

Kommunernas resurs- fördelning till grundskolor



Kommunernas resurs- fördelning till grundskolor

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: 13:1339
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-391-SE

Grafisk produktion: Matador Kommunikation AB
Omslagsfoto: Leif Johansson/BILDARKIVET.se
Tryck: Elanders Sverige AB
Upplaga: 1000 ex

Stockholm 2013

Förord

Utbildningen i den svenska skolan ska vara likvärdig. Resurser som tilldelas skolan ska vara anpassade till elevers olika behov och förutsättningar. En framgångsrik resursfördelning lyckas med att fördela resurser till de områden och skolor som behöver dem mest, att göra utbildningen likvärdig och att få fler elever som når grundskolans mål. Syftet med denna rapport är att ge en fördjupad bild av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala och fristående skolor.

Studien är en fördjupning av Skolverkets rapport *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv* från 2011. Skolverket har på uppdrag av regeringen genomfört analyser inom flera olika områden. I en särskild enkät för den här studien har Skolverket ställt frågor till 50 kommuner om vilka ekonomiska resurser som tilldelas enskilda grundskolor inom dessa kommuner. Studien bygger också på Skolverkets nationella statistik samt på data som har samlats in i samband med andra studier.

Rapporten har tagits fram av Henrik Bengtsson, Anders Fredriksson, Anna Mannikoff, Hedvig Modin och Mattias Sjöstrand på Skolverket. Samråd har skett med Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm, september 2013

Anna Ekström
Generaldirektör

Henrik Bengtsson
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning.....	6
1 Inledning	10
Bakgrund	10
Uppdraget	12
Studiens genomförande	13
2 Resursfördelningens utgångspunkter.....	18
Stor variation i kostnader mellan kommunerna	18
Den kommunala organisationen kan påverka den slutgiltiga resurstilldelningen	20
Likartade kriterier för fördelning av socioekonomiskt strukturtillägg	21
Strävan efter likvärdighet, ökad måluppfyllelse och ändamålsenliga system	22
3 Skolornas tilldelning av socioekonomiskt strukturtillägg	26
Kommunerna har olika redovisnings- och uppföljningssystem.....	26
Allt fler kommuner fördelar ett socioekonomiskt strukturtillägg	27
Stora skillnader i storleken på det socioekonomiska strukturtillägget	27
Svag koppling mellan skolsegregation och en kompensatorisk resursfördelning	28
Differentieringen samvarierar delvis med storleken på det socioekonomiska strukturtillägget	30
4 Användning av lärarresurser i skolorna.....	34
Ju sämre socioekonomiska förutsättningar på skolan desto högre är lärartätheten	34
Kommuner med stora skillnader mellan skolor kompenserar mer	35
Det kompensatoriska inslaget ökar.....	36
5 Tilläggsbelopp till fristående skolor	40
Nya bidragsregler	40
Fristående och kommunala skolor ansöker om tilläggsbelopp på samma sätt	41
Tilläggsbeloppens storlek varierar mellan kommunerna	42
Antalet överklaganden om tilläggsbelopp har ökat	43
6 Diskussion och slutsatser	46
Studiens huvudsakliga resultat.....	46
Varför ser kommunernas resursfördelning ut som den gör?.....	49
Skolverkets bedömning.....	51
Referenser	58
Bilaga: Redovisningar per urvalskommun	62

Sammanfattning

Sammanfattning

Det kommunala ansvaret för skolans resurser har gällt sedan år 1991 då ett nytt statsbidragssystem infördes. Från 1993 ökade kommunernas handlingsfrihet i fråga om skolornas resurstilldelning ytterligare när det så kallade sektorsbidraget avskaffades. Denna handlingsfrihet återspeglar ett viktigt motiv bakom kommunaliseringen av skolan, nämligen att skolans organisering och finansiering ska kunna anpassas efter lokala förutsättningar och behov. Resursfördelningen blir ett medel för att nå målet att alla elever i skolan ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Frågan om vad som är en tillräcklig fördelning av resurser efter skolornas och elevernas förutsättningar är emellertid svår att besvara. Alla delar i ett resursfördelningssystem behöver studeras sammantaget och, inte minst, hur resurserna används och omvandlas till kvaliteter i klassrumsarbetet. Här spelar det en stor roll hur lärarkompetenserna fördelas efter de behov som finns i skolorna. Skolans resurser måste också ses i ett bredare sammanhang av social service i kommunerna. Utan att ta hänsyn till vilka resurser skolans närområde har kan det bli missledande att enbart studera skolan och skolans resurser. Vilka åtgärder som vidtas för att minska skolsegregationen, vid sidan av dem som kompenserar för segregationens negativa effekter, är också något som påverkar hur resurserna till skolorna styrs. Sammantaget gör därför Skolverket bedömningen att det knappast är möjligt att på empirisk väg identifiera det för alla kommuner effektivaste resursfördelningssystemet. Kommunerna i landet ser olika ut och har olika strukturella förutsättningar. De gör olika prioriteringar och ska hantera en politisk opinion. Kommunerna fördelar därför resurserna på olika sätt. Det optimala sättet att fördela resurser på, med avseende på likvärdighet och studieresultat, formas av kommunen själv.

Studien visar också att det finns stora variationer mellan kommuner i fråga om tilldelning av resurser till skolverksamheten och fördelning av resurser mellan skolor. Det gäller bland annat hur mycket resurser kommunerna totalt satsar på grundskolan och hur stor del av resurserna som fördelas efter skolornas förutsättningar. Olikheterna mellan kommunerna i fråga om resursfördelning måste betraktas som en såväl väntad som önskad konsekvens av rådande styrsystem i skolan.

Kommunens skolsegregation, med avseende på socioekonomiska skillnader, förklarar dock endast i begränsad omfattning hur mycket en kommun kompenserar skolor med sämre förutsättningar. Det gäller både de ekonomiska resurser som fördelas efter socioekonomiska kriterier och fördelningen av lärarresurser. På kommunnivå kan skillnaderna i hur mycket som totalt sett satsas på grundskolan inte alls förklaras av hur skolsegregerad kommunen är, eller av andelen elever i åtgärdsprogram. Andra typer av faktorer tycks vara viktigare

för att förklara hur resurserna anpassas efter skolornas förutsättningar. Det väcker i sin tur frågor som är kopplade till elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet.

En förutsättning för att resurserna inom skolan ska kunna fördelas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är aktiva och medvetna kommuner, både i fråga om fördelningen av resurser, i uppföljningen av hur resurserna används och vilken effekt de får för likvärdigheten. I den här studien framgår att kommunerna över tid har ökat anpassningen av resurserna till skolornas socioekonomiska förutsättningar. Skolsegregerade kommuner anpassar resurserna i större utsträckning än mindre segregerade kommuner. Det tyder på en ökad medvetenhet i kommunerna vad gäller att försöka kompensera för skolornas olika förutsättningar, att följa upp den fördelning som görs och genomföra de förändringar som arbetet med uppföljningen påkallar. Men fortfarande är fördelningen av resurser utifrån skolornas socioekonomiska förutsättningar liten, i förhållande till de kraftfulla insatser som Skolverket menar behövs för att förstärka likvärdigheten i skolan.¹

Skolverket anser att det är angeläget att kommunerna i ännu större omfattning än idag följer upp hur resurserna fördelas och används inom varje skola samt analyserar hur fördelningen påverkar måluppfyllelsen så att resursfördelningen kontinuerligt kan anpassas till de behov som finns.

1 Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 7–9.

1

Inledning

1 Inledning

Bakgrund

Utbildningen i den svenska skolan ska vara likvärdig.² I grund- och gymnasieskolans läroplaner framgår att likvärdigheten dock inte innebär lika resurser till alla elever.³ Resursfördelningen är ett medel för att nå målet att alla elever i skolan ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det betyder att resursfördelningen ska vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar.

Staten anger skolans mål. Det är kommunerna och de enskilda huvudmännen som är ansvariga för hur målen ska nås och avgöra vilka organisatoriska och finansiella resurser som krävs för att skolan ska kunna leva upp till de nationella målen. Frågan om vilka resurser som tillförs skolan, och hur resurserna fördelas till verksamheterna, är alltså i första hand en angelägenhet för huvudmännen. Det gäller i synnerhet landets kommuner som ska finansiera sina kommunmedborgares grundskoleutbildning. Det kommunala ansvaret för skolans organisering och finansiering skapar samtidigt förutsättningar för kommunerna att utforma resurstilldelningen till skolan, och resursfördelning mellan skolorna, på olika sätt.

Hur handskas kommunerna med ansvaret för finansieringen av skolan? Skolverket har i två tidigare rapporter studerat hur landets kommuner fördelar ekonomiska resurser till grundskolan. I en rapport från 2009, *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, konstaterar Skolverket utifrån resultat från tidigare forskning inom området, att ekonomiska resurser har betydelse för elevernas resultat.⁴ Särskilt betydelsefulla är resurserna för yngre elever och för elever med mindre gynnsam socioekonomisk familjebakgrund. Sambandet är dock inte enkelt och entydigt. Rapporten understryker att resurser är en förutsättning för skolans verksamhet, men det är hur resurserna används som avgör om resurser kan omsättas till likvärdighet och kvalitet i undervisningen. Rapporten visar också att principerna för resursfördelningen skiljer sig åt mellan olika typer av kommuner. I kommuner som är mer segregerade var det vanligare att grundresursen (med ett fast belopp per elev) kompletterades med en socioekonomiskt baserad tilläggsresurs. Likaså var tilläggsresursens andel av budgeten i regel större i dessa kommuner.

År 2011 fick Skolverket regeringens uppdrag att med utgångspunkt i 2009 års rapport genomföra en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina

2 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

3 Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, s. 8, Skolverket (2011), *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola*, s. 6.

4 Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, s. 86.

resurser till kommunala grundskolor.⁵ Skolverket skulle beskriva vad resurserna används till, vilka befogenheter rektorer har för att besluta över resursfördelningen på skolnivå samt lyfta fram framgångsrika exempel som andra kommuner kan dra nytta av. Uppdraget redovisades i rapporten *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*.⁶

I rapporten redovisar Skolverket resultat från en enkät ställd till cirka 350 grundskolerektorer i 50 av landets mest bostadssegregerade kommuner. Nästan samtliga av de tillfrågade rektorerna upplevde att handlingsutrymmet var stort för att besluta om resursernas fördelning på skolnivå, givet de ekonomiska ramarna. En majoritet av rektorerna upplevde dessutom att kommunens resursfördelningssystem tog god hänsyn till att skolorna har olika behov. Skolverket konstaterar i rapporten att kommunerna har olika förutsättningar och att principerna för resursfördelningen bör anpassas därefter. Skolverket betonade, grundat på en analys av rektorernas syn på sin dialog med skolnämnd och skolförvaltning, betydelsen för kommunerna av att bedriva ett aktivt och medvetet uppföljningsarbete av resursfördelningen. Bedömningen som Skolverket gjorde var att den rimligaste vägen till en effektiv resursfördelning är att kommunen som huvudman, utifrån de lokala förutsättningarna, formar och följer upp sitt resursfördelningssystem.

I de två tidigare rapporterna påvisade Skolverket den komplexitet som finns när det gäller att försöka koppla kvantitativa data på ekonomiska resurser till kvaliteten på undervisningen och till elevernas studieresultat. Fördelningen av resurser är dock ett viktigt styrmedel för kommunerna. Det är självklart att skolsystemet behöver ekonomiska och personella resurser, och det finns studier av svenska förhållanden som pekar på positiva effekter av resurser.⁷ Hur stor betydelse ekonomiska resurser har för elevers studieresultat är emellertid omdebatterat inom litteratur och forskning på området, och sambandet mellan resurser och resultat har varit ifrågasatt.⁸ Effekten på elevernas resultat beror i hög grad på hur resurserna används och vad som händer i klassrummet. Sammantaget ger forskningen på området inga entydiga svar på sambandet mellan resurser och resultat.

Att kopplingen mellan resurser och resultat inte är självklar illustrerar till exempel det faktum att den svenska skolan har tillförts ökade ekonomiska resurser under det senaste decenniet, samtidigt som internationella studier

5 Regeringsbeslut U2011/4380/S. *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till kommunala skolor*.

6 Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*.

7 Se t.ex. IFAU (2007), *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?*, IFAU (2012), *Långsiktiga effekter av mindre klasser*, Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, s. 160–200.

8 Se t.ex. Hanushek, E.A. (2000), *Evidence, Politics and the Class Size Debate*, PISA (2009), *Results: What Makes a School Successful?*.

visar på sjunkande resultat för elever i den svenska grundskolan. Den generella effekten av till exempel lärartäthet är också alltför svag för att kunna förklara stora förändringar i elevernas resultat.⁹ En annan försvårande omständighet i studier av betydelsen av ekonomiska resurser är att eventuella insatser kan ha långsiktiga effekter, vilket gör dem svåra att utvärdera. Forskningsresultaten ger inte heller någon detaljerad vägledning till hur en kommun ska gå till väga för att konstruera den optimala resursfördelningsmodellen.

I kommunernas arbete för en ökad måluppfyllelse och förbättrade kunskapsresultat i skolan är det viktigt att resurser styrs så att elevernas behov tillgodoses, inte minst tidigt i deras skolgång, samt att resurserna riktas till skolor och elever med mindre gynnsamma förutsättningar. Resursfördelningen ska med andra ord vara kompenserande mellan skolor med olika förutsättningar, och mellan elever med olika behov. Skolverket konstaterar att alla delar i en behovsanpassad resursfördelning är angelägna att identifiera för att påvisa resursers effekt på studieresultaten. De analyser som görs i denna rapport, med fokus på vissa delar av kommunernas resursfördelning, ska ses mot denna bakgrund.

Uppdraget

Skolverket fick i slutet av 2012 regeringens uppdrag att genomföra ytterligare en fördjupad studie av hur kommunerna fördelar sina resurser till kommunala och fristående grundskolor.¹⁰ Enligt uppdraget ska Skolverket med utgångspunkt i det urval av kommuner som gjordes i rapporten *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv* beskriva hur skolhuvudmän och enskilda skolor anpassar resursfördelningen till elevernas olika behov. I uppdraget står att studien ska svara på följande frågeställningar och genomgående redovisa svaren per kommun:

1. Hur stor är kommunens totala fördelning till grundskolan?
2. Vilka kriterier används vid den behovsanpassade resurstilldelningen?
3. Vad är orsaken till att man använder den valda resursfördelningsmodellen?
4. Hur stor del av resurserna till grundskolan fördelas utifrån skolornas behov?
5. Hur ser förhållandet ut mellan skolornas förutsättningar och deras resurstilldelning?
6. Hur ser förhållandet ut mellan skolornas resurstilldelning och vad dessa resurser används till?

9 Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*, s. 165–177

10 Regeringsbeslut U2012/5830/S. *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till grundskolor*.

7. Hur tillämpar kommunerna bestämmelserna om tilläggsbelopp till fristående skolor?
8. Vilka resursfördelningssystem, eller delar av dem, kan anses vara effektiva eller ineffektiva i förhållande till elevernas kunskapsresultat?

Studiens genomförande

Studien omfattar landets samtliga 290 kommuner. Men i flera av analyserna ingår endast 50 så kallade urvalskommuner. Skolverket har valt dessa 50 kommuner eftersom de ingick i Skolverkets tidigare studier från 2009 respektive 2011. Urvalet är också det som regeringen i uppdraget anger att Skolverket ska studera i rapporten. I 30 av urvalskommunerna genomförde Skolinspektionen under 2012 kvalitetsgranskningar av kommunernas resursfördelning. Det betyder att det finns förhållandevis god tillgång på data om resursfördelningen för just dessa kommuner men också möjligheter att göra jämförelser över tid. Data tillåter dock inte alltid att kommunerna kan jämföras med varandra. Det beror bland annat på att kommunerna redovisar skolornas resurser på olika sätt och att inte alla uppgifter kan fås på skolnivå. Uppgifter per kommun redovisas inte genomgående i rapporten av dessa skäl.¹¹

De 50 urvalskommunerna kan räknas till landets mest bostadssegregerade kommuner.¹² De studerades särskilt i Skolverkets rapport från 2011, för att då analysera resurstilldelningen på kommunal nivå och skolnivå. Men bostadssegregation som urvalskriterium har begränsningar när det gäller att undersöka hur kommunerna anpassar sin resurstilldelning till skolornas och elevernas förutsättningar. För att få ett i detta sammanhang mer relevant mått på segregation mellan skolor har Skolverket, för denna studies räkning, tagit fram uppgifter över skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå mellan landets skolor. Uppgifterna är hämtade från 2011. Att Skolverket valt föräldrarnas utbildningsnivå som indikator på segregation mellan skolor beror på att det är en faktor som tidigare studier visat har ett mycket starkt samband med elevers måluppfyllelse. Skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå mellan skolor benämns i rapporten som skolsegregation. När segregation diskuteras är det, om inget annat nämns, denna typ av segregation som avses.

Att kommunen har en hög bostadssegregation innebär inte per automatik att skolsegregationen är hög. I urvalskommunerna finns kommuner med både stor och liten skolsegregation. I genomsnitt är dock de 50 urvalskommunernas skolor mer segregerade än skolorna i landets övriga kommuner. Rapporten

11 Bilaga redovisar vilken typ av uppgifter som har kunnat hämtas in från respektive urvalskommun för denna rapport, samt ett urval av data som redovisas per kommun.

12 Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*.

belyser urvalskommunernas resursfördelning både utifrån urvalets generella förutsättningar vad gäller skolsegregation, men också med hänsyn tagen till den variation som finns inom gruppen.

De data som ligger till grund för studien har samlats in med hjälp av i huvudsak tre olika angreppssätt. För det första har Skolverkets statistik över olika delar av kommunernas resursfördelning analyserats, exempelvis kommunernas totala kostnader för grundskolan och lärartätheten i landets skolor. Dessa data finns tillgängliga för samtliga kommuner. För det andra har data om de 50 urvalskommunernas resursfördelning till sina grundskolor samlats in i en särskild enkät. En sådan insamling på skolnivå har Skolverket inte tidigare gjort. Anledningen till att dessa uppgifter samlats in är att Skolverkets nationella statistik endast innehåller uppgifter på kommunnivå och därför inte säger något om hur kommunerna fördelar resurserna till skolor inom kommunen. Statistiska Centralbyrån (SCB) har genomfört enkätundersökningen på uppdrag av Skolverket. För det tredje har data hämtats från dels de tidigare nämnda kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomfört, dels från en studie om hur landets kommuner tillämpar bestämmelserna om tilläggsbelopp till fristående skolor som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört.¹³

I rapporten studeras inte sambandet mellan kommunernas resursfördelning och skolors eller elevers resultat. Det hänger samman med tidigare nämnda metodologiska svårigheter att genomföra den typen av analyser. I rapporten är det istället utgångspunkterna för resursfördelningen som studeras, hur resursfördelningen är utformad och hur resurserna anpassas till skolornas förutsättningar. Dessa aspekter av resursfördelningen är viktiga eftersom de sätter ramarna för möjligheten att ge alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Då det i rapporten talas om skolornas förutsättningar ska det förstås som de villkor som formas av elevernas behov på respektive skola. Elevernas genomsnittliga behov mäts huvudsakligen i studien genom skolans elevsammansättning avseende föräldrarnas utbildningsbakgrund. Men detta mått fångar inte upp alla behov på skolorna. Behoven ser olika ut och det finns en mängd insatser som kan genomföras för att tillgodose dem. Det kan gälla till exempel individriktade åtgärder (såsom åtgärdsprogram för en elev) eller ekonomiskt stöd till en verksamhet (såsom extra resurser till skolor med ett litet antal elever).

Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 analyseras hur stor kommunernas totala fördelning till grundskolan är. Kapitlet beskriver också vilka kriterier som kommunerna använder när de behovsanpassar resurstilldelningen

13 Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*.

samt vilka motiv som kommunerna har till de resursfördelningsmodeller som de antagit. Kapitel 3 undersöker hur stor del av resurserna till grundskolan som fördelas utifrån skolornas förutsättningar och hur förhållandet ser ut mellan skolornas förutsättningar och deras resurstilldelning. Kapitel 4 besvarar frågan hur resurser används genom en analys av hur lärarresurserna är fördelade mellan skolor. Kapitel 5 redovisar resultat från en enkät som ställts till landets samtliga kommuner om hur kommunerna hanterar tilläggsbeloppet till fristående skolor. Kapitel 6 sammanfattar och diskuterar studiens centrala resultat. Därutöver lyfter kapitlet fram ett antal slutsatser som Skolverket drar på grundval av denna och andra studier, och hur Skolverket ser på förutsättningarna att skapa effektiva resursfördelningssystem i landets kommuner.

Samråd

I inledningen av arbetet med denna studie, och inför insamlingen av uppgifter om hur resurser fördelas från kommunerna, förde Skolverket samtal i fyra kommuner med ekonomichefer, verksamhetschefer samt övriga personer insatta i kommunernas resursfördelningssystem. Syftet var att få en uppfattning om vilken statistik som var lämplig att efterfråga i en enkät ställd till urvalskommunerna, och vilka möjligheter det skulle finnas för kommunerna att ta fram olika typer av uppgifter. Samråd och diskussioner om insamlingen ägde därutöver rum med SKL i enlighet med förordning (SFS 1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. I enlighet med regeringsuppdraget har samråd om uppdragets genomförande också skett med Skolinspektionen och SKL.

2

Resursfördelningens utgångspunkter

2 Resursfördelningens utgångspunkter

I följande kapitel beskrivs resursfördelningens utgångspunkter, i ett första steg där budget läggs för grundskolan och i nästa steg då resurserna ska fördelas ut till skolorna. Frågorna som besvaras i kapitlet är hur stor kommunens totala fördelning till grundskolan är, vilka kriterier som används vid den behovsanpassade fördelningen, samt vad orsaken är till att kommunen använder den valda resursfördelningsmodellen.

Kommunernas totala resursfördelning till grundskolan redovisas med hjälp av Skolverkets statistik, med fokus på undervisningskostnader och totala kostnader per grundskoleelev i landets samtliga kommuner för åren 2009–2011. Kriterierna för och urvalskommunernas egna motiv till deras behovsanpassade resurstilldelning, det vill säga den tilldelning som grundas på skolornas socioekonomiska strukturer, redovisas genom en analys av Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapporter. Dessa avser de 30 kommuner som ingått i granskningarna av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter. Samtliga 30 kommuner ingår i det urval om 50 kommuner som Skolverket tagit fram.

Stor variation i kostnader mellan kommunerna

För att få ett grepp om hur mycket resurser kommunerna ger till grundskolan har Skolverkets statistik om kommunernas kostnader för grundskolan analyserats. Den avser samtliga kommuner i landet. Skolverkets analyser visar att den genomsnittliga totala kostnaden per elev mellan åren 2009 och 2011 var cirka 87 000 kronor per år. Kostnaderna för enbart undervisning utgjorde cirka 50 procent av den totala kostnaden för grundskolan. Det finns samtidigt betydande skillnader i de kostnader som kommunerna har för grundskolan. Den genomsnittliga totalkostnaden under perioden varierade mellan 69 000 och 121 000 kronor per elev och år. Det betyder att det skiljer omkring 52 000 kronor per elev och år mellan den kommun som hade högst och den som hade lägst kostnad. Förortskommuner till storstäderna och till de större städerna hade lägst totala kostnader för grundskolan, i genomsnitt drygt 80 000 kronor per elev och år under 2009–2011. Högst kostnader hade glesbygdskommuner, i genomsnitt cirka 99 000 kronor per elev och år.

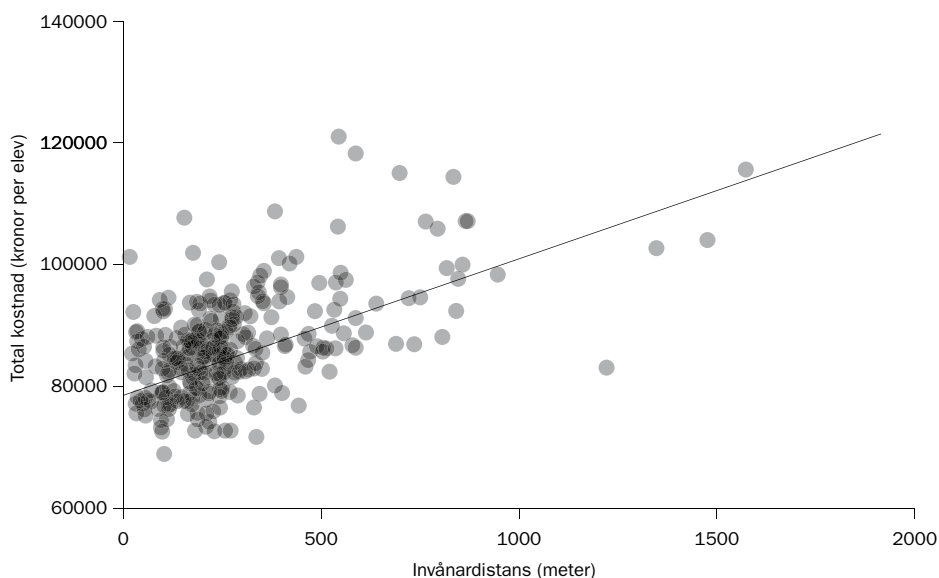
Orsaker till kostnaderna måste sökas inom respektive kommun

Variationen mellan kommunernas kostnader för grundskolan väcker flera frågor kopplade till elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. En viktig fråga är om elevernas behov påverkar kommunernas totala kostnader och kostnader för undervisningen. Analysen visar att det inte finns något samband

mellan kommunernas kostnader för grundskolan och andelen elever som inte nått målen i alla ämnen eller andelen elever som är i åtgärdsprogram.¹⁴ Där-
emot finns det ett positivt samband mellan kommunernas kostnader och andelen elever med särskilt stöd, det vill säga ju större andel elever med särskilt stöd i kommunen, desto högre tenderar kostnaderna att vara. Andelen elever som får särskilt stöd kan dock enbart förklara omkring fyra procent av variationen i kostnaderna för undervisningen. Det finns inte någon koppling mellan hur skolsegregerad kommunen är och hur många kronor som satsas per elev.

Kommunernas kostnader för grundskolan påverkas främst av strukturella faktorer. En sådan faktor är invånardistansen. Den är ett mått på befolkningstätheten i ett område, beräknat efter genomsnittligt fysiskt avstånd mellan invånare. Detta mått fångar skillnader som finns mellan kommunerna vad gäller de förutsättningar som glesbygd har i jämförelse med tätare befolkade områden, till exempel kostnader för små skolor och längre skolskjutsar. Figur 1 illustrerar sambandet mellan invånardistansen och kommunernas totala kostnader för grundskolan.

Figur 1. Sambandet mellan genomsnittlig invånardistans och kommunernas totala kostnader för grundskola. Genomsnitt 2009–2011 för samtliga kommuner.



¹⁴ Skolverket har i första hand använt så kallad regressionsanalys (OLS) för att undersöka sambandet mellan kommuners kostnader och olika egenskaper hos kommunerna.

Analysen visar att ju längre det är mellan invånarna i kommunen desto högre tenderar kostnaderna att vara för grundskolan totalt.¹⁵ Invånardistansen kan ensam förklara 30 procent av variationen i kommunernas totala kostnader och 20 procent av variationen i kostnaderna för enbart undervisningen. Andra strukturella variabler (till exempel kommunernas finansiella soliditet, skattesatsen i kommunen samt kommunens resultat i kronor per invånare) förklarar omkring 16 procent av variationen i kommunernas totala kostnader, men enbart fyra procent av variationen i kostnader för undervisningen. De strukturella variablerna visar sig alltså spela större roll för kostnaderna än elevernas olika behov.

Sammantaget kan drygt 30 procent av de totala kostnaderna förklaras av elevernas behov och strukturella variabler. Motsvarande andel för kommunernas kostnader för undervisningen är drygt 20 procent. Detta lämnar 70 respektive 80 procent av variationen i kostnaderna oförklarad. Att en så pass liten del av kommunernas kostnader hänger samman med systematiskt förekommande egenskaper hos kommunerna betyder att orsaker till kommunernas kostnader i hög grad måste sökas inom respektive kommun.

Den kommunala organisationen kan påverka den slutgiltiga resurstilldelningen

Beskrivningen ovan har handlat om det första steget i kommunernas resursfördelning till grundskolan. Nedan beskrivs det efterföljande steget i resursernas fördelning, det som sker på skolförvaltningsnivå. Förvaltningens resursfördelning kan i sin tur ske på olika nivåer, vilket kan påverka vilka resurser som slutligen tilldelas skolorna. Skolinspektionen genomförde under 2012 kvalitetsgranskningar av kommunernas resursfördelning i 30 av de 50 urvalskommunerna.¹⁶ I granskningsrapporterna framgår att kommunerna fördelar resurser från kommunfullmäktige till grundskolan via en ansvarig nämnd.¹⁷ I 19 av de 30 granskade kommunerna fördelar nämnden resurser direkt ut till verksam-

15 Det samma gäller för sambandet mellan invånardistans och undervisningskostnader.

16 Skolinspektionen (2013), *Kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*, samt övriga uppgifter hämtade från Skolinspektionen. Granskningsrapporterna kan laddas ned från <http://siris.skolverket.se/apex/?p=SIRIS:78:0::NO>. Skolinspektionen valde ut kommunerna för granskning från Skolverkets 50 urvalskommuner. 20 kommuner valdes bort för granskning då de under granskningsperioden skulle vara föremål för Skolinspektionens regelbundna tillsyn eller för något annat kvalitetsgranskningsprojekt. De 30 kommuner som granskats är relativt representativa för de 50 urvalskommunerna. Tre av de mest skolsegregerade kommunerna i urvalet (Stockholm, Göteborg och Botkyrka) kvalitetsgranskades dock inte av Skolinspektionen.

17 I en av dessa kommuner fördelas resurserna för undervisning direkt från kommunfullmäktige till varje skola.

heterna. I resterande 11 kommuner sker fördelningen via en eller flera kommundelsnämnder, geografiskt avgränsade områden eller rektorsområden. Vid en sådan organisering sker fördelningen av resurser stegvis, och olika principer för fördelningen kan tillämpas för varje steg. Oavsett om resurserna till skolorna fördelas från central kommunal nivå eller via ett område inom kommunen så kan delar av resurserna behållas centralt respektive på områdesnivå. Sådana resurser finansierar till exempel skolornas lokalkostnader, skolmåltider, gemensamma resursteam eller centrum för stödinsatser av olika slag.

Hur kommunerna är organiserade kan alltså påverka resursfördelningen och den slutliga tilldelningen av resurserna. De kriterier som kommunerna anger för till exempel tilldelningen av resurser efter skolornas socioekonomiska förutsättningar behöver inte nödvändigtvis vara de kriterier som slutligen styr vilka resurser skolorna får. Nedan beskrivs de centrala principer som kommunerna enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskningar tillämpar vid fördelningen av denna typ av resurs. I fortsättningen benämns resursen i denna rapport som ett socioekonomiskt strukturtillägg. För det första tar resursen hänsyn till skolornas strukturella förutsättningar, som bestäms av skolornas elevsammansättning. För det andra är det vanligt att den fördelas som ett tillägg till den grundresurs som varje skola och elev tilldelas.

Likartade kriterier för fördelning av socioekonomiskt strukturtillägg

De kommuner som Skolinspektionen kvalitetsgranskat fördelar resurser på ett tämligen likartat sätt efter socioekonomiska kriterier.¹⁸ Gemensamt för de kommuner som vid Skolinspektionens granskningstillfälle betalade ut ett socioekonomiskt strukturtillägg var faktorn föräldrarnas utbildningsnivå. Utbildningsfaktorn räknas fram på olika sätt i kommunernas resursfördelningsmodeller, till exempel utifrån andelen elever vars föräldrar har utbildningsnivå motsvarande grundskola eller gymnasienivå, eller andelen elever vars föräldrar inte har eftergymnasial utbildning.

Flera kommuners modeller tar även hänsyn till om eleven och/eller föräldrarna har utländsk bakgrund. Liksom föräldrarnas utbildningsnivå definieras denna faktor på olika sätt inom kommunerna, till exempel som andel elever födda utomlands, andel elever födda i Sverige med båda föräldrar födda

¹⁸ Den vanligaste utgångspunkten för kommunernas resursfördelning efter socioekonomiska kriterier är de bakgrundsvariabler som ingår i SALSA. SALSA-modellen är en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygresultat. Kommunernas och skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygresultaten sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer. Bakgrundsfaktorerna är föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever födda i Sverige med utländsk bakgrund, andelen elever födda utomlands och fördelningen mellan pojkar och flickor.

utomlands, andel elever med någon förälder med utländsk härkomst, andel elever födda utomlands och/eller två föräldrar som är födda utomlands eller andel elever med utomnordisk bakgrund. Det förekommer också att kommunerna tar hänsyn till andelen elever som nyligen invandrat till Sverige.

Exempel på andra faktorer som inkluderas i kommunernas socioekonomiska strukturtillägg är andel pojkar/flickor, andel familjer med försörjningsstöd, hur många vårdnadshavare eleven bor med, samt förekomst av samtaxering. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar visar till exempel att fem av de 30 kommunerna använder uppgifter om någon form av försörjningsstöd i sina modeller. Tre kommuner tar hänsyn till elevernas familjesammansättning, det vill säga antalet vårdnadshavare. Det finns även exempel där lärartjänster fördelas ut till skolorna utifrån skolornas socioekonomiska elevsammansättning.

Definitioner och viktningen av de socioekonomiska kriterierna varierar

De kommuner som Skolinspektionen granskat fördelar alltså resurser på ett tämligen likartat sätt efter socioekonomiska kriterier. Men det finns en variation i hur stora resurserna är som avsätts för fördelningen och hur de faktorer som används som kriterier för fördelningen viktas sinsemellan. Kvalitetsgranskningarna visar att andelen resurser som fördelas utifrån socioekonomiska kriterier varierar mellan noll och 20 procent av grundskolebudgeten i de 30 kommunerna. Flera kommuner har ökat vikten av faktorn föräldrarnas utbildningsnivå relativt övriga faktorer. Föräldrarnas utbildningsnivå ligger till grund för som mest 80 procent av det totala socioekonomiska strukturtillägget. I cirka hälften av de granskade kommunerna med ett socioekonomiskt strukturtillägg utgör den 50 procent eller mer. Skolinspektionen noterar att faktorn elever födda utomlands har fått en större tyngd i modellerna, på bekostnad av den definitionsmässigt mer breda faktorn utländsk bakgrund. Resursfördelningsmodellerna är emellertid inte alltid baserade på kvantitativa mått. Det förekommer i varierande grad, bland de granskade kommunerna, mer kvalitativt baserade bedömningar av hur resurserna ska fördelas. Det kan till exempel handla om att en dialog förs mellan rektorerna om skolornas behov, som sedan utgör ett underlag för kommunens beslut om fördelning.

Strävan efter likvärdighet, ökad måluppfyllelse och ändamålsenliga system

I Skolinspektionens kvalitetsgranskningar framkommer hur kommunerna tänkt inför valet av resursfördelningsmodell. För kommuner som identifierar olikheter och skilda förutsättningar mellan skolor är den grundläggande orsaken till fördelningsmodellen att man vill prioritera skolor i till exempel utsatta områden. I dessa områden vill kommunerna ge bättre förutsättningar för eleverna att nå de nationella målen.

Flera kommuner anger att man inom kommunen har analyserat vad som påverkar resultaten, och att man har ambitionen att uppväga de skillnader som finns i de faktorer som identifierats som betydelsefulla för elevernas måloppfyllelse. Det kan göras utifrån de samband mellan elevernas bakgrundsfaktorer och resultat som forskning på området identifierat, egna resultatanalyser eller andra former av uppföljning. Flera av de 30 kommunerna nämner just högre måloppfyllelse som ett tydligt skäl till varför de väljer att fördela resurser på ett visst sätt.

Det finns även kommuner som lyfter fram viljan att förbättra ett tidigare system som bakgrund till valet av resursfördelningsmodell. Det finns exempel på kommuner som såväl lagt till, som tagit bort faktorer ur resursfördelnings-systemet. En kommun valde till exempel efter en utvärdering att utesluta faktorn utländsk bakgrund ur kommunens resursfördelningsmodell, då det särskilda stödet till målgruppen ansågs ha tillgodosetts genom andra åtgärder. Motiv till en förändring kan också vara att den centrala förvaltningsnivån i kommunen vill få en ökad kontroll av fördelningen mellan skolorna.

3

**Skolornas tilldelning
av socioekonomiskt
strukturillägg**

3 Skolornas tilldelning av socioekonomiskt strukturtillägg

Föregående kapitel har behandlat övergripande drag i kommunernas resursfördelning till skolan. Det väcker frågor om hur stora resurser den enskilda skolan får från kommunen och hur de tilldelade resurserna samvarierar med skolornas förutsättningar. I detta kapitel koncentreras analysen till den del av resursfördelningen som styrs av skolornas förutsättningar vad gäller elevernas socioekonomiska bakgrund. Två av rapportens frågeställningar besvaras i detta kapitel: Hur stor del av resurserna fördelas utifrån skolornas behov? Hur ser förhållandet ut mellan skolornas förutsättningar och deras resurstilldelning?

Uppgifter om hur stora resurser varje skola får och hur de kommunala skolorna använder resurserna finns inte i Skolverkets statistik. Skolverket har i en enkät samlat in uppgifter från urvalskommunerna om skolornas tilldelning av ekonomiska resurser och de kommunala skolornas kostnader. Kostnaderna för fristående skolor har hämtats från Skolverkets statistik avseende år 2011.

Kommunerna har olika redovisnings- och uppföljningssystem

I samband med den ovan nämnda insamlingen av uppgifter blev det tydligt att kommunerna har påfallande olikheter i sina egna ekonomiska uppföljningssystem. Alla kommuner kan inte alltid koppla resurserna och kostnaderna till enskilda skolor. En orsak till det är att kommunernas resurstilldelning ofta är verksamhetsövergripande. Det är till exempel inte alltid möjligt att beräkna hur personalen fördelat sin tid och sina tjänster på de olika skolorna i en kommun. En annan orsak är att tilldelning och uppföljning av hur resurserna använts inte alltid sker från central nivå i kommunerna, som diskuterats i kapitel 2. Sammantaget är det alltså svårt för kommunerna att redovisa uppgifter som är jämförbara mellan skolorna.

De uppgifter om kostnader som av den centrala förvaltningen i kommunen lämnats till Skolverket för denna studie är delvis beräknade som en schablon för varje skola. Det har därför inte varit möjligt att konsekvent länka dessa kostnader till skolorna, i syfte att avspegla den verksamhet som faktiskt bedrivits på respektive skola. Kostnadsstatistiken i denna rapport ger ett ungefärligt mått på de totala resurserna per skola och kommun, till vilka det socioekonomiska strukturtilläggets storlek relateras.

Allt fler kommuner fördelar ett socioekonomiskt strukturtillägg

Skolverket har i rapporten *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* bedömt att det var en liten andel av skolbudgeten som år 2007 avsattes för fördelning efter socioekonomiska kriterier i landets kommuner.¹⁹ Frågan om vad som är en tillräckligt stor fördelning enligt socioekonomiska kriterier är emellertid svår att besvara. Det beror på hur övriga delar av resursfördelningssystemet i en kommun ser ut och, inte minst, hur resurserna utnyttjas och omvandlas till kvaliteter i och utanför klassrumsarbetet. Ett sätt att bedöma storleken på det socioekonomiska strukturtillägget är att ställa det i relation till hur fördelningen av motsvarande resurser har utvecklats över tid. I rapporten *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv* uppdaterades uppgifterna från år 2007 med uppgifter för år 2011 avseende de 50 urvalskommunerna och deras fördelning av resurser efter socioekonomiska kriterier.

I rapporten framgår det att fler kommuner fördelade resurser efter socioekonomiska faktorer år 2011 än 2007. Tre fjärdedelar av de studerade kommunerna (37 av 50 kommuner) gjorde det 2011, medan motsvarande andel år 2007 var cirka två tredjedelar (30 av 50 kommuner). De kommuner som fördelade resurser via ett socioekonomiskt strukturtillägg år 2011 har i genomsnitt en högre skolsegregation än de kommuner som inte fördelade resurser på detta sätt. Det är alltså vanligare att det finns ett kompensatoriskt inslag i resursfördelningen, mätt som förekomsten av ett socioekonomiskt strukturtillägg, i de kommuner där skolsegregationen är tydlig än i de kommuner som inte är lika segregerade. Antalet kommuner i urvalet som fördelar mer än tio procent av grundskolebudgeten efter socioekonomiska kriterier har också ökat, från 8 kommuner år 2007 till 13 kommuner år 2011. Nästan samtliga av de 13 kommunerna har en skolsegregation som överstiger genomsnittet för urvalskommunerna.

Stora skillnader i storleken på det socioekonomiska strukturtillägget

Skolverket har i en enkät ställd till de 50 urvalskommunerna samlat in uppgifter om skolornas socioekonomiska strukturtillägg och totala kostnader för år 2012, räknat som antal kronor per elev. Av de 38 kommuner som besvarade enkäten, har 31 kommuner ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till

19 Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, s. 87, 90.

skolornas elevsammansättning.²⁰ De flesta kommuner tilldelar både kommunala och fristående skolor ett socioekonomiskt strukturtillägg. Fem kommuner tillämpade dock inte samma fördelningsprinciper för fristående skolor, som för de kommunala skolorna. Uppgifter om tilldelade socioekonomiska strukturtillägg för fristående skolor saknas därför i dessa kommuner.

I de 31 kommuner där det finns ett socioekonomiskt strukturtillägg utgör dessa resurser i genomsnitt sju procent av de totala kostnaderna på skolnivå. Men variationen är stor mellan enskilda skolor. Som mest motsvarar strukturtillägget 38 procent av de totala kostnader som beräknats för respektive skola. I cirka en fjärdedel av de studerade skolorna utgör det socioekonomiska strukturtillägget mer än tio procent av kostnaderna. Skolverket har även analyserat hur stor andel det socioekonomiska strukturtillägget utgör på kommunnivå, genom att beräkna ett medelvärde av skolornas andelar inom respektive kommun. Andelen på kommunnivå varierar mellan 1 procent och 19 procent, med ett genomsnitt på 6 procent av de totala kostnaderna.²¹

Om resurserna som avsätts för ett socioekonomiskt strukturtillägg är stora bör möjligheterna öka för kommunerna att genomföra en kraftfull omfördelning av just dessa resurser. Skolverkets analyser visar också att variationen i det socioekonomiska strukturtilläggets andel av de totala resurserna i viss mån är kopplad till hur segregerade kommunerna är, vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå mellan skolorna. Insamlade data visar att de kommuner som har en skolsegregation som är högre än genomsnittet för de studerade kommunerna avsätter en något större andel (cirka sex procent) av de totala resurserna för ett socioekonomiskt strukturtillägg, än de kommuner som är mindre segregerade (cirka fyra procent). Men variationen är stor mellan enskilda kommuner, även inom dessa båda grupper.

Svag koppling mellan skolsegregation och en kompensatorisk resursfördelning

Resultaten av de analyser Skolverket gjort visar att skillnaden mellan det lägsta och högsta socioekonomiska strukturtillägget per skola varierar från några hundra kronor till mer än 40 000 kronor per elev. För några kommuner når inte det högsta socioekonomiska strukturtillägget upp till det lägsta tillägget i en annan kommun. Sammantaget framstår beloppen som små i förhållande

20 Det motsvarar en andel på 82 procent. I en studie av landets 50 mest befolkningsrika kommuner av Ernst & Young redovisas en andel i samma storleksordning. Ernst & Young (2013), *Hur styr vi bort från dyrt och dåligt? En studie av kommunala resursfördelningssystem till grundskolan*.

21 Resultatet är i linje med det som framgått av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar av kommunernas resursfördelning. I kapitel 2 visades att andelen resurser som fördelas efter socioekonomiska kriterier varierar mellan noll och 20 procent av grundskolebudgeten.

till de kraftfulla insatser som behövs för att förstärka likvärdigheten i skolan.²² Att kommunernas resursfördelning är otillräcklig har tidigare lyfts fram av Skolverket, och av Skolinspektionen i deras nyligen genomförda kvalitetsgranskningar.²³

Differentieringen av resurser ska dock relateras till de behov som finns inom kommunerna, och i vilken grad det finns olikheter mellan skolor. Det finns alltså anledning att förvänta sig att kommuner med stora skillnader mellan skolorna vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå, differentierar resurserna och styr dem särskilt mot de skolor som har de minst gynnsamma förutsättningarna. Skolverkets analyser visar dock att olikheterna mellan skolor endast i begränsad omfattning avspeglas i en stark differentiering av det socioekonomiska strukturtillägget mellan skolorna.

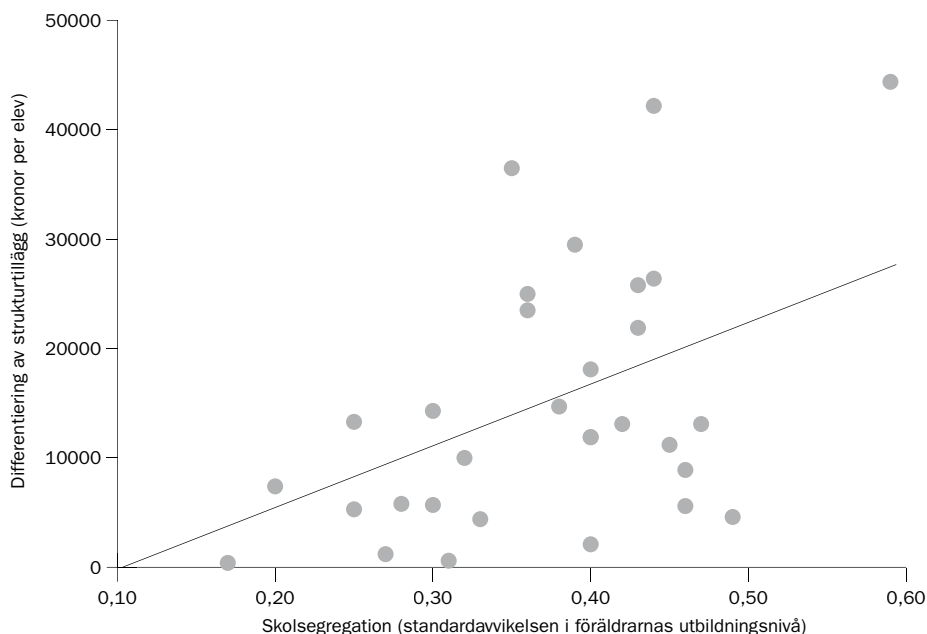
Figur 2 redovisar för respektive kommun samvariationen mellan skolsegregationen och de socioekonomiska strukturtilläggen när de differentieras som mest. Den lodräta axeln visar skillnaden mellan den skola inom kommunen som får högst respektive lägst socioekonomiskt strukturtillägg, räknat i kronor per elev. Längs den vågräta axeln anges ett mått på de skillnader som finns mellan skolorna i föräldrarnas utbildningsnivå.²⁴ Ju mer åt höger kommunen befinner sig längs axeln, desto större är kommunens skolsegregation.

22 Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 7–9.

23 Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, s. 90, Skolinspektionen (2013), *Kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

24 Standardavvikelsen är ett sammanfattande mått på hur föräldrarnas utbildningsnivå på skolorna skiljer sig från föräldrarnas utbildningsnivå i hela kommunen. Utbildningsnivån i de data som använts anges på en sexgradig skala: 1: förgymnasial utbildning kortare än 9 år, 2: förgymnasial utbildning 9/10 år, 3: gymnasial utbildning, 4: eftergymnasial utbildning kortare än två år, 5: eftergymnasial utbildning två år eller längre, 6: forskarutbildning. För varje skola har föräldrarnas genomsnittliga värde räknats fram. Det ovägda genomsnittet i föräldrarnas utbildningsnivå för de 31 kommuner som redovisas i figur 2 är 3,98, vilket alltså på ett ungefär motsvarar en eftergymnasial utbildning kortare än två år.

Figur 2. Sambandet mellan skolsegregation och differentiering av socioekonomiskt strukturtillägg i 31 urvalskommuner år 2012.



Figur 2 visar att endast en mindre del av den differentiering som görs av det socioekonomiska strukturtillägget mellan skolor samvarierar med kommunernas skolsegregation. Den ökade skolsegregation som kan läsas av längs den vågräta axeln motsvaras visserligen i genomsnitt av en ökad differentiering av det socioekonomiska strukturtillägget längs den lodräta axeln. Det vill säga, ju högre skolsegregationen är desto större tenderar skillnaden vara mellan den skola som får lägst respektive högst socioekonomiskt tillägg. Variationen är dock stor, vilket visas i den stora spridningen av kommunerna kring den heldragna linjen i figuren. Sammantaget förklarar skolsegregationen endast cirka en fjärdedel av den totala spridningen i tilldelningen av det socioekonomiska strukturtillägget mellan skolorna.

Differentieringen samvarierar delvis med storleken på det socioekonomiska strukturtillägget

I kapitel 2 visades att det inte finns någon koppling mellan hur mycket en kommun totalt satsar på grundskolan, räknat i kronor per elev, och i vilken utsträckning kommunerna är skolsegregerade. Detta kapitel har dessutom visat att skillnaderna är förhållandevis små mellan kommuner med stor respektive liten skolsegregation vad gäller den volym som avsätts för fördelning efter

socioekonomiska kriterier. Finns det då något samband mellan hur mycket av de totala resurserna som avsätts för ett socioekonomiskt strukturtillägg, och i vilken grad detta tillägg differentieras mellan skolorna? Svaret är både ja och nej på denna fråga. De analyser Skolverket gjort visar att differentieringen ökar i takt med ökade resurser. Men det sker endast upp till en viss nivå på den andel som avsätts för en fördelning enligt socioekonomiska kriterier (upp till cirka sex procent av de totala kostnaderna). I de kommuner som avsätter mer än sex-sju procent av resurserna för ett socioekonomiskt strukturtillägg, försvagas denna koppling. Här ryms kommuner som har en förhållandevis kraftfull omfördelning genom tillägget, trots att den totala resurs som fördelas är jämförelsevis liten. Men det finns också kommuner som i detta avseende är resursstarka, och där differentieringen av resurserna är relativt begränsad.

4

**Användning
av lärarresurser
i skolorna**

4 Användning av lärarresurser i skolorna

I detta kapitel analyseras hur skolor med olika socioekonomiska förutsättningar använder sina lärarresurser. Ett kompenserande resursfördelningssystem tilldelar mindre resurser till skolor med gynnsamma förutsättningar och mer till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Även lärarnas kompetenser fördelas efter skolornas förutsättningar och elevernas behov.

I föregående kapitel om kommunernas tilldelning av socioekonomiska tilllägsresurser konstaterades att uppgifter om hur stora ekonomiska resurser varje skola får inte finns i Skolverkets statistik. Det finns också svårigheter för många kommuner att själva redovisa uppgifter som är jämförbara mellan kommunerna. Vad gäller resursernas användning går det inte heller att få fram några robusta svar på hur skolorna använder sina resurser, när det till exempel gäller arbetet med enskilda elever eller prioriteringar mellan kostnader för exempelvis undervisning och lokaler.

För att, trots bristen på data, ändå få ett grepp om huruvida kommunerna anpassar sina resurser till skolorna efter skolornas förutsättningar har Skolverket i detta kapitel analyserat sambandet mellan den socioekonomiska elevsammansättningen och lärartätheten i landets skolor. Lärartätheten är en resurs som rektorer själva framhåller som särskilt viktig att prioritera i den interna resursanvändningen på skolan. Det framkom i den enkät till cirka 350 rektorer som Skolverket redovisade i rapporten *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*.²⁵ Lärarstatistiken är hämtad från Skolverkets statistik och analyseras för två delperioder, 2008–2010 och 2001–2010.²⁶ Analysen omfattar alla kommuner i landet, men kontrasteras mot hur det ser ut i de 50 urvalskommunerna.

Ju sämre socioekonomiska förutsättningar på skolan desto högre är lärartätheten

Det finns en kompensatorisk resursfördelning till landets grundskolor i så måtto att skolor som har sämre socioekonomiska förutsättningar har en högre lärartäthet. Skolverket har analyserat om det finns ett samband mellan lärartätheten och å ena sidan föräldrarnas utbildningsbakgrund på skolan, och å andra sidan, andelen elever med utländsk bakgrund. Analysen visar att ju högre utbildningsnivå som föräldrarna har, desto lägre är lärartätheten på

25 Bland de tillfrågade rektorerna uppgav totalt nio av tio att det är en prioriterad insats att öka lärartätheten. Endast prioriteringen att ge mer stöd till elever i behov av särskilt stöd rankades högre. Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*, s. 33–34.

26 För perioden 2008–2011 finns bakgrundsdata över samtliga elever. För perioden 2001–2010 har data använts som enbart inkluderar elever i årskurs 9.

skolan. På motsvarande sätt har skolor med färre elever med utländsk bakgrund en lägre lärartäthet. Det kan alltså betraktas som en kompensatorisk resursfördelning givet att särskilt föräldrarnas utbildningsnivå, men också andelen elever med utländsk bakgrund, är faktorer som påverkar elevers måluppfyllelse.

Även om föräldrarnas utbildningsnivå och andelen elever med utländsk bakgrund har ett samband med lärartätheten är dessa faktorer betydelse för att förklara variationen i lärartäthet dock relativt begränsad. Föräldrarnas utbildningsnivå, som är den av de två variabler som förklarar mest vad gäller variationer i lärartätheten, kan ensam förklara drygt en tiondel av variationen i lärartäthet. Tillsammans kan föräldrarnas utbildningsnivå och andelen elever med utländsk bakgrund förklara mindre än två tiondelar av variationen i lärartäthet på skolan. Bland de 50 urvalskommunerna är kopplingen mellan skolornas elevsammansättning och lärartätheten något starkare än för landets skolor generellt. Bland dessa kommuner kan föräldrarnas utbildningsnivå förklara omkring 20 procent av variationen i lärartäthet på skolan. Sammantaget indikerar resultaten att det finns andra faktorer än skolornas socioekonomiska förutsättningar som är viktigare för att förklara variationen i lärartätheten i landets skolor.

Kommuner med stora skillnader mellan skolor kompenserar mer

Skolor som har sämre socioekonomiska förutsättningar har alltså en högre lärartäthet, vilket kan ses som ett uttryck för en kompensatorisk resursfördelning till landets skolor. Men det finns också en kompensatorisk resursfördelning till landets skolor i så måtto att kommuner som har stora socioekonomiska skillnader mellan sina skolor, har stora skillnader i tilldelningen av lärartjänster. Skolverkets analyser visar att i kommuner med större skillnader i föräldrarnas utbildningsnivå mellan skolor, där är variationerna i lärartätheten mellan skolor också större. Detta framgår även av en särskild analys av de 50 urvalskommunerna. Bland dessa kommuner är spridningen i lärartätheten mellan skolorna större än bland landets kommuner i allmänhet. Föräldrarnas utbildningsnivå förklarar också en större del av variationen i lärartäthet bland urvalskommunerna än i landet i övrigt.

Det finns andra sätt att åskådliggöra variationen i det kompensatoriska inslaget i landets kommuner. I de tio procent av landets kommuner som har minst variation i lärartätheten mellan sina skolor (det vill säga kompenserar minst) finns i princip inga skillnader alls i lärartätheten mellan skolor med olika utbildningsnivå hos föräldrarna. En illustrerande jämförelse kan göras med de tio procent av landets kommuner som har störst skillnader i lärartät-

heten, vilket således betyder att de kompenserar mest. I dessa relativt sett kraftigt kompenserande kommuner har skolorna med lägst utbildningsnivå bland föräldrarna cirka två heltidstjänster mer per 100 elever, jämfört med de skolor där föräldrarna har högst utbildningsnivå.

Om samtliga kommuner i landet, rent hypotetiskt, skulle ha en differentiering av lärarresurserna i nivå med det tjugotal kommuner i landet som har störst variation i lärartätheten, då skulle samtliga kommuner i genomsnitt behöva öka det kompensatoriska inslaget med cirka en halvtidstjänst per 100 elever. Vid en sådan förändring skulle den genomsnittliga undervisningsgruppen minska med cirka en elev per undervisningsgrupp.²⁷

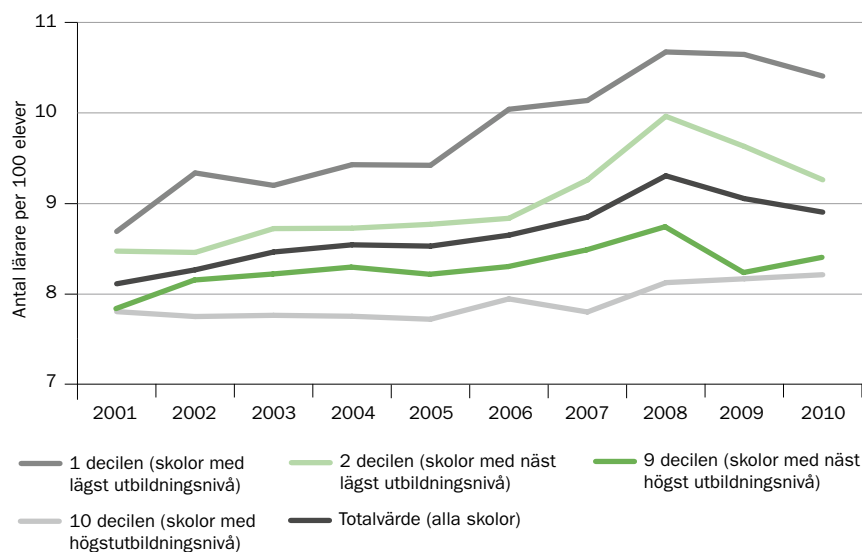
Det kompensatoriska inslaget ökar

Det kompensatoriska inslaget har ökat över tid. Skolverkets analyser av hur lärartätheten samvarierar med skolornas socioekonomiska förutsättningar mellan åren 2001 till 2010 visar att lärartätheten totalt sett har ökat under perioden. Samtidigt har kommunerna ökat variationen i lärartäthet mellan skolorna. Styrkan i sambandet mellan föräldrarnas utbildningsnivå och lärartätheten har också ökat under samma period.

Skolverkets analyser visar att det är i de skolor där föräldrarna har lägst utbildningsnivå som lärartätheten ökat mest, från år 2001 till 2010. Detta illustreras i figur 3. Figuren redovisar den totala förändringen i lärartäthet mellan åren 2001 och 2010. För att visa skillnader i utvecklingen i skolor med olika hög utbildningsnivå bland föräldrarna, anges även utvecklingen av lärartätheten för den tiondel av skolorna som har lägst utbildningsnivå (första decilen) och den tiondel som har näst lägst utbildningsnivå (andra decilen). Utvecklingen i dessa skolor jämförs med utvecklingen i den tiondel av skolorna som har högst utbildningsnivå (tionde decilen) och den tiondel som har den näst högsta utbildningsnivån bland föräldrarna (nionde decilen).

27 Effekten för enskilda skolor kan dock vara mycket större.

Figur 3. Lärartäthet i kategorier av skolor med varierande utbildningsnivå bland föräldrarna



Figuren visar att lärartätheten generellt har ökat, dock endast fram till 2008, utom för den tiondel skolor med högst utbildningsnivå hos föräldrarna. Den tiondel skolor som redovisar den lägsta genomsnittliga utbildningsnivån hos elevernas föräldrar har ökat sin lärartäthet mer än de övriga skolorna. Det betyder att det är de mest utsatta skolorna som fått det största resurstillskottet. I dessa skolor är även en hög andel av eleverna födda i ett annat land än Sverige. Sammantaget visar statistiken att det kompensatoriska inslaget ökade under perioden 2001 till 2010, och att det generellt sett verkar vara skolorna med de svåraste förutsättningarna som har ökat lärarresurserna mest.

5

**Tilläggsbelopp till
fristående skolor**

5 Tilläggsbelopp till fristående skolor

Enligt skollagen ska ett belopp utgå till elever i fristående skolor som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Beloppet kan även lämnas för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning. Detta så kallade tilläggsbelopp gäller enligt skolförordningen ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen.²⁸ I detta kapitel redogörs först för hur kommunernas bidragsgivning till fristående skolor regleras i skollagen, och den åtskillnad som görs i lagtexterna mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. Därefter redovisas hur kommunerna tillämpar bestämmelserna kring utbetalningen av tilläggsbelopp till fristående skolor. Beskrivningen bygger på en rapport och sammanställningar av uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting.

Nya bidragsregler

Bestämmelser om hur kommunernas bidrag till fristående grundskolor ska beräknas finns sedan den 1 augusti 2010 i skollagen (2010:800) och skolförordningen (2011:185). Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 1985 års skollag och förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2009, och började tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2010.

Hemkommunen för en elev vid en fristående skola ska lämna bidrag för eleven till den enskilda huvudmannen. Bidragen ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp.²⁹ Tillsammans motsvarar beloppen det totala bidraget till fristående skolor. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärmaterial, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokal-kostnader. Det ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.³⁰ Tilläggsbeloppet ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning.

De nya bestämmelserna som infördes 2009 syftade till att förstärka och förtydliga principen om likvärdiga och rättvisa villkor för alla skolor och enskilda verksamheter oavsett huvudman.³¹ Utgångspunkten är att beräkningen av bidrag till de enskilda verksamheterna ska ske enligt den så kallade likabehandlingsprincipen. Den innebär att bidraget till fristående skolor ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till

28 14 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

29 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen (2010:800).

30 10 kap. 38 § skollagen (2010:800).

31 Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 25.

den egna verksamheten av motsvarande slag. Kommunen ska också kunna redovisa hur bidraget beräknats. Huvudmän får överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Det gäller beslut om både grundbelopp och tilläggsbelopp.³²

Tilläggsbeloppet är kopplat till en enskild elev

Tilläggsbeloppet ska vara kopplat till en enskild elev med omfattande behov av särskilt stöd, och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång.³³ I skolförordningen förtydligas att tilläggsbeloppet avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen.³⁴ Enligt förarbetena kan det vara frågan om stödåtgärder för elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer.³⁵ Andra (icke-extraordinära) stödåtgärder ska rymmas inom grundbeloppets kostnadspost för undervisning. Det innebär att en fristående skola via grundbeloppet ska kunna ge stöd åt flertalet elever. Den fristående skolan ska på samma sätt som en kommunal skola kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till elevens behov och förutsättningar. Stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp där syftet är att höja elevernas måluppfyllelse bör ingå i kostnadsposten för undervisning.³⁶

Fristående och kommunala skolor ansöker om tilläggsbelopp på samma sätt

Föregående avsnitt beskrev de ramar som skollagen sedan 2010 anger för kommunernas bidragsgivning till enskilda huvudmän. Hur tillämpar då i praktiken kommunerna de nya bestämmelserna för elever i fristående skolor? Frågan har kartlagts av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i en enkätstudie av landets samtliga kommuner. I studien har de nya bidragsreglerna följts upp inom skolområdet för år 2011, det vill säga för alla skolformer inklusive grundskola.³⁷ I enkäten ställs frågan om hur kommunernas resursfördelningssystem ser ut för stöd till elever i behov av särskilt stöd i kommunala och fristående skolor, och om ansökningsförfarandet skiljer sig mellan kommunala och fristående skolor.

32 28 kap. 5 § skolförordningen (2011:185).

33 Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 42.

34 14 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

35 Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 35.

36 Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 42.

37 Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*.

Merparten (83 procent) av de kommuner som besvarat SKL:s enkät anger att de fristående skolorna måste ansöka hos kommunen för att få ut ett tilläggsbelopp till en elev som har omfattande behov av särskilt stöd.³⁸ I de flesta fall gäller kravet på ansökan även för de kommunala skolorna och de totala resurser som ska fördelas är gemensamma för alla huvudmän. I några kommuner (motsvarande sju procent av de kommuner som besvarat enkäten) är emellertid resurserna uppdelade i en pott för kommunala skolor och en för fristående skolor. Potternas storlek bestäms av antalet barn eller elever. Av de kommuner som inte har ett ansökningsförfarande ingår resurserna för särskilt stöd i budgetramen eller grundbeloppet. Det förekommer också att en summa eller schablon fastställs för skolorna.

Tilläggsbeloppens storlek varierar mellan kommunerna

I ett underlag till SKL:s rapport om uppföljningen av de nya bidragsreglerna inom skolområdet framgår att tilläggsbeloppets storlek varierar i kommunerna. Storleken på beloppet beräknas som andelen av de totala resurserna, det vill säga summan av grundbelopp och tilläggsbelopp. Enligt uppgifter som kommit in till SKL från 158 kommuner anger 25 kommuner (16 procent) att beloppet år 2011 översteg fem procent av de totala resurserna. Variationen är dock mycket stor mellan kommunerna, och som mest anges att 43 procent av resurserna betalades ut som tilläggsbelopp. Men många kommuner (29 procent) hade inte gjort några utbetalningar alls av tilläggsbelopp. I SKL:s material går det inte att utläsa om kommuner där tilläggsbeloppet utgjorde en mycket stor andel av resurserna hade till exempel en fristående resursskola. I kommunerna som inte utbetalade något belopp, framgår inte heller om det till exempel saknades elever som hade ett omfattande behov av särskilt stöd.

Enligt skolförordningen är tilläggsbeloppet även avsett för ersättning för modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.³⁹ I underlaget till SKL:s uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet framgår att 34 kommuner (motsvarande 22 procent av de 158 kommuner som lämnat uppgifter i denna fråga) använt tilläggsbeloppet för undervisning i modersmål. Dessa kommuner fördelar via tilläggsbeloppet mellan en och fem procent av de totala resurserna för modersmålsundervisning.

38 198 kommuner besvarade enkäten.

39 14 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

Antalet överklaganden om tilläggsbelopp har ökat

Sedan möjligheten för fristående skolor att överklaga till allmän förvaltningsdomstol infördes 2010 har många av kommunernas bidragsbeslut överklagats.⁴⁰ Under 2010 avkunnades 20 domar om tilläggsbelopp avseende grundskoleverksamheten, enligt en sammanställning från Sveriges Kommuner och Landsting.⁴¹ Den enskilda huvudmannen fick bifall i nio av dem, och en dom avvisades. I början av 2012 hade antalet domar om tilläggsbelopp ökat till 150.⁴² Antalet domar med bifall för den enskilda huvudmannen uppgick då till 40 stycken, samt två domar med delvis bifall.⁴³ Hittills har endast ett ärende prövats i Högsta förvaltningsdomstolen, efter att en kommun överklagat tidigare dom i kammarrätt till den enskilda huvudmannens fördel.⁴⁴ Utfallet av den domen – bifall för den kommunala huvudmannen – har påverkat såväl kommunernas bedömningar av ansökningar om tilläggsbelopp som domstolarnas bedömning av överklaganden, enligt flera av de aktörer som bevakar utvecklingen.⁴⁵

40 Otydliga beräkningsunderlag och ersättning för lokalkostnader är en av de vanligaste överklagandegrunderna. Se Friskolornas riksförbund (2011), *Skolpeng på lika villkor – så har det gått och dit vill vi komma*, Friskolornas riksförbund (2012), Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*.

41 Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*.

42 Opublicerade data från Sveriges Kommuner och Landsting. För grundskolan är domarna avseende tilläggsbeloppet fram till i början av 2012 nästan dubbelt så många som för grundbeloppet. Inom förskola/pedagogisk omsorg och gymnasieskolan är förhållandet det motsatta. Där handlar den överväldigande majoriteten av domarna om grundbeloppet.

43 Antalet domar med avslag var 85 och antalet som avvisades var 23.

44 Högsta förvaltningsdomstolen (2012), Mål nr. 4314–11.

45 Skolverket har genomfört intervjuer med jurister på Friskolornas riksförbund, skolkoncernen AcadeMedia samt Sveriges Kommuner och Landsting.

6

Diskussion och slutsatser

6 Diskussion och slutsatser

Detta kapitel består av tre delar. I den första delen sammanfattas studiens mest centrala resultat. I den andra delen diskuteras resultaten mot bakgrund av några av de förutsättningar som kommunerna har när resurser ska fördelas till skolan. Den tredje och sista delen innehåller Skolverkets bedömning. Bedömningen tar utgångspunkt i rapportens resultat, men också i resultaten från ett antal tidigare relevanta studier inom området. Denna del innehåller ett resonemang om hur Skolverket ser på förutsättningarna att skapa effektiva resursfördelningssystem i landets kommuner.

Studiens huvudsakliga resultat

Skolverket har i två tidigare studier undersökt kommunernas resursfördelning till skolan.⁴⁶ Syftet med denna studie är att mot bakgrund av de tidigare studierna få en fördjupad bild av hur de kommunala huvudmännen fördelar sina resurser till kommunala och fristående skolor. Skolverket har, på uppdrag av regeringen, genomfört analyser inom flera olika områden. De data som ligger till grund för studien är delvis insamlade speciellt för den här aktuella studien, men studien bygger också på Skolverkets nationella statistik samt data insamlade för andra studier.

Kommunernas kostnader för grundskolan

Studien visar att kommunernas totala kostnad för grundskolan i genomsnitt uppgick till omkring 87 000 kr per elev och år mellan åren 2009 och 2011. Kostnaderna för enbart undervisningen utgjorde cirka 50 procent av den totala kostnaden för grundskolan. Det fanns samtidigt betydande variationer i de kostnader som kommunerna har för grundskolan. Det skiljer omkring 52 000 kronor per elev och år mellan den kommun som hade högst och den som hade lägst total kostnad. Men det tycks inte vara elevers behov som styr resurstilldelningen till skolektorn i kommunen. Snarare är det strukturella faktorer, såsom invånardistansen i kommunen, som har betydelse för kostnaderna i kommunerna. Men även strukturella variabler har totalt sett en begränsad förklaringskraft på variationen i kostnaderna. Det indikerar att orsakerna till kommunernas kostnadsnivå i första hand måste sökas inom varje kommun.

⁴⁶ Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv*.

Modeller för behovsanpassning och motiv bakom val av modeller

Analysen av 30 urvalskommuner visar att kommunerna utgår från likartade socioekonomiska kriterier när det gäller att behovsanpassa sin resursfördelning till skolornas förutsättningar. Det socioekonomiska strukturtillägget varierar dock mellan kommunerna när det gäller såväl storlek på tillägget, som hur variablerna definieras och viktas inom de olika resursfördelningsmodellerna. Modellerna kan vara mer eller mindre komplexa. I vissa kommuner ingår flera olika variabler i resursfördelningsmodellen, exempelvis föräldrarnas utbildningsbakgrund, andel elever och föräldrar med utländsk bakgrund, andel elever som nyligen invandrat till Sverige, andel pojkar, andel familjer med försörjningsstöd, och antalet vårdnadshavare eleven bor tillsammans med. Den kommunala organisationen tycks spela viss roll för hur den slutliga resursfördelningen till skolorna ser ut. En och samma resursfördelningsmodell följer inte nödvändigtvis med genom den kommunala organisationen. Resursfördelningsmodellerna kan vara mer eller mindre baserade på kvantitativa mått, men kan också i varierande grad innefatta mer kvalitativt baserade bedömningar.

Det förekommer flera olika sätt att resonera bland kommunerna när det gäller orsakerna till vald resursfördelningsmodell. Att kommunen strävar efter att skapa ökad likvärdighet, genom att till exempel prioritera skolor i utsatta områden, är ett förhållningssätt som framkommer i studien. Önskan om att nå en högre måluppfyllelse är ett annat motiv som förekommer bland kommunerna. Det förekommer också att kommuner efter utvärdering valt att förändra sitt resursfördelningssystem för att exempelvis öka träffsäkerheten i systemet eller för att få ökad kontroll över resurserna och därigenom uppnå mer ändamålsenliga system.

Resurserna till grundskolan och skolornas förutsättningar

I studien har Skolverket, i en särskild enkät riktad till 50 urvalskommuner, ställt frågor om kommunernas resursfördelning. Analysen av materialet visar att det finns kompensatoriska inslag i kommunernas resursfördelning, vad gäller de resurser som fördelas efter socioekonomiska kriterier. Men variationen är stor mellan kommunerna. Resultaten av de analyser Skolverket gjort visar att skillnaden mellan det lägsta och högsta socioekonomiska strukturtillägget per skola varierar från några hundra kronor till mer än 40 000 kronor per elev. För några kommuner når inte det högsta socioekonomiska strukturtillägget upp till det lägsta tillägget i en annan kommun. I en handfull kommuner ingår inte fristående skolor i fördelningen av kommunens socioekonomiska strukturtillägg.

Förekomsten av en fördelning via ett socioekonomiskt strukturtillägg är till viss del kopplad till kommunernas skolegregation. Det är vanligare att kommuner som är segregerade fördelar ett socioekonomiskt strukturtillägg, jämfört

med de kommuner som är mindre segregerade. Hur stor del av de totala resurserna som avsätts för ett socioekonomiskt strukturtillägg är också delvis kopplat till kommunernas skolsegregation. Bland de kommuner i urvalet som har en skolsegregation högre än genomsnittet, avsätts en något större andel för fördelning av ett socioekonomiskt strukturtillägg. Men segregationen i kommunen förklarar endast en mindre del av spridningen i det socioekonomiska strukturtillägget mellan skolorna.

Användning av lärarresurser i skolorna

I beredningen av studien, och i samband med insamlingen av nya data, framkom att det inte går att få robusta svar på hur resurstilldelningen till enskilda skolor ser ut eller hur skolorna använder sina resurser. Det gäller till exempel arbetet med enskilda elever eller prioriteringar mellan kostnader för exempelvis undervisning och lokaler. För att, trots bristen på data, ändå få ett grepp om huruvida kommunerna anpassar sin resurstilldelning till skolorna efter elevernas behov, har Skolverket analyserat sambandet mellan den socioekonomiska elevsammansättningen och lärartätheten i landets skolor.

Analysen visar att det finns en kompensatorisk resursfördelning till landets skolor. Skolor som har sämre socioekonomiska förutsättningar har en högre lärartäthet. Det finns också en kompensatorisk resursfördelning på kommunnivå. Kommuner som har stora socioekonomiska skillnader mellan sina skolor har en större skillnad mellan skolorna i antalet lärare per 100 elever. Men skolornas och kommunernas socioekonomiska förutsättningar, här mätt som föräldrarnas utbildningsbakgrund och andel elever med utländsk bakgrund, förklarar i endast begränsad utsträckning variationen i lärartäthet. Det indikerar att det finns andra faktorer som tycks vara viktigare för att förklara variationen i lärartätheten i landets skolor. Med andra ord är det kompensatoriska inslaget totalt sett relativt litet, när det mäts som skillnader i lärartäthet utifrån socioekonomiska förutsättningar.

Tilläggsbelopp till fristående skolor

Bestämmelser om hur kommunernas bidrag till fristående grundskolor ska beräknas finns sedan den 1 augusti 2010 i skollagen och skolförordningen. De nya bestämmelserna började tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2010. Tilläggsbeloppet ska vara kopplat till en enskild elev med omfattande behov av särskilt stöd och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. I studien har kommunernas tillämpning av bestämmelserna kring utbetalningen av tilläggsbelopp till fristående skolor redovisats utifrån resultat i en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting. Merparten av kommunerna anger att de fristående skolorna,

liksom de kommunala, måste ansöka hos kommunen för att få ut ett tilläggsbelopp till en elev som har omfattande behov av särskilt stöd. Sedan möjligheten för fristående skolor att överklaga till allmän förvaltningsdomstol infördes 2010 har antalet överklaganden om tilläggsbeloppen ökat mellan åren 2011 och 2012.

Varför ser kommunernas resursfördelning ut som den gör?

Skollagen föreskriver att utbildningen i skolan ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov, och i grund- och gymnasieskolans läroplaner framgår det att likvärdigheten inte innebär lika resurser till alla. Styrdokumenten sätter ramarna för kommunernas utrymme att fördela resurser efter sina lokala förutsättningar och prioriteringar. Den centrala målstyrningen ger alltså de grundläggande förutsättningarna till varför kommunernas resursfördelning ser ut som den gör.

Olikheter mellan kommuner och styrningen av skolan

Resursfördelningen till skolan inom kommunerna är ett medel för att uppnå målet att alla elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Den här studien visar att det finns stora variationer mellan olika kommuner i fråga om tilldelning av resurser till skolan och hur resurserna fördelas mellan verksamheterna. Det gäller bland annat hur mycket resurser kommunerna totalt satsar på grundskolan och hur stort det socioekonomiska strukturtillägget är till enskilda skolor. Under insamlingen av data till den här studien blev det också tydligt att kommunerna har påfallande olikheter i sina ekonomiska uppföljningssystem. Det gör det svårt för kommunerna att redovisa jämförbara uppgifter om dels resurstilldelningen till skolorna, dels om resursanvändningen inom skolorna. Allt som allt framträder bilden av ett tämligen svåröverskådligt skolsystem i fråga om resursfördelning.

Olikheterna mellan kommunerna i fråga om resursfördelning måste betraktas som en såväl väntad som önskad konsekvens av rådande styrsystem inom skolan. Det är statens roll att utforma målen och följa upp resultaten.⁴⁷ Kommunerna beslutar om hur de nationella målen ska nås och avgör vilka organisatoriska och finansiella resurser som krävs för detta. Det kommunala ansvaret för skolans resurser har gällt sedan år 1991, då ett nytt statsbidragssystem infördes. Tidigare tilldelade staten ett driftbidrag till kommunerna, som Länskolnämnderna fördelade utifrån centralt fastlagda principer. Med det nya

47 Se Jarl, M., Kjellgren, H., Quennerstedt, A. (2012), *Förändringar i skolans organisation och styrning*.

statbidragssystemet togs denna förhållandevis långtgående ekonomiska styrning av skolan bort. Det ersattes med ett så kallat sektorsbidrag som innebär att kommunerna fick ett öronmärkt statsbidrag till skolan men själva fick avgöra hur detta skulle fördelas.

Kommunernas handlingsfrihet i fråga om resurstilldelningen ökade ytterligare när sektorsbidraget avskaffades år 1993. Bortsett från statsbidrag för särskilda satsningar har det därefter inte funnits några krav från staten på hur kommunernas tilldelning av resurser till skolan, eller fördelning av resurser inom skolan, ska se ut. Denna handlingsfrihet återspeglar ett viktigt motiv bakom kommunaliseringen, nämligen att skolans organisering och finansiering ska kunna anpassas efter lokala förutsättningar och behov. De strukturella faktorerna i kommunerna tillåts inverka på resursfördelningen. Handlingsfriheten öppnar också upp möjligheten för kommunerna att kunna göra olika politiska prioriteringar. Men kommunerna ska också hantera den politiska opinion som skapas kring resursfördelningen eller i samband med en förändring av fördelningssystemet.

Svag differentiering och brist på uppföljning i kommunerna

Studien visar att kommunerna i förhållandevis liten omfattning anpassar resursfördelningen efter skolornas socioekonomiska förutsättningar. Att elevernas måluppfyllelse i kommunerna i låg grad samvarierar med kommunens kostnader för grundskolan är ett exempel på detta. Samtidigt finns det ett kompensatoriskt inslag i resursfördelningen och det har ökat över tid.

Det kan finnas flera förklaringar till varför kommunerna fördelar resurser i tämligen liten utsträckning efter skolornas förutsättningar. Ett skäl kan vara att det bland många kommuner inte förekommer att nämnden eller förvaltningen genom dialog med skolans personal – skriftligen eller muntligen – utvärderar hur de tilldelade resurserna påverkar skolans verksamheter. Att många rektorer upplever att en sådan dialog inte förs regelbundet har Skolverket visat i tidigare studier.⁴⁸ Frånvaron av den typen av medvetna utvärderingar av hur resurserna inverkar på resultaten minskar förutsättningarna för kommunerna att fördela resurserna så att de behovsanpassas. Det faktum att kommunerna tycks ha ökat behovsanpassningen över tid, tyder dock på att kommunernas förhållningsätt håller på att förändras i frågor som rör den kommunala resursfördelningen.

48 Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv*, s. 40–48. Se även Skolverket (2009), *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

Skolverkets bedömning

Kommuners resursfördelning till skolan och mellan enskilda skolor kan studeras på olika sätt. Denna studie fokuserar i första hand på övergripande uppgifter om resursfördelningen, sådana som är tillgängliga i Skolverkets statistik eller möjliga att samla in från kommunerna. Detta fokus innebär dock att detaljer i kommunernas resursfördelning inte synliggörs. När det gäller kommunernas sätt att fördela resurser efter elevers och skolors skilda förutsättningar, riktas ljuset i huvudsak mot det socioekonomiska strukturtillägget. Detta är ett relevant sätt att närma sig frågan om resursfördelning utifrån förutsättningar eftersom elevernas familjebakgrund (det vill säga socioekonomisk bakgrund), och särskilt föräldrarnas utbildningsbakgrund, är en faktor som i hög grad påverkar elevernas kunskapsresultat.

Men den fördelning som kommunen gör efter socioekonomiska förhållanden fångar i praktiken inte upp kommunens totala resursfördelning till grundskolan. Exempelvis kan en kommun som fördelar en förhållandevis liten del av sina totala resurser till skolan, enligt sin modell för socioekonomiskt strukturtillägg, tillämpa andra sätt att fördela resurser. Dessa kan i själva verket också vara kompenserande för skilda förutsättningar, mellan elever och mellan skolor. Det kan handla om riktade bidrag till enskilda elever, eller till klasser med elever som nyligen kommit till Sverige. Sammantaget betyder detta att den bild av kommunernas resursfördelning som framkommer i denna studie är begränsad till data som varit tillgängliga och till analyser som kunnat genomföras i den här studien.

Resursstyrning efter behov för att åstadkomma en likvärdig skola

I kommunernas arbete för en ökad måluppfyllelse och förbättrade kunskapsresultat i skolan är det viktigt att resurser styrs så att elevernas behov tillgodoses. Det gäller inte minst tidigt i elevernas skolgång samt att resurserna riktas till skolor och elever med mindre gynnsamma förutsättningar. I rapporten framstår fördelningen av resurser efter socioekonomiska kriterier som otillräcklig i flera kommuner, i förhållande till de kraftfulla insatser som Skolverket i en tidigare rapport har bedömt som nödvändiga för att förstärka likvärdigheten i skolan.⁴⁹

Vikten av att resursfördelningen till och inom skolan anpassas till skolors och elevers behov påtalas även av OECD. Organisationen framhåller att finansieringen av skolan ska kunna garantera tillgång till utbildning av god kvalitet, särskilt för familjer med sämst förutsättningar. Men OECD pekar också på vikten av att vidta åtgärder som rör skolval och bostadspolitik som kan minska

49 Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 7–9.

skolsegregationen.⁵⁰ Att motverka tendenser till ökad skolsegregation kan enligt OECD dessutom vara mindre kostsamt än att upphäva dess negativa konsekvenser genom att kraftfullt investera i mindre gynnade skolor.

OECD påpekar också att lokal autonomi vad gäller resursfördelning inom skolan kan vara ett problem för kvaliteten i undervisningen eftersom lokal autonomi, visavi den centrala nivån, kan undergräva möjligheterna att ge stöd till elever med störst behov. För att inte undergräva stödet för dessa elever, anser OECD att lokal autonomi i resursfördelningen måste balanseras med ansvarighet i resursfördelningen. Det betyder att den lokala nivån ska kunna visa och motivera hur resurserna används. I datainsamlingen för denna studie hade somliga kommuner dock svårt att redogöra för hur resurserna fördelas och prioriteras inom sina verksamheter. I detta avseende förefaller förutsättningarna att på kommunal nivå kunna genomlysna hur resurserna fördelas vara begränsade i Sverige.

I detta sammanhang är det också viktigt att påtala att det inte finns någon motsättning mellan likvärdighet och goda resultat i skolan. Snarare visar internationella jämförelser att skolsystem med högre grad av likvärdighet presterar bättre än andra skolsystem.⁵¹ Även om Sverige ligger bättre till än många andra länder när det gäller likvärdighet, är betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för resultat fortsatt stor även i Sverige. Skolverket har tidigare påtalat att det finns indikationer på att betydelsen har ökat under senare år.⁵² Detta inskräpper vikten av att huvudmännen har en kompenserande resursfördelning som är anpassad efter skolornas förutsättningar.

Till detta ska läggas att det på senare år kan ha skett en ökad ”dold segregation” av elever utifrån andra faktorer än föräldrarnas utbildningsnivå eller elevernas utländska bakgrund.⁵³ Dessa faktorer, som kan förklara skillnader i elevers studieresultat men som är svåra att mäta, består till exempel av elever som är mer studiemotiverade och föräldrar som är mer pådrivande. Att kompensera skolor som tappar motiverade och engagerade elever är inte lika enkelt som att kompensera skolor där elevernas föräldrar har en låg utbildning. Denna dolda segregation kan komma att ställa nya krav på kommunernas kompenserande uppdrag inom skolan, och på att uppväga skolornas skilda förutsättningar.⁵⁴ Effekten av den dolda segregationen på resursfördelningen pekar också på den fråga som OECD lyfter, nämligen vikten av att rätt balansera mellan att arbeta för att minska segregationen och att mildra dess negativa effekter.

50 OECD (2012), *Education Today 2013. The OECD Perspective*, s 100–112. Se även Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 8.

51 Se t.ex. OECD (2012), *Education Today 2013. The OECD Perspective*, s. 100–112.

52 Skolverket (2012), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?*, s. 83.

53 Skolverket (2012), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?*, s. 68–69.

54 Se även Statskontoret (2013), *Resurserna i skolan*, s. 11–12, 106–107.

Inte möjligt att identifiera det effektivaste resursfördelningssystemet

Skolverket gör bedömningen att det knappast är möjligt att på empirisk väg identifiera det för alla kommuner effektivaste resursfördelningssystemet, vad gäller förmågan att erbjuda en likvärdig utbildning eller att förbättra elevernas studieresultat. Skälen till att det på nationell nivå är svårt att fastställa vilken typ av resursfördelningssystem som är det mest effektiva är flera.

Kommunerna i landet har olika förutsättningar. Principer för resursfördelning som fungerar i en kommun behöver inte per automatik göra det i en annan. Det är vidare svårt att renodla effekten av resursfördelning på skolresultaten från övriga faktorer. Redan i Skolverkets rapport *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* från 2009 konstateras att det är svårt att få fram data som kan möjliggöra effektstudier av olika resursfördelningsprinciper. I den här studien blev det samtidigt tydligt att kommunerna har påfallande olikheter i sina ekonomiska uppföljningssystem. Det innebär svårigheter för kommunerna själva att redovisa jämförbara uppgifter om dels resurstilldelningen till skolorna, dels om resursanvändningen inom enskilda skolor. Det innebär också svårigheter för Skolverket att jämföra kommuner med varandra. I dagsläget finns det alltså ingen som kan ha en samlad bild av hur kommunernas resursfördelningssystem ser ut, mer än på ett övergripande plan.

Möjligheterna att identifiera det effektivaste resursfördelningssystemet villkoras också av att skolan ingår i ett bredare sammanhang av social service i kommunerna. Det är inte bara resurserna direkt till skolan som är betydelsefulla utan också vilka resurser skolans närområde har. Arbetsmarknadsåtgärder i ett socialt missgynnat område kan till exempel ha stor betydelse också för skolan i området. Åtgärderna kan bidra till att tendenser till en ökad segregation bryts, och som nämnts i föregående avsnitt är också detta en viktig förutsättning för resursfördelningen till skolorna. Med andra ord kan det bli missledande att enbart studera skolan och skolans resurser. Detta ligger, sammantaget, bakom att denna rapport inte lyfter fram några enskilda kommuner eller skolområden, som effektiva eller ineffektiva, och att ingen specifik modell presenteras för hur resursfördelningen bör utformas i landets kommuner. Det optimala sättet att fördela resurser på, med avseende på likvärdighet och studieresultat, formas av kommunen själv.

Vikten av medvetenhet i kommunernas resursfördelning till och inom skolan

Skolverket konstaterar att flera kommuner i dagsläget inte fördelar resurser på ett sätt som möter det nationella kravet på att resursfördelningen ska vara anpassad till elevers olika förutsättningar och behov. Sedan sektorsbidraget togs bort är finansieringen av skolan dock fullt ut ett kommunalt ansvar. Eftersom

kommunerna i rollen som skolans huvudmän är ansvariga för organiseringen och finansieringen av skolan är det viktigt att kommunerna utvecklar sina resursfördelningssystem på ett medvetet sätt.⁵⁵ Aktiva och medvetna kommuner i fråga om resursfördelning är en förutsättning för att resurserna inom skolan ska kunna fördelas på ett sätt som leder till att varje elev får en likvärdig utbildning av god kvalitet.⁵⁶

Medvetenhet kring resursfördelningen innefattar flera aspekter. Det handlar bland annat om att kommunerna bör ha en systematisk uppföljning av hur resurser fördelas inom skolan men också analysera hur fördelningen påverkar verksamheterna och elevernas tillgång till en likvärdig utbildning.⁵⁷ Det systematiska kvalitetsarbetet 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.⁵⁸ I den här rapporten framgår att kommunerna över tid har ökat anpassningen av resurserna till skolornas socioekonomiska förutsättningar. Det tyder på en ökad medvetenhet i kommunerna vad gäller att försöka kompensera för skolornas olika förutsättningar, att följa upp den behovsanpassade resursfördelningen och att genomföra de förändringar som arbetet med uppföljningen påkallar.

Medvetenhet kring resursfördelningen handlar också om att tillämpa principen om lika villkor i resursfördelningen. Den fristående skolan ska på samma sätt som en kommunal skola kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till elevens behov och förutsättningar. Stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp där syftet är att höja elevernas måluppfyllelse bör ingå i kostnadsposten för undervisning.⁵⁹ En bidragsgivning grundad på lika villkor betyder att de fristående skolorna fullt ut ska inkluderas i resursfördelningsmodellernas kompenserande delar. Extra resurser ska tilldelas fristående skolor efter samma principer som gäller för de kommunala skolorna. Även tydliga redovisningar av hur kommunen beräknar

55 Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s 9.

56 I 25 av de 30 kommuner som Skolinspektionen har kvalitetsgranskat riktar myndigheten kritik mot kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av sitt resursfördelningssystem och dess effekter. Skolinspektionen (2013), *Kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

57 Skolverket (2011), *Resursfördelning till grundskolan – rektors perspektiv*, s. 53, Skolverket (2012), *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*.

58 Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken* visar att kommunens tolkning av sitt huvudmannappdrag, och samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning, spelar en roll för kvaliteten i bland annat kommunens resursfördelning.

59 Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*, s. 42.

bidragsbeloppen till fristående skolor, både vad gäller grundbelopp och tilläggsbelopp, bidrar till arbetet med lika villkor. I sin tur kan det leda till att antalet rättsprocesser minskar.

Hur resurserna används är avgörande

Eftersom faktorer som föräldrarnas utbildningsbakgrund, eller om eleven nyligen har anlänt till Sverige, påverkar förutsättningarna för en elev att lyckas i skolan är det viktigt att kommunerna fördelar resurserna efter just sådana faktorer. Frågan om vad som är en tillräckligt stor fördelning enligt socioekonomiska kriterier är emellertid svår att besvara. Det beror på hur övriga delar av resursfördelningssystemet i en kommun ser ut och, inte minst, på hur resurserna utnyttjas och omvandlas till kvaliteter i och utanför klassrumsarbetet. Möjligheterna att skapa en likvärdig utbildning av god kvalitet med hjälp av tillgängliga resurser handlar i hög grad om hur resurserna används i skolan. Det gäller inte minst hur lärarkompetenserna fördelas efter behov. För att få ett grepp om detta behöver studier genomföras som kan fånga de processer som omsätter resurser i pedagogisk praktik.

Referenser

Referenser

Ernst & Young (2013), *Hur styr vi bort från dyrt och dåligt? En studie av kommunala resursfördelningssystem till grundskolan*.

Friskolornas riksförbund (2011), *Skolpeng på lika villkor – så har det gått och dit vill vi komma*. Rapport.

Friskolornas riksförbund (2012), *Tydligare skolpengsbeslut*. Promemoria.

Hanushek, E.A. (2000), *Evidence, Politics and the Class Size Debate*. Washington, DC: Economic Policy Institute.

Högsta förvaltningsdomstolen (2012), Mål nr. 4314-11. Dom meddelad i Stockholm den 7 juni 2012.

IFAU (2007:24), *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?* Rapport 2007:24.

IFAU (2012:05), *Långsiktiga effekter av mindre klasser*. Rapport 2012:05.

Jarl, M., Kjellgren, H., Quennerstedt, A. (2012), Förändringar i skolans organisation och styrning, i Jarl, M., Pierre, J. (red.), *Skolan som politisk organisation*, ss. 25–48. Malmö: Gleerups Utbildning AB.

OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?* (Volume IV).

OECD (2012), *Education Today 2013. The OECD perspective*.

Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*.

Regeringsbeslut U2011/4380/S, *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till kommunala skolor*.

Regeringsbeslut U2012/5830/S, *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till grundskolor*.

Skolförordningen (2011:185).

Skolinspektionen (2013), *Kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskningsrapporter för granskningar av 30 kommuner, genomförda 2012. Tillgänglig: [<http://siris.skolverket.se/apex/f?p=SIRIS:78:0::NO>] 2013-06-14.

Skollagen (2010:800).

Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.

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

Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.

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

Skolverket (2011), *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*.

Skolverket (2011), *Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011*.

Skolverket (2012), *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* Rapport 374.

Skolverket (2012), *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*. Rapport 387.

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

Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet*.

Bilaga

Bilaga: Redovisningar per urvalskommun

1. Kommuner i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och Skolverkets enkätundersökning samt typ av uppgift som lämnats av respektive kommun i enkätundersökningen

	Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2012, 30 kommuner	Skolverkets enkätundersökning 2012, 50 kommuner			
Kommun	Föremål för Skolinspektionens kvalitetsgranskning (30 kommuner)	Deltagit i Skolverkets enkät (38 kommuner)	Socioekonomiskt strukturtillägg för kommunala skolor (31 kommuner)	Socioekonomiskt strukturtillägg för fristående skolor (26 kommuner)	Total kostnad per kommunal skola (31 kommuner)
Borlänge	x	x	x		x
Borås	x				
Botkyrka					
Eskilstuna	x	x	x	x	
Eslöv		x	x		x
Gislaved		x			x
Gotland	x	x	x	x	x
Gävle		x	x	x	
Göteborg		x	x		
Halmstad		x	x	x	x
Helsingborg	x	x	x	x	x
Huddinge		x	x	x	x
Härnösand	x	x			x
Hässleholm					
Höganäs		x	x	x	x
Jönköping	x	x	x	x	x
Kalmar	x	x	x	x	x
Karlshamn	x				
Karlstad	x	x	x	x	x
Katrineholm		x	x	x	
Kristianstad	x				
Kristinehamn	x	x	x	x	x
Landskrona	x	x	x		x
Linköping					
Luleå	x	x	x	x	
Lund	x	x	x	x	x
Malmö	x	x			x

Kommun	Föremål för Skolinspektions kvalitetsgranskning (30 kommuner)	Deltagit i Skolverkets enkät (38 kommuner)	Socioekonomiskt strukturtillägg för kommunala skolor (31 kommuner)	Socioekonomiskt strukturtillägg för fristående skolor (26 kommuner)	Total kostnad per kommunal skola (31 kommuner)
Nacka	x	x	x	x	
Norrköping		x	x	x	x
Nyköping	x	x	x	x	x
Skövde					
Sollentuna					
Solna	x	x	x	x	x
Stockholm		x	x	x	x
Sundsvall					
Surahammar	x	x			x
Södertälje	x	x	x	x	x
Trollhättan	x	x	x	x	x
Täby		x			x
Upplands-Bro		x	x	x	x
Uppsala	x	x	x	x	x
Varberg	x	x	x		x
Vetlanda	x				
Västerås	x	x	x	x	
Växjö		x	x	x	x
Ystad		x			x
Åtvidaberg	x	x			x
Ångelholm	x	x	x	x	x
Örebro	x				
Örnsköldsvik	x				

Socioekonomiskt strukturtillägg avser det fastställda belopp (kronor per elev) som kommunerna baserar på respektive skolas elevsammansättning vad gäller socioekonomisk bakgrund (till exempel föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst, föräldrarnas och/eller elevernas etnicitet och elevernas kön). Stöd riktat till enskilda elever, till exempel insatser för elever i behov av särskilt stöd och modersmålsundervisning räknas inte in. *Totala kostnader* (kronor per elev) avser summan av kostnader för undervisning, lokaler/inventarier, skolmåltider, lärverktyg, elevhälsa och övrigt.

2. Grundskolans kostnader, lärartäthet och föräldrarnas utbildningsnivå, åk 1–9

Kommun	Skolverkets statistik, 50 kommuner				
	Total kostnad 2009–2011	Undervisningskostnad 2009–2011	Lärartäthet 2011	Utbildningsnivå 2011	Standardavvikelsen i utbildningsnivå (skolsegregation) 2011
Borlänge	76 600	37 100	7,6	3,7	0,46
Borås	86 500	41 200	8,4	3,8	0,29
Botkyrka	86 600	41 900	7,8	3,6	0,47
Eskilstuna	77 000	40 500	8,0	3,8	0,30
Eslöv	77 600	40 300	8,3	3,9	0,31
Gislaved	88 200	45 300	8,4	3,5	0,22
Gotland	96 300	46 200	9,5	3,8	0,33
Gävle	84 400	39 900	8,7	4,0	0,40
Göteborg	89 000	46 500	8,7	4,0	0,55
Halmstad	82 300	41 700	7,5	4,0	0,46
Helsingborg	75 300	43 800	8,5	3,9	0,44
Huddinge	86 100	45 300	8,1	4,0	0,39
Härnösand	97 600	47 600	9,0	4,0	0,27
Hässleholm	83 500	42 200	13,3	3,8	0,23
Höganäs	76 300	40 000	9,1	4,2	0,28
Jönköping	84 000	43 800	8,4	4,0	0,42
Kalmar	79 300	44 900	9,1	4,1	0,32
Karlshamn	82 200	43 600	9,3	4,0	0,22
Karlstad	84 700	42 700	8,4	4,2	0,40
Katrineholm	87 600	45 600	10,1	3,7	0,30
Kristianstad	78 400	39 200	7,8	3,9	0,29
Kristinehamn	76 900	40 400	9,2	3,9	0,17
Landskrona	88 500	44 700	8,0	3,7	0,40
Linköping	85 300	46 100	8,4	4,1	0,48
Luleå	88 600	43 100	8,5	4,2	0,49
Lund	92 800	43 600	8,9	4,6	0,38
Malmö	92 300	50 200	8,8	3,9	0,62
Nacka	87 500	49 500	7,6	4,4	0,36
Norrköping	83 000	42 900	9,0	3,8	0,43
Nyköping	87 200	45 300	9,2	3,9	0,45
Skövde	83 600	37 300	8,7	3,9	0,33
Sollentuna	88 200	44 000	8,3	4,4	0,33
Solna	85 400	51 400	8,0	4,2	0,25
Stockholm	101 300	57 400	8,5	4,2	0,59

Kommun	Total kostnad 2009–2011	Undervisnings- kostnad 2009–2011	Lärartäthet 2011	Utbildningsnivå 2011	Standard- avvikelsen i utbildningsnivå (skolsegregation) 2011
Sundsvall	89 000	41 200	8,9	4,0	0,37
Surahammar	93 900	44 300	10,0	3,6	0,18
Södertälje	85 000	43 700	7,5	3,7	0,37
Trollhättan	76 900	39 000	7,2	3,9	0,47
Täby	75 600	38 500	6,8	4,5	0,39
Upplands-Bro	78 200	44 900	8,2	3,8	0,20
Uppsala	84 300	41 000	8,5	4,3	0,44
Varberg	77 100	40 700	8,4	3,9	0,25
Vetlanda	82 300	41 700	10,4	3,8	0,21
Västerås	79 100	40 800	8,2	4,0	0,43
Växjö	77 700	39 500	8,1	4,1	0,32
Ystad	83 900	40 500	8,1	4,0	0,32
Åtvidaberg	84 700	43 100	9,9	3,7	0,38
Ängelholm	86 200	40 200	8,1	4,0	0,27
Örebro	81 900	42 500	8,4	3,9	0,46
Örnsköldsvik	87 500	45 100	9,9	4,0	0,24

Totala kostnader (genomsnitt för åren 2009–2011 avrundat till hundratals kronor per elev) avser kostnader för undervisning, lokaler/inventarier, skolmåltider, elevvård, läromedel/utrustning/skolbibliotek och övrigt. *Undervisningskostnader* (genomsnitt för åren 2009–2011 avrundat till kronor per elev) avser kostnader för alla läro- och timplanebundna aktiviteter (främst löner, lönekostnader för lärare/personal under tid för kompetensutveckling samt kostnader för vikarier). *Lärartäthet* avser det genomsnittliga antalet lärare per 100 elever på skolenivå. Till lärare räknas även rektorer varför uppgifterna skiljer sig från Skolverkets officiella statistik. *Utbildningsnivå* avser föräldrarnas utbildningsnivå på kommunnivå mätt på en skala från 1 till 6 (1: förgymnasial utbildning kortare än 9 år, 2: förgymnasial utbildning 9/10 år, 3: gymnasial utbildning, 4: eftergymnasial utbildning kortare än två år, 5: eftergymnasial utbildning två år eller längre, 6: forskarutbildning). *Standardavvikelsen i utbildningsnivå* har beräknats utifrån föräldrarnas utbildningsnivåer på respektive skola, och i vilken mån dessa avviker från föräldrarnas utbildningsnivå på kommunnivå.

3. Socioekonomiskt strukturtillägg i ett urval skolor, kronor per elev, åk 1–9

Kommun	Skolverkets enkätundersökning 2012, 50 kommuner		
	Skola med lägst socioekonomiskt strukturtillägg	Skola med högst socioekonomiskt strukturtillägg	Skillnad mellan skola med högst respektive lägst strukturtillägg
Borlänge	1 300	10 200	8 900
Borås			
Botkyrka			
Eskilstuna	800	15 100	14 300
Eslöv	0	600	600
Gislaved			
Gotland	2 000	6 400	4 400
Gävle	1 900	20 000	18 100
Göteborg*	0	25 000	25 000
Halmstad	1 700	7 300	5 600
Helsingborg	0	42 200	42 200
Huddinge	0	29 500	29 500
Härnösand			
Hässleholm			
Höganäs	0	5 800	5 800
Jönköping**	2 400	15 500	13 100
Kalmar*	4 700	41 200	36 500
Karlshamn			
Karlstad**	700	12 600	11 900
Katrineholm	3 100	8 800	5 700
Kristianstad			
Kristinehamn	400	800	400
Landskrona	400	2 500	2 100
Linköping			
Luleå	1 900	6 500	4 600
Lund	1 800	16 500	14 700
Malmö			
Nacka	300	23 800	23 500
Norrköping	600	26 400	25 800
Nyköping	7 100	18 300	11 200
Skövde			
Sollentuna			
Solna	0	5 300	5 300
Stockholm	800	45 300	44 400
Sundsvall			
Surahammar			

Kommun	Skola med lägst socioekonomiskt strukturtillägg	Skola med högst socioekonomiskt strukturtillägg	Skillnad mellan skola med högst respektive lägst strukturtillägg
Södertälje***	58 600	70 500	11 900
Trollhättan	600	13 700	13 100
Täby			
Upplands-Bro	0	7 400	7 400
Uppsala****	3 600	30 000	26 400
Varberg*****	-2 800	10 500	13 300
Vetlanda			
Västerås	600	22 500	21 900
Växjö	600	10 600	10 000
Ystad			
Åtvidaberg			
Ängelholm	500	1 700	1 200
Örebro			
Örnsköldsvik			

Socioekonomiskt strukturtillägg avser det fastställda belopp (kronor per elev) som kommunerna baserar på respektive skolas elevsammansättning vad gäller socioekonomisk bakgrund (till exempel föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst, föräldrarnas och/eller elevernas etnicitet och elevernas kön).

Kommuner för vilka uppgifter saknas har antingen inte deltagit i undersökningen, eller har deltagit men fördelar inget socioekonomiskt strukturtillägg.

På grund av kommunernas olika fördelningssystem kan det förekomma viss variation i de skolformer och årskurser som är inkluderade i de redovisade beloppen. Det förekommer också att beloppen är differentierade mellan olika årskursintervall. I tabellen redovisas endast det genomsnittliga beloppet för elever i åk 1–9.

* kommunala skolor i en kommunal del är exkluderade.

** redovisat per utbildningsenhet (flera skolor) eller skolområde.

*** det socioekonomiska strukturtillägget ingår i grundresursen och särredovisas inte, kommunala skolor i en kommunal del är exkluderade.

**** årskurs 3–9.

***** det socioekonomiska strukturtillägget ingår som en del av grundresursen och fördelas internt mellan de kommunala skolorna, kommunala skolor får strukturavdrag (minus) eller strukturtillägg (plus).

Kommunernas resursfördelning till skolan är ett medel för att nå målet att alla elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det betyder att resursfördelningen ska vara anpassad till elevers olika behov och förutsättningar.

Men kommunerna i landet ser olika ut och har olika förutsättningar. Kommunerna fördelar därför resurserna på olika sätt. En viktig slutsats i den här rapporten är att det inte går att hitta en modell för resursfördelning som passar i alla kommuner.

I rapporten redovisas bland annat hur mycket resurser ett urval kommuner totalt sett satsar på grundskolan och hur mycket resurser skolorna tilldelas utifrån deras strukturella förutsättningar.