

2010-01-28
1 (1)
Dnr: 2009:571

Redovisning av uppdraget att utvärdera statsbidraget för basfärdigheterna läsa, skriva och räkna

Skolverket har fått i uppdrag att anlita en extern aktör i syfte att utvärdera den verksamhet som bedrivs enligt förordningen (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Uppsala universitet anlätades att utföra utvärderingen. Enligt uppdraget ska Skolverket senast den 1 februari 2010 till regeringskansliet lämna en delrapportering vilken utgörs av bifogad rapport.

Rapporten behandlar framför allt frågor om statsbidragets användning och vilka effekter de tilldelade medlen har haft. Kommuner har sökt statsbidraget i högre utsträckning än fristående skolor. Vissa fristående skolor har mycket små bidragsramar att ansöka om vilket kan vara en av förklaringarna till att fler inte söker. Statsbidraget har i stor utsträckning använts till att förstärka redan pågående satsningar snarare än bidragit till nya projekt. Rapporten visar även att det föreligger en skillnad mellan satsningar på läs- och skrivutveckling och satsningar på matematik. De förstnämnda riktas framför allt till elever i behov av särskilt stöd medan de senare är riktade till större grupper av elever.

Per Thullberg
Generaldirektör

Mikael Ärnhage
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Camilla Asp, Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Ann Carlson-Ericsson, Ulrika Lindén, Eva Lindgren, Staffan Lundh samt Helen Ängmo i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

UPPSALA UNIVERSITET
Pedagogiska institutionen

Utvärdering av Läsa-skriva-räkna satsningen

Delrapport gällande 2008

Stina Andersson & Pia Skott

2010-01-12

Innehållsförteckning

Kapitel 1: Introduktion.....	3
1.1 Inledning.....	3
1.2 Metod.....	4
1.3 Bidraget.....	4
Kapitel 2: Genomgång av medelsanvändning.....	6
2.1 Personalförstärkningar.....	7
2.2 Kompetenshöjande insatser.....	9
2.3 Övriga stöd- och utvecklingsinsatser.....	10
2.4 Läromedel.....	11
2.5 Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.....	12
2.6 Kommentarer utifrån kategorigenomgången.....	13
Kapitel 3: Tematisk genomgång.....	14
3.1 Hur upptäcks satsningen?.....	14
3.2 Hur landar satsningen?.....	15
3.3 Skillnaden mellan läs- och skrivsatsningar och räknasatsningar.....	17
3.4 Skillnader mellan olika huvudmän.....	19
3.5 Satsningar på individuella utvecklingsplaner.....	20
3.6 Att välja unikt eller lika.....	20
3.7 Synen på statens ekonomiska styrning.....	21
Kapitel 4: Avslutning.....	24
4.1 Effekter av satsningen.....	24
4.2 Avslutande kommentarer.....	25
4.3 Sammanfattande slutsatser.....	29
Bilaga: Kompletterande metodkommentarer.....	31
Analys av kommentarer.....	31
Intervjustudien.....	33
Inför det fortsatta arbetet.....	34

Kapitel 1: Introduktion

1.1 Inledning

2008 initierade regeringen en satsning för att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Syftet med satsningen är att öka måluppfyllelsen i skolan och den gjordes utifrån bedömningen att tidiga åtgärder för att stärka dessa färdigheter kan förebygga senare problem. Satsningen riktar sig enligt *Förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna* till den som är huvudman;

1. inom det offentliga skolväsendet för grundskola, obligatorisk särskola, specialskola eller sameskola, eller
2. för en fristående skola som avses i 9 kap. 2 § skollagen (1985:1100).

Den genomförs genom sökbara statsbidrag. Statsbidraget kan, utöver stärkande av basfärdigheterna, också användas för insatser som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen. Enligt förordningen skall satsningen också följas upp. Huvudmännen är därför skyldiga att, till Statens skolverk, inrapportera hur statsbidraget har använts. Skolverket har därtill fått i uppdrag att anlita en extern utvärderare i syfte att utvärdera den verksamhet som bedrivs enligt förordningen. Denna rapport är en del av den större utvärderingen.

Enligt uppdraget skall utvärderingen i huvudsak behandla tre aspekter av statsbidraget; statsbidragets användning, effekter av statsbidraget samt styrning och administration. I denna rapport prioriteras de två förstnämnda aspekterna. Av de frågor som sammantaget skall belysas koncentreras denna utvärdering till följande:

- Vilken verksamhet/vilka aktiviteter bedrivs hos skolhuvudmännen med hjälp av statsbidraget?
- Vilka elever berörs?
- På vilket sätt har arbetet stärkts?
- Har statsbidraget lett till förändringar i huvudmännens sätt att arbeta och organisera sitt arbete?
- I hur stor utsträckning hade denna verksamhet genomförts även utan statsbidraget?
- Hur uppfattar huvudmännen statens ekonomiska styrning?

Medan de första frågorna behandlas löpande genom rapporten besvaras de senare framför allt i de avslutande delarna. Frågan om Skolverkets hantering av statsbidraget uppmärksammas i denna delrapport i begränsad omfattning. Frågan kommer att belysas mer systematiskt i den avslutande rapporten.

1.2 Metod

Rapporten bygger på två olika typer av empiri; skriftliga ansökningar och uppföljningar i form av inkomna kommentarer från *samtliga* huvudmän som valt att nyttja medlen samt intervjuer med ett *urval* huvudmän.

Arbetet med detta material har bedrivits i tre faser. Nedan redovisas dessa i kortfattad form.

Kompletterande metodkommentarer finns i separat bilaga.

I en *första* fas analyserades inkomna ansökningar och rapporter av faktisk medelsanvändning. En *kvantitativ* analys genomfördes för att få en överblick av hur många huvudmän som sökt medel och hur många som avstått, samt inom vilka kategorier satsningarna planerades och slutligen också användes. Genom detta material gick det också att få en övergripande bild av huvudmännens skiftande bidragsnivåer. För att fördjupa bilden av hur medlen använts genomfördes parallellt med detta en *kvalitativ* analys av inrapporterad medelsanvändning. De allra flesta av dessa rapporteringar inrymde också kommentarer. Närmare analyser har genomförts för varje kategori. De inkomna kommentarerna har bearbetats i syfte att identifiera yttranden av liknande och särskiljande karaktär och delkategorier. För att kunna illustrera huruvida kommentarerna varit vanligt förekommande eller inte gjordes manuella beräkningar av frekvenser. Beräkningarna blir delvis synliga i föreliggande rapport, där de framför allt används för att nyansera den bild som ges av materialet.

Kategoriseringarna av det inkomna materialet har även legat till grund för den *andra* fasen i analysen. I denna fas valdes ett antal teman utifrån huvudmännens inrapporterade kommentarer. Det kan vara teman som antingen baserar sig på generella tendenser som blivit synliga i materialet eller som inrymmer fördjupningar av specifika områden där olikheter förekommit. Utifrån valda teman gjordes ett urval av huvudmän för fördjupade studier genom besök och intervju. Huvudmännen skulle representera såväl kommuner som fristående skolor och för kommunernas del också inrymma olika storleksordningar, med arbete på olika nivåer. Sammanlagt besöktes tre kommuner och två fristående skolor. Vid dessa besök genomfördes semistrukturerade intervjuer med informanter på olika nivåer i organisationen.

I den *tredje* fasen integrerades resultaten från de olika delstudierna och länkades samman med mer övergripande diskussioner i anslutning till utvärderingens frågeställningar.

1.3 Bidraget

I *Förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna* specificerades statbidraget enligt två huvudkategorier:

1. Åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna för elever i år 1-3. De åtgärder som åsyftas är personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser för lärare som arbetar i verksamheten och andra liknande stöd- och utvecklingsinsatser samt införskaffande av läromedel. I begränsad omfattning kan bidraget även användas till motsvarande åtgärder för elever i år 4-10 som riskerar att inte nå målen.

2. Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.

I det dokument som senare skickades ut till huvudmännen delades de två ändamålen in i fem kategorier inom vilka medel kunde sökas:

* Personalförstärkningar

* Kompetenshöjande insatser

* Övriga stöd- och utvecklingsinsatser

*Läromedel

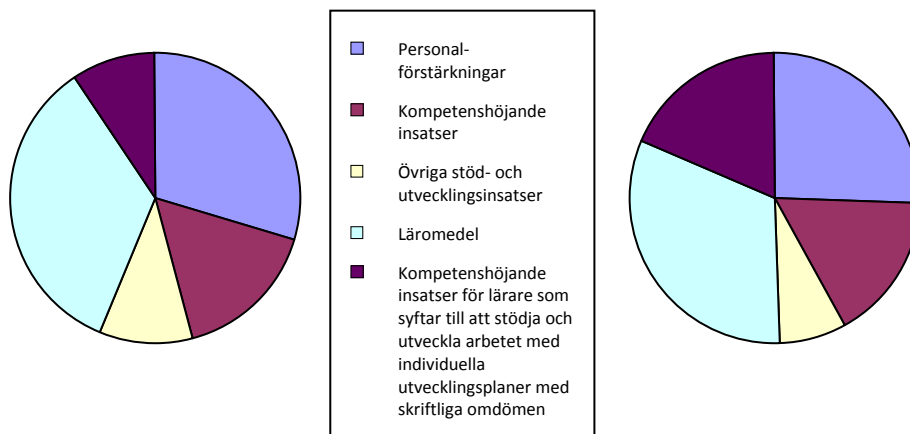
* Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.

Enligt förordningen beräknar Skolverket årligen en ram för varje skolhuvudman enligt specifikt angivna kriterier. Ramen anger det maximala belopp varje huvudman kan ansöka om och baseras dels på antalet elever och dels på andelen behöriga till gymnasiet. Varje huvudman bestämmer själv hur de fördelar sina medel inom denna ram, med undantag för friskolor utan år 1-3 som endast kunnat söka medel till den sistnämnda kategorin. Några har valt att söka och nyttja medel inom en enda kategori, medan andra huvudmän valt att sprida ut sina medel mellan de fem kategorierna. Det är Skolverket som beviljar och betalar ut statsbidragen. Förordningen trädde i kraft 1 oktober 2008 men tillät att medel fick lämnas för verksamhet från och med den 1 juli 2008. Det första året betalades bidragen ut i november månad, medan det övriga år betalas ut i mars.

År 2008 avsattes totalt 148,5 miljoner kronor för huvudmännen att söka inom satsningen. Närmare 135 miljoner fanns att söka för kommuner och drygt 13,5 miljoner för de fristående skolorna. Samtliga kommuner utom 7 sökte bidrag (97,6 %), medan endast 375 av 714 fristående skolor ansökte om medel (52,5 %). De sökande behöll sin ursprungliga bidragsram och därmed fanns 144 miljoner kronor att disponera (134 för kommuner och knappt 10 för fristående skolor). Totalt söktes emellertid 163 miljoner kronor, det vill säga det söktes medel långt utöver ramarna. Det var framför allt de fristående skolorna som stod för dessa ansökningar. Ansökningar över ram har dock inte beviljats. Totalt beviljades ansökningar om drygt 142 miljoner kronor, fördelade på 283 kommuner och 372 fristående skolor. Diagrammen nedan visar totala summorna som beviljats inom respektive kategori.

Beviljat belopp per kategori 2008,
kommuner (total summa 132 877 459)

Beviljat belopp per kategori 2008,
fristående skolor (total summa 9 552 259)



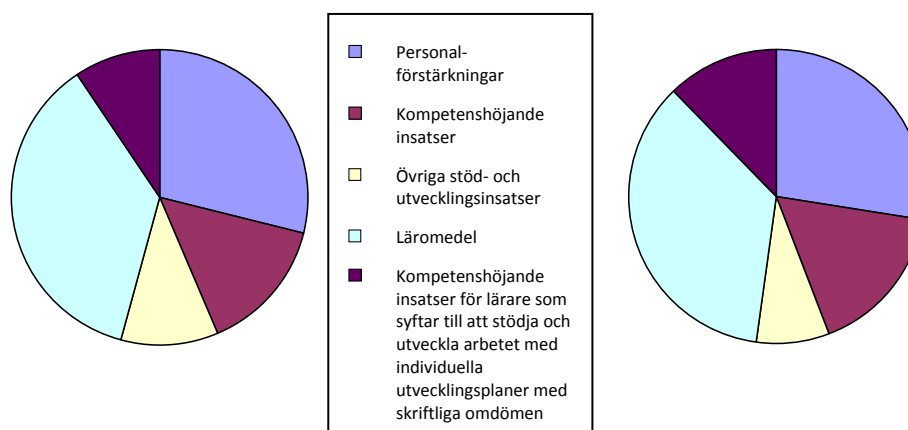
I diagrammen blir det tydligt att fördelningen mellan kategorierna i ansökningar skiljer sig åt en del mellan kommuner och fristående skolor. I båda fallen är det kategorierna *Personalförstärkningar* och *Läromedel* som är de dominerande. De fristående skolornas sökte dock, relativt sett, mer medel till *Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen* än kommunerna och något mindre till kategorierna *Övriga stöd- och utvecklingsinsatser*.

Kapitel 2: Genomgång av medelsanvändning

Totalt användes 138,5 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 93 % av de för huvudmännen avsatta medlen. Diagrammen nedan visar totala summorna som redovisats inom varje kategori.

Användning av medel per kategori 2008,
kommuner (total summa 129 715 893)

Användning av medel per kategori 2008,
fristående skolor (total summa 8 725 526)



Diagrammen visar den faktiska användningen av medlen fördelat mellan de olika kategorierna. Det skiljer sig inte så mycket åt mellan kommuner och fristående skolor. Relativt sett har de fristående skolorna använt något mer medel inom kategorin *Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen* och något mindre än kommunerna i kategorin *Övriga stöd- och utvecklingsinsatser*. Jämfört med diagrammen som visade de beviljade beloppen blir samma tendens synlig hos såväl kommuner som fristående skolor, nämligen att kategorin *Läromedel* ökar i omfattning. Hos de fristående skolorna minskar också kategorin *Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen* något i omfattning mellan beviljat belopp och den faktiska användningen.

Nedan görs en genomgång av huvudmännens samlade uppföljningar, uppdelat på respektive kategori.

2.1 Personalförstärkningar

Sammanlagt inkom 363 ansökningar om medel inom kategorin *personalförstärkningar*, fördelat på 203 kommuner och 160 fristående skolor. I uppföljningarna från kommuner och fristående skolor framgår att 193 kommuner (68 % av totala antalet sökande kommuner) och 151 fristående skolor (40 %) använt medel till personalförstärkningar. Den totala summan som använts inom denna kategori är 39,8 miljoner kronor, varav kommunerna står för 37,4 miljoner kronor och de fristående skolorna för 2,4 miljoner kronor. De till kommunerna utbetalade medlen ligger i spannet mellan 10 000 kronor och 2 016 528 kronor med en medelsumma på 193 536 kronor. De fristående skolorna har fått summor på mellan 584 kronor och 75 000 kronor. Medelsumman ligger på 15 903 kronor.

Olika tjänsteformer

En vanligt förekommande typ av personalförstärkning är specialpedagogiska satsningar. Det kan gälla satsningar riktade mot lärare i form av exempelvis handledning av enskilda lärare eller arbetslag. I andra fall handlar det om allmänt stödjande resurser till större elevgrupper. Det är heller inte ovanligt att man riktar de specialpedagogiska satsningarna mot enskilda elever eller mindre grupper av elever. Mer än 50 kommuner rapporterar satsningar avseende specialpedagogik och även om beskrivningarna från de fristående skolorna vanligen är av mer generell karaktär så förekommer benämningen specialpedagog/resurspedagog i 39 fall. Vanligt är också den mer allmänna benämningen pedagog- eller personalförstärkning, vilket som regel inneburit att klasserna kunnat delas i halvklassgrupperingar eller att medlen använts för att mer riktat kunna arbeta med elever i behov av särskilt stöd.

Utöver tjänster i form av specialpedagoger och stödjande resurser är olika former av utveckeltjänster vanligt förekommande. Inom matematik nämns bland kommunerna i flertalet fall matematikutvecklare, matematikinspiratörer, matematiksamordnare, matematikpiloter, matematikambassadörer och matematikcoacher. Nästan en fjärdedel av kommunerna som använt medel inom denna kategori nämnde denna typ av tjänsteform kopplad till just matematik. När det gäller läs- och skrivsatsningar är denna typ

av tjänsteform inte lika vanlig. Variationen i benämningarna är inte heller lika många. Här är det främst läs- och skrivutvecklartjänster och någon enstaka läs- och skrivmentor som nämns. Trots att dessa tjänster är mindre vanligt förekommande än tjänster kopplade till matematik förekommer de i 13 % av kommunerna. Bland kommunerna förekommer också 12 fall av särskilda implementerartjänster. Ofta är dessa kopplade till de nationella proven i år 3. I kommunernas rapporteringar förekommer också i flertalet fall att satsningar inom denna kategori gjorts mot kommunövergripande tjänster och olika typer av centra, såsom resurscentra, läs- och skrivpedagogiskt centrum, resursskolor, lärstudios, resursteam och utvecklingsenheter. Denna typ av insatser förekommer inte bland de fristående skolorna.

Skillnaden är alltså påtaglig när det gäller förekomst av övergripande utvecklar- och implementerartjänster, som över huvud taget inte nämns hos de fristående skolorna. Däremot förekommer andra slags tjänster som inte återfinns i kommunernas rapporteringar. Det kan handla om konstnärer, musikteorilärare och dramapedagoger.

Överlag verkar det främst handla om delfinansiering av tjänster. När det gäller de olika formerna av utvecklartjänster handlar det om finansiering på mellan 20 och 50 %, men även i de övriga fallen verkar delfinansiering vara det i särklass vanligaste sättet att utnyttja medlen inom denna kategori.

Det förefaller också vara vanligt att medlen använts för att bekosta vikarier när ordinarie personal deltar i fortbildning. Detta är för övrigt en typ av satsning som vissa valt att redovisa under denna kategori medan andra valt att redovisa under kategorin kompetenshöjande insatser.

Vilka elever nås av satsningen?

När det gäller vilka elever som berörs av satsningen går det att skilja mellan satsningar ämnade att nå flertalet elever och satsningar riktade till enstaka eller ett fåtal elever. Vad gäller de förra kan det handla om extra personal som möjliggjort uppdelning av klasser i halvklass, men också satsningar som likt dem på matematikutvecklare är ämnade att komma övervägande antalet elever till godo. När det gäller satsningar med huvudfokus på en mindre grupp eller till och med enstaka elever kan det antingen handla om identifiering av dessa elever (kartläggning eller screening) eller om arbete enskilt eller med en mindre grupp av eleverna. Generellt är satsningar mot en mindre grupp elever det vanligaste. Exempelvis nämns det uttryckligen i nära hälften av uppföljningarna från de fristående skolorna att så är fallet. En skiljelinje kan noteras mellan matematiksatsningar, som generellt görs för flertalet eller samtliga elever, och läs- och skrivsatsningar som i betydligt större utsträckning riktas mot enskilda elever eller mindre grupper av elever.

Generellt kan det konstateras att medlen i huvudsak riktats mot insatser i år 1-3. I enstaka fall har satsningar riktats mot ett fåtal äldre elever med uttryckt specifika behov.

2.2 Kompetenshöjande insatser

370 av de sökande, 211 kommuner och 159 fristående skolor, valde att söka medel inom kategorin *kompetenshöjande insatser*. I åiterrapporteringarna redogör 204 kommuner (72 % av totala antalet sökande kommuner) och 134 fristående skolor (36 %) för att de utnyttjat medel till verksamheter inom denna kategori. Den totala summan som åiterrapporterats är 20,9 miljoner kronor, varav kommuner står för totalt 19,4 miljoner kronor och fristående skolor för 1,5 miljoner kronor. Kommunerna har använt summor på mellan 970 kronor och 771 928 medan de fristående skolornas rapporterade summor ligger mellan 39 kronor och 524 000 kronor. Det bör dock noteras att just summan 524 000 kronor gått till en koncernskola, som valt att göra en gemensam satsning på sina skolor. Den näst högsta summan ligger på 55 127 kronor. I kommuners redovisade användning ligger medelsumman på 95 070 kronor och för fristående skolor är medelsumman 10 896 kronor.

Form av kompetensutveckling

I genomgången av huvudmännens skriftliga kommentarer utkristalliseras två huvudsakliga typer av satsningar. Antingen används medlen till kompetensutveckling i form av *inköp* av olika slags material eller till kompetensutveckling i form av *aktivitet*. Båda förekommer men det senare är vanligast, framför allt inom kommunerna där litteraturinköp endast nämns i ett fåtal rapporteringar. Bland de inköp som nämns bland fristående skolor handlar det främst om litteratur till personalen som fått cirkulera i personalgruppen eller där den nyttjats i arbete med studiecirklar. Just studiecirklar och studiedagar nämns påfallande ofta i kommentarerna, liksom att man anlitat föreläsare.

När det gäller aktiviteter som medlen nyttjats till är det vanligaste att personal har varit på kurs eller annan utbildning. Hos de fristående skolorna gäller detta över hälften av fallen. I dessa skolor är det också påfallande ofta en eller två pedagogers fortbildning som pekas ut. En skillnad som kan urskiljas är att kommuner i större utsträckning än fristående skolor redogör för att de använt sig av kompetensutveckling i två steg, det vill säga att ett mindre antal lärare eller rektorer utbildas externt för att sedan, i ett senare skede, föra detta vidare till annan personal genom intern kompetensutveckling. Detta är en logisk konsekvens av satsningar på till exempel matematikutvecklare. Det skriftliga materialet ger ingen information om de fristående skolornas interna kunskapsspridning, vilket inte är det samma som att detta inte förekommer. Det verkar dock som att en större andel lärare får del av satsningar som görs i kommunerna, som utnyttjar sina skalfördelar. Generellt kan noteras att kompetensutveckling som regel inrymmer vikariekostnader för ordinarie personals frånvaro.

Innehåll i kompetensutveckling

Vad gäller innehållet i den genomförda kompetensutvecklingen handlar det i många fall om kompetensutveckling gällande läs- och skrivsatsningar ur olika perspektiv. Här fokuseras mycket på att höja lärares kompetens i att bemöta elever med specifika behov, såsom dyslexi och svenska som andra språk. Ofta är satsningarna knutna till specifika material. Lexia, Daisy, Pilen och Nya trädet med flera är återkommande hos både fristående skolor och kommuner. Ungefär tre fjärdedelar av de fristående skolorna meddelar att de använt medel till kompetensutveckling gällande läs- och skrivsatsningar och en majoritet av dessa utgörs av satsningar på specifika läs- och skrivsvårigheter. Hos de fristående skolorna förekommer också satsningar som är av mer generell karaktär med satsningar på till exempel God läsutveckling och med kopplingar till specifika metoder såsom LUS och Bornholmsmodellen. Det kan också handla om satsningar för fonologisk medvetenhet eller teaterverksamhet för läs- och skrivförståelse. Bland kommunerna är fördelningen mellan satsningar jämnare. Detta gäller både fördelningen mellan kompetenshöljande insatser avseende matematikutveckling och läs- och skrivutveckling, men också fördelningen mellan satsningar inom den senare kategorin. Generella satsningar på läsutveckling är bland kommunerna lika vanligt förekommande som specifika satsningar på elever i behov av särskilt stöd.

När det gäller räkna-satsningar avser kompetensutvecklingen bland samtliga huvudmän i huvudsak laborativ matematik med benämningar som matematikverkstäder, kreativ matematik och lekfull matematik. Dessa satsningar är av mer generell karaktär och inte alls knutna till specifika material eller metoder i samma utsträckning som läs- och skrivsatsningarna. De har inte heller samma tydliga inriktning på enskilda elever även om enstaka satsningar gjorts på elever med dyskalkyli. Bland kommunerna finns t.ex. 66 rapporteringar om generellt inriktade räknasatsningar jämfört med 8 med fokus på speciella stödinsatser. Bland friskolorna är motsvarande siffror 50 generella satsningar i förhållande till 10 inriktade på specifika problem.

Viktigt att framhålla är att olika kombinationer av satsningar är vanliga. Det förekommer också andra ämnen för kompetensutveckling utan specifik ämnes- eller metodanknytning. Bland annat gäller detta implementering av mål för år 3, kompetensutveckling kring datorer, betyg och bedömning samt kompetensutveckling kring lärstilar.

2.3 Övriga stöd- och utvecklingsinsatser

232 stycken av de berättigade sökande har valt att söka medel inom kategorin *Övriga stöd- och utvecklingsinsatser*. Av dessa är 149 kommuner och 83 fristående skolor. 135 kommuner (48 % av totala antalet sökande kommuner) och 80 fristående skolor (21 %) rapporterar att de använt medel inom kategorin. Den totala summan som återrapporterats är knappt 14,3 miljoner kronor varav kommunerna svarar för 13,6 miljoner kronor och fristående skolor för 0,7 miljoner kronor. För kommunernas del är spannet 273 kronor till 760 000 kronor med en medelsumma på 100 604 kronor. Bland de fristående

skolorna har medel på mellan 400 kronor och 33 289 kronor använts. Medelsumman bland de fristående skolornas användning är 8 682 kronor.

Övrigt – en egen kategori eller del av de andra kategorierna

Inom denna kategori återfinns en stor spridning av insatser. De allra flesta inrymmer kopplingar till satsningar som genomförts inom andra kategorier och bland redovisningarna finns endast ett fåtal som inte skulle kunna placeras in inom de övriga. Det handlar alltså i de allra flesta fall om kompetenshöjande insatser, personalförstärkningar och inköp av läromedel. Bland de fristående skolorna är det vanligast att medel riktats mot läromedelsinköp samt inköp av kompensatoriska hjälpmedel. Närmare hälften av friskolorna redovisar sådan medelsanvändning. Av dessa rapporterar i sin tur mer än hälften att medlen gått till kompensatoriska hjälpmedel för elever med särskilda behov. Kommunerna redovisar främst användning av medel till kompetensutveckling. Den vanligaste formen av kompetensutveckling verkar här vara intern fortbildning, som har genomförts bland annat genom studiecirkel, handledning och skapande av nätverk och mötesplatser. En annan vanlig satsning är personalförstärkningar i linje med tidigare kommentarer gällande utvecklande insatser.

Bland de insatser som genomförts hos fristående skolor och som inte kan inordnas i någon av de andra kategorierna kan nämnas en prenumeration, ett författarbesök, en musikstudio och utredningar av enskilda elever. När det gäller motsvarande exempel från kommunerna nämns pengar till särskilda ämnessatser, uppföljningar av läsutveckling och samverkan med föräldrar och högskolor.

2.4 Läromedel

Inom kategorin *Läromedel* inkom 482 ansökningar, 227 från kommuner och 255 från fristående skolor. Det var 451 av de sökande som rapporterade användning av medel inom kategorin, 218 kommuner (77 % av totala antalet sökande kommuner) och 233 fristående skolor (62 %). Den totala återrapporterade summan var 50,2 miljoner kronor, varav kommunerna stod för 47,1 miljoner och de fristående skolorna svarade för 3,1 miljoner kronor. Kommunerna redovisar en användning av medel på summor mellan 2 400 kronor och 8 292 800 kronor. Den senare summan är använd av Stockholm stad och är redovisad under kategorin läromedel. I kommentaren nämns emellertid att medlen nyttjats till samtliga av de fem kategorierna. Generellt kan det konstateras att storstadskommunerna valt att satsa stora summor inom denna kategori. Medelvärdet för kommunernas användning inom kategorin ligger på 215 915 kronor. Motsvarande spann för de fristående skolorna ligger mellan 39 kronor och 121 412 kronor. Medelvärdet för de fristående skolornas medelsanvändning låg på 13 281 kronor.

Vilka läromedel?

Huvudmännens återrapporteringar i denna kategori kan närmast liknas vid en läromedelskatalog, med ett ymnigt antal exempel på olika läromedel inom svenska och matematik. En skillnad som blir synlig mellan de fristående skolorna och kommunerna är att de fristående skolorna satsat mest på läs- och skrivdelen

och något mindre på räknadelen, medan förhållandet är det omvända hos kommunerna. Gemensamt för kommuner och fristående skolor är dock att det inom läs- och skrivområdet satsats främst på skönlitteratur och böcker för läsinlärning, ofta i form av Stjärnböcker, Kiwiböcker och God läsutveckling. Inom räknasatsningarna är det laborativt material som står i fokus. Från kommunernas sida är det närmare 30 % som uttryckligen nämner laborativ matematik alternativt laborativt material.

En stor del av medlen har också nyttjats till införskaffande av ”modern teknik”. Det kan handla om datorer, smartboards, Daisyspelare, licenser till dataprogram och så vidare. Kommuner har i större utsträckning än de fristående skolorna använt medel till att köpa in kompensatoriska hjälpmedel till elever med särskilda behov. I över en tredjedel av kommunernas återsrapporterings återfinns just begreppet *kompensatoriska hjälpmedel*. Även om man inte använder just detta begrepp är denna slags satsningar lika vanliga bland de fristående skolorna. Bland kommunerna var det till exempel 30 stycken som köpte Daisyspelare. Motsvarande antal för de fristående var 23.

Avslutningsvis tycks det finnas något av en gråzon när det gäller läromedel och fortbildningslitteratur. Det förekommer till exempel fall där bidraget inom denna kategori har använts till att köpa in litteratur kring Individuella utvecklingsplaner till lärare.

2.5 Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen

Av de sökande valde slutligen 285 att söka medel inom kategorin *Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen*. Bland dessa var 162 kommuner och 123 fristående skolor. Av dem redovisade 157 kommuner (55 % av totala antalet sökande kommuner) och 102 fristående skolor (27 %) medelsanvändning, det vill säga sammanlagt 259 st. Totalt utnyttjades 13,4 miljoner kronor till insatser inom kategorin. Kommunerna har använt 12,3 miljoner kronor för satsningar mellan 2 750 kronor och 613 135 kronor och där medelsumman är 78 460 kronor. När det gäller de fristående skolorna har användning av belopp mellan 236 kronor och 93 601 kronor återsrapporterats, med en medelsumma på 10 540 kronor. Totalt redovisar de fristående skolorna satsningar på 1,1 miljoner kronor.

Teknik eller process

En uppdelning inom kategorin kan göras mellan de huvudmän som valt att använda medel till teknik och de som valt att satsa på process. Satsningar på teknik kan handla om datorer eller dataprogram för bedömning och rapportering av elevers omdömen. När det gäller satsningar på processer handlar det om mer omfattande arbete för att stärka pedagogerna i utformandet av omdömen. Här nämns satsningar på bättre kunskaper gällande betyg och bedömning, utarbetande av ett gemensamt språk i bedömningsfrågor, samsyn i utarbetande av individuella utvecklingsplaner och skriftliga omdömen samt tydligare rutiner för arbetet.

Hos både kommuner och fristående skolor är det vanligare att man fokuserar på process än på teknik. När det gäller satsningar som gjorts på process går det vidare att skilja mellan satsningar genom extern utbildning och interna arbetsprocesser. Bland de externa utbildningarna är det vanligaste att ett fåtal pedagoger deltar i dem och att dessa sedan förväntas föra kunskapen vidare internt. När det gäller de rent interna processerna, vilka för övrigt verkar vara vanligare än de externa, rör det sig om interna fortbildningsdagar, workshops, nätverk och så vidare. En skillnad mellan kommuner och fristående skolor är att kommunerna ofta hänvisar till särskilda implementerare, piloter eller processledare i sina rapporteringar, vilket inte är fallet bland de fristående skolorna. Av 101 kommunsvar som inrymmer processinriktade kommentarer handlar en femtedel om denna slags benämningar. Bland de fristående skolorna inkom 54 kommentarer av processkaraktär, men utan koppling till specifika tjänster.

2.6 Kommentarer utifrån kategorigenomgången

Så långt har analyserna gjorts i förhållande till respektive kategori. Om man studerar medelsanvändningen mer övergripande kan det till att börja med konstateras att det är en stor spridning i de summor som använts av huvudmännen. Generellt framträder en tydlig skillnad mellan kommuner och de fristående skolorna, där medelsummorna i de återrapporterade satsningarna skiljer sig markant mellan de olika huvudmannatyperna. Summorna i kommunernas satsningar ligger i genomsnitt ungefär 10 gånger så högt som genomsnittet hos de fristående skolornas satsningar. Dessutom är skillnaderna i summor stora inom såväl gruppen kommuner som gruppen fristående skolor. Den kommun som hade störst ram att söka (Stockholms stad) hade möjlighet att använda 9 184 736 kronor till sina satsningar, medan den kommun som hade minst ram (Arjeplogs kommun) endast kunde disponera 28 602 kronor. Bland de fristående skolorna hade skolan med störst ram (Kunskapsskolan i Sverige), och som alltså valt att söka medel som koncern istället för att varje enskild skola söker var för sig, 524 580 kronor att tillgå. De med minst ram (Häggviks Gymnasium grundskola, Sverigefinska skolan Sthlm sär, Freya Friskola, Majornaskolan & A.R.T Institutets särskola) hade endast möjlighet att söka 78 kronor. Därmed skiljer det sig mycket åt både mellan och inom olika kategorier av huvudmän.

Utöver dessa skillnader har kommuner och fristående skolor olika organisatoriska förutsättningar, där kommuner överlag har större möjligheter att nå ut till fler och göra satsningar ”på en annan nivå” än vad de fristående skolorna har på grund av att en och samma satsning kan komma fler skolor och därmed fler individer till godo. Även i detta fall skiljer det sig mycket åt mellan olika huvudmän. Dessa storleksmässiga och organisatoriska skillnader påverkar naturligtvis utformandet och utfallet av satsningarna och vad som är möjligt att göra för varje enskild huvudman. Trots detta ser det alltså förhållandevis lika ut hos kommuner och fristående skolor i den relativa fördelningen mellan de olika kategorierna, både när det gäller beviljade och använda medel. Detta blev också tydligt i diagrammen på sidan 6 och 7.

En annan notervärd iakttagelse är att byten mellan kategorier är relativt vanligt, det vill säga att huvudmannen söker medel inom en kategori men redovisar dem inom en annan kategori. Vi kan också se att det inte är ovanligt att sökta medel inte använts. Några huvudmän kommenterar i sina rapporteringar att de helt enkelt inte hann genomföra de tänkta satsningarna. En tendens som framkommer i genomgången är att det inom kategorin *Läromedel* varit ett betydligt mindre bortfall mellan beviljade medel och återrapportering än i de övriga kategorierna. Diagrammen på sidan 6 och 7 visar också att kategorin *Läromedel* relativt sett vuxit mellan tillfället för beviljandet av medel och den slutgiltiga uppföljningen av använda medel. Detta gäller såväl kommuner som fristående skolor. Förutom att läromedelssatsningar i större utsträckning genomförts efter planering än satsningar inom andra kategorier så verkar *Läromedel* vara den kategori många huvudmän valt att byta till när medel omdisponerats.

Kapitel 3: Tematisk genomgång

Frågor som antingen uppkommit vid genomgången av inrapporterade kommentarer eller som tillkommit under det fortsatta arbetet problematiseras nedan utifrån sju teman, vilka anknyter till utvärderingens frågeställningar.

3.1 Hur upptäcks satsningen?

Av alla som hösten 2008 var berättigade att söka medel ur satsningen var det 7 kommuner som, trots att ingen motprestation krävdes för att få bidraget, aldrig inkom med någon ansökan. Bland de fristående skolorna var det knappt hälften av de bidragsberättigade skolorna som aldrig ansökte om medel. Angelägna frågor är huruvida de som inte sökt medel själva valt att avstå, om de aldrig nåtts av informationen gällande satsningen och förstått att medel fanns att söka eller om de inte haft kompetens att utnyttja satsningen. För att belysa dessa frågor har vi i detta skede av utvärderingen valt att uppmärksamma hur de huvudmän som nyttjat rätten till medel beskrivit att de fått del av information och upplevt ansökningsförfarandet. Detta är alltså inte liktydigt med Skolverkets faktiska informationsinsatser och hantering¹. Betoningen här ligger således på huvudmännens upplevelser av hur de fått del av informationen.

Det verkar finnas två huvudsakliga vägar som informationen om bidraget nått huvudmännen. Den ena är via nätet och en fördel tycks här vara utarbetade rutiner kring ”avscanning” av relevanta sidor på internet (eller hemsidor). I sammanhanget nämns bland annat Skolverkets hemsida, Utbildningsdepartementets hemsida och Skolporten. Det framkommer i intervjuerna att flera skolchefer och rektorer anser att en angelägen arbetsuppgift för dem är just att hålla sig informerade om det som pågår på nationell nivå. Det andra sättet att nås av informationen om satsningar likt läsa- skriva- räknasatsningen är via nätverk, det vill säga i kontakt med andra verksamma i liknande positioner och verksamheter. Det kan till exempel vara

¹ Utöver att informera om statsbidraget via internet skickade Skolverket inför varje ansökningsomgång ut ett brev till alla kommuner och fristående skolor som var berättigade att ansöka om statsbidraget.

skolchefsmöten eller rektorskonferenser. Bland de huvudmän som intervjuats verkar det förra vara det dominerande sättet att hålla sig informerad. Samtliga har upptäckt satsningen genom sin regelbundna bevakning av Skolverkets hemsida. Detta verkar också vara fallet oberoende av huvudmannens storlek. Vad som framkommit är dock att det inom större kommuner finns en tydlig ansvarsfördelning och väl utvecklade rutiner när det gäller att ta del av nationella beslut och satsningar, samt kunskaper om processer som äger rum på nationell och lokal nivå. Bland de mindre huvudmännen verkar det vara mer knutet till individer, framförallt till den högsta chefen, huruvida rutiner byggts upp kring ”avscanningen”.

Flera huvudmän som intervjuats är övertygade om att det för dem som inte utnyttjat medlen handlar om att informationen om medlen inte nått dem och menar att bristande rutiner och överbelastning vad gäller arbete kan vara *en* anledning till att åtskilliga av de små huvudmännen inte upptäckt satsningen. Därtill nämner de den korta framförhållningen, men också en relativt begränsad utannonsering. Någon efterlyser också en möjlighet att kunna anmäla sig för att få utskick gällande möjligheter att få ta del av statliga bidrag, det vill säga en mer aktivt uppsökande roll för Skolverket.

3.2 Hur landar satsningen?

I genomgången av huvudmännens skriftliga kommentarer är det uppenbart att medlen ofta används för delfinansiering av befintliga projekt. Detta är också något som bekräftas i intervjuerna. Informanterna menar att pengarna använts till att bredda, fördjupa och förlänga pågående projekt. På så vis har de finansiella medlen brukats till att påverka processen kring ett pågående arbete snarare än innehållet i arbetet. Detta gäller oavsett om de pågående insatserna är lokalt initierade och specifika för den enskilda kommunen eller skolan, eller om de utgör delar i större nationella satsningar. Både när det gäller satsningar på kärnämneskompetenser och när det gäller individuella utvecklingsplaner verkar huvudmännen vara igång med arbetet för att öka måluppfyllelsen. Bakgrunden kan vara att huvudmannen själv, genom till exempel kommunala kartläggningar, konstaterat att måluppfyllelsen varit allt för låg. Det kan också hänga samman med tidigare eller parallella statliga satsningar. Ett exempel är inrättandet av mattepiloter/matematikutvecklare. 273 av landets 290 kommuner – 94 % – har hittills varit representerade på konferenser för matematikutvecklare. Konferenserna anordnas av Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM) på uppdrag från Skolverket.² Att så många kommuner väljer att använda medlen ur läsa-skriva-räkna-satsningen till matematikutvecklare är således inte en tillfällighet, även om det inte är ett led i själva satsningen. I huvudmännens konkreta arbete blir det tydligt att ett och samma projekt kan ha olika finansieringskällor, såväl lokala som statliga.

² Sedan hösten 2009 ingår också fristående skolor i den statliga satsningen på matematikutvecklare

Satsningarna tangerar och överlappar med andra ord varandra och de smälter samman i det konkreta lokala arbetet. Flera av de intervjuade uttrycker också hur tidigare satsningar lever vidare tack vara nya medel. Parallella matematiksatsningar är således ett exempel på överlappningar. Ett annat är satsningar på större måluppfyllelse för invandrarelever. Där kan medel även komma från andra statliga myndigheter. En följd av att medlen landar i redan befintliga projekt, med olika finansieringskällor, är att de involverade i verksamheten har svårt att redogöra exakt för vad som finansierats genom satsningen och vad som finansierats med andra medel. Denna osäkerhet kan ses på chefsnivå, där informanter exempelvis inte kan svara på huruvida material köps in för medel ur satsningen eller för andra medel, men det blir också synligt på skolnivå där anställda kan vara omedvetna om att deras arbete finansieras av just dessa medel. Vid ett besök var den intervjuade pedagogen enligt huvudmannens rapportering finansierad av läsa-skriva-räkna-medlen. Den intervjuade själv var dock säker på att vi kom från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), för vilka han höll på att skriva en avslutande projektredovisning.

Beroende på utgångsläge kan de nya medlen komma in i olika skeden av arbetet. En företrädare för en kommun berättar till exempel om hur man precis innan satsningen utlystes konstaterat att en förändring av organisationen var nödvändig, men att man inte hunnit påbörja denna. Medlen kunde därför användas till att anlita föreläsare för att internt legitimera den förestående förändringen. En annan, och liten, huvudman berättar att man just innan medlen utlystes identifierat problem på individnivå, som riskerade att eskalera. Åtgärder hade precis börjat planeras och medlen kunde gå direkt in i dessa satsningar och stå för en liten del av de större kostnaderna. Medlen gav även i flera fall mandat, både internt och externt, att mer systematiskt driva redan tilltänkta projekt med en inriktning mot grundläggande kärnämneskompetens. En statlig markering gällande inriktningen mot läsa-skriva-räkna gav legitimitet i den interna processen. Ett annat sätt på vilket medlen fungerat legitimerande är att de bidragit till att undanröja en potentiell paralleldiskussion kring neddragningar inom andra områden. Tänkta satsningar kunde genomföras utan att konkurrera ut befintlig verksamhet. På skolnivå finns också exempel på att man inte behövt prioritera om medel mellan elever. Satsningen kunde därigenom legitimera särskilda satsningar på ett fåtal elever.

En kommun som kommit relativt långt i en förändringsprocess beskriver hur medlen kunde användas till att förlänga och bredda en satsning syftande till ett förändrat tankesätt i organisationen. Förhoppningen var att denna bredd och vidd skulle leda till att strukturen och ”tänket” etablerades i organisationen och att det skulle leva vidare efter satsningens slut. Ett led i denna satsning var att bygga och stödja nätverk. Samtliga av de intervjuade nämner just detta ”långsiktstänkande”, hur man försöker använda medlen strategiskt i syfte att åstadkomma en bestående effekt, så att pengarna inte skall saknas i verksamheten den dag de inte längre finns att söka. Hur man sedan tillämpar denna strategi är olika huvudmännen emellan. Någon nämner att man vid inköp av tekniska läromedel och tekniska kompensatoriska hjälpmedel har hållbarhet som främsta kriterium i valet mellan medel. Detta just för att materialet skall finnas kvar och inte behöva underhåll den dagen de extra finansiella medlen inte längre finns. Här tänker man sig alltså att

ett i huvudsak underhållsfritt och hållbart material skall ”binda kunskap” som räcker längre än satsningen i sig. Flera huvudmän menar att man försöker att få medlen att räcka längre genom att investera i människors tänkande och kompetens. På så vis vill man investera i individer och bevara effekten av medlen efter satsningens slut.

Förmodligen förstärktes trenden att finansiera pågående projekt med nya medel av den korta förberedelsestid som huvudmännen fick på sig att hösten 2008 planera och realisera satsningen. Flera beskriver att det var omöjligt att tänka långsiktigt på så kort tid. Processen kom snarare att inriktas på att stoppa in pengarna där det passade utifrån redan genomförda satsningar. Vad satsningen bidrog till hösten 2008 var för åtskilliga att frigöra tidigare bundna medel som därmed kunde användas till annat. Flera berättar att de extra medlen gjorde att satsningar till elever i behov av särskilt stöd inte behövde ske på de starkare elevernas bekostnad.

En intressant fråga är huruvida det är en tillfällighet att de lokala satsningarna stämmer så väl överens med inriktningen på statliga medlen. Flera av informanterna hänvisar, i en första spontan reaktion, till *tur* att just de hade pågående projekt som passade mycket väl in i satsningen och att dessa projekt kunde breddas eller fortgå med hjälp av de finansiella medlen. En informant menar dock att det inte handlar om tur utan snarare om framförhållning, en förmåga att befinna sig rätt i tiden. Helst skall man ”ligga steget före”. Det handlar om att fånga upp nationella signaler, att ställa in arbetet så att nya reformer inte överraskar, men också om att arbeta intensivt med skolans kärnområden. Denne informant hänvisar till signaler som når huvudmannen genom exempelvis internationella jämförande mätningar såsom PISA. När huvudmannen får dessa signaler påbörjas ett arbete i den riktning signalerna anger. Samma signaler som når huvudmannen når även staten och därmed kan arbetet påbörjas redan innan direktiven ”uppifrån” kommer. På så sätt är arbetet redan igång när direktiv kommer från statligt håll om att arbeta i denna riktning. Samma informant menar att huvudmän redan nu borde börja arbeta med att förbereda implementering av nya läroplaner och kursplaner, eftersom man vet att det kommer direktiv och förmodligen medel kring detta. Då är det bra att som huvudman vara förberedd och redan igång med arbetet när direktiven och medlen kommer, för att på detta sätt kunna effektivisera arbetet.

3.3 Skillnaden mellan läs- och skrivsatsningar och räknasatsningar

I de skriftliga kommentarerna syns en tydlig skillnad gällande läs- och skrivsatsningar och satsningar inriktade mot matematik. Läs- och skrivsatsningarna riktas i högre utsträckning till barn i behov av särskilt stöd och medlen används främst till specialpedagogiska insatser och tekniska kompensatoriska hjälpmedel. Inom räkna däremot är det laborativ matematik och matematikverkstäder som står i fokus, tillsammans med personalförstärkande insatser i form av matematikutvecklare och matematikpiloter. Det verkar med andra ord finnas en skillnad, så till vida att matematiksatsningarna tycks vara bredare, kommer fler elever till del och inte utgår från individuella elevers särskilda behov på samma sätt som läsa-skriva-satsningarna. I intervjuerna både bekräftas och problematiseras bilden.

När det gäller läs- och skrivsatsningar finns en genomgående och stark tilltro till att det är kompensatoriska hjälpmedel som gör skillnad för de elever som av olika anledningar har svårt att nå målen. Mot bakgrund av allmänna screeningar identifieras elever i behov av särskilt stöd och förutom specialpedagogiska insatser förses eleverna med exempelvis Daisyspelare, Talsynteser och andra datorprogram. Inom matematiken görs förvisso diagnoser och screeningar för att identifiera svårigheter. Däremot finns, utöver viss diskussion om dyskalkyli, ingen koppling till tekniska kompensatoriska hjälpmedel. Det enda hjälpmedel som nämns är Robomemo, vilket är ett tekniskt träningsprogram för arbetsminnet, och alltså inte direkt knutet till räkning. Snarare verkar det som att matematiken utvecklar arbetet med ”pinnar och kottar”. Genomgående satsas det på konkret laborativt material, som syftar till att levandegöra matematiken och hjälpa eleverna att hitta sitt eget tankesätt. Matematik skall inte vara förknippat med läromedlet boken, utan vara något som används i vardagen. Matematikutvecklare vi mött berättar om ett arbete för att stimulera och motivera andra pedagoger till att upptäcka nya (=nygamla?) dimensioner inom matematikundervisningen, till exempel att gå ut i naturen. En informant kommenterar denna allmängiltiga trend och den iögonfallande skillnaden mellan ämnen med att ”laborativt material kanske är matematikens Talsyntes”. Informanterna betonar att det konkreta arbetet med matematiken hjälper de svagare eleverna, men att arbetssättet är generellt och inte bara en hjälp för dessa. Fler elever kan därmed gynnas av satsningar på laborativt material.

Samtliga informanter berättar också inlevelsefullt om läs- och skrivsatsningar, antingen på systemnivå eller på individnivå. Skillnaden gentemot räknasatsningar är dock att det handlar om insatser ämnade att *kompensera* för elevernas bristande förmåga att lära och förstå det skrivna språket på traditionell väg. Det talas om insatser som syftar till att förändra hela förhållningssättet till eleverna, men också till det material som eleverna anses vara i behov av. Flera informanter berättar också om hur material för exempelvis dyslektiker måste bli lika naturligt som glasögon, d.v.s. ingenting konstigt och främmande i klassrummet.

Det finns en stark tilltro till de tekniska hjälpmedlen. En klar majoritet av de intervjuade påtalar betydelsen av dem för både undervisningen och elevernas resultat. Oavsett om man, som vissa huvudmän, avgränsar enheten till den enskilda skolan eller som de större kommunerna arbetar med centrala skoldatatek, talas det om betydelsen av att uppnå en lägstanivå vad gäller mängden tekniskt material i förhållande till antalet elever. En informant menar att de statliga medlen inom satsningen bidragit till att fylla de bristande förråden, man hade nu kunnat inhandla det ”startkit” man behövde. Genomgående talas det om att uppnå en nivå, varefter man menar att arbetet kan inriktas på att utveckla det pedagogiska arbetet med materialet. Man har under arbetet noterat hur även elever som inte har behov av särskilt stöd uttrycker ett positivt intresse för hjälpmedlen, till exempel Daisyspelare och Talsyntesen. På detta sätt menar informanterna att det inte går att dra en så tydlig skiljelinje när det gäller vilka elever som gynnas av satsningen. Framför allt på sikt menar man att även elevmajoriteten kan ha nytta av teknikinvesteringarna. På detta sätt kan det som ser ut att gå till bara en elev i realiteten komma många andra till godo.

Samtidigt som skillnaderna mellan de olika ämnena bekräftas är olikheterna med andra ord inte fullt så stora som det skriftliga materialet antyder. Flera pekar också på att insatser gällande språkutveckling inte går att sortera som tillhörande ett enda ämne. Det är en nödvändig del av alla ämnen. Räknesatsningar däremot är mer knutna till ämnet matematik, vilket också framkommer vid diskussioner med huvudmännen om speciallärares betydelse.

3.4 Skillnader mellan olika huvudmän

Vid genomgången av inkomna kommentarer konstaterades tidigare en skillnad mellan kommuner och fristående skolor. Kommunsatsningar genomfördes på olika nivåer, från kommunövergripande arbete till arbetet med enskilda elever. På de fristående skolorna konstaterades i stället åtgärder av mer generell karaktär. Gemensamt tycktes dock vara att medlen användes till delfinansiering av tjänster. Vad gäller delfinansieringen blir denna ännu tydligare då huvudmännen beskriver den konkreta medelsanvändningen. En tjänst på exempelvis 75 % kan i praktiken vara uppdelad på tre personers nedsättning i tjänst. Det finns sedan olika lokala lösningar på hur nedsättningen i tid nyttjas för att stärka arbetet för elever i behov av särskilt stöd. Det kan röra sig om att en specialpedagog under delar av ett år frigjorts från arbetet i reguljära grupper, för att arbeta mer övergripande med att förstärka arbetet för de svagare eleverna. Det kan också innebära att man mer systematiskt kunnat sätta av tid för att följa en enskild elev fördjupat.

Att de fristående skolorna huvudsakligen arbetar med satsningar på skolnivå är logiskt. Det kan dock förekomma att skolorna ingår i större koncerner och på det sättet får del av större och mer övergripande satsningar. Detta gäller till exempel en av de besökta friskolornas arbete med individuella utvecklingsplaner. Samtidigt har vi slagits av att man i samtliga fall beskrivit hur de fristående skolorna kan ta del av kommunernas satsningar på de svagare elevgrupperna, exempelvis när det gäller möjligheter att få elever diagnostiserade och att få tillgång till annan service. När det gäller tillgång till själva tekniken ingår det däremot i den enskilda skolans ansvar att förse eleverna med rätt utrustning. De fristående skolor som besöktes arbetade också aktivt med detta. Även när det handlar om det som tidigare konstaterats gällande kompetensutveckling, att kommuner verkar utnyttja sina skalfördelar och arbeta mycket med internutbildning medan friskolorna sänder ett fåtal på kurser, bekräftas bilden samtidigt som den nyanseras. I detta sammanhang förekommer att kommuner inbjuder de fristående skolornas personal till gemensam fortbildning. Kostnaden för friskolan blir då endast en vikariekostnad, inte en avgift för själva utbildningen. Att fristående skolor på detta sätt bjuds in av kommunerna vittnar om att det verkar finnas ”osynliga” och icke förväntade positiva effekter av satsningen. Skillnaderna mellan verksamheter hos huvudmän är i praktiken inte lika stora som på papperet. Notervärt är också att de riktigt små glesbygdskommunerna tycks arbeta mer som friskolorna, med att bygga upp kompetensen på skolnivå. Skillnaden är att skolorna och personalen inom sådana kommuner arbetar mer isolerade än vad fallet är vid de fristående skolorna, som i många fall verkar i anslutning till andra kommunala och fristående skolor.

3.5 Satsningar på individuella utvecklingsplaner

Redan tidigare har det framgått att arbetet kring och med individuella utvecklingsplaner är omfattande på kommun- och skolnivå. Tendensen är synlig, inte bara inom den specifika kategorin kopplad till individuella utvecklingsplaner. Den kommer igen även inom de andra kategorierna, till exempel inom personalförstärkningar, där implementerartjänster knutna till statliga förordningar gällande individuella utvecklingsplaner med mera är relativt vanliga. Även inom kategorin kompetensutveckling satsas pengar mot kompetenshöjande insatser inom betyg och bedömning i allmänhet och individuella utvecklingsplaner i synnerhet. Utifrån den inrapporterade användningen noterades en tydlig skillnad mellan insatser inriktade mot *processer* ämnade att stärka arbetet med utvecklingsplaner hos de verksamma lärarna och insatser inriktade mot att utforma och utveckla *teknik* kopplad till dessa. Det framkommer dock i intervjuerna att det processtärkande arbetet och det teknikutvecklande arbetet som regel pågår parallellt och att huvudmännen i realiteten i hög utsträckning ägnar tid och resurser åt båda. Huruvida huvudmännen väljer att rapportera in det ena eller andra verkar snarare vara en ”rapporteringseffekt” än en reell ensidighet. Besöken hos olika huvudmän vittnar emellertid om att man kommit olika långt i processerna. Medan vissa berättar om att arbetet med individuella utvecklingsplaner är något som de arbetat med sedan mitten av 1990-talet, då de första regleringarna kom, så är det för andra något relativt nytt med utvecklingsplaner. Detta påverkar såväl form, som djup och bredd på de satsningar som görs i dagsläget. Ett exempel är hur de tekniska hjälpmedlen kommer in i det större processarbetet. Medan vissa använder tekniken för att förfinas och utveckla kommunikationen så har andra inte kommit längre än att låta datorerna ta hand om allt för omfattande pappershögar. De statliga medlen har då använts till att få samtliga i personalgruppen att börja öva sig i att använda befintliga datorer, det vill säga medlen har egentligen inte använts specifikt till individuella utvecklingsplaner utan kunde lika gärna ha kommit från en satsning gällande kompetenshöjande insatser för att stärka personalens IT-kunnande.

3.6 Att välja unikt eller lika

En tydlig tendens i materialet är att huvudmännen valt att rikta satsningarna åt samma håll. Det är ett antal program och material, men också tjänsteformer som är ständigt återkommande. Under besöken hos huvudmännen och skolorna visar det sig att de blir förvånade då vi påtalar att till exempel ett enskilt materialval återkommer hos flera huvudmän. Det kan t.ex. gälla Robomemo, Talsynteser, Spell right, Stava rex och Daisyspelare, men också den totala dominansen gällande laborativt material inom matematiken. På tjänstesidan handlar det om specialpedagoger, utvecklartjänster, piloter och implementerare. De har själva uppfattat sina satsningar som unika och utarbetade utan avsikt att följa några specifika trender. Hur det kan komma sig att det trots detta ser så lika ut finns det olika svar på. När det exempelvis gäller Robomemo hänvisar flera till att forskningen, trots att man inte känner till den i detalj, ger legitimitet till användningen. Man litar på att de som utvecklat programmen har kompetens gällande träning av arbetsminne. När det gäller andra program är dock forskningsanknytningen inte lika tydlig. Då kan det istället vara lärares erfarenheter som blir argumentet för den valda inriktningen eller rykten om goda föreläsningar och användbart material som nått huvudmannen. Det verkar som att det uppstår marknader

kring statliga satsningar och där såväl företag som enskilda föreläsare börjar sälja sina produkter och tjänster. Somliga lyckas etablera sig och/eller sina produkter så väl att de, via ryktet och marknadsföring, förknippas med enskilda områden. Ett tydligt exempel vad gäller föreläsare och utbildare som agerar i anslutning till den aktuella satsningen är betyg- och bedömningsspecialister.

3.7 Synen på statens ekonomiska styrning

Det som framkommer i undersökningen är att huvudmännen generellt är positiva till riktade statliga bidrag, eftersom man menar att mer generella potter till kommuner riskerar att försvinna i ”svarta hål”. När det gäller just denna specifika satsning menar de intervjuade också att styrningsgraden är ”alldeles lagom”. Det är, enligt dem, bra att man från statligt håll pekar ut en riktning för vad som är önskvärt men att man ändå lämnar frihet för huvudmännen att finna sin väg inom denna riktning. Det anser man visar på en tilltro till att huvudmannen bäst känner sin verksamhet. Betoningen på att medlen skall användas till kärnverksamheten är uppskattad. De känner sig bekräftade i att de arbetar i rätt riktning. Informanterna menar också att det är positivt att det är ”lätta pengar”, som inte kräver någon ekonomisk motprestation eller ställer krav på utförlig redovisning.

Vad som förstärkt upplevelsen av att det finns ett lokalt utrymme att bestämma över medelsanvändningen är kategorin *Övriga stöd- och utvecklingsinsatser*. Inom denna har huvudmännen relativt fritt kunna ansöka om medel. Många menar att ”övrigt-kategorin” på detta sätt varit en tillgång men också ett problem. Medan samtliga undrat vad kategorin ”övrigt” egentligen får inrymma, så har flertalet också passat på att använda vagheten till det som huvudmännen inte ansett sig kunna sortera in under andra rubriker. Alternativt har man tyckt att det sett bättre ut i ansökan att fylla ut jämnt mellan olika kategorier. Samtidigt som de intervjuade menar att satsningen är välriktad och lagom styrd menar de att medlen förmodligen inte nyttjats annorlunda i deras verksamhet om styrningsgraden varit lägre. Vanliga kommentarer är: ”för oss passade det så bra in” och ”vi hade ju redan tänket”. Frågan är om detta är ett uttryck för att satsningen är så pass vag att det mesta går att definiera in, eller om det tvärt om är så att denna satsning ringat in ett verksamhetsområde som, mot bakgrund av annan styrning, är allmängiltigt för landets skolor. Samtidigt som huvudmännen lyfter fram sina egna satsningar kan det också konstateras att de har en mer ifrågasättande attityd gentemot andra huvudmäns förmåga, oavsett om det är kommuner eller fristående skolor, att på ett bra sätt kunna förvalta de statliga medlen.

En annan aspekt av styrningsgraden handlar om hur stor möjlighet huvudmännen har att kunna disponera om medel mellan de olika kategorierna. Som tidigare framgått fanns i huvudsak två kategorier inom vilka huvudmännen kunde söka medel, en med inriktning mot läsa-skriva räkna (med fyra underkategorier) och en gällande kompetenshöjande insatser avseende individuella utvecklingsplaner. I jämförelsen mellan de inrapporterade ansökningarna och uppföljningarna av medelsanvändning framkom att tänkta satsningar inte alltid blev av och att omDispositioneringar mellan kategorier var förhållandevis vanligt. Med andra ord var frihetsgraden stor. Den noterade tendensen var att användningen inom läromedelskategorin ökade, medan personalförstärkningskategorin minskade. Att huvudmännen disponerade om medlen mellan kategorierna är helt i enlighet med de regler som fanns för satsningen och därför inget anmärkningsvärt i sig. Genom att granska orsaken till omDispositioneringarna går det emellertid att dra ytterligare slutsatser gällande den ekonomiska styrningen som sådan.

I mötet med huvudmännen har vi fördjupat diskussionerna gällande ansökningsförfarandet. Det utkristalliserade sig tidigt en bild av att det fanns ett sökskede och ett rapporteringsskede. När det gäller det förstnämnda kan det till att börja med konstateras att det förekommer olika strategier när det gäller att söka medel. Medan somliga valt att sprida ut satsningarna jämnt mellan så gott som samtliga kategorier, så satsar andra stort på en enda kategori. En orsak till hur man väljer att göra handlar om sökrutin. På en av de besökta friskolorna berättar rektorn, som var nyttillträdd och enligt sig själv en orutinerad sökare, att de antog att en bred ansökan skulle ge bättre förutsättningar att bli beviljad än en allt för snäv ansökan. Därför försökte de att matcha de olika rubrikerna mot de statningar som gjordes. En och samma satsning kunde delas upp under olika kategorier. Ett exempel är satsningar på fortbildning, inköp av läromedel och kategorin övrigt med koppling till samma tema (som i det konkreta fallet rörde sig om satsningar gällande en liten grupp svagpresterande med stora problem). Som orutinerad sökare hade rektorn inte heller uppfattat innebörden i rambegreppet, utan sökte medel långt utöver den angivna ramen. På detta sätt skulle chanserna att beviljas medel maximeras trodde denne. Att söka medel långt utöver ram har vi tidigare kommenterat som vanligt förekommande bland fristående skolor. I efterhand har den nämnda rektorn konstaterat att det är meningslöst att söka medel utöver ramen och konstaterar förvånat att: ”så länge som ramen hölls beviljades allt utan närmare granskning”. Informanten upplevde att det inte krävdes så mycket i ansökningsförfarandet som denne förväntade sig. Vad exemplet visar är att rutin i ansökningsförfarandet kan spela roll både när det gäller vad man söker och hur mycket man söker. En relevant fråga är därmed också om rutin kan spela roll för huruvida medel söks över huvud taget.

För kommunernas del verkar de flesta vara väl införstådda med rambegreppets innebörd. De större kommunerna berättar också att de har goda rutiner i att utforma ansökningar och att de snarast blev förvånade över enkelheten i förfarandet. En specifik kommun, med god vana av att söka statliga medel, hade sedvanligt arbetat fram fylliga beskrivningar om tilltänkt medelsanvändning. Dessa upplevdes inte få plats i det digitala ansökningsdokumentet, och snopet konstaterades att större delen av beskrivningarna fick tas bort i ansökan. Att samtliga skrivningar egentligen fick plats förändrar inte det faktum att kommunen upplevde en olikhet gentemot tidigare ansökningar. Att söka statsbidrag fordrar med andra ord inte ett och samma förfarande, utan det förekommer skillnader mellan olika statliga satsningar hur ansökan skall göras. Detta gör det svårare för de små och orutinerade huvudmännen ”att knäcka koden” vad gäller ansökningsförfarandet. Den lilla kommunen, där hanteringen sker på rektorsnivå eftersom kommunen inte har någon skolförvaltning, beskriver också ett arbete närmast identiskt med de fristående skolornas. De upplevde sig osäkra i hanteringen, men beviljades i slutänden sitt rambelopp inom vilket de disponerade om medlen.

När användningen av medlen senare skulle följas upp hade förskjutningar skett. För många huvudmän hade en anpassning till realiteterna blivit nödvändig. I vissa fall handlar det om mindre justeringar av belopp och i andra fall har satsningar helt eller delvis uteblivit och/eller tillkommit. En bidragande faktor har, enligt flertalet intervjuade, det korta tidsspännat mellan utlysningen av satsningen och slutdatum för användningen av medlen. Kommentarer kan sättas i ett större perspektiv där hela kedjan från riksdagsbeslut till konkret verksamhet varit tidsmässigt komprimerad. Detta tycks ha påverkat utfallet av 2008 års satsningar. Det som i ett första skede bedömts vara möjligt att genomföra gick i åtskilliga fall inte att realisera. Flera informanter säger att 2008 års tänkta satsningar fick skjutas på till 2009. Denna tendens verkar dock inte gälla inom kategorin läromedel. Detta framkommer också i intervjuerna. Det finns alltid ett behov av läromedel, inte minst på grund av att många läromedel och hjälpmedel i skolan idag är tekniskt förankrade och betydligt mer kostsamma än traditionella läromedel. Många skolor och kommuner har, som tidigare konstaterats, ”stora hål” att stoppa pengar i och behov att fylla upp sina ”förråd”. Ett tydligt exempel på åtgärder för att komma till rätta med bristerna är kommuners satsningar på mediatek eller skoldatatek, men också fristående skolors satsningar på att bygga upp egna teknikdepåer. En annan bidragande faktor till att de sökande byter till läromedelskategorin kan vara att det inte krävs framförhållning i särskilt stor utsträckning för att köpa in läromedel. Detta framkommer också i en intervju, där informanten menar att många andra huvudmän som sökt medel inte hunnit genomföra sina planerade projekt och istället nästintill panikartat köpt in läromedel. Medan tilltänkta föreläsare varit uppbokade är läromedelsinköp alltid möjliga. Dock har läromedlen i många fall inte hunnit introduceras eller användas under 2008. Installationer, fortbildningar etc. kan dock komma i efterhand.

Kapitel 4: Avslutning

4.1 Effekter av satsningen

Att mäta effekterna av en statlig satsning som denna är en omöjlig uppgift. Detta hänger å ena sidan samman med att det föreligger en ”inkubationstid” gällande denna typ av satsningar. Det kommer att dröja flera år innan effekterna blir synliga i elevernas resultat. Därtill är mätningarna av sådana effekter inte utan problem. Det kan till exempel vara svårt att säkerställa sambanden mellan effekter och enskilda satsningar.

Med denna reservation går det trots allt att föra en diskussion om effekter utifrån huvudmännens egna kommentarer. I dessa förekommer enstaka rapporteringar om synbara resultat på individnivå. Vid besök på skolor uttrycker flertalet liknande kommentarer angående enskilda beskrivna elever. Det kan gälla autistiska elever, elever på gränsen till särskola och andra som man behövt arbeta mer fokuserat med för att nå bestående resultat. Gemensamt för dem är att det både behövts insatser för att arbetet i den ordinarie gruppen skall fungera och ett arbete enskilt med eleven, i ett intilliggande rum, för att träna t.ex. arbetsminne, ljudningsfunktion eller koncentration. De berättar vidare om hur satsningar på t.ex. installation av datorer med stavningsprogram kommit att göra skillnad för hela grupper. Detta kommer till uttryck i kommentarer av karaktären ”det märks...”, ”det känns...” med mera. På den hypotetiska frågan vad som hänt om medlen inte funnits svarar samtliga: det hade gått långsammare och satsningarna hade blivit smalare. Vissa planer som fanns kanske aldrig hade realiserats och andra hade inte kunnat genomföras lika systematiskt. De är samtliga överens om att medlen, vad gäller det egna arbetet, haft effekt. Huruvida detta egentligen är svar på att mer pengar alltid är välkommet, eller om medlen verkligen inneburit en skillnad i enlighet med förordningen går i detta skede inte att uttala sig om.

Vad utvärderingen visar är att huvudmännen anser att denna form av statlig styrning är välkommen. Alla känner sig träffade av satsningen och bekräftade i sitt arbete. De menar att de redan gick i den riktning som pekats ut, vilket gör att de inte bara känner att staten litar på deras kompetens att utforma sitt arbete inom de uppsatta ramarna, de känner sig också styrkta i det arbete de genomför. Anmärkningsvärt är att huvudmännen anser att medlen just i deras fall inte hade nyttjats annorlunda än vad de skulle ha gjorts, om de varit helt fria medel. Men de menar att den styrningsgrad som ändå finns är bra för att ”andra huvudmän” kanske inte har ”tänket” och kanske inte jobbar i den önskade riktningen. Det verkar i detta sammanhang finnas två parallella bilder av skolors arbete. Den ena är bilden av den egna verksamheten. Den andra är den allmänna problembilden och där huvudmännen är noga med att markera att en hårdare statlig styrning kanske kan behövas för ”de andra”. Samtidigt kan man fråga sig om det finns någon huvudman som inte skulle kunna känna sig träffad av denna typ av satsning. Det är tänkbart att Sveriges samtliga huvudmän på ett eller annat sätt arbetade med att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna för elever i år 1-3 och troligtvis också att de på något sätt arbetade med att stärka arbetet kring

de individuella utvecklingsplanerna redan innan dessa bidrag fanns att söka. Därmed fanns en ”god jordmån” för dessa pengar.

Satsningen mot läsa-skriva-räkna verkar inte 2008 ha bidragit till nya projekt eller inriktningar bland huvudmännen utan snarare stärkt, fördjupat och vidgat redan existerande verksamhet samt bekräftat huvudmännen i mycket av deras redan befintliga arbete.

4.2 Avslutande kommentarer

Som framgått av genomgången skiljer sig nyttjandegraden av bidraget åt mellan olika kommuner och fristående skolor. Bland de senare är det endast drygt hälften av de sökberättigade som nyttjar sin rätt att söka. Detta är inte unikt för läsa-skriva-räkna-satsningen. Skolverkets lägesbedömning 2009 visar att detta tycks gälla generellt. Utöver det som diskuterats ovan (om att utlysningar och ansökningsförfarande inte följer något entydigt mönster, att satsningar ibland kan lanseras med allt för kort framförhållning och att olika satsningar kan överlappa varandra) kan vi från denna granskning inte dra vidare slutsatser än att nyttjandegraden också tycks ha med huvudmannens storlek att göra. Eftersom medelssummorna i satsningen följer storleksgraden kan det inte uteslutas att vissa summor varit för små för att friskolorna skall finna det vara mödan värt att söka dem. Detta är alldeles uppenbart i de fall där medelramen legat så lågt som 78 kr. Däremot är det förvånande att det, bland de sju kommuner som aldrig sökte, förekommer belopp på över 100 000 kronor som därmed inte nyttjats. Eftersom detta är en satsning som löper över två viktiga 2009 års ansökningar om att det för kommunernas del tycks vara en engångsföreteelse att man inte nyttjat rätten att söka medel, medan det för de fristående skolorna är ett mer bestående mönster. Orsaken till detta är något som bör uppmärksammas i det fortsatta utvärderingsarbetet.

Bland dem som trots allt sökt och använt medel är det tydligt att det generellt finns starka trender och övergripande tendenser i skolor och kommuner. Trots att bidraget, utöver insatser gällande kompetensutveckling avseende individuella utvecklingsplaner, inte är särskilt riktat utan egentligen kan användas till det mesta inom ”läsa-skriva-räkna” är det samma metoder, tjänsteformer och material som ständigt återkommer. I intervjuerna, men även i de skriftliga kommentarerna, framkommer att just satsningar kopplade till dessa tjänsteformer, metoder och material fått chans att utvidgas och fördjupas tack vare medlen. Generellt är en av de främsta slutsatserna att den ekonomiska styrningen blir till en bekräftelse från den statliga nivån, att de anses kompetenta och bedriver ett arbete som ligger i linje med den nationella inriktningen. Med andra ord kan man skilja mellan styrning som syftar till bekräftelse och styrning som syftar till förändring. Och där läsa-skriva-räkna-satsningen främst är att klassas som det förre. Både bekräftande styrning och styrning för förändring har ett värde i meningen att det kan generera bättre undervisning vid ökad medelstildelning, men utöver att mer av samma sak har kommit till stånd i anslutning till medlen inom läsa-skriva-räkna-satsningen, går det också att tala om ett symboliskt värde av satsningen. Den tydliga ”dunken i ryggen” ger huvudmännen arbetslust.

Ytterligare en iakttagelse är att när parallella satsningar genomförs, antingen genom en och samma myndighet eller genom två olika myndigheter, finns en tendens att det uppkommer överlappningar och oklarheter när det gäller vilken satsning som bekostar vad och i vilken utsträckning. Detta är en av anledningarna till varför det är svårt att svara på frågan om just detta statsbidrags konkreta effekter och dess faktiska påverkan på verksamheten. Den noterade oklarheten på huvudmannanivå kan alltså ha sitt ursprung på myndighetsnivå. En fråga att gå vidare med är i vilken utsträckning initieringen och hanteringen av en statlig satsning relateras till tidigare, pågående och planerade satsningar.

Notervärt vad gäller likriktningen på satsningarna är samtidigt att bidrag som gör det möjligt att utveckla varje skolas och kommuns egenart i någon mening bidrar till att göra arbetet i skolor och kommuner mer lika. Detta tycks delvis bero på att det uppkommer en marknad för företag (och individer) i kölvattnet av statliga satsningar som denna. Bidragen verkar ge näring för olika trender att sprida sig och växa. Några tydliga exempel är marknader gällande material och föreläsningar som avser att öka kunskapen om betyg och bedömning, läs- och skrivutveckling och kompensatoriska hjälpmedel. Om detta är en generell trend kan frågan ställas huruvida detta är en önskvärd effekt och ett indirekt mervärde av satsningen, eller om det kan finnas fall där kommuner och skolor skulle behöva hjälp i orienteringen. En medvetenhet bör hur som helst finnas på statlig nivå om att satsningar av detta slag indirekt styr vilka medel som kommer till användning i skolor. En följdfråga är också vilka marknader man på detta sätt vill gynna.

Det finns som nämnts en slående likriktning när det gäller många insatser, men samtidigt finns enstaka huvudmän som gått sin egen väg. Frågan lämnas här öppen om det är ett medvetet val eller om de inte nåtts av de starka trenderna. Förmodligen skiljer det sig åt mellan olika huvudmän, men vi anar en tyngdpunkt mot det senare. I den obesvarade frågan läggs också betydelsen av kommunkategori. Vilken betydelse har det t.ex. att arbeta i eller i direkt närhet till storstäder, jämfört med om man är en glesbygdskommun med långt till möten med andra skolor eller huvudmän? Kan det vara så att det geografiska avståndet och brist på regelbundna kontakter med andra påverkar hur man väljer att organisera och driva skolutveckling? Under besöken ute hos huvudmännen är det påtagligt att man, oavsett storlek och geografisk placering, identifierat sin roll och sitt ansvar i styrkedjan. Detta inkluderar vilket ansvar man har att ha kännedom om den nationella nivåns olika satsningar, oberoende av om det gäller möjligheten att söka medel eller om det handlar om rådande lagar och förordningar. En fråga att ta med i det fortsatta arbetet är emellertid hur långt de statliga direktiven når. Det finns tendenser att huvudmän som verkar i närhet av större städer eller i sig själva är av en viss storlek verkar utbyta erfarenheter och hjälpas åt att hålla varandra uppdaterade. Däremot har vi sett exempel på huvudmän som verkar mer ensamma och där det finns tecken på att staten är ”längre bort”. De är inte lika uppdaterade, trots att de enligt uppgift ständigt bevakar Skolverkets och Utbildningsdepartementets hemsida. Även om de trender som identifierats gällande satsningarna generellt också förekommer bland dessa huvudmän är de inte lika tydliga. Ett urval med större betoning på att belysa kommunkategoriens betydelse för omvandlingen av nationell styrning till kommunal realitet skulle förmodligen ge ett mer nyanserat resultat.

Som tidigare nämnts har bidragen egentligen inte nyttjats till att starta upp ny verksamhet hos huvudmännen, utan pengarna landar i redan befintliga projekt och redan planerad verksamhet. Det kan diskuteras huruvida den finansiella styrningen också kan eller bör användas till att uppmuntra annat än det som huvudmännen trots allt redan gör. Om ekonomiska medel i denna slags satsningar blir till förstärkningar av befintligt arbete, hur styrs då arbetet för att förändra inriktningen bland de huvudmän som bedriver verksamhet som inte är önskvärd? I förlängningen av detta ligger också att den fria medelsanvändningen gällande bidraget för det första inneburit att så länge som huvudmännen håller sig inom ram så har i princip all aktivitet godkänts. För det andra gör det att utvärderingen på huvudmannanivå inte kan resultera i medelsindragning. Det går inte att detaljgranska alla och det finns inte heller mycket som skulle kunna anses som felanvändning.

Att de statliga medlen landar i redan pågående projekt, med en viss inriktning, kan ha att göra med en förstärkt juridisk styrning från statens sida. Ett tydligt exempel är arbetet med att implementera förordningen gällande Individuella utvecklingsplaner och skriftliga omdömen, som trädde i kraft höstterminen 2008. Samtliga huvudmän berättar, oavsett om de utnyttjat statliga medel för arbetet med detta, om ett pågående omställningsarbete med att åstadkomma en tydligare kommunikation, ett gemensamt språk, och bättre koppling till vilka mål som skall uppnås. På detta sätt har arbetet med individuella utvecklingsplaner också kopplats till ett större förändringsarbete där även de nya målen i år tre ingår. Att staten nu kopplat ekonomiska medel till den juridiska styrningen har bidragit till att åtskilliga huvudmän intensifierat arbetet. Flera huvudmän kommenterar betydelsen av de nytillkomna medlen, men konstaterar förvånat att staten verkar ha uppfattningen att de ännu inte skulle ha påbörjat sitt arbete. På detta sätt förekommer en oklarhet över huruvida en öronmärkning av medel i praktiken måste leda till något nytt.

En intressant fråga som uppkommit i sammanhanget är huruvida medlen egentligen är felanvända om de riktas mot hela elevgruppen, t.ex. laborativ matematik. Satsningen syftar ju till ökad måluppfyllelse för de svagare eleverna. Att dessa elever ökar sin måluppfyllelse samtidigt som fler får del av medlen anser emellertid de flesta vara positivt. Frågan kring satsningars specifika eller generella karaktär ledde vidare till diskussioner om vad ”en skola för alla” egentligen innebär. Hur mycket av de samlade resurserna skall gå till att ”få alla med på tåget” jämfört med allas rätt till utveckling? Flera uttryckte att de svagare är första prioritet, men att medlen gjort att förstärkningsarbetet inte behövt gå ut lika mycket över de starkare elevgruppernas arbete. Det poängterades också vid flera intervjuer att det finns många indirekta effekter av satsningar som huvudsakligen riktats till ett fåtal som samtidigt kunnat beröra flertalet. Det finns dock en uttryckt önskan att kunna göra mer, för alla. Mot bakgrund av det som sagts om att skolor redan prioriterar den svagare elevgruppen, har utvecklat arbetet för denna och att satsningar på vissa smittor av sig på helheten är det intressant att vända på perspektiven och fundera över hur en satsning på den starkare elevgruppen, som samtidigt gynnar den svagare, skulle kunna se ut. Det samma gäller hur satsningar på olika skolämnen kan göras.

Generellt har vi noterat markanta skillnader mellan satsningar riktade till läs- och skrivdelen och satsningar riktade till matematik. Medan tendensen inom läsa-skriv-satsningar är den att medel används för att hjälpa och stärka ett fåtal svaga elever, ofta genom tekniska kompensatoriska hjälpmedel eller specialpedagogik av olika slag, är tendensen inom matematiksatsningarna att pengarna använts för att utveckla undervisningen mot det mer laborativa hållet med konkret arbetsmaterial och arbetsformer som är tänkta att uppmuntra alla elever att finna sitt sätt att tänka och lära sig se matematiken i vardagen. Denna skillnad mellan ämnen är en tendens värd att studera vidare. Är det så att detta ligger i ämnens karaktär eller är resultatet unikt för denna satsning? Varför betonas t.ex. dyslexi i arbetet med de svagare, men inte i samma utsträckning dyskalkyli? I diskussioner med huvudmännen betonas också att snäva satsningar på läsning och skrivning inte är avgränsade till svenskämnet, utan går igen i övriga. Resonemangen öppnar upp för funderingar om hur satsningar på andra ämnen skulle kunna minska likriktningen mot treämnesskolan. Detta gäller för övrigt också kompetensutvecklingen gällande individuella utvecklingsplaner där enskilda huvudmän berättar om vikten av att utveckla bedömningen gällande t.ex. de estetiska ämnena.

När det gäller framtiden kan vi i detta läge inte uttala oss huruvida tendensen som blivit synlig från 2008 års satsning är densamma under 2009, eller om pengarna då nyttjats på annat sätt. Signalerna vi fått, utifrån 2009 års ansökningar och under genomförda intervjuer, är dock att det i många avseenden inte skiljer sig så mycket åt mellan 2008 och 2009. Däremot kan den framförhållning som huvudmännen kunde ha 2009 ha lett till att medlen kunnat sättas in i ett större och mer långsiktigt perspektiv. Vi har dock inte fått några signaler om att de nya medlen ändrat på processen eller att pengarna 2009 skulle ha lett till nya projekt.

Vad vi så långt kan konstatera är att det föreligger en påtaglig och reell nationell styrning, där finansiella satsningar påskyndar och breddar utvecklingen. En generell lärdom av lanseringen av läsa-skriva-räkna-satsningen är dock att huvudmännen behöver mer tid på sig för att kunna omvandla de generella bidragen till specifik verksamhet. Vad vi sett är också att de statliga satsningar som görs i många fall tycks vara väl förenliga med huvudmännens arbete. Några av anledningarna till samstämmigheten har belysts i rapporten, men mer systematiska analyser vore önskvärt.

I ett nästa skede av utvärderingen vore det också värdefullt att jämföra resultaten från denna undersökning med andra pågående utvärderingar av liknande satsningar, samt med resultat från tidigare studier. Det finns också all anledning att studera hur den ekonomiska styrningen kommer in i ett större sammanhang, inte minst på vilket sätt den ekonomiska styrningen hänger samman med andra styrmedel som staten har.

4.3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att:

- Det föreligger en stor skillnad i nyttjandegraden mellan kommuner och fristående skolor. Kommuner verkar också mer sökvana än fristående skolor
- Den första perioden inom läsa-skriva-räkna-satsningen (hösten 2008) varit allt för snäv för huvudmännen, mellan utlysning och sista datum för medelsutnyttjande. Detta har bland annat inneburit att de tvingats till omprioriteringar mellan kategorierna. Den främsta omfördelningen har skett från tänkta personalförstärkningar till läromedel. Satsningar som rör människor, till exempel satsningar på personalförstärkning eller kompetensutveckling, tycks vara svårare att realisera än att lägga medel på konkreta ting, som datorer. Att frigöra lärartid, såväl kortare som längre tid, inrymmer problemet att någon, ordinarie på deltid eller vikarie, måste undervisa elevgrupperna.
- Vad gäller de enskilda kategorierna kan följande slutsatser dras:
 - När *personalförstärkningssatsningar* görs så görs detta i kommunernas fall med koppling till olika typer av tjänstebestämmelser, såsom läs- och skrivutvecklare eller matematikpiloter. Utöver likartade satsningar på specialpedagoger så har de fristående skolorna också andra tjänstebestämmelser.
 - *Kompetensutveckling* skiljer sig åt mellan fristående skolor och kommuner såtillvida att kommuner lättare kan utnyttja skalfördelar och fortbilda i fler led. På detta sätt sänks kostnaderna från att ha inrymt såväl utbildning som vikarier, till att för flertalets utbildning endast inrymma det senare.
 - Inom *läromedelskategorin* är det påfallande ofta samma material som återkommer bland huvudmännen, med en påtaglig inriktning mot kompensatoriska hjälpmedel och laborativt material. Det verkar därtill uppstå en marknad kring omfattande statliga satsningar. Denna iakttagelse gäller också kategorin kompetensutveckling.
 - *Kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen* inrymmer två olika slags satsningar. Det ena handlar om satsningar på process, det andra om inriktningar på teknik. I huvudmännens satsningar förekommer båda. Huvudmännen verkar också ha kommit olika långt i sitt arbete med detta.

- Det föreligger en skillnad mellan satsningar på läs- och skrivutveckling och satsningar på matematik. Medan de förstnämnda fokuserar på elever i behov av särskilt stöd är de senare mer allmänt inriktade på matematikverkstäder och laborativ matematik. Skillnaden mellan ämnessatsningarna går igen i såväl kompetensutveckling som läromedelssatsningar.
- Generellt verkar satsningarna stödja arbetet inom pågående projekt, snarare än att gå till ny verksamhet. Medlen har därmed i första hand bidragit till att påverka processen snarare än innehållet i huvudmännens arbete. Arbetet har breddats eller fördjupats och uppfattas som en positiv bekräftelse. Satsningar verkar fr.a. i kommuner användas till att expandera sig ur befintliga problem, t.ex. att slippa ta pengar från ordinarie verksamhet för elever i behov av särskilt stöd.
- Statliga satsningar överlappar varandra och eftersom huvudmännen söker det mesta som erbjuds så är det bland huvudmännen inte alltid lätt att skilja mellan vilka medel som egentligen finansierar vad. Resultaten i denna utvärdering är inte unika. Både när det gäller t.ex. nyttjandegrad, benägenhet att söka överlappande medel och att använda medel till saker förekommer detta återkommande i utvärdering av statliga skolsatsningar.
- Huvudmännen tycks i regel mer kritiska till annan verksamhet än sin egen, vilket kan hänga samman med att kunskaper gällande andras arbete många gånger bygger på den generella problembilden som finns av den svenska skolan.

Bilaga: Kompletterande metodkommentarer

De analyser som görs i studien bygger till stor del på genomgångar av huvudmännens redovisningar av medelsanvändning. Något ytterligare skall därför nämnas om vilka övervägningar som gjorts under arbetet med detta material, liksom underarbetet med de kompletterande intervjuerna.

Analys av kommentarer

Som ett led i Skolverkets uppföljning av satsningen redovisar de skolhuvudmän som har mottagit statsbidrag vad de använt bidraget till genom att fylla i och skicka in en elektronisk uppföljningsblankett samt en underskriven pappersversion. Det är dessa inrapporterade kommentarer som utgör den grundläggande empirin i utvärderingens första del. Blanketten har ett begränsat utrymme för kommentarer. I de flesta fallen är kommentarerna därför komprimerade och ofta i punktform. I den sammanställning som gjorts av Skolverket, vilket är ett internt arbetsmaterial, ligger de inrapporterade kommentarerna i direkt anslutning till ansökningarna. Detta gör att det blir tydligt huruvida medlen använts till det som huvudmännen sökt bidrag för.

Det är samtliga inkomna kommentarer som utgör basen för analyserna. Sammanlagt inkom ca 1600 inrapporteringar, om beräkningarna görs av huvudmännens rapporteringar per kategori (= en huvudman kan potentiellt ha fem inrapporterade kommentarer, om man sökt medel från varje kategori). Vissa huvudmän har trots det begränsade utrymmet valt att ”klippa in” mer utförliga kommentarer i dokumentet, medan andra enligt uppgift redigerat om sina.

Att kommentarerna skulle analyseras för att få en generell bild av helhetsanvändningen av medlen var en given utgångspunkt för uppdraget. Man kan också tänka sig andra och kompletterande former av underlag (t.ex. enkäter) för att besvara mer generella frågeställningar. Detta uteslöts dock, i samråd med Skolverket, p.g.a. den korta tid som fanns till förfogande. På vilket sätt analyserna genomförts bör dock kommenteras något ytterligare.

För det första bygger analyserna på att den rapportering som gjorts är korrekt, d.v.s. att huvudmännen är ärliga i sina rapporter. Annars blir det en analys av berättelserna om satsningarna, snarare än de reella satsningarna. Även om det inte går att kontrollera uppriktigheten i kommentarerna vittnar de i sig själva om en påtaglig medvetenhet om risken att bli återbetalningsskyldig. Det finns ett drag av uppriktighet som går igen i många kommentarer, av t.ex. karaktären ”vi hann inte” eller att man fördelat om medel mellan kategorier och redovisar att frågan ställts till Skolverket som gett klartecken. När satsningarna går så jämnt ut att medelsanvändningen mellan olika kategorier ”på öret” matchar varandra till 100 % finns givetvis anledning att fundera över om sammanräkningarna i slutänden är en konstruktion. I detta sammanhang är det emellertid viktigt att notera att medel kunde betalas ut retroaktivt, för satsningar fr.o.m. 1 juli 2008. Det har därmed varit fullt möjligt för huvudmännen att finansiera hela eller delar av redan genomförda insatser. Detta kan förstärkas med de iakttagelser som gjorts av att det är svårt för huvudmännen att dra

exakta gränser mellan olika statliga satsningar. Samtidigt är det påtagligt att alla inte utnyttjar allt och att man är så pass uppriktig att återbetalningskrav förekommer. Utgångspunkten för analyserna har därför varit att acceptera kommentarerna som rättvisande, men att samtidigt ta med frågor om fördelning och rapportering vid möten med enskilda huvudmän.

En annan aspekt gällande hur överensstämmande kommentarerna är med den faktiska medelsanvändningen handlar om huruvida den som rapporterat arbetar nära eller lång ifrån verksamheten och egentligen kan uttala sig om den exakta medelsanvändningen. Vad vi sett i större kommuner är att skolchefen/handläggaren kan redovisa medelsanvändningen på övergripande nivå, men är beroende av de anställda för att kunna redogöra för vad medlen exakt har använts till. Detta kan gälla t.ex. mediatek, mattepiloter, specialpedagogiska satsningar och läromedelsinköp. Vid mötet med de verksamhetsnära har man emellertid på den direkta frågan vilka läromedel som köpts vid samtliga besök kunnat ge konkreta exempel på detta. Samtidigt som vi konstaterat att inrapporteringarna och den faktiska användningen överensstämmer har vi noterat att rapporteringarna i vissa fall framstår som övergripande. Någon har t.ex. handlat Daisyspelare utan att ha angivit det. I redovisningen står endast kompensatoriska hjälpmedel. På detta sätt påverkas resultaten i den meningen att de trender som identifierats i praktiken förstärks. Det kan samtidigt inte uteslutas att det finns sådant som vi inte upptäckt, på grund av de översiktliga redovisningarna.

Om den första aspekten handlade om innehållet i kommentarerna överensstämmer med verkligheten handlar den andra om hur våra genomgångar av kommentarerna är representativa för materialet som helhet. Är det t.ex. kommentarer av samma dignitet som räknats in i de olika frekvenserna? Mot bakgrund av vad som sagts ovan, om att kommentarerna varierar i detaljeringsgrad, är det sannolikt att någon enskild satsning kan ha kategoriserats fel. En allmän satsning på läsutveckling kan i praktiken t.ex. ha varit en specifik åtgärd för viss elev. En svårighet att hantera i den manuella bedömningen är också att samma mening kan inrymma sådant vi bedömt vara delar av olika satsningar, medan det i praktiken skulle kunna handla om en och samma satsning. Det kan också vara omvänt. Vi har därför valt att använda uttrycket tendenser och att övergripande arbeta med cirka-värden, även om våra bakomliggande beräkningar, som finns redovisade i ett separat dokument, ligger på decimalnivå. Frekvensberäkningarna syftar inte till att ange exaktheter, utan endast till att illustrera vad vi menar med uttryck som t.ex. ”många” eller ”ett fåtal”. En mer exakt formulering bedömer vi inte vara meningsfull utifrån kommentarernas nuvarande karaktär.

Vad som ytterligare påverkar beräkningarna är sådana inrapporteringstekniska faktorer som att en friskolekoncern valt att ansöka om medel centralt för att sedan fördela medlen internt. Eftersom varje enskild skola också anges separat kan det förekomma att en friskola som räknats som icke medelsanvändare i slutänden faktiskt fått del av medlen. Bedömningen är dock att detta endast gäller ett fåtal och inte påverkar trenderna nämnvärt. Bland de fristående skolorna inräknas också de svenska utlandsskolorna. Någon särskild hänsyn till deras skilda kontextuella villkor har inte tagits med i analysen.

Ett annat exempel på en problematik som finns inbyggd i kommentarerna är att huvudmän kan ha rapporterat användningen av medel inom en kategori medan kommentarerna visar att det i praktiken förekommit medelsanvisning inom olika kategorier.

Intervjustudien

Att kommentargenomgången skulle kompletteras med intervjuer var också en given utgångspunkt från uppdragsgivaren. Ett första urval av huvudmän gjordes utifrån två utgångspunkter. Det totala antalet bestämdes till att börja med utifrån den omfattning som uppdraget medgav. Med andra ord kunde det endast bli tal om ett fåtal, som därtill skulle representera såväl kommuner som fristående skolor. När det gäller kommunerna fanns också önskemål om att de skulle representera kommuner av olika storlek och att studierna skulle omfatta olika nivåer, såväl övergripande som verksamhetsnära. Av denna anledning beslutades att välja ut en stor, en medelstor och en liten kommun. Vilka som skulle väljas avgjordes med hjälp av resultaten i den första delstudien. Resultaten sorterades under ett antal teman, som antingen baserar sig på generella tendenser som blivit synliga i materialet eller som inrymmer fördjupningar av specifika områden där olikheter förekommit. I något fall valdes t.ex. att fördjupa bilden av en huvudman som valt att lägga mycket medel på en och samma satsning och som dessutom var representativ för helheten (mediatek), i ett annat valdes en mer detaljerad studie av hur specialpedagogiska satsningar riktats mot en enda elev. Bland de fristående valdes en större och en mindre skola, med såväl likartade som olikartade satsningar ut.

I uppföljningarna hade huvudmännen angett kontaktpersoner för satsningarna. I ett första skede sändes ett brev till dessa kontaktpersoner, där bakgrunden och syftet med utvärderingen presenterades. I brevet nämndes också på en övergripande nivå vilka olika slags frågor vi var intresserade av och att de skulle kontaktas per telefon den påföljande veckan. Under dessa samtal presenterades mer exakta önskemål gällande respektive huvudman. Responsen från samtliga kontaktade huvudmän var snabb och positiv. Några behövde, framför allt på grund av storlek med fler involverade nivåer, mer tid på sig att koordinera de aktörer vi skulle träffa. Genomgående var de välvilligt inställda till besök. Besöken genomfördes mellan två och fyra timmar och omfattningen i tid berodde på hur huvudmannen valt att organisera upplägget. I ett fall var t.ex. samtliga informanter närvarande vid ett och samma möte. Detta kan påverka hur fritt man vågar uttala sig om verksamheten.

Samtliga huvudmän valde att ha kontaktpersonen närvarande, åtminstone under delar av intervjuerna. Denne är som regel väl insatt i hur man på lokal nivå valt att fördela medlen, även om kunskaper om satsningen som helhet varierar. Den mer detaljerade medelsanvändningen finns i verksamhetsledet och inte på administrationsnivå. Av naturliga skäl föreligger därmed en skillnad mellan storleken på huvudmannen, där de små kommunerna och de fristående skolorna är likartade så till vida att samordnaren också arbetar i direkt anslutning till verksamheten. Den främsta skillnaden mellan olika huvudmän är emellertid hur trygg man verkar vara i att den egna verksamheten erbjuder en god kvalitet.

Bland såväl större som mindre huvudmän förekommer en osäkerhet vad gäller företeelsen ”att bli inspekterad”. I mötet med respektive huvudman har vi därför tvingats lägga olika mycket kraft på att få informanterna att slappna av och våga berätta mer öppenlydligt om satsningen. Även om vissa inledningsvis varit återhållsamma är den samlade upplevelsen att huvudmännen varit ärliga i sina kommentarer. Intervjuerna har som regel inrymt skratt och kommentarer likt ”...ja, det här var ju riktigt trevligt...” eller ...”ja först undrade vi ju vad ni egentligen ville se, men nu förstår vi..”. Flera har uttryckt att de gärna vill få återkopplingar eller återbesök. Sammantaget bedömer vi att ärligheten varit påtaglig, medan kunskapen hos enskilda varit antingen begränsad eller endast övergripande. Som helhet har dock intervjuerna gjort det möjligt att följa den statliga satsningen ända ut i enskilda klassrum.

Inför det fortsatta arbetet

Resultaten i studien bygger som tidigare nämnts på genomgångar av inkomna rapporteringar och ett urval intervjuer. Eftersom rapporteringarna är knapphändiga och det är svårt att få någon heltäckande bild av medelsanvändningen kan man inför ett nästa skede av utvärderingen fundera vidare över om ytterligare genomgångar skall kompletteras med enkäter. Syftet skulle vara att utöka underlaget för att kunna göra bedömningar om den generella medelsanvändningen.

En hel del av den fördjupande informationen om hur man arbetat med att söka medel och därtill använt dem i praktiken har inhämtats från ett urval av huvudmän. På detta sätt har bilden kunnat göras fylligare och mer levande än vad som annars hade varit möjligt samt fördjupat förståelsen av enskilda satsningar. I ett nästa skede bör intervjustudierna breddas och fördjupas genom fler besök hos kommuner på olika nivåer liksom fristående skolor av olika slag.