kommunen – på skolnivå (av rektor eller lärare/arbetslag) eller kommunal nivå (nämnd eller förvaltning).¹²

Tabell 3.3 På vilken nivå anser du i huvudsak att beslut fattas om nedanstående vad gäller grundskolan? Procentandel rektorer som anger att beslut tas på skolnivå respektive kommunnivå.

	Skolnivå	Kommunal nivå
Skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag	99	1
Stödinsatser för elever i behov av särskilt stöd	93	7
Kompetensutveckling för personalen	93	7
Läromedel eller it-utrustning för undervisningssyfte	91	7
Rekrytering eller lönesättning av personal	87	13
Lokalutnyttjande	49	49

Anm. Med skolnivå avses rektor eller lärare/arbetslag och med kommunal nivå avses nämnd eller förvaltning. 7 av 341 respondenter har uppgett att de inte vill eller kan svara på "läromedel eller it-utrustning för undervisningssyfte" respektive "lokalutnyttjande" och redovisas inte i tabellen.

Sammanfattning

Ett tecken på att resurser differentieras efter skolors olika förutsättningar och behov är att de tilldelade resurserna per elev varierar mellan skolor. Rektorer som gör bedömningen att de får mer resurser per elev än en genomsnittsskola i kommunen är i huvudsak skolor med låg utbildningsnivå. Enkätsvaren indikerar att det finns en socioekonomiskt styrd resurstilldelning, och att skolorna själva är medvetna om denna differentiering. Likaså avspeglar förmodligen den mer negativa syn som noterats i skolor med låg utbildningsnivå på hur kommunens resursfördelning fungerar, de större behov som finns i dessa skolor. Även om insikten i dessa skolor finns att de får mer resurser än många andra skolor, kan det uppfattas som att dessa ändå inte räcker till. Med andra ord skulle det kunna tolkas som att resursfördelningssystemet inte är tillräckligt omfördelande, enligt dessa rektorerers uppfattning.

¹² Cirka en tredjedel av respondenterna menar att skolnivå i detta avseende oftast inkluderar lärare och arbetslag tillsammans med rektor, även om de formella besluten alltid tas av rektor.

Resultaten i stort, och som främst bygger på skolor med låg utbildningsnivå, pekar på att de extra resurserna på ett direkt sätt används för att bidra till att elever får samma möjligheter i skolan, genom att öka den tid lärarna kan lägga på varje enskild elev. Nästan samtliga skolor anger att de extra resurserna har gått till att ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd samt till att öka lärartätheten. Vanligt förekommande är också att öka stödet till elever med annat modersmål. Endast ett fåtal skolor har utnyttjat de extra resurserna till att höja vissa lärares löner. Det är möjligt att detta avspeglar det förhållande att man snarare har velat satsa (och kanske gjort det) på att generellt höja lärares löner än att öka löneskillnaderna mellan dem. Det kan också vara ett uttryck för att handlingsutrymmet för sådana åtgärder inte enbart ligger på rektorsnivå.

Den generella tendensen är att mer personalintensiva resurser, riktade till elever, prioriteras i skolor med låg utbildningsnivå. Det gäller till exempel den ökade lärartätheten, fler speciallärare, mer stöd till elever med annat modersmål än svenska och mer personal inom elevhälsa (kurator, specialpedagog, skolsköterska). Kapitalintensiva resurser, riktade mot lärare, prioriteras i högre grad i skolor med hög utbildningsnivå. Det gäller framförallt kompetensutveckling för personalen och höjning av vissa lärares löner. Skillnaderna är delvis kopplade till de skilda behoven mellan olika typer av skolor, men kan också avspegla olika ekonomiska villkor för skolverksamheterna i stort eller olika syn på utbildning och undervisning. Därutöver finns, som alltid, individuellt betingade behov i alla skolor. I slutänden är alla resurser och allt stöd kopplade till enskilda elevers behov. Behoven är dessutom relativa inom varje skolenhet, oavsett dess elevsammansättning.

Enligt rektorerna själva uppfattar de sitt handlingsutrymme på skolnivå som stort, och möjligheterna som stora att själv fatta beslut om hur resurserna används på den egna skolan. Det allra största handlingsutrymmet för rektorerna gäller skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag. Men även vid beslut för övriga resurser anses det överlag finnas en tämligen stor handlingsfrihet, med lokalutnyttjandet som undantag.

Uppföljning av resursfördelningen

4 Uppföljning av resursfördelningen

Makten över resursfördelningen inom skolans område – och därmed ansvaret för uppföljningen av resurserna – finns grovt sett på två nivåer: dels den kommunala nivån, dels den lokala skolnivån. Kommunfullmäktige är ytterst ansvarig för den kommunala verksamheten och fastställer den övergripande ramen för resurserna till skolorna i kommunen. Inom dessa ramar har sedan en eller flera ansvariga facknämnder, med stöd av tillhörande förvaltningar, ansvar för detaljerna i resursfördelningen till skolorna i kommunen. När denna rapport talar om den kommunala nivån är det nämnden och förvaltningen som avses. Även den lokala skolnivån utgör en styrningskedja där rektor är ytterst ansvarig men kan delegera ansvar för resursfördelning och uppföljning av resursfördelningen nedåt i organisationen.

Uppföljning av resursfördelningen bör genomföras på både kommunal och lokal skolnivå. I detta kapitel undersöks hur uppföljningen av resursfördelningen bland kommunerna och skolorna i studien uppfattas av ett urval rektorer i landets mest segregerade kommuner. Rektorsenkäten ligger till grund för analysen.

Kapitlet har tre delar. Den första delen redovisar rektorernas syn på kommuners och skolors uppföljning av kommunens resursfördelning till skolorna. Mer specifikt fångas i denna del uppföljningen av kommunens resursfördelning upp genom den dialog som förs mellan nämnd/förvaltning och den lokala skolan. Även betydelsen av denna dialog för resurstilldelningen analyseras. Den andra delen handlar om hur skolans uppföljning av sina egen resursfördelning går till, enligt rektorerna. Frågan om hur skolorna följer upp sin egen resursfördelning och vilka konsekvenser detta får diskuteras. I den tredje delen undersöks, utifrån uppgifterna från rektorsenkäten, om det finns någon koppling mellan uppföljningen av kommunens resurser och hur resursanvändningen följs upp på lokal nivå.

Kommunens uppföljning

Att följa upp den kommunala resursfördelningen är i första hand nämndens eller förvaltningens ansvar. Frågan är om det finns en diskussion mellan nämnd/förvaltning och skolorna om konsekvenserna av kommunens resursfördelning. I enkäten fick rektorerna ange hur ofta det förekommer en dialog mellan skolan och den kommunala nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat på rektors skola. Denna dialog kan innehålla såväl muntlig som skriftlig kommunikation. Resultatet redovisas i tabell 4.1.

Tabell 4.1 För du en dialog med nämnd eller förvaltning om hur resurserna fördelade till din grundskola påverkar dina elevers resultat?

	Skolor med låg utbildningsnivå	Skolor med hög utbildningsnivå	Totalt
Ja, regelbundet	74	64	138
	44 %	38 %	41 %
Ja, sällan	69	64	133
	41 %	38 %	39 %
Nej, inte alls	26	41	67
	15 %	24 %	20 %
Totalt	169	169	338
	100 %	100 %	100 %

Totalt sett är det en minoritet av rektorerna som uppger att det förekommer en regelbunden dialog med nämnd- eller förvaltningsnivå om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat. Av tabell 4.1 framgår att 138 av de 338 skolorna som besvarat frågan för en sådan dialog med sin nämnd/förvaltning. Det motsvarar fyra av tio skolor. Ett nästan lika stort antal (och andel) uppger att sådan dialog förekommer, men sällan. Totalt 67 av skolorna – det vill säga ungefär två av tio – uppger att ingen dialog alls förekommer med nämnd eller förvaltning om hur resurserna till skolan påverkar elevernas resultat.¹³

Av tabell 4.1 framgår också att det är något vanligare att skolor med låg utbildningsnivå har en dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat. Medan 44 procent (74 skolor) av rektorerna i skolor med låg utbildningsnivå uppger att de regelbundet för en sådan dialog är motsvarande siffra för rektorer i skolor med hög utbildningsnivå 38 procent (64 skolor). Enligt samma mönster uppger en mindre andel av rektorerna i skolor med låg utbildningsnivå att de inte alls har en dialog om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat, jämfört med rektorer i skolor med hög utbildningsnivå.

Dialogen har begränsad betydelse

Att nämnd eller förvaltning tar reda på hur deras resursfördelning påverkar elevernas resultat på skolorna är en förutsättning för en medveten resursfördelning. Det har ovan framgått att sammanlagt åtta av tio rektorer menar att det

¹³ Skolinspektionen konstaterar i sin regelbundna tillsyn att i närmare 9 av 10 kommuner (52 av 59 kommuner) följde inte kommunen upp resultaten från skolor och verksamheter och/eller vidtog åtgärder utifrån detta för att nå de nationella målen. Skolinspektionen (2010), *Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*. Även i Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* konstateras brister i uppföljning och utvärdering, men också behovet av stöd till kommuner av forsknings- och utvärderingsresultat för sin resursfördelning.

förekommer en dialog med nämnden eller förvaltningen om konsekvenserna av resurstilldelningen till skolan. Frågan är om nämnd/förvaltning använder sig av dialogen med skolorna för att fatta beslut om resursfördelningen. Genom enkäten till rektorerna går det inte att få en fullständig bild av detta. Tabell 4.2 visar endast huruvida rektorerna uppfattar att dialogen med nämnd eller förvaltning påverkar hur resurserna fördelas nästkommande år. I analysen ingår enbart de rektorer som angett att de – antingen regelbundet eller sällan – för en dialog med nämnd/förvaltning om resursfördelningens betydelse för elevernas resultat. Därför är endast svar från 270 av rektorerna inkluderade i tabellen, med en viss övervikt av svar från skolor med låg utbildningsnivå.

Tabell 4.2 Min dialog med nämnd eller förvaltning har betydelse för resurstilldelningen till min grundskola kommande år.

	Skolor med låg utbildningsnivå	Skolor med hög utbildningsnivå	Total
Stämmer mycket/ganska bra	57 40 %	42 33 %	99 37 %
Stämmer ganska/mycket dåligt	80 56 %	83 65 %	163 60 %
Vet ej	6 4 %	2 2 %	8 3 %
Total	143 100 %	127 100 %	270 100 %

Flertalet av de rektorer som uppger att de för en dialog med nämnd eller förvaltning anser att dialogen saknar betydelse för resurstilldelningen kommande år. Tabell 4.2 visar att övervägande delen, nästan sex av tio rektorer, menar att dialogen inte har betydelse för resurstilldelningen kommande år.

Det finns samtidigt en tendens till att skolor med låg utbildningsnivå i något högre grad upplever att dialogen med kommunen får betydelse för nästkommande års resursfördelning. Andelen rektorer i skolor med låg utbildningsnivå – och som alltså uppgett att de har en regelbunden dialog – är 40 procent. Motsvarande siffra för rektorer i skolor med hög utbildningsnivå är 33 procent. Bland dem som inte tycker att dialogen har betydelse är skillnaden mellan skoltyperna ännu tydligare. 65 procent uppger att dialogen med nämnd/förvaltning inte har betydelse bland skolorna med hög utbildningsnivå medan 56 procent anser detta bland rektorerna i skolorna med låg utbildningsnivå.

Regelbundenheten i dialogen påverkar resursfördelningen

Att dialogen med nämnd eller förvaltning om resursfördelningen saknar eller har liten betydelse är en vanlig uppfattning bland rektorerna. Frågan är om

det finns det ett samband mellan intensiteten i dialogen och upplevelsen av dialogens betydelse. I tabell 4.3 ges en bild av hur regelbundenheten i dialogen mellan nämnden eller förvaltningen och skolan samvarierar med upplevelsen av att dialogen påverkar resursfördelningen till skolorna. Observera att de rektorer som svarar att de inte vet om dialogen har betydelse är exkluderade vilket gör att det totalt sett ingår 262 rektorer i tabellen.

Tabell 4.3 Samband mellan regelbundenhet i dialogen med nämnd eller förvaltning om hur resursfördelningen påverkar elevers resultat och upplevelsen att dialogen har betydelse för resurstilldelningen.

		För du en dialog med nämnd eller förvaltning?		
		Ja, regelbundet	Ja, sällan	Total
Min dialog med nämnd eller förvaltning har betydelse	Stämmer mycket/ ganska bra	68	31	99
		52 %	23 %	38 %
	Stämmer ganska/ mycket dåligt	62	101	163
		48 %	77 %	62 %
	Total	130	132	262
		100 %	100 %	100 %

Tabell 4.3 indikerar att de rektorer som har en regelbunden dialog med nämnd/förvaltning om resursfördelningen i högre grad tycker att dialogen har betydelse för nästkommande resurstilldelning än de rektorer som sällan har dialog. Av de rektorer som säger sig ha en regelbunden dialog är det hälften som anser att dialogen har betydelse medan två av tio som sällan har en dialog anger detta. Fördjupade analyser av tabell 4.3 visar att detta mönster går igen både bland skolor med låg och hög utbildningsnivå.

Skolor som har en regelbunden dialog med nämnd eller förvaltning upplever i högre grad att dialogen har betydelse. Frågan är om regelbundenheten i dialogen även hör samman med rektorernas syn på kommunens resursfördelningssystem. I enkäten ställdes en fråga om huruvida rektorerna uppfattar att det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar hänsyn till att grundskolorna har olika behov. I tabell 4.4 analyseras sambandet mellan regelbundenheten i dialogen om nämndens eller förvaltningens resursfördelning och upplevelsen av att kommunens resursfördelningssystem tar hänsyn till behov.

I förra kapitlet konstaterades att det är en majoritet av rektorerna som anser att resursfördelningssystemet tar hänsyn till behov. Tabell 4.4 indikerar att förekomsten av en dialog med nämnden eller förvaltningen om hur resursfördelningen påverkar elevernas resultat hänger i viss mån samman med rektorernas upplevelse av resursfördelningssystemet i kommunen. Tydligast skillnad är det mellan å ena sidan de rektorer som uppger att de har en regelbunden dialog eller sällan har en dialog och å andra sidan de som uppger att de inte alls har

Tabell 4.4 Samband mellan regelbundenhet i dialogen med nämnd eller förvaltning om hur resursfördelningen påverkar elevers resultat och upplevelsen att det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar god hänsyn till att grundskolorna har olika behov.

		För du en dialog med nämnd eller förvaltning?			Total
		Ja, regelbundet	Ja, sällan	Nej, inte alls	
Det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar god hänsyn till olika behov	Stämmer mycket/ganska bra	97	91	40	228
		71 %	68 %	61 %	68 %
	Stämmer mycket/ganska dåligt	39	42	26	107
		29 %	32 %	39 %	32 %
	Totalt	136	133	66	335
		100 %	100 %	100 %	100 %

en dialog. Sju av tio rektorer i den förra gruppen anger att det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar hänsyn till att grundskolorna har olika behov. Bland den senare gruppen är det sex av tio.

Skolans uppföljning

I kapitel 3 har tidigare visats att rektorerna har ett betydande handlingsutrymme att göra avvägningar när det gäller hur resurserna används. En förutsättning för att rektor och skolledningen ska kunna göra en väl avvägd resursfördelning inom den egna skolan, är att skolan på något sätt följer upp eller utvärderar hur resurserna används. I tabell 4.5 rapporteras rektorernas svar på hur resursfördelningen följs upp på rektorernas egna skolor. Det går inte att uttala sig om kvaliteten i utvärderingen med hjälp av de data som lig-

Tabell 4.5 Har ni på skolan de senaste åren följt upp och/eller utvärderat hur resurserna använts i er grundskola?

	Skolor med låg utbildningsnivå	Skolor med hög utbildningsnivå	Totalt
Ja, genom diskussioner	67	81	148
	41 %	49 %	45 %
Ja, genom utredningar som resulterat i skriftlig rapport	81	71	152
	50 %	43 %	46 %
Annat	8	3	11
	5 %	2 %	3 %
Nej	6	12	18
	4 %	7 %	5 %
Totalt	162	167	329
	100 %	100 %	100 %

ger till grund för denna analys. Sannolikt finns stora variationer i det konkreta arbetssättet bland de skolor som angett att de exempelvis följer upp resursfördelningen genom diskussioner. Det går dock att få en bild av utbredningen av olika sätt att utvärdera resursfördelningen på skolorna i studien.

Av tabell 4.5 framgår att 45 procent av rektorerna uppger att de följer upp hur resurserna används i grundskolan endast genom diskussioner. 46 procent genomför någon form av skriftlig rapport. Totalt sett utvärderas resursfördelningen – på något sätt – i drygt nio av tio skolor i studien.

Av tabell 4.5 framgår också att det finns vissa skillnader i uppföljningen mellan skolorna med låg respektive hög utbildningsnivå. Det mönster man kan utläsa är att skolorna med låg utbildningsnivå oftare dokumenterar sin uppföljning av resursfördelningen än skolorna med hög utbildningsnivå. Hälften av skolorna med låg utbildningsnivå har utvärderat resursfördelningen genom utredningar som resulterat i en skriftlig rapport. Motsvarande siffra bland skolorna med hög utbildningsnivå är 43 procent. Skolor med hög utbildningsnivå använder istället i högre grad diskussioner som uppföljning.¹⁴

Skolans uppföljning har betydelse

För att rektor och skolledning ska kunna göra en väl avvägd resursfördelning räcker det dock inte att skolan följer upp hur resurserna används på skolan. Skolan måste även använda kunskapen från uppföljningen när resurser fördelas i efterföljande budgetar. Tabell 4.6 visar huruvida rektorerna uppfattar att den egna skolans uppföljning påverkar hur resurserna används nästkommande år. I tabellen ingår enbart de 310 rektorer som angett att de följer upp resursanvändningen på den egna skolan genom antingen diskussioner, utredningar som resulterar i skriftlig rapport eller på annat sätt.

Det framgår av tabell 4.6 att merparten av rektorerna anser att uppföljningen av resursanvändningen på den egna skolan har betydelse för resursanvändningen. Sammanlagt instämmer nära nio av tio rektorer i påståendet att utvärderingar av hur resurserna används har fått betydelse för hur resurserna används efterföljande år. Rektorerna i studien verkar alltså sammantaget vara aktiva vad gäller att använda kunskapen från de egna utvärderingarna av resursfördelningen då de gör nästkommande års resursfördelning. I tabell 4.6 syns enbart små skillnader mellan skolor med låg respektive hög utbildningsnivå när det gäller om utvärderingen används för att göra resursfördelningen nästföljande år.

¹⁴ Värt att notera i detta sammanhang är att Skolinspektionen konstaterar i sin regelbundna tillsyn att skolornas arbete med att följa upp och analysera resultaten och vidta åtgärder för att förbättra och utveckla undervisningen är bristfälligt på många skolor. Rektorns ansvar för att skolans resultat utvärderas regelbundet i syfte att förbättra skolans arbete hade brister i 62 procent av grundskolorna. Skolinspektionen (2010), *Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*.

Tabell 4.6 Utvärderingar av hur resurserna använts i min grundskola har fått betydelse för hur resurserna kommer att användas efterföljande år.

	Skolor med låg utbildningsnivå	Skolor med hög utbildningsnivå	Totalt
Stämmer mycket/ganska bra	134 86 %	135 88 %	269 87 %
Stämmer ganska/mycket dåligt	22 14 %	17 11 %	39 13 %
Vet ej	0 0 %	2 1 %	2 1 %
Total	156 100 %	154 100 %	310 100 %

Analysen visar alltså att det stora flertalet skolor följer inte bara upp sin egen resursfördelning, de använder också erfarenheterna från uppföljningen i resursfördelningen inom skolan. Detta resultat kan ställas i kontrast till resultaten i föregående avsnitt. Där framkommer att en minoritet av rektorerna hävdar att det finns en regelbunden dialog med nämnd eller förvaltning om kommunens resursfördelning. Dessutom menar majoriteten av rektorerna att dialogen med nämnd/förvaltning har begränsad betydelse, eller ingen betydelse alls, för resursfördelningen till skolan. Det samlade intrycket är alltså att det enligt rektorerna sker ett mer omfattande uppföljningsarbete av den lokala resursfördelningen än av den kommunala resursfördelningen. Data från enkäten medger dock inte att kvaliteten i detta arbete kan bedömas. Inte heller har det varit möjligt i denna studie att redovisa nämndens eller förvaltningens uppfattning. Med andra ord kan inte här en heltäckande bild ges av uppföljningen på skol- respektive kommunnivå.

Systematik i skolans uppföljning och dialog med nämnd/förvaltning

Uppföljning av hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat å ena sidan och skolans egen uppföljning av hur resurserna används i den egna skolan å andra sidan, kan betraktas som två separata processer. Frågan är hur dessa processer samspelar. I tabell 4.7 analyseras sambandet mellan hur skolan följer upp sin egen resursfördelning och intensiteten i utvärderingen av kommunens resursfördelning. I tabellens rader rapporteras fördelningen i hur ofta en dialog förekommer, det vill säga "regelbundet", "sällan" eller "inte alls". I tabellens kolumner anges hur uppföljningen på skolan sker; genom "diskussioner", "utredningar som resulterar i skriftlig rapport" eller "annat". Uppföljning kan också saknas helt vilket betyder att rektorerna angett "nej".

Bland de skolor som utvärderar genom utredningar som resulterat i en skriftlig rapport är det vanligare att en regelbunden dialog förs med nämnd

Tabell 4.7 Sambandet mellan hur skolan följer upp sin egen resursfördelning och dialog med kommunen om hur resursfördelningen påverkar elevers resultat

		Har ni på skolan följt upp hur resurserna använts?				
		Ja, genom diskussioner	Ja, genom utredningar som resulterat i skriftlig rapport	Annat	Nej	Total
För du en dialog med nämnd eller förvaltning?	Ja, regelbundet	51	74	4	3	132
		35 %	49 %	36 %	17 %	40 %
	Ja, sällan	63	52	6	10	131
		43 %	34 %	55 %	56 %	40 %
	Nej, inte alls	32	25	1	5	63
		22 %	17 %	9 %	28 %	19 %
	Total	146	151	11	18	326
		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

eller förvaltning om kommunens resursfördelning. Sambandet framträder på olika sätt i tabellen. Kolumnen längst till vänster anger antalet rektorer som uppger att de följer upp genom diskussioner. Bland dem uppger 35 procent att en regelbunden dialog finns med nämnd/förvaltning om hur resurserna påverkar elevernas resultat. I nästa kolumn anges den andel av de skolor som följer upp genom skriftliga rapporter som för en dialog med den kommunala nivån. En regelbunden dialog anges här av 49 procent. Lägst andel som rapporterar att de för en regelbunden dialog med nämnd eller förvaltning är det fåtal skolor som svarat att de inte alls följer upp hur resurserna används på skolan.

Tabell 4.7 indikerar att det finns ett samband mellan uppföljningen av resurser på lokal och kommunal nivå. Riktningen i sambandet går det dock inte att uttala sig om. Förutsättningarna för en dialog och kommunikation mellan nämnd/förvaltning och alla skolor bör dock rimligen öka när det finns skriftliga underlag. På det sättet har nämnden eller förvaltningen en bättre möjlighet att värdera olika skolors resurser, resursanvändning och resultat sinsemellan. Avsaknaden av skriftlig dokumentation riskerar att göra dialogen mindre meningsfull, eller kanske inte ens möjlig att genomföra. Det är därför troligt att en regelbunden dialog drivs fram av om det finns utredningar på skolnivå som resulterat i skriftliga rapporter, även om en dialog i sig kan främja uppföljningsarbetet på skolan ytterligare.

Sammanfattning

Tre områden kopplade till uppföljning och utvärdering av resursfördelningen inom skolan är föremål för analys i kapitlet. För det första studeras hur uppföljningen av kommunens resursfördelning uppfattas på skolnivå. Kapitlet

visar att en mindre del av skolorna i studien (fyra av tio) för en regelbunden dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat. Bland de rektorer som uppger att de har en dialog med nämnd/förvaltning anser dessutom en minoritet att dialogen påverkar resursfördelningen till skolan kommande år. Den sammantagna bilden är att det inom kommunerna, enligt rektorerna, inte finns någon allmän vana att nämnd/förvaltning genom dialog med skolans personal utvärderar hur de tilldelade resurserna påverkar skolans resultat. Det är något vanligare att skolor med låg utbildningsnivå för en dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat än skolor med hög utbildningsnivå. Skolor med låg utbildningsnivå upplever också oftare att dialogen har betydelse för resurstilldelningen. Regelbundenhet i utvärderingen av den kommunala resursfördelningen tycks kunna stärka skolornas inflytande på resursfördelningen. Bland de skolor som för en regelbunden dialog med nämnd eller förvaltning om hur kommunens resursfördelning påverkar elevens resultat är det vanligare att rektorerna upplever att dialogen har betydelse för den efterföljande resursfördelningen.

För det andra undersöks hur skolorna följer upp sin egen resursfördelning. Totalt sett anger nio av tio rektorer att resursfördelningen följs upp, på något sätt. Det är ungefär lika vanligt att uppföljningen sker genom diskussioner som utredningar som resulterar i skriftlig rapport. Den egna utvärderingen tycks ha betydelse. Nio av de tio rektorer som på något sätt följer upp resursfördelningen anser att uppföljningen av resursanvändningen på den egna skolan har betydelse för efterföljande års resursfördelning inom skolan. Skolor med låg utbildningsnivå dokumenterar i högre grad sin uppföljning av resursfördelningen än skolor med hög utbildningsnivå. Avgörande för hur effektiv resursfördelningen blir är därutöver kvaliteten i uppföljningarna, något som inte har kunnat studeras i denna rapport.

För det tredje analyserar kapitlet om det finns ett samband mellan uppföljning av resurserna på lokal skolnivå och dialog med nämnd eller förvaltning om uppföljning av kommunens resurser. Ett sådant samband verkar finnas. Resultatet visar att det är vanligare att de rektorer som följer upp den egna utvärderingen med en skriftlig rapport har en regelbunden dialog med nämnden eller förvaltningen.

Diskussion och slutsatser

5 Diskussion och slutsatser

I den här rapporten studeras hur ett urval av kommuner fördelar sina resurser till kommunala grundskolor och vilka befogenheter och handlingsutrymmen som rektorer upplever att de har på skolnivå när det gäller att fördela och använda olika resurser. Därutöver beskrivs hur rektorerna uppfattar hur resursfördelningen följs upp och utvärderas, både på kommun- och skolnivå. I detta avslutande kapitel görs en återblick på de frågeställningar som är föremål för analys i rapporten genom att resultaten sammanfattas och diskuteras. Kapitlet avslutas med att utifrån rektorernas bild av hur resursfördelningen följs upp på kommunal nivå och på skolnivå, sammanfatta de faktorer som har betydelse för en effektiv resursfördelning.

Analyserna bygger på uppgifter från de 50 mest segregerade kommuner i landet och från nästan 350 grundskolor. De har hämtats in genom skolförvaltningarnas skriftliga dokumentation av resurstilldelningen till grundskolor, och genom en enkät som telefonledes har genomförts med ett urval grundskolerektorer i dessa kommuner.

Fler kommuner tar hänsyn till socioekonomiska skillnader

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen i skolan vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar. Elever och skolor som har behov av större resurser måste få tillgång till dessa. Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* visar att resurser i de allra flesta kommuner inte fördelades lika år 2007.¹⁵ Men rapporten visar samtidigt att differentieringen av resurserna mellan enheter med mycket olika struktur ofta var försiktig. Skolor har mycket olika villkor för sin verksamhet men den kommunala resursfördelningen tar på många håll inte tillräckligt stor hänsyn till olikheterna.

I den här rapporten undersöks hur landets 50 mest segregerade kommuner fördelar resurser till sina kommunala grundskolor. Eftersom skolorna i dessa kommuner sinsemellan är förhållandevis olika vad gäller socioekonomisk bakgrund kan resultaten från dessa kommuner betraktas som ett tak för hur långtgående differentieringen i resursfördelningen skulle kunna vara i resten av landets kommuner. Behovet av att ta hänsyn till socioekonomisk bakgrund är större i kommunerna i studien än i landets kommuner i allmänhet.

När det gäller kommunernas resursfördelningssystem ger analysen av de 50 kommunernas budgetdokumentation två huvudresultat. För det första visar analysen att samma typ av modeller för resursfördelning som Skolverket fann i kommunerna för år 2007, återfinns även 2011. Det betyder att resursför-

¹⁵ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

delningen i kommunerna är volymbaserad, med tilläggsresurser antingen för elever i behov av särskilt stöd eller utifrån socioekonomisk struktur (eller en kombination av båda), eller baserad på föregående års budget/förhandlingsmodell. Enbart volymbaserad resursfördelning användes inte i någon av dessa 50 kommuner varken 2007 eller 2011.

För det andra visar analysen att fler kommuner använder sig av en resursfördelningsmodell med ett socioekonomiskt tillägg. Bland de 50 kommunerna i studien har antalet som tar hänsyn till socioekonomiska skillnader mellan skolor i sin resursfördelning ökat under perioden 2007–2011. År 2011 använder ungefär tre fjärdedelar av de studerade kommunerna en resursfördelningsmodell som innehåller en socioekonomisk faktor. Motsvarande siffra för budgetåret 2007 var cirka två tredjedelar.

Analyserna visar också att andelen av budget som fördelas som ett socioekonomiskt tillägg har ökat i flera av dessa kommuner. I de kommuner som både 2007 och 2011 har fördelningsmodeller där någon del av budgeten fördelas utifrån skolornas socioekonomiska struktur, 28 kommuner, har andelen av budget som fördelas utifrån socioekonomiska faktorer ökat något i åtta kommuner medan andelen minskat i två kommuner.

Att resurser differentieras i kommunerna i studien efter skolors olika förutsättningar och behov bekräftas i analysen av rektorernas enkätsvar. Rektorer i skolor där föräldrarna till barnen har en låg utbildningsnivå gör oftare bedömningen att de får mer resurser per elev än genomsnittsskolan i kommunen. På motsvarande sätt ses att rektorer som själva anser sig ha mindre resurser än genomsnittet i kommunen är starkt överrepresenterade bland skolor med hög utbildningsnivå hos föräldrarna. Enkätsvaren indikerar alltså att det finns en socioekonomiskt styrd resurstilldelning i de femtio kommunerna, och att skolorna själva är medvetna om denna differentiering.

Det finns en något mer negativ syn på hur kommunernas resursfördelningsystem fungerar bland skolor med låg utbildningsnivå trots att dessa skolor nästan helt dominerar bland dem som upplever att resurserna per elev på deras skolor överstiger genomsnittsskolans resurstilldelning. Även om insikten i dessa skolor finns att de får mer resurser än många andra skolor, kan det uppfattas som att dessa ändå inte räcker till. Med andra ord skulle det kunna tolkas som att resursfördelningssystemet inte är tillräckligt omfördelande, enligt dessa rektorers uppfattning.

Resurser till elever i behov av särskilt stöd och ökad lärartäthet prioriteras

I kommuner med ett kompensatoriskt resursfördelningsystem får skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar en förhållandevis större andel av kommunernas resurser. En av frågeställningarna i denna rapport handlar om vad de

grundskolor som tilldelas extra resurser använder dessa resurser till, men också vilka områden som generellt skulle prioriteras om det ekonomiska utrymmet skulle tillåta det.

Resultaten i stort, och som främst bygger på skolor med låg utbildningsnivå, pekar på att de extra resurserna på ett direkt sätt används för att bidra till att elever får i ökad grad likvärdiga möjligheter i skolan, genom att öka den tid lärarna kan lägga på varje enskild elev. Nästan samtliga skolor anger att de extra resurserna har gått till att ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd samt till att öka lärartätheten. Vanligt förekommande är också att öka stödet till elever med annat modersmål. Endast ett fåtal skolor har utnyttjat de extra resurserna till att höja vissa lärares löner. Det är möjligt att det senare avspeglar det förhållande att man snarare har velat satsa (och kanske gjort det) på att generellt höja lärares löner än att öka löneskillnaderna mellan dem. Det kan också vara ett uttryck för att handlingsutrymmet för sådana åtgärder inte enbart ligger på rektorsnivå.

Samtliga skolor i undersökningen, alltså inte bara de som angett att de har mer resurser per elev än genomsnittsskolan, har också fått besvara vilka prioriteringar som är viktigast om det ekonomiska utrymmet skulle öka på skolnivå. Den generella tendensen är att mer personalintensiva resurser, riktade till elever, prioriteras i skolor med låg utbildningsnivå. Det gäller till exempel ökad lärartäthet, fler speciallärare, mer stöd till elever med annat modersmål än svenska och mer personal inom elevhälsa (till exempel kurator, specialpedagog, skolsköterska). Kapitalintensiva resurser, direkt riktade mot lärare, prioriteras i högre grad i skolor med hög utbildningsnivå. Det gäller framförallt kompetensutveckling för personalen och höjning av vissa lärares löner. Vad gäller kompetensutveckling är denna dock relativt högt prioriterad även av skolor med låg utbildningsnivå. De skillnader som ändå finns är delvis kopplade till de skilda behoven mellan olika typer av skolor, men kan också avspegla olika ekonomiska villkor för skolverksamheterna i stort eller olika syn på utbildning och undervisning.

Stort handlingsutrymme för rektorer att fördela resurser

I rektorsenkäten ställdes frågor om vilka befogenheter rektorerna har för att besluta över resursfördelningen på skolnivå. Enligt rektorerna själva uppfattar de sitt handlingsutrymme på skolnivå som stort, och möjligheterna som stora att själva fatta beslut om hur resurserna används på den egna skolan. Flertalet rektorer anger att de kan omfördela resurser mellan olika verksamheter på det sätt man sammantaget bedömer vara bäst.

Det allra största handlingsutrymmet för rektorerna gäller skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag. Men även vid beslut för övriga resurser anses det överlag finnas en tämligen stor handlingsfrihet, med lokalutnyttjandet som undantag där cirka hälften av rektorerna anger att besluten i huvudsak

tas på förvaltningsnivå. I de relativt få fall rektorer i enkäten har angett att handlingsutrymmet är begränsat verkar dock inte detta betyda att man anser att besluten ligger på kommunal nivå. Mer troligt är därför att det reflekterar att resurser generellt saknas i dessa fall, vilket begränsar det faktiska handlingsutrymmet. Om dessa resurser blivit tillgängliga skulle rektor och arbetslag själva ha befogenhet att rikta dem mot specifika åtgärder.

Givet de resurser som sammantaget står till rektorsers förfogande framgår det av denna studie inte något som särskilt hindrar kommuner och rektorer från att fördela resurser utifrån olika behov. Inte heller pekar något i det material som samlats in för denna studie på att detta skulle skilja sig mellan skolor med olika socioekonomiska förutsättningar (skolor med låg respektive hög utbildningsnivå hos föräldrarna). Enligt regeringens uppdrag skulle Skolverket för denna rapport, om det bedömdes möjligt, identifiera faktorer som direkt eller indirekt påverkar resursfördelningen och som kan leda till att styrdokumentens bestämmelser om alla elevers rätt att utvecklas så långt som möjligt inte uppnås. De ovan redovisade resultaten pekar på att det inte finns några hinder för en anpassning av resurser till elevers behov som beror på begränsningar i rektorsers befogenheter. På skolnivå finns därför förutsättningar för att elevernas rätt att utvecklas kan tillgodoses.

Uppföljning och dialog kan göra skillnad

I rapporten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* pekar Skolverket på att det är oroande att det saknas en medveten uppföljning av konsekvenser av kommunernas resursfördelning. För att resursfördelningen ska fungera framgångsrikt krävs att kommuner och skolor följer upp hur resurserna används och hur resurserna påverkar resultatet i verksamheten. Det krävs också att kunskapen om resursfördelningens effekter kommer till användning när resurser fördelas. Först då kan man tala om en medvetenhet i resursfördelningen. Om sådana uppföljningar inte görs är det problematiskt eftersom det därmed saknas underlag för den politiska diskussionen av hur resurser ska fördelas.

Uppföljning på kommunal nivå

Utifrån uppgifter från de rektorer som besvarat enkäten för denna studie finns det inte något allmänt bruk hos nämnden eller förvaltningen att genom dialog, muntlig eller skriftlig, med skolans personal regelbundet utvärdera hur de tilldelade resurserna påverkar skolans resultat. Analysen av rektorsenkäten visar att en minoritet av rektorerna i studien (fyra av tio) upplever att de för en regelbunden dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat. Bland de rektorer som uppger att de har en dialog anser dessutom en minoritet att dialogen påverkar resursfördelningen till skolan kommande år. Skolor med låg utbildningsnivå för oftare en

dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevernas resultat än skolor med hög utbildningsnivå.

Regelbundenhet i uppföljningen av den kommunala resursfördelningen tycks enligt resultaten i denna rapport stärka skolornas inflytande på resursfördelningen. Bland de skolor som för en regelbunden dialog med nämnden eller förvaltningen om hur kommunens resursfördelning påverkar elevers resultat är det vanligare att rektorerna upplever att dialogen har betydelse för kommunens efterföljande resursfördelning. Bland de skolor som för en sådan dialog är det också vanligare att rektorerna upplever att kommunens resursfördelningssystem tar hänsyn till de skilda behoven.

Som ovan nämnts framgår det att skolor med låg utbildningsnivå har en mer regelbunden dialog med nämnden eller förvaltningen om hur resursfördelningen påverkar elevers resultat än skolor med hög utbildningsnivå. Skillnaden är rimlig om den återspeglar att kommunerna är särskilt intresserade av att veta hur resurserna används i de skolor där resultaten allmänt sett är lägre och resurserna som satsas normalt är större. Att döma av rektorernas syn på den kommunala resursfördelningen pekar resultaten samtidigt på att det finns mer att göra när det gäller nämndens eller förvaltningens uppföljning av hur resurserna används på skolan. Men utan en motsvarande analys av synen på detta från nämnd och förvaltning går det inte att dra några säkra slutsatser om uppföljningen är otillräcklig. Det är dock viktigt att kommunerna fortsätter att arbeta för att regelbundet följa upp hur resursfördelningen i grundskolan påverkar verksamheten.

Uppföljning på skolnivå

Det är viktigt att det finns en medvetenhet också i skolans sätt att följa upp hur resurserna används. Medvetenhet i resursfördelningen i den lokala skolan kan handla om att rektor eller skolledning undersöker vilka effekter resursfördelningen får i verksamheten samt använder denna kunskap i nästkommande resursfördelning. I rapporten analyseras i vilken mån rektorerna själva anser att det görs utvärderingar av resursfördelningen på skolnivå och om denna uppföljning påverkar skolornas resurstilldelning. Det förekommer, enligt rektorerna, en uppföljning av den lokala skolans resursfördelning. Totalt sett följs resursfördelningen upp i nio av tio skolor i studien, enligt rektorerna. Hälften anger att det sker genom utredningar som resulterar i en skriftlig rapport och den andra hälften att det sker genom diskussioner.

Skolor med låg utbildningsnivå dokumenterar skriftligt sin uppföljning av resursfördelningen i högre grad än skolor med hög utbildningsnivå. Att dokumentera skriftligt bör särskilt främja en regelbunden dialog med kommunen om kommunens resursfördelning. Resultaten pekar också på att skolor som

gör detta för en regelbunden dialog med nämnd/förvaltning i högre grad än skolor där uppföljningen sker endast genom diskussioner.

Enligt rektorerna görs inte bara utvärderingar av den egna resursfördelningen. Kunskapen från uppföljningen används också i resursfördelningen. Nio av de tio rektorer som följer upp resursfördelningen på något sätt anser att uppföljningen av resursanvändningen på den egna skolan har betydelse för efterföljande års resursfördelning inom skolan.

Aktiv och medveten resursuppföljning

En framgångsrik resursfördelning lyckas med att omfördela resurser till de områden och skolor som behöver dem mest, att öka likvärdigheten till utbildning och att få fler elever som når grundskolans mål. I Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* konstateras emellertid de stora svårigheter som finns att utifrån tillgängliga data, både vad gäller skolresultat och resurser/resursfördelning, genomföra effektstudier av olika resursfördelningsprinciper.

Det är inte bara resurserna direkt till skolan som är betydelsefull utan också vilka resurser skolans närområde har inom till exempel socialtjänst och arbetsmarknad. Arbetsmarknadsåtgärder i ett socialt missgynnat område kan ha stor betydelse också för skolan i området, varför det kan bli missledande att studera bara skolan och skolans resurser. Kommuner i landet har olika förutsättningar, och principer för resursfördelning som fungerar i en kommun behöver inte göra det i en annan. Det är dessutom svårt att renodla effekten av resursfördelning på skolresultaten från övriga faktorer. Därför lyfts i denna rapport inga enskilda kommuner och skolområden fram som framgångsrika exempel, och ingen specifik modell presenteras för hur resursfördelningen bör utformas i landets kommuner.

En framgångsfaktor i kommuners och skolors resursfördelning är däremot en aktiv och medveten uppföljning av resursfördelningen. En systematisk uppföljning skapar förutsättningar för en effektiv resursfördelning som kontinuerligt anpassas till de olika behov som finns på skolorna och hos eleverna. Ett sådant kvalitetsarbete är kopplat till olika ansvarsnivåer och involverar både huvudmän, rektorer och lärare. Huvudmannen har det yttersta ansvaret, men rektorerna och lärarna har också ett tydligt ansvar för sin skolas utveckling.¹⁶

I rapporten studeras rektorers uppfattning om hur omfattande och betydelsefull uppföljningen och utvärderingen av resursfördelningen är på kommunal nivå och skolnivå. Resultaten ger alltså inte en heltäckande bild av hur resurs-

¹⁶ Skolinspektionen (2010), *Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010* och Skolinspektionen (2010), *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*.

fördelningen går till och följs upp, eftersom representanter från skolnämnd och förvaltning inte kommer till tals. Den ger dock värdefull information om rektorers attityder och syn på resursfördelningen.

Uppföljning och utvärdering är en nödvändig förutsättning för en effektiv resursfördelning, men den är inte tillräcklig. Från den information som ges i denna studie kan inte kvaliteten i uppföljningsarbetet bedömas, varken i den som förs genom diskussioner eller i den som dokumenteras skriftligt. Det räcker inte med att utvärdera – det måste också göras bra. Mer stöd till kommunerna, till exempel utifrån forskningsresultat, är angeläget. De behöver verktyg och det är inte rimligt att dessa ska uppfinnas i varje kommun.

Resultaten i rapporten visar på en samvariation i dialogen mellan kommunal nivå och skolnivå å ena sidan och den kommunala uppföljningens betydelse för resurstilldelningen å den andra. I de fall dialogen genomförs regelbundet tenderar rektorerna anse att den kommunala uppföljningen får betydelse för nästkommande resursfördelning. Likaså uppfattas utvärderingen på lokal skolnivå leda till att resursanvändningen förändras på skolan. Resultaten visar dessutom att skriftlig dokumentation av resursanvändningen på lokal skolnivå i högre grad sammanfaller med en regelbunden dialog med nämnd och förvaltning, än enbart diskussioner. Skriftlig dokumentation bör rimligen leda till ett mer genomtänkt arbetssätt och mer meningsfull dialog med nämnd/förvaltning. Ett aktivt och medvetet arbete med resursfördelning på kommunal och på skolnivå inkluderar således en uppföljning av resursfördelningen som dokumenteras på båda nivåerna och att det sker en kontinuerlig dialog mellan nämnd/förvaltning och skola.¹⁷ Oavsett vilka modeller som används för resursfördelning i kommunerna är ett sådant arbetssätt nödvändigt för att kunna nå framgång i arbetet med ökad likvärdighet och måluppfyllelse i den svenska skolan. Faktorer som därmed kan få betydelse för en effektiv resursfördelning är:

- Nämnd och förvaltning måste informera sig om hur deras resursfördelning påverkar elevernas resultat på skolorna. Det är en förutsättning för en medveten resursfördelning.
- Regelbunden dialog mellan nämnd/förvaltning och rektor kan få betydelse för skolans resurstilldelning.
- En förutsättning för att rektor och skolläda ska kunna göra en väl avvägd resursfördelning inom den egna skolan, är att skolan systematiskt följer upp eller utvärderar hur resurserna används.

¹⁷ I skollagen (2010:800) anges krav på ett systematiskt och dokumenterat kvalitetsarbete vad gäller utbildningen i skolan. I detta arbete ska uppföljning av utbildningen ingå och genomföras på både huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen uppfylls.

- Kvaliteten i den systematiska uppföljningen är avgörande. Skolan måste kunna använda kunskapen från uppföljningen när resurser fördelas i efterföljande budgetar.
- Skriftlig dokumentation är en förutsättning för att systematiska uppföljningar ska kunna göras på skolnivå. Sådana underlag gör en dialog med nämnd och förvaltning möjlig och meningsfull, vilket i sin tur kan få betydelse för resurstilldelningen till skolan.

Avslutande kommentarer och områden för fortsatta studier

En rad omständigheter som påverkar resursfördelningen har inte varit möjliga att studera i denna undersökning. Det förtjänar dock åter att nämnas att beslut om resursfördelning inte enbart tas på skolnivå och skolenämnsnivå eller motsvarande. Vilka ekonomiska förutsättningar som över huvudtaget råder i de olika kommunerna samt den prioritering av resurser mellan olika kommunsektorer som äger rum på kommunfullmäktige-/kommunstyrelsenivå har givetvis en stor betydelse både för resurstilldelningen till skolorna och för skolornas arbetsvillkor. Vilka resurser som kommunen avsätter för socialtjänst, kultur- och fritidssektorn, arbetsmarknadspolitiska åtgärder etc. i olika delar av kommunen påverkar också skolornas arbetsförhållanden. De ansvariga politikerna är beroende av ett väl underbyggt beslutsunderlag för att kunna ta de rätta besluten. Information om vilket beslutsunderlag som skolor och förvaltning förser kommunpolitikerna med och om modeller för resursfördelning från kommunfullmäktige till skolsektorn och andra sektorer saknas skulle därför behöva uppmärksammas i en kommande studie.

Den enkätundersökning som genomförts som grund för denna rapport har begränsats till rektorsnivån. Exempel på ett område som är angeläget att ytterligare studera är hur dialogen mellan skola och förvaltning fungerar och vilken betydelse en förtroendefull dialog har för ett framgångsrikt skolarbete.

I den nu genomförda studien av 50 segregerade kommuner har en avgränsning gjorts till resursfördelningsmodeller, rektorers handlingsutrymme och resursanvändning samt uppgifter om medveten uppföljning av resursfördelningen. Det skulle vara önskvärt att i en kommande studie närmare undersöka om det finns skillnader i resultat mellan kommuner med olika resursfördelningsmodeller. Är det till exempel så att en resursfördelningsmodell som innehåller tilläggsresurser baserade på socioekonomiska faktorer har förutsättningar att uppnå bättre resultat än en som enbart inkluderar tilläggsresurser för elever i behov av särskilt stöd, utöver volymkomponenten?

Tidigare studier och även denna studie visar att resursfördelningen i de flesta fall innebär relativt sett mer resurser till skolor med sämre förutsättningar. Men det är av största betydelse hur dessa resurser används. I den tidigare rap-

porten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* finns en redovisning av intervjuer om skolors arbetssätt. Ett sådant material har inte varit möjligt att samla in i den nu genomförda studien. I telefonenkäten till de utvalda skolorna i de 50 kommunerna har vissa frågor kunnat ställas om vilka ändamål som prioriteras vid de skolor som får extra resurser. Frågor som kan ställas i en eventuell framtida, mer omfattande, studie är hur olika resursfördelningsmodeller och storleken på resurstilldelningen påverkar arbetssätten på olika skolor.

Referenser

Referenser

Regeringens proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1.*

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

Skolverket (2006), *Hantering av skolans ekonomiska resurser*, Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2006), *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*. Rapport 295, Stockholm: Skolverket.

Skolinspektionen (2010), *Olika elever – samma undervisning. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*, Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2010), *Rektors ledarskap. En granskning av hur rektor leder skolans arbete mot ökad måluppfyllelse*. Rapport 2010:15, Stockholm: Skolinspektionen.

Skollagen (2010:800).

Bilagor

Bilaga 1: Kommunerna i studien

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 bland annat genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrar till barn 6–15 år. Uppgifterna avser 31 december 2006.

Utifrån denna variabel har kommunerna rangordnats efter storleken på skillnaden i utbildningsnivå mellan det bostadsområde som har högst genomsnittlig utbildning hos föräldrarna och det bostadsområde som har lägst genomsnittlig utbildningsnivå hos föräldrarna (variationsvidden i utbildningsnivå mellan bostadsområden). De 50 kommuner som hade störst skillnader har valts ut för studien.

Indelningen i bostadsområden bygger på kommunernas bedömningar och det kan finnas skillnader mellan kommunerna i hur indelningen gjorts. Antalet bostadsområden enligt indelningen är till exempel betydligt fler i Malmö och Göteborg än i Stockholm. Om bostadsområdena är små är det möjligen större sannolikhet att utbildningsnivån där är homogen. Om bostadsområdena är större är det kanske så att utbildningsnivån inom området varierar mer och att genomsnittet inte blir extremt högt eller lågt.

Indelningen i mer eller mindre segregerade kommuner utifrån detta material får därför ses som en indikation på olikheterna mellan kommunerna i detta avseende och inte som en objektiv ”sanning”. Materialet är också flera år gammalt. För analyserna i den här rapporten bedöms materialet vara tillräckligt bra och belysande. De kommuner som utifrån urvalsberäkningarna ovan ingår i denna studie är följande:

Borlänge	Helsingborg	Kristianstad	Skövde	Uppsala
Borås	Huddinge	Kristinehamn	Sollentuna	Varberg
Botkyrka	Härnösand	Landskrona	Solna	Vetlanda
Eskilstuna	Hässleholm	Linköping	Stockholm	Västerås
Eslöv	Höganäs	Luleå	Sundsvall	Växjö
Gislaved	Jönköping	Lund	Surahammar	Ystad
Gotland	Kalmar	Malmö	Södertälje	Åtvidaberg
Gävle	Karlshamn	Nacka	Trollhättan	Ängelholm
Göteborg	Karlstad	Norrköping	Täby	Örebro
Halmstad	Katrineholm	Nyköping	Upplands-Bro	Örnsköldsvik

Bilaga 2: Regeringsuppdraget

Uppdrag om kommunernas resursfördelning till kommunala skolor

Regeringens beslut

Statens skolverk ska, utifrån sin rapport från 2009 om kommunernas resursfördelning (Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?, rapport 330), genomföra en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala grundskolor. I de fall då kommunen anpassar resursfördelningen utifrån elevernas stödbehov, socioekonomisk bakgrund eller andra modeller för resursfördelning ska Skolverket beskriva vad skolorna använder dessa extra resurser till och vilka befogenheter rektorerna har för att besluta över resursfördelningen på skolnivå. I uppdraget ingår också att lyfta fram framgångsrika exempel som andra kommuner kan dra nytta av.

Vidare ska Skolverket, om det bedöms möjligt, identifiera faktorer som direkt eller indirekt påverkar resursfördelningen och som kan leda till att styrdokumentens bestämmelser om alla elevers rätt att utvecklas så långt som möjligt inte uppnås.

För uppdraget får Skolverket använda högst 500 000 kronor av det på statsbudgeten under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning för budgetåret 2011 uppförda anslaget 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, anslagspost 9.

Skolverket ska samråda med Statens skolinspektion, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Sveriges Kommuner och Landsting. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 december 2011.

Skälen för regeringens beslut

Utbildningen i den svenska skolan ska vara likvärdig, men en likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Alla elever är olika individer med olika behov och förutsättningar och i utbildningen ska hänsyn tas till elevernas olika förutsättningar och behov. En av den svenska skolans viktigaste uppgifter är att alla elever ska ges förutsättningar att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt, oavsett kön eller bakgrund i övrigt. För att det ska kunna bli verklighet måste resursfördelningen vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar. Elever och skolor som har behov av större resurser måste få tillgång till dessa.

Skolverket presenterade 2009 en studie av kommunernas resursfördelning (Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?, rapport 330). I rap-

porten visar Skolverket bland annat att differentieringen i resursfördelningen mellan skolor med mycket olika förutsättningar ofta är försiktig. Rapporten visar också att sambandet mellan resursfördelningen och skolors resultat är svagt och att väldigt små andelar av budgeten används till riktat stöd för att uppväga olika socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Sådana socioekonomiska faktorer som föräldrarnas utbildning, sysselsättning och försörjningsmöjligheter har emellertid visat sig direkt påverka barnens resultat i skolan.

Alla elever ska ges likvärdiga förutsättningar för att uppnå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt. Det kräver bland annat att resursfördelningen kan anpassas på ett effektivt sätt utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Det behövs därför fördjupad kunskap om hur resurser fördelas i den svenska skolan.

Bilaga 3: Rektorsenkäten

Resursfördelningssystemet i kommunen

Q1. Hur väl tycker du att följande påstående stämmer? Det ekonomiska resursfördelningssystemet i kommunen tar god hänsyn till att grundskolorna har olika behov.

- 1 Stämmer mycket bra
- 2 Stämmer ganska bra
- 3 Stämmer ganska dåligt
- 4 Stämmer mycket dåligt
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Q2. Kan din skolenhet få extra resurser för grundskolan utöver budgetramen om en eller flera elever under läsåret visar sig vara i stort behov av särskilt stöd?

- 1 Ja, i regel
- 2 Ja, i vissa fall
- 3 Nej, skolans ordinarie budget ska täcka insatser för alla elever
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Rektors fördelning av resurser

Q3. Består din skolenhet utöver grundskola, även av förskola och/eller fritidshem?

- 1 Ja
- 2 Nej (gå direkt till fråga 5)
- 8 Vet inte (gå direkt till fråga 5)
- 9 Vill ej svara (gå direkt till fråga 5)

Q4. Kan du som rektor för skolenheten omfördela resurser mellan olika verksamheter (förskola, grundskola, fritidshem) på det sätt som du sammantaget bedömer är bäst?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 8 Vet ej
- 9 Vill inte svara

Q5. På vilken nivå anser du i huvudsak att beslut fattas om nedanstående vad gäller grundskolan?

- 1 ... stödinsatser för elever i behov av särskilt stöd
- 2 ... rekrytering eller lönesättning av personal
- 3 ... kompetensutveckling för personalen
- 4 ... skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag
- 5 ... läromedel eller it-utrustning för undervisningssyfte
- 6 ... lokalutnyttjande (t ex hur stora lokaler som behövs)

- 1 Nämnd eller förvaltning
- 2 Rektor
- 3 Lärare/Arbetslag
- 8 Vet ej
- 9 Vill ej svara

Q6. Hur väl tycker du att följande påstående stämmer? Jag har ett betydande handlingsutrymme att inom min budgetram för grundskolan fatta beslut om ...

- 1 ... stödinsatser för elever i behov av särskilt stöd
- 2 ... rekrytering eller lönesättning av personal
- 3 ... kompetensutveckling för personalen
- 4 ... skolans organisation i klasser, grupper och arbetslag
- 5 ... läromedel eller it-utrustning för undervisningssyfte
- 6 ... lokalutnyttjande (t ex hur stora lokaler som behövs)

- 1 Stämmer mycket bra
- 2 Stämmer ganska bra
- 3 Stämmer ganska dåligt och
- 4 Stämmer mycket dåligt
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Q7. Bedömer du att din skolenhet har mer, mindre eller ungefär lika mycket resurser per grundskoleelev som de genomsnittliga resurserna per elev i kommunala grundskolor i kommunen? Ange ett av följande alternativ:

- 1 Betydligt mer
- 2 Något mer
- 3 Ungefär som genomsnittet (gå direkt till fråga 9)
- 4 Något mindre (gå direkt till fråga 9)
- 5 Betydligt mindre (gå direkt till fråga 9)
- 8 Vet inte (gå direkt till fråga 9)
- 9 Vill ej svara (gå direkt till fråga 9)

Q8. Använder du dessa extra resurser som överskrider genomsnittet per elev i grundskolan i kommunen till att...

- 1 ... öka lärartätheten
 - 2 ... höja vissa lärares löner
 - 3 ... anställa fler speciallärare
 - 4 ... anställa fler elevassistenter
 - 5 ... anställa mer personal inom elevhälsan, t ex kurator, specialpedagog och skolsköterska
 - 6 ... genomföra kompetensutveckling för personalen
 - 7 ... skaffa mer eller modernare läromedel eller utrustning inom informations- och kommunikationsteknik
 - 8 ... ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd
 - 9 ... ge mer stöd till elever med annat modersmål
 - 10 ... annat
- B öppet svar

- 1 Ja
- 2 Nej
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Q9. Hur väl tycker du att följande påstående stämmer? Om grundskolan i din skolenhet fick mer ekonomiska resurser skulle jag prioritera att ...

- 1 ... öka lärartätheten
 - 2 ... höja vissa lärares löner
 - 3 ... anställa fler speciallärare
 - 4 ... anställa fler elevassistenter
 - 5 ... anställa mer personal inom elevhälsan, t ex kurator, specialpedagog och skolsköterska
 - 6 ... genomföra kompetensutveckling för personalen
 - 7 ... skaffa mer eller modernare läromedel eller utrustning inom informations- och kommunikationsteknik
 - 8 ... ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd
 - 9 ... ge mer stöd till elever med annat modersmål
 - 10 ... annat
- B öppet svar

- 1 Stämmer mycket bra
- 2 Stämmer ganska bra
- 3 Stämmer ganska dåligt
- 4 Stämmer mycket dåligt
- 5 Ej aktuellt
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Uppföljning och utvärdering

Q10. Har ni på skolan (rektor och lärare/arbetslag) de senaste åren följt upp och/eller utvärderat hur resurserna använts i er grundskola (t.ex. hur elever i behov av särskilt stöd får sina behov tillgodosedda, hur skolans resultat förhåller sig till de resurser som kommunen tilldelat)?

- 1 Ja genom diskussioner
- 2 Ja genom utredningar som resulterat i skriftlig rapport
- 3 Annat
- 4 Nej (gå direkt till fråga 12)
- 8 Vet inte (gå direkt till fråga 12)
- 9 Vill ej svara (gå direkt till fråga 12)

Q11. Hur väl tycker du att följande påstående stämmer? Utvärderingar av hur resurserna använts i min grundskola har fått betydelse för hur resurserna kommer att användas efterföljande år

- 1 Stämmer mycket bra
- 2 Stämmer ganska bra
- 3 Stämmer ganska dåligt
- 4 Stämmer mycket dåligt
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Q12. För du en dialog med nämnd eller förvaltning om hur resurserna fördelade till din grundskola påverkar dina elevers resultat?

- 1 Ja, regelbundet
- 2 Ja, sällan
- 3 Nej, inte alls (intervjun avslutas)
- 8 Vet inte (intervjun avslutas)
- 9 Vill ej svara (intervjun avslutas)

Q13. Hur väl tycker du att följande påstående stämmer? Min dialog med nämnd eller förvaltning har betydelse för resurstilldelningen till min grundskola kommande år

- 1 Stämmer mycket bra
- 2 Stämmer ganska bra
- 3 Stämmer ganska dåligt
- 4 Stämmer mycket dåligt
- 8 Vet inte
- 9 Vill ej svara

Alla elever ska få så goda förutsättningar som möjligt att nå skolans mål. Men elever är olika och därför måste fördelningen av resurser anpassas till deras och skolans förutsättningar. Det innebär att resurserna inte kan fördelas lika mellan skolorna.

Den här rapporten visar att merparten av landets 50 mest segregerade kommuner i sin resursfördelning för år 2011 tar hänsyn till strukturella skillnader mellan grundskolor. Och rektorerna i dessa kommuner tycker att deras handlingsutrymme är stort vad gäller att fördela och använda resurser. En medveten och aktiv uppföljning av resursfördelningen, både på kommunal nivå och på skolornivå, kan få stor betydelse för hur effektiv fördelningen blir i kommunerna.

Förhoppningen är att rapporten ska kunna fungera som ett underlag i kommuner och skolor för diskussion och utveckling av principerna för resursfördelning samt av uppföljning och utvärdering av hur resurser fördelas och används.

Skolverket

www.skolverket.se