

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

Härmed redovisas uppdraget 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 givet i Regleringsbrevet 2009.

### Bakgrund

#### Statsbidraget

Satsningen på att stärka basfärdigheterna läsa, skriva och räkna inleddes hösten 2008 och omfattade första året 150 miljoner kronor, år 2009 250 miljoner kronor och år 2010 500 miljoner kronor. Statsbidrag lämnas till den som är huvudman inom det offentliga skolväsendet för grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola eller för fristående skola. Statsbidrag får lämnas för åtgärder till elever i årskurs 1-3, särskilt de som riskerar att inte nå målen, och i begränsad omfattning till elever i årskurs 4-10 i behov av särskilt stöd. Statsbidraget kan användas till personalförstärkningar i verksamheten, kompetenshöjande insatser för personal som arbetar inom verksamheten och andra liknande stöd- och utvecklingsinsatser samt till införskaffande av läromedel. Statsbidraget kan även användas till kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner (IUP) med skriftliga omdömen. Fristående huvudmän som inte har elever i årskurs 1-3 kan endast använda statsbidraget till den sistnämnda åtgärden. En bidragsram tilldelas varje huvudman. Bidragsramen baseras dels på antalet elever i årskurs 1-3, dels på antalet elever i kommunen som inte är behöriga till gymnasieskolan. För fristående huvudmän som inte har elever i årskurs 1-3 beräknas en särskild ram baserad på huvudmannens antal elever i årskurs 4-10. Skolverket ansvarar för utbetalning och uppföljning av statsbidraget samt för information. I februari varje år inkommer huvudmännen med ansökan om nya medel och uppföljning av föregående års tilldelade medel. I ansökan ska huvudmännen uppge syfte med beskrivna insatser. Insatserna redovisas under de fem kategorier som statsbidraget enligt förordningen kan användas till.

## Utvärderingen

Skolverket fick 2009 i uppdrag av regeringen att anlita en extern aktör för att utvärdera den verksamhet som finansieras av statsbidraget. Myndigheten uppdrog åt Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet (från 1 januari 2011 Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier) att utföra utvärderingen. En första delrapport innehållande statsbidragets användning lämnades i februari 2010. Den bifogade rapporten omfattar statsbidragets användning, dess effekter samt styrning och administration. Resultaten baseras dels på en enkät utskickad till samtliga huvudmän som beviljats statsbidrag, dels på intervjuer gjorda i ett urval kommuner och fristående skolor. Projektledare för rapporten är Pia Skott, forskare vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier. Då utvärderingen till större del genomfördes under 2010 omfattar den framför allt satsningens två första år<sup>1</sup>.

## Sammanfattning av utvärderingens resultat

### Kommunala och fristående huvudmän

I utvärderingen framkommer att en viktig skillnad föreligger mellan kommunala och fristående huvudmän. Medan i stort sett samtliga kommuner utnyttjar satsningen söker var fjärde fristående skola inte statsbidraget. En viktig förklaring är den proportionella storleken på bidragsramarna som innebär att många fristående skolor får relativt små summor att söka. Huvudmän med en bidragsram på mindre än 10 000 kronor söker i lägre utsträckning än andra. Huvudmän som enbart får använda statsbidraget till kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med IUP med skriftliga omdömen söker också bidrag i lägre utsträckning än andra huvudmän. Mindre kommuner och fristående skolor har gemensamt att satsningen ofta hamnar på en enskild rektors bord. I större kommuner finns ofta en förvaltningsorganisation med större beredskap att söka statsbidrag och att prioritera och genomföra insatser. Huvudmannens storlek är dock ingen garanti för att satsningen landar väl.

### Statsbidragets användning

År 2009 användes störst andel av statsbidraget, 42 procent, till personalförstärkningar. 20 procent användes till kompetenshöjande insatser och lika mycket gick till läromedel. Resterande medel fördelades jämnt mellan kompetenshöjande insatser om IUP och övriga insatser. Kommunala huvudmän har prioriterat personalförstärkningar och kompetenshöjande insatser medan fristående huvudmän prioriterat läromedel. Om det beror på en grundläggande skillnad mellan huvudmän eller på att många fristående huvudmän är nya i satsningen är oklart. Mellan 2008 och 2009 skedde en förskjutning i kommunernas användande från läromedel till personalförstärkningar vilket till viss del kan förklaras av den korta tid som huvudmännen för-

---

<sup>1</sup> I samband med att satsningen förlängdes till att omfatta 400 miljoner kronor 2011 och 250 miljoner kronor 2012 förlängdes även uppdraget att utvärdera satsningen. En slutrapport som omfattar hela satsningen och dess effekter ska lämnas senast 2 april 2013.

sta året hade på sig att planera satsningen. Av praktiska skäl prioriterades snabba inköp av läromedel.

Kommunala huvudmän satsar ofta på övergripande tjänster, t.ex. läs-, skriv och matematikutvecklare. Personalförstärkningarna handlar oftast om ökade insatser till elever i behov av särskilt stöd men statsbidraget används också till att generellt öka personaltätheten. Statsbidraget leder däremot sällan till inrättandet av nya tjänster. Kompetenshöjande insatser avser ofta olika pedagogiska metoder. Vanligt förekommande är självstudier där lärarna förväntas kompetensutveckla sig själva. Många huvudmän köper in tekniska hjälpmedel, som Smartboards och Daisyspelare. En annan vanlig insats gäller laborativ matematik. Gällande personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser och läromedel föreligger en viktig skillnad mellan läsa/skriva och matematik. Insatser inom området läsa/skriva koncentreras i hög utsträckning till elever i behov av särskilt stöd medan satsningar i matematik oftare gäller alla elever. Det är vanligast att huvudmännen uppger att de prioriterat lika mellan läsa/skriva och matematik. Emellertid är det vanligare att huvudmännen uppger att de enbart prioriterat läsa/skriva än att de uppger att de enbart prioriterat matematik.

Statsbidraget får användas till åtgärder för elever i årskurs 1-3 (särskilt elever som riskerar att inte nå målen) och i begränsad omfattning till elever i årskurs 4-10 som är i behov av särskilt stöd. Utvärderingen visar att medlen i huvudsak används i årskurs 1-3. Var tredje huvudman har även angivit att de i stor utsträckning använt statsbidraget för åtgärder riktade mot elever i förskoleklass vilka alltså inte omfattas av satsningen.

### Effekter och styrning

En övervägande majoritet av huvudmännen uppger att insatserna inte alls eller i låg grad varit möjliga utan det extra stöd statsbidraget inneburit. Undantaget utgörs av kompetenshöjande insatser om IUP med skriftliga omdömen där var fjärde huvudman uppger att insatserna hade genomförts ändå. I detta fall bedriver staten styrning både genom en förordning som anger hur arbetet med skriftliga omdömen ska ske och en som medger ekonomiskt stöd. För statsbidragets övriga användningsområden där en mycket låg grad av styrning förekommer hade alltså färre insatser genomförts utan det extra ekonomiska stödet. Huvudmännen uppger att de överlag är nöjda med graden av styrning. I rapporten konstateras att statsbidraget inte inneburit någon förändring i huvudmännens sätt att arbeta med basfärdigheterna utan att det istället har handlat om breddning, förlängning och fördjupning av redan pågående arbete. Statsbidragets styrning leder alltså till bekräftelse snarare än förändring.

Nio av tio huvudmän uppger att satsningen varit ett bra stöd för arbetet med ökad måluppfyllelse. I detta skede är det emellertid för tidigt att mäta resultat bland eleverna och bedömningarna är därför i de flesta fall grundade på subjektiva uppfattningar snarare än kvantifierbara data. På frågan om ett ökat antal elever i årskurs 1-

3 verkligen når målen svarade sex av tio ja. Fyra av tio var osäkra eller ansåg att satsningen endast i låg grad hade sådana effekter.

### Skolverkets administration

Skolverket får genomgående ett gott betyg från huvudmännen vad gäller administration, information och uppföljning. 98 procent är antingen ganska eller mycket nöjda med administrationen av statsbidraget. 99 procent av huvudmännen uppger att de nåtts av informationen om statsbidraget antingen från Skolverkets brev eller från myndighetens hemsida.

### Rapportens slutsatser

Utvärderarens slutsats är att satsningens styrning och konstruktion leder till att statsbidrag kan beviljas för i stort sett alla åtgärder huvudmännen ansöker om stöd för. Effekten blir att det arbete som pågår förstärks. I rapporten ifrågasätts på vilka grunder huvudmännen har prioriterat vilka insatser de ska ansöka om medel för och att det därmed föreligger en risk att de insatser som genomförts inte är de mest effektiva för att öka måluppfyllelsen. Insatserna kan ha valts utifrån att de ligger i linje med det arbete som redan pågår. Prioriteringarna kan också ha andra grunder. Exempelvis ger inköpen av läromedel en klar bild över vilka trender som för tillfället finns. Marknader har snabbt uppstått kring satsningen. En risk föreligger också att statsbidraget inneburit att huvudmännen passat på att köpa in läromedel enbart för att möjligheten funnits. Även prioriteringarna av de personalförstärkande och kompetenshöjande insatserna ifrågasätts. Utvärderaren menar också att kategorin "Övriga liknande stöd- och utvecklingsinsatser" är överflödigt då de insatser huvudmännen redovisar under denna kategori kan sorteras under övriga kategorier. Utvärderaren menar att staten bör ta ställning till om satsningen ska syfta till att stärka redan pågående arbete eller riktas mot vissa specifika stödinsatser. En ökad styrning skulle minska den lokala handlingsfriheten men enligt utvärderaren samtidigt göra satsningen mer effektiv. Med ökad styrning kan staten säkerställa att de insatser som huvudmännen kan beviljas bidrag för är effektiva.

I rapporten ifrågasätts att fler insatser genomförs på läs- och skrivområdet än i matematik. Även om behoven kan variera mellan huvudmännen menar utvärderaren att prioriteringen av läs- och skrivinsatser bör ifrågasättas mot bakgrund av att resultaten i grundskolan visar att färre elever når målen i matematik. Frågan ställs om det är önskvärt att kräva en balans mellan satsningar på de olika basfärdigheterna.

Styrningens effektivitet vid tilldelningen av proportionella bidragsramar uppmärksammas också eftersom huvudmän som får mindre än 10 000 kronor utnyttjar satsningen i lägre utsträckning. Dessutom varierar de organisatoriska förutsättningarna att hantera en satsning av denna typ beroende på huvudmannens storlek. Utvärderaren menar därför att det är önskvärt att staten riktar satsningen så att mindre huvudmän får ökat stöd att utnyttja medlen effektivt.

**Skolverkets kommentarer**

Skolverket kan konstatera att statsbidraget har använts på olika sätt för att förstärka arbetet med basfärdigheterna, i linje med förordningen. I stort sett har samtliga medel förbrukats och de flesta huvudmän är positiva till satsningen och användningsområdena.

Rapportens slutsats är att statsbidragets styrning leder till förstärkning av redan pågående arbete. Även om syftet med statsbidraget enligt förordningen är en allmän förstärkning av arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna menar utvärderaren att staten bör ta ställning till om det finns skäl att rikta statsbidraget mot specifika stödinsatser. I rapporten föreslås att Skolverket skulle ha ställt upp tydligare kriterier för vilka insatser statsbidrag kan beviljas. Skolverkets bedömning är att myndigheten inte har utrymme att begränsa användningen till annat än vad som anges i förordningen. Om regeringen anser att det finns stöd för utvärderarens slutsatser kan styrningen av statsbidraget riktas mer genom ändring av förordningen.

Enligt utvärderaren har huvudmän använt statsbidraget till elever i förskoleklass, en målgrupp som inte omfattas av förordningen och som huvudmännen inte beviljats statsbidrag för. I Skolverkets uppföljningar har den felaktiga användningen inte framkommit. Om detta hade framkommit hade Skolverket återkrävt medel. Skolverket kommer fortsatt att noga följa att bidraget används till rätt ändamål. En rimlig orsak till att utvärderaren iakttagit att medlen använts till sexåringar är att förskoleklassen på grund av hur undervisningen är organiserad indirekt berörs av insatser som genomförs i årskurs 1-3. Det bör därmed övervägas om det finns organisatoriska och pedagogiska skäl att inkludera även elever i förskoleklass i förordningen.

När det gäller rapportens slutsatser och resonemang om satsningens utfall och styrning svarar utvärderaren själv för sina bedömningar.

**På Skolverkets vägnar**

Helén Ängmo  
Tf generaldirektör

Mikael Ärnhage  
Undervisningsråd

PEDAGOGISKA INSTITUTIONEN,  
UPPSALA UNIVERSITET

# Läsa-, skriva-, räkna-satsningen En utvärdering

---

Pia Skott 2011-02-14

## ***Förord***

Utvärderingen av läsa-skriva-räkna-satsningen har pågått under ett och ett halvt år. Under den tiden har olika delstudier genomförts. I februari 2010 publicerades en delrapport av arbetet. Författare till denna var Stina Andersson och Pia Skott, som också genomförde bakomliggande undersökningar. I utvärderingens andra skede tillkom två medarbetare. Jonas Risberg svarade för arbetet med att utforma och sammanställa den enkät som redovisas i slutrapporten. I arbetet med de kvalitativa studierna av uppföljningskommentarer och intervjuer för 2009 deltog Erik Lindskog, som också bidragit till delar av den text som redovisas här. Projektledare för utvärderingsuppdraget har varit Pia Skott, som också medverkat i de olika delstudierna och sammanställt slutrapporten. Utvärderingens resultat ska emellertid betraktas som en kollektiv produkt, där resultaten återkommande diskuterats inom gruppen. Vetenskaplig ledare för dessa möten har varit professor Ulf P. Lundgren.

Uppsala den 14 februari 2011

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1 En satsning på kunskaper i basämnen och arbete med individuella utvecklingsplaner ...	4
1.2 Utvärderingens frågeställningar och rapportens struktur .....	5
1.3 Teoretisk referensram.....	6
1.4 Arbete med olika källor .....	8
<b>2. Hur har statsbidraget använts? .....</b>	<b>11</b>
2.1 Nyttjandegraden bland huvudmännen.....	11
2.2 Övergripande fördelning mellan och inom olika användningsområden .....	12
2.3 Fördjupning gällande medelsanvändning inom olika användningsområden .....	15
2.4 Vilka elever och vilka skolår berörs?.....	23
<b>3. Satsningens effekter .....</b>	<b>25</b>
3.1 Hur insatserna svarat mot syftet och hur avgörande bidraget varit för verksamheten...	26
3.2 Förstärkning och förändring .....	30
3.3 När statliga medel möter lokala kontexter .....	32
<b>4. Styrning och administration.....</b>	<b>36</b>
4.1 Skolverkets hantering .....	36
4.2 Läsa – skriva – räkna – en effektiv styrning?.....	37
<b>5. Sammanfattning och avslutande kommentarer .....</b>	<b>47</b>
Referenser.....	56
Bilagor.....	58



# 1. Inledning

## *1.1 En satsning på kunskaper i basämnen och arbete med individuella utvecklingsplaner*

De senaste årens utbildningspolitik har präglats av omfattande reformer på olika skolnivåer och ett arbete med ett förtydligande av mål- och resultatstyrningen. Inriktningen på tydligare mål för grundskolans lägre åldrar är exempel på detta, med olika satsningar på skolans basämnen. Till detta kan läggas nya regler för de individuella utvecklingsplanerna (IUP) som nu också ska innehålla skriftliga omdömen av elevernas kunskaper. Läsa-skriva-räkna-satsningen, som presenterades 2008, ska förstås mot bakgrund av detta större sammanhang.

Den utvärderade satsningen löper fr.o.m. halvårsskiftet 2008 t.o.m. 2010, med möjlighet för alla huvudmän att utnyttja medel.<sup>1</sup> Enligt förordningen<sup>2</sup> kan bidrag sökas i förhållande till 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 är i behov av särskilt stöd.

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 huvudkategorierna in i fem delkategorier inom vilka medel kunde sökas: Personalförstärkningar, kompetenshöjande insatser, övriga stöd- och utvecklingsinsatser, läromedel och kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen (hädanefter också refererad till som IUP med skriftliga omdömen).

Enligt förordningen beräknar Skolverket årligen en ram för varje skolhuvudman<sup>3</sup>, enligt specifikt angivna kriterier. Ramen anger det maximala belopp varje huvudman kan ansöka om. Ramen baseras dels på antalet elever i årskurs 1-3, dels på andelen elever behöriga till gymnasiet i de offentliga och fristående skolorna i respektive kommun. Huvudmän i kommuner med låg måluppfyllelse får därmed mer bidrag per elev. En särskild ram beräknas för fristående

---

<sup>1</sup> Under färdigställandet av rapporten har satsningen förlängts till att omfatta också 2011 (400 miljoner kronor) och 2012 (250 miljoner kronor). Av förklarliga skäl ingår dessa år inte i rapporten.

<sup>2</sup> Förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna

<sup>3</sup> Huvudmannabegreppet är komplicerat när det gäller fristående skolor. I de flesta fall blir huvudman identiskt med fristående skola. I större koncerner och liknande kan den enskilda skolan, som i kommuner, lyda under en annan huvudman. För enkelhets skull har vi i rapporten valt att använda huvudmannabegreppet som bas. Detta gäller för de flesta. I vissa resultatdelar används dock begreppet fristående skolor för att markera nyansskillnaden.

huvudmän som endast har elever i årskurs 4-10. Dessa kan enbart söka statsbidrag för IUP med skriftliga omdömen. Övriga huvudmän bestämmer själva hur de fördelar sina medel inom bidragsramen, Det är Skolverket som beviljar och betalar ut statsbidragen.

Ansvar för uppföljning åvilar Skolverket, som stämmer av den faktiska medelsanvändningen gentemot ansökningar. Detta görs genom att huvudmännen, efter varje bidragsår, rapporterar in vad medlen använts till. Det är tillåtet att fördela om mellan kategorier, men om medlen inte utnyttjats eller använts felaktigt kan huvudmännen bli återbetalningskyldiga. Så har också skett i enstaka fall. Uppföljningsblanketterna samlas i en databas.

I syfte att utvärdera den verksamhet som bedrivs fick Skolverket också i uppdrag att anlita en extern utvärderare av satsningen. För uppdraget anlätades Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet. En första uppdragsperiod omfattade tiden 2009-07-01 – 2010-01-31, vilken avslutades med en delrapport gällande medelsanvändningen 2008. En andra period omfattade 2010-02-01 – 2011-04-30. Innevarande rapport är huvudrapporten för utvärderingsprojektet och lämnades enligt överenskommelse till Skolverket 2011-02-01.

## ***1.2 Utvärderingens frågeställningar och rapportens struktur***

Enligt uppdraget ska utvärderingen omfatta följande områden och frågeställningar<sup>4</sup>:

### **A. Uppföljning av statsbidragets användning**

*Vilken verksamhet/vilka aktiviteter bedrivs hos skolhuvudmännen med hjälp av statsbidraget?  
Vilka elever och vilka skolår berörs?*

### **B. Effekter av statsbidraget**

*Hur har verksamheten/aktiviteterna svarat mot förordningens syfte att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna? På vilket sätt har arbetet stärkts? Har statsbidraget lett till förändringar i huvudmännens/skolornas sätt att arbeta och organisera sitt arbete?*

*I hur stor utsträckning hade denna verksamhet genomförts även utan statsbidraget?*

### **C. Styrning och administration**

*Hur effektiv och ändamålsenlig är detta statsbidrags styrning, genom de åtgärder förordningen förordar, för att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna?*

*Hur har Skolverket skött administrationen av detta statsbidrag, det vill säga beslut, utbetalningar och uppföljning?*

Dessa frågor har också fått styra rapporten, där de enskilda områdena successivt länkar i varandra. Med varje område följer inte endast nya frågeställningar. Varje nytt område bidrar med en ny dimension.

---

<sup>4</sup> Direkt citerat från utvärderingsuppdraget.

I rapportens första kapitel introduceras satsningen, utvärderingsuppdraget och den teoretiska referensram som studien utgår från. Här presenteras också hur arbetet med utvärderingen gått till.

Kapitel två koncentreras till *statsbidragets användning*. Här görs en uppdelning i övergripande fördelning mellan och inom olika användningsområden. Därefter redovisas de mest framträdande resultaten inom respektive kategori.

Kapitel tre fokuserar på *effekterna* av satsningen. Det inleds med en problematisering av effektbegreppet. Utifrån utgångspunkten att det egentligen är för tidigt att mäta satsningens effekter på elevnivå redovisas ett antal resultat som bl.a. visar hur huvudmännen bedömer satsningens effekter på kort och lång sikt. Där redovisas också en studie av den lokala kontextens betydelse för hur medlen mottas och omvandlas till faktisk verksamhet.

I kapitel fyra behandlas styrningens *effektivitet*. Resultaten i de båda första delarna återkommer här i en diskussion som kopplar tillbaka till de teoretiska utgångspunkter som presenterats. Resultaten sätts därmed in i ett större styrningsperspektiv.

Rapporten avslutas i kapitel fem med att resultaten sammanfattas och kommenteras.

### ***1.3 Teoretisk referensram***

Det ramverk som används är det läroplansteoretiska perspektiv som utvecklats inom svensk pedagogisk forskning och som växt fram i förhållande till studier av mötet mellan nationell utbildningspolitik och lokalt genomförande. Vad detta mer detaljerat innebär går att ta del av i annan litteratur.<sup>5</sup> Vad som är relevant här är att en statlig ekonomisk satsning kan sättas in i ett större styrningssammanhang. Till att börja med betonar den läroplansteoretiska forskningen att utbildningspolitiken härstammar ur ett samhällsligt ansvarstagande för skola och utbildning. Ansvar fördelas mellan olika samhällsnivåer. Sverige har valt en uppdelning mellan nationell och lokal nivå, med den grundläggande arbetsfördelningen att staten, i form av riksdag och regering, anger mål och riktlinjer för skolans arbete, medan genomförandet lämnas till de lokala huvudmännen, företrädesvis kommunerna. Detta är den decentraliserade ordning som gällt sedan början av 1990-talet och som också inrymmer att fristående skolor kan vara huvudmän för skolverksamhet. Det betyder att det i en och samma kommun kan finnas flera huvudmän för skolan. Huvudmannaskapet är viktigt i studier av en ekonomisk satsning som denna, då det är huvudmännen som står som mottagare av bidraget. Det rörde sig 2009 potentiellt om 290 kommuner och 715 fristående skolor.

---

<sup>5</sup> Se t.ex. Lundgren, U.P. (1995). *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Liber. Lundgren, U.P. (2007). "Curriculum Theory Revisited – The Swedish Case". In Forsberg, E.: *Curriculum Theory Revisited*. Uppsala: Research Report No 10, Studies in Educational Policy and Educational Philosophy, Department of Education, Uppsala University.

Man brukar skilja mellan olika styrmedel.<sup>6</sup> *Juridiska/ideologiska styrmedel* handlar om skolans innehåll eller form, i detta fall betoning på basämnen och ett arbete med individuella utvecklingsplaner. Bakom detta ligger politiska beslut, där IUP är ett tydligt exempel på att olika prioriteringar kan göras av olika regeringar. Det är detta som gör att det går att tala om en ideologisk styrning. Den juridiska styrningen handlar om en annan aspekt av detta, som har att göra med att huvudmännen är skyldiga att följa de lagar och förordningar genom vilka de politiska besluten kommer till uttryck.

Till dessa båda styrmedel kommer *den ekonomiska styrningen*. Denna är betydelsefull så till vida att det ekonomiska ansvaret i det rådande styrsystemet för skolan åvilar huvudmännen. Att huvudmännen kan få bidrag för sin verksamhet hänger samman med att staten utöver att formulera målen för verksamheten också har möjlighet att avsätta medel för särskilda satsningar. För det grundläggande bidrag som delas ut till kommunerna, och som sedan distribueras vidare till fristående huvudmän, kan staten inte detaljstyra medelsanvändningen. Däremot kan staten med särskilda satsningar, som läsa-skriva-räkna-satsningen, påverka vad medlen får användas till. I den förordning som tidigare citerats anges till vilka huvudmän som medlen får gå och till vad medlen får användas. På detta sätt har staten en aktiv möjlighet att styra skolans inre arbete. Läsa-skriva-räkna-satsningen vänder sig till samtliga huvudmän, medan andra satsningar kan bygga på någon form av urval. Läsa-skriva-räkna-satsningen har också en förhållandevis öppen karaktär, medan andra kan avse en betydligt mer avgränsad användning. På detta sätt kan staten med olika grepp styra över skolornas medelsanvändning. Slutligen präglas läsa-skriva-räkna-satsningen också av att olika delar av satsningen har olika fast reglering. Medan basämnesdelen är mer reglerad, är IUP-delen mer styrd. Med andra ord är denna satsning inte så renodlad som satsningar kan vara.

Så långt går det att tala om tre renodlade styrmedel. Till dessa går det också att lägga *styrning genom kontroll*. Staten har inte endast möjlighet att påverka genom att ange mål och avsätta medel för satsningar. Den bakomliggande tanken med statens möjlighet att kontrollera verksamheten är att vi i Sverige strävar efter nationell likvärdighet. Genom olika slags kontroller kan staten, direkt och indirekt, också påverka hur verksamheten utformas. Vad gäller den satsning som här studeras är det särskilt relevant att staten dels har bakomliggande indikationer som tyder på att en satsning på basämnen är viktig, dels att den initierat ett verksamhetsnära kontrollverktyg i form av tidigare bedömning som inrymmer individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen.

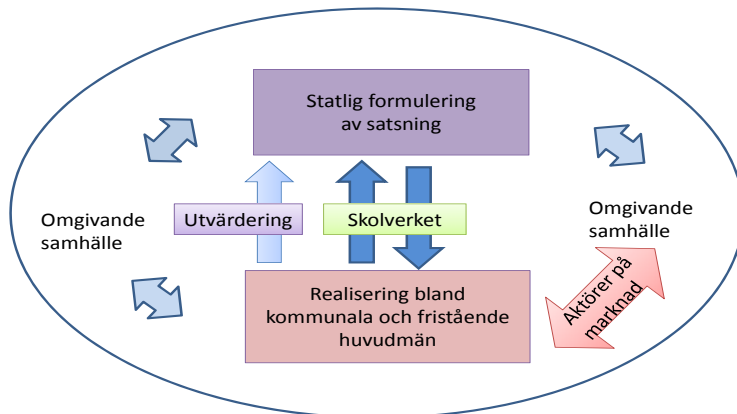
Som ett led i kontrollen kan staten också initiera utvärderingar. Det kan röra särskilda aspekter av skolverksamheter och hur verksamheten fungerar eller hela satsningar som denna, för att få veta huruvida satsade medel används enligt intentionerna. Satsningen som sådan och utvärderingen av den kan med andra ord förstås utifrån att kontroll som helhet är ett viktigt inslag i styrningen av skolan. Utvärderingar är en del av återkopplingen mellan beslutsfattare

---

<sup>6</sup> Se vidare Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. (Educational Reforms and Political Governing). Stockholm: HLS förlag, 2000.

och verksamhet och de fungerar som potentiella underlag för framtida beslut. När det gäller att följa upp hur de statliga medlen används är det vanligtvis regeringens egen myndighet, Skolverket, som gör detta. I detta fall valde man emellertid en extern utvärderare, för att göra fördjupade studier av satsningen.

Vad som presenterats så långt går att illustrera med hjälp av en modell, som i det följande fungerar som utgångspunkt för analyserna av styrning:



Figur 1. Modell för analys av styrningens effektivitet

Vad som kan förtydligas i förhållande till det redan skrivna är att uppdelningen i ansvarsnivåer gör det möjligt att skilja mellan en formuleringsarena (bestående av statens olika organ), en realiseringsarena (bestående av olika huvudmän). Renodlingen i formulering och realisering är ingen representation av hur det ser ut i verkligheten, där t.ex. aktörer i kommuner också sysslar med formuleringsarbete och aktivt kan delta i arbetet med nationell utformning. Det är en analytisk utgångspunkt för att kunna diskutera den studerade satsningens resultat. De dubbelriktade pilarna mellan arenorna illustrerar hur de sammanbinds genom olika styrmedel, där olika texter om mål och ekonomiska medel transformeras från statliga intentioner till lokal verksamhet. Under denna transformeringsprocess kan staten, genom sina myndigheter, inta en aktiv roll, att påverka det lokala arbetet (man agerar då som medierande aktör). Man kan också välja ett passivt förhållningssätt, d.v.s. myndigheten informerar och administrerar satsningen, men agerar inte aktivt bland huvudmännen. I modellen har utvärdering lagts in separat, för att illustrera hur den kan förstås och problematiseras .

#### 1.4 Arbete med olika källor

Utvärderingen bygger på tre slags källor: databaser, intervjuer och enkät. Vilka metoder som skulle användas framgick av utvärderingsuppdraget. Andra metoder, som deltagande observation eller mätningar genom kunskapsstester, har inte varit möjligt att genomföra inom ramen

för tilldelade medel. När det gäller mer detaljerade metodkommentarer hänvisas till metodbilagorna. Här redovisas karaktären på de olika källorna och övergripande övervägningar.

Ovan nämndes Skolverkets *databaser* med uppföljningskommentarer. Varje huvudman som ansöker och beviljas medel ska inrapportera hur medlen använts. Kommentarer återfinns i databasen. Uppföljningskommentarerna sänds till Skolverket i februari/mars året efter användningen. Eftersom satsningen sträcker sig över hela 2010 kommer uppföljningskommentarerna för det tredje året därmed att lämnas in 2011, d.v.s. efter det att denna rapport avlämnats. Undersökningen omfattar mot bakgrund av detta två kvalitativa delstudier av uppföljningskommentarer (för medelsanvändning 2008 och 2009). I genomgångarna har kommentarerna analyserats och jämförts. Beräkningar av förekomster har gjorts för att kunna ligga till grund för sådana jämförande iakttagelser. Det mesta arbetet gällande databasgenomgångarna handlade om kvalitativa sammanställningar av materialet, medan en mindre del handlade om kvantitativa beräkningar av medelsanvändningen.<sup>7</sup>

För att fördjupa iakttagelser från databaserna genomfördes *intervjuer*. Detta gjordes i form av två intervjuomgångar, en gällande medelsanvändning 2008 och en gällande 2009. Medan den första omgången endast omfattade medelsanvändningen 2008 kom intervjuerna av naturliga skäl den andra omgången att omfatta den samlade medelsanvändningen. Samtal fördes också om förskjutningar över tid. Sammanlagt besöktes 7 kommuner och 5 fristående huvudmän. Inom ramen för varje huvudmannabesök gjordes mellan en och tre intervjuer, med olika representanter. Hos några huvudmän gjordes också verksamhetsbesök. Intervjuerna genomfördes med utgångspunkt i frågor som väckts under analyserna av databaserna och möjliggjorde en fördjupning av huvudmännens medelsanvändning. Besöken i de olika verksamheterna bidrog till nya frågeställningar, som kunde berika det fortsatta arbetet, med att t.ex. utforma enkäten. Detta var nödvändigt, då intervjuerna gjordes med ett begränsat urval av huvudmän.<sup>8</sup>

Den tredje källan var *enkäten*, som trots att utskicket inte kunde ske vid annan tidpunkt än under terminens slutskede, besvarades av 93 procent.<sup>9</sup>

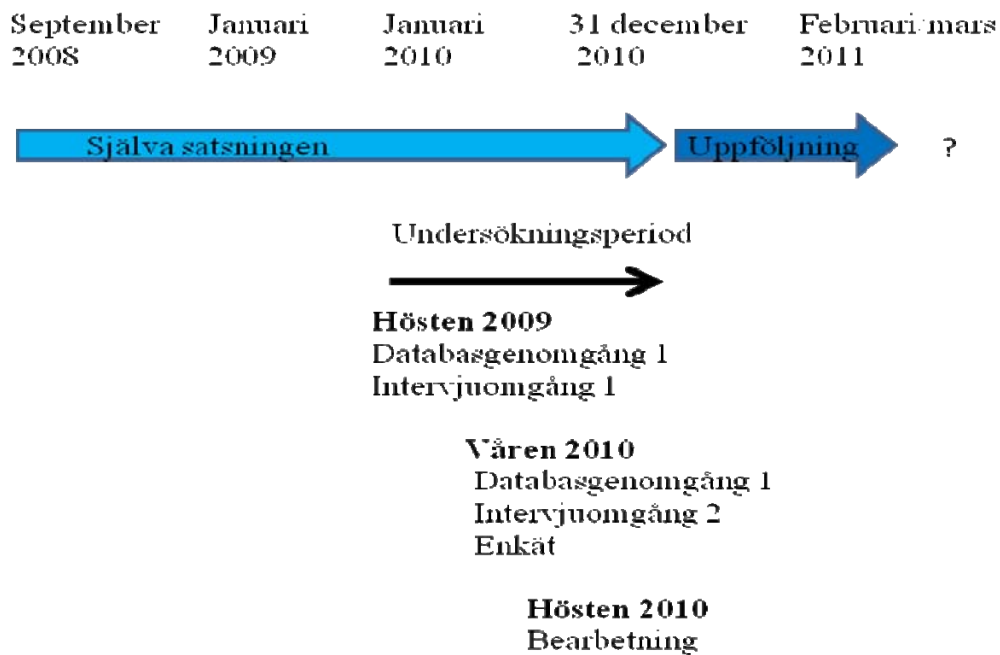
Undersökningsperioden löper från och med juli 2009 till december 2010, medan satsningen omfattar längre tid än så. Detta kan illustreras enligt följande:

---

<sup>7</sup> I den första delrapporten gjordes beräkningarna av oss själva. När det gällde 2009 valde vi emellertid att utnyttja ett pm författat av Skolverket (2010-05-06 Dnr 2010:128). Bakgrunden till detta var att 2008 års beräkningar var identiska med den då presenterade rapporten från Skolverket. Det bedömdes därför som onödigt merarbete att göra dubbelberäkningar.

<sup>8</sup> En fördjupad metoddiskussion gällande de två första slagen av källor finns i bilaga 1.

<sup>9</sup> En fördjupad metoddiskussion gällande enkäten finns i bilaga 2.



*Figur 2. Satsning och utvärdering över tid*

Av figuren framgår att utvärderingen inte gjorts vid en optimal tidpunkt. Det rör sig om en summativ bedömning, men där utvärderingsramarna möjliggör att ta med hela satsningen i bedömningen. En mer optimal slutpunkt för utvärderingen hade varit halvårsskiftet 2011, eller senare, eftersom satsningen förlängts till att även omfatta 400 miljoner kronor 2011 och 250 miljoner kronor 2012.

## 2. Hur har statsbidraget använts?

När det gäller medelsanvändningen behandlas huvudsakligen frågan om vilken verksamhet/vilka aktiviteter som bedrivits hos skolhuvudmännen med hjälp av statsbidraget. Till detta läggs frågan om vilka huvudmän det är som utnyttjat satsningen och hur fördelningen ser ut mellan dem. Avslutningsvis behandlas frågan om vilka elever och skolår som berörts av satsningen.

### 2.1 Nyttjandegraden bland huvudmännen

År 2008 beviljades ansökningar om drygt 142 miljoner kronor, fördelade på 283 kommuner och 372 fristående skolor. Motsvarande siffror för 2009 var 245,3 miljoner kronor, fördelade på 290 kommuner och 471 fristående skolor/huvudmän. Kommunernas andel av bidragsramen var drygt 226 miljoner kronor (att jämföra med 132,9 år 2008) och de fristående skolornas/huvudmännens drygt 19 miljoner kronor (att jämföra med 9,5 året innan).<sup>10</sup> Det betyder att kommunerna sammantaget, på grund av sin storlek, disponerade mer än 90 procent av bidraget.

Oavsett storlek på bidraget kan det generellt konstateras att det är fler kommuner än fristående huvudmän som utnyttjat medel ur satsningen. Inom kommunkategorin kan inga större skillnader noteras. 2009 beviljades samtliga kommuner medel, vilket var 7 fler än året innan. Den stora skillnaden återfinns inom fristående kategorin. 2009 tillkom 92 fristående skolor, vilket gjorde att 66 procent av de fristående huvudmännen därmed utnyttjade satsningen, att jämföra med 52 procent året innan. Satsningen löper också över år 2010. Även om medelsanvändningen ännu inte redovisats går det att analysera ansökningar och beviljandegrad. Enligt Skolverkets sammanställningar har 289 kommuner<sup>11</sup> och 513 fristående skolor beviljats 499,2 miljoner kronor. Det är för det första en fördubbling av det totala bidragsbeloppet. För det andra ökar andelen fristående huvudmän som utnyttjar satsningen ytterligare, till 73 procent.

Trots att medelsanvändningen bland de fristående huvudmännen ökar var det 2009 244 fristående huvudmän av totalt 715 som inte ansökte medel. Detta kan till del förklaras av att en stor koncern valt att söka medel för alla de 20 enskilda skolorna tillsammans, i stället för att varje skola i koncernen sökte separat (vilket de gjorde 2008). Även om detta och liknande fall kan förändra värden på marginalen förändras inte den stora trenden, att medan samtliga kommuner uppfattat att satsningen finns och också valt att utnyttja den, så gäller detta inte för de fristående. Frågan är vilka orsaker som finns till detta.

---

<sup>10</sup> Bidragsramen låg totalt på 249 miljoner kronor. Av fördelade medel hade kommunerna inte utnyttjat 3 223 539 kronor och de fristående 837 614 kronor. Ett mindre antal återkrav förekom av pengar som använts felaktigt. 24 fristående huvudmän hade den 30 april inte inkommit med någon uppföljning och har därför fått ett återkrav på tillsammans 583 474 kronor. Dessa huvudmän ansökte inte om bidrag för 2010.

<sup>11</sup> Det är med andra ord en kommun som 2010 valt att inte utnyttja medel. Vi har trots detta valt att hantera kommunkategorin som fulltalig i det följande, d.v.s. vi har inte gjort några fördjupade studier av vad denna enda kommun har för anledning att avstå medel.



Vad vi vet från studien gällande 2008 är att tiden mellan satsningens utlysning och sista ansökningsdatum påverkade sökandegraden negativt. Det var helt enkelt för kort om tid för att många av de fristående skolorna skulle hinna uppfatta satsningen och planera en lokal satsning. Denna faktor gäller inte för 2009. Däremot gäller generellt att bidragsramen för somliga är så liten att det inte tycks vara värt besväret att söka. En mer utförlig diskussion om orsaker till att huvudmännen avstår medel återkommer i den del som behandlar styrningen av satsningen.

## ***2.2 Övergripande fördelning mellan och inom olika användningsområden***

Ett första svar på frågan vad medel använts till kan inriktas på fördelningen mellan olika användningsområden. Detta har undersökts på två sätt. Det ena handlar om hur mycket medel som totalt gått till de olika områdena, d.v.s. andel av den totala summan, och mäts genom faktiska utbetalningar. Det andra handlar om hur stor andel av respektive huvudmannagrupp som utnyttjat medel inom respektive kategori. Detta mäts till att börja med genom det faktiska antal som redovisat medelsanvändning inom de olika kategorierna. Det mäts också genom att huvudmännen uppskattat i vilken utsträckning medel använts till olika områden i enkäten. Det senare värdet avser alltså ingen faktisk användning, men ger en bra uppfattning om hur huvudmännen själva ser på medelsanvändningen. Värdena kan senare användas för att diskutera betydelsen av kategoriindelning.

I genomgången av 2008 års medelsanvändning undersöktes de faktiska summor som gått till olika användningsområden. Där redovisades till att börja med en markant skillnad mellan ansökningsomgång och faktisk medelsanvändning. Den betydelsefulla skillnaden handlar om att kategorin *läromedel* ökade i omfattning, framför allt hos de fristående huvudmännen. Den mest sannolika förklaringen till detta var att den korta tiden för planering av insatser gjorde att huvudmännen inte kunde realisera personalsatsningar och andra individrelaterade satsningar, medan inköp av läromedel var fullt möjligt. En viss ökning av personalförstärkande åtgärder hade också skett hos de fristående huvudmännen, vilket antydde en skillnad mellan huvudmännen. Det framstod som antingen lättare att rekrytera personal till fristående skolor än till kommunala tjänster, alternativt förelåg en skillnad avseende till vad de nya tjänsterna användes. Detta återkommer i diskussionerna nedan.

Om 2008 jämförs med 2009 är den mest framträdande skillnaden att personalförstärkningskategorin blivit den klart dominerande. 42 procent av samtliga medel gick till detta. Läromedelskategorin liksom satsningar på kompetenshöjande insatser omfattade båda ca 20 procent, medan övriga två ca 10 procent. En förskjutning hade skett både inom kommuner och fristående skolor i det att man 2009 i mängd satsat mindre på läromedel, även om det kan noteras att de fristående huvudmännen i högre grad utnyttjade kategorin.

Så långt bygger sammanställningarna på den faktiska utbetalningen från Skolverket. Från databasgenomgångar har vi också värden på hur stor andel inom respektive huvudmannagrupp som rapporterat in medelsanvändning inom respektive kategori. Innan dessa värden redovisas skall enkätsvaren avseende hur kommuner och fristående skolor uppskattar att de använt medlen uppmärksammas.

Sammanlagt besvarades 719 enkäter, 256 av kommunala huvudmän, 446 av fristående huvudmän samt 17 av huvudmän från svenska skolor i utlandet. Tabell 1 visar hur många av de olika huvudmannatyperna som använde medel för satsningar inom de olika kategorierna. Procentsiffran anger andelen av de svarande som uppger att de utnyttjat den aktuella kategorin för insatser.<sup>12</sup> Sammantaget, för båda huvudmannagrupperna, framträder en jämn fördelning mellan samtliga kategorier utom för Kompetenshöjande IUP, där utnyttjandet är betydligt lägre.

Tabell 1. *Antal och andel huvudmän som nyttjat medel inom olika kategorier*

	Komm.	Fri.	Utl.	Tot	Andel
Personalförstärkningar	234	270	13	517	72 %
Kompetenshöjande	243	299	10	553	77 %
Läromedel	214	337	13	564	79 %
Kompetenshöjande IUP	171	218	8	397	55 %

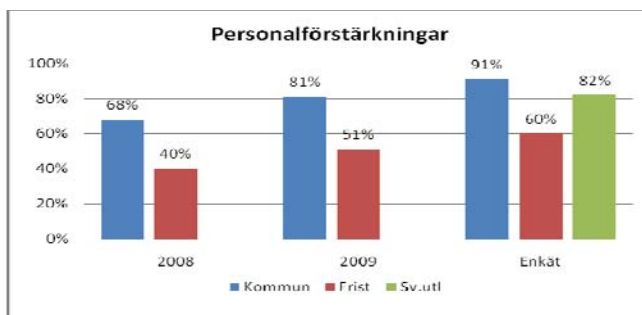
Om resultaten bryts ned till huvudmannanivå (tabell 2) framträder ett antal skillnader mellan kommuner och fristående skolor. För kommunerna är det kompetenshöjande insatser som är det vanligaste (95 procent), följt av personalförstärkningar (91 procent), läromedel (84 procent) och IUP (67 procent). Bland de fristående är det läromedel som är den största kategorin (76 procent) följt av kompetenshöjande insatser (67 procent). Personalförstärkningar omfattar där endast 60 procent medan 49 procent svarat att de använt medel för arbete med IUP och skriftliga omdömen.

Tabell 2. *Huvudmännens nyttjandegrad av olika kategorier*

	Personal.	Kompetens	Läromedel	IUP
Kommunala	91 %	95 %	84 %	67 %
Fristående	60 %	67 %	76 %	49 %

Om resultaten från olika källor förs samman och studeras kategorivis över tid kan till att börja med utvecklingen gällande **personalförstärkningskategorin** illustreras enligt följande, där resultatet från enkäten lagts in som jämförelse till faktiska värden från inrapporteringarna:

Även om kategorin är den som utnyttjats mest vad gäller totala summor måste en skillnad noteras mellan huvudmännen. Av figur 3 framgår att både kommuner och fristående skolor ökar sin användning över tid, men att andelen skiljer sig avsevärt mellan dem. Värden för 2009 vittnar om att medan 81 procent av de deltagande kommunerna utnyttjade medel i denna kategori, så var motsvarande värde för de fristående endast 51 procent.



Figur 3. Andel huvudmän som nyttjat medel för personalförstärkningar 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

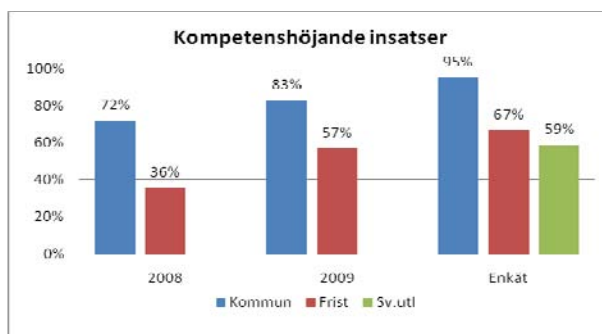
De fristående skolorna avviker således genom sin förhållandevis låga andel. Resultaten ligger också i linje med vad huvudmännen själva svarar i enkäten, när de anger huruvida de satsat på denna kategori eller inte, även om fler uppskattar att de använt medel inom denna kategori än de själva rapporterat in. Detta gäller generellt inom samtliga kategorier och kan vara en natur-

<sup>12</sup> Eftersom kategorin ”övriga liknande stöd- och utvecklingsinsatser” vid genomgången av databaser visade sig ha samma innehåll som det som finns representerat i övriga kategorier togs detta svarsalternativ inte med i enkäten.

lig följd av att de som besvarat enkäterna inte renodlat svarar för 2009 års användning, alternativt att de inte i praktiken arbetar med så strikta kategoriindelningar. Värdena är trots detta intressanta för att jämföra hur huvudmännen själva ser på medelsanvändningen. Av figur 3 framgår också att svenska skolan i utlandet uppger en förhållandevis hög medelsanvändning inom kategorin. Sammantaget kan det konstateras att orsaken till att personalförstärkningskategorin är den dominerande vad gäller totalt använt belopp beror på kommunernas höga medelsanvändning.

Motsvarande värden vad gäller utvecklingen avseende **kompetenshöjande åtgärder** visar en närmast identisk utveckling över tid:

Av figur 4 framgår att både kommuner och fristående skolor ökar sin medelsanvändning inom kategorin. 2009 använde 83 procent av kommunerna medel till detta, att jämföra med de fristående skolornas 57 procent. Även detta ligger i linje med huvudmännens egna uppskattningar av vad medel använts till. De svenska skolorna i utlandet uppskattar att de använt en förhållandevis mindre andel medel till detta område än till personalförstärkningar.

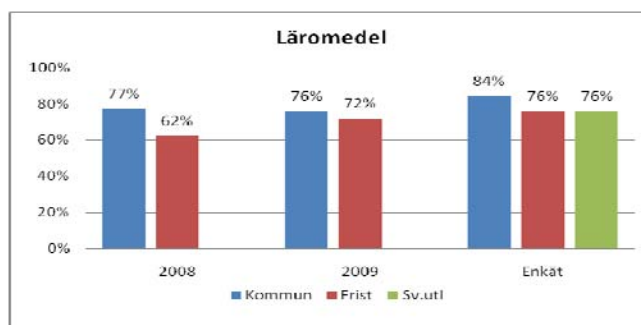


Figur 4. Andel huvudmän som nyttjat medel för kompetenshöjande insatser 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

En skillnad mellan denna och personalförstärkningskategorin är att även om andelen huvudmän som nyttjat medel är närmast identisk så vittnar andelen av totalsumman, 20 procent, om mindre omfattande satsningar. Satsningar på personalförstärkningar omfattar, som tidigare nämnts, 42 procent av totalbeloppet, d.v.s. dubbelt så mycket.

För **läromedelskategorin** konstaterades tidigare att denna storleksmässigt ligger i linje med de kompetenshöjande åtgärderna. Här framträder emellertid en annan utveckling vad gäller huvudmännens användning över tid:

Medan andelen kommuner ligger relativt konstant över tid, eller t.o.m. minskar något, så ökar andelen fristående skolor. Av figur 5 framgår att 72 procent av de fristående skolorna 2009 utnyttjade medel till att köpa läromedel. Detta kan jämföras med kommunernas 76 procent. Skillnaden mellan huvudmännen är alltså mindre inom denna kategori. Att den totala mängden använda medel minskar från 50,2 miljoner kronor 2008, till 42,8 miljoner

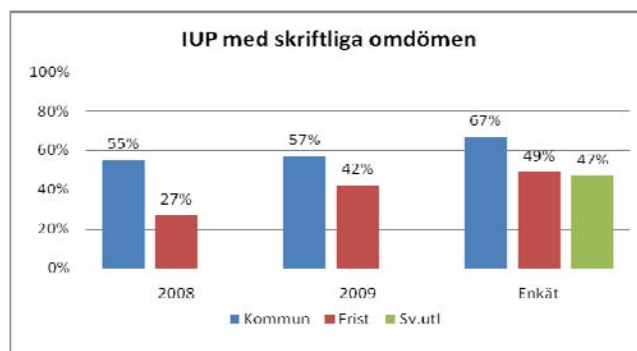


Figur 5. Andel huvudmän som köpt läromedel 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

kronor 2009 trots att mer medel totalt fanns att disponera, vittnar om en betydligt minskad medelsanvändning inom denna kategori bland kommunerna. Bland de fristående huvudmännen är kategorin emellertid fortsatt den vanligaste, som utnyttjas av 128 fler än 2008. Eftersom de fristående huvudmännen som regel är små så påverkar detta dock inte trenden för totalbeloppet. Ett referensexempel visar att kommunerna 2008 disponerade medel mellan 2 400 kronor och 8 292 800 kronor. För de fristående låg spannet mellan 39 kronor och 121 412 kronor.

Avslutningsvis konstaterades tidigare att kompetenshöjande åtgärder för arbetet gällande IUP med skriftliga omdömen är den kategori, förutom övriga åtgärder, som huvudmännen utnyttjat minst. Om utvecklingen över tid jämförs med huvudmännen framträder följande (se figur 6):

Medan kommunernas medelsanvändning gällande IUP ligger relativt konstant på mellan 55 och 57 procent så ökar de fristående skolorna sitt utnyttjande av denna kategori markant, från 27 till 42 procent. Trots att det är en påtagligt mindre andel än den gällande kommunerna är utvecklingen slående. Detta får också till resultat att medelsanvändningen inom kategorin ökar totalt, från 13,4 miljoner kronor till 29,2 miljoner kronor. Självfallet kan kommunerna ha ökat sina totalbelopp, men vi vet också att en friskolekoncern förbrukade alla sina medel på denna kategori.



Figur 6. Andel huvudmän som nyttjat kategorin IUP 2008, 2009 samt som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

Även gällande IUP är det tydligt att huvudmännen uppskattar att medelsanvändningen är högre än den som faktiskt rapporterat in. Som tidigare konstaterats kan detta ha sina naturliga förklaringar. Vad som sammantaget kan konstateras är att enkätsvar gällande medelsanvändning måste användas med försiktighet även om resultaten visar att huvudmännens uppskattningar i efterhand ligger i linje med de värden som bygger på deras skriftliga inrapporteringar.

## 2.3 Fördjupning gällande medelsanvändning inom olika användningsområden

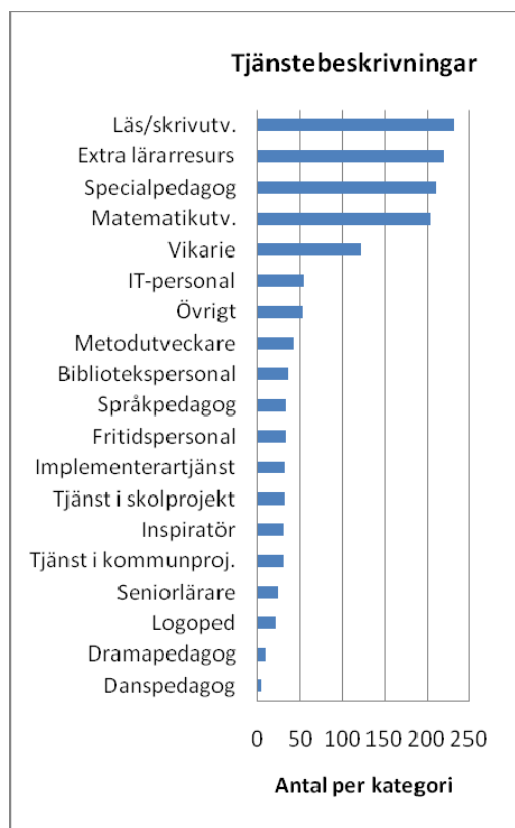
Under arbetet med att analysera medelsanvändningen har olika källor använts. Till att börja med sammanställdes databaserna. Utifrån gjorda iakttagelser genomfördes studiebesök med fördjupande intervjuer. Efter detta utformades en enkät för att kunna belägga resultatens trovärdighet. Nedan redovisas de mest framträdande slutsatserna av dessa olika undersökningar.

### 2.3.1 Personalförstärkningar i form av utvecklartjänster, allmänna tjänster och specialpedagoger

Vid genomgången av databaserna är den vanligaste benämningen bland samtliga huvudmän att personalförstärkningarna handlar om lärartjänster. Alldeles särskilt gäller detta de fristående huvudmännen, där benämningarna förekom i över 120 fall, att jämföra med kommunernas

dryga hundra. Utifrån dessa allmänna benämningar går det inte att uttala sig om vad dem som anställts faktiskt gör. Den näst vanligaste medelsanvändningen, som framför allt förekommer i kommuner, är mer specifik. Det handlar om utvecklingstjänster av olika slag. Mer än 80 kommuner använde 2009 denna beteckning för tjänster, som över huvud taget inte förekommer i de fristående skolornas beskrivningar. De fristående skolorna har generellt fler allmänna benämningar, men där förekommer också andra slags tjänster, t.ex. konstnärer, musikteorilärare och dramapedagoger.

Gemensamt för både kommuner och fristående skolor är att specialpedagogiska satsningar varit vanliga och att det ofta rört sig om delfinansiering av tjänster. För att fördjupa bilden av tjänstebeskrivningar ombads huvudmännen att i enkäten ange vilka sådana som utnyttjats. Resultatet bekräftar det som framkommit vid databasgenomgångarna. Av figur 7 framgår att det som dominerar är olika former av utvecklingstjänster, såväl läs- och skrivutvecklare som matematikutvecklare. Det är kommunernas höga andel som ligger bakom resultatet, samtidigt som enkäten synliggör att sådana tjänster också förekommer hos fristående skolor. Kommunerna har dock i allmänhet fler sådana – 143 i matematik och 154 i läs- och skriv medan de fristående använder dessa former i mindre grad – 56 i matematik och 77 i läs- och skriv, vilket innebär en än större procentuell skillnad. Generellt framträder också ett högt antal tjänster med en allmän inriktning som lärarresurs.



Figur 7. Benämningar för genomförda personalförstärkningar

Även specialpedagoger är vanliga. För att undersöka förekomsten av specialpedagogik i satsningarna ställdes den specifika frågan hur vanligt det var att huvudmännen använt medel till just specialpedagoger. Resultaten, som redovisas i tabell 3, visar att detta är vanligare bland de fristående huvudmännen. Sammanlagt 69 procent (39+30) svarade att de använt medel till detta i antingen stor eller mycket stor utsträckning.

Tabell 3. Grad av specialpedagogisk inriktning inom genomförda personalförstärkningar

	Ej aktuellt		M.Liten		Liten		Stor		M.Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Kommunal	10	4	19	8	81	35	86	37	36	15	2	1
Fristående	23	9	15	6	43	16	104	39	80	30	5	2
Utl.Skol	1	8	0	0	7	54	2	15	3	23	0	0
Total	34	7	34	7	131	25	192	37	119	23	7	1

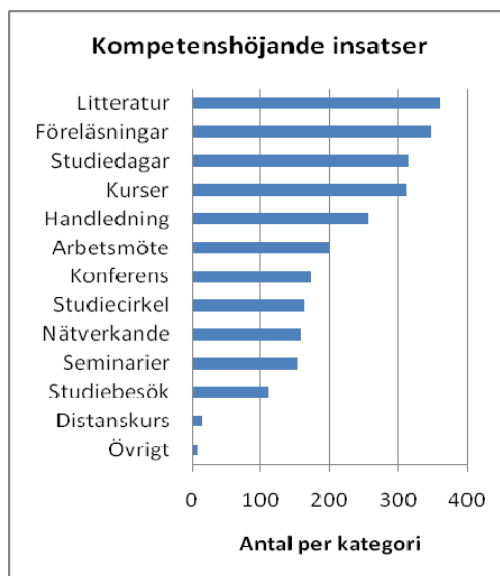
Motsvarande siffra för kommuner var 52 procent (37+15). De kommunala insatserna med inriktning mot specialpedagogik varierar dock med storlek. Insatserna är större för de kommunala huvudmän som har ett bidrag på över 100 000 kronor. Motsvarande koncentration av specialpedagogiska insatser för de fristående skolorna ligger i ett betydligt bredare intervall, 10 000 – 500 000 kronor i rambelopp.

### **2.3.2 Kompetensutveckling genom internt arbete och självstudier**

De kompetenshöjande insatserna gick 2008 antingen till *inköp* av olika slags material eller till kompetensutveckling i form av olika *aktiviteter*. När det gällde inköp var detta vanligare bland de fristående huvudmännen som oftare nämnde inköp av litteratur, som sedan fick cirkulera i personalgruppen eller användas i arbete med studiecirklar. För kommunernas del nämndes litteraturinköp endast i ett fåtal rapporteringar. Där var det vanligare att personalen deltog i en kurs eller annan utbildning. En skillnad som redan då kunde urskiljas var att kommuner i större utsträckning än fristående skolor arbetade med kompetensutveckling i två steg, det vill säga att ett mindre antal lärare eller rektorer utbildas externt för att i ett senare skede föra detta vidare till annan personal genom intern kompetensutveckling. I de fall de fristående skolorna nämnde olika kurser, så var det påfallande ofta en eller två pedagogers fortbildning som pekades ut.

2009 års inrapporteringar av medelsanvändning visar att det är samma inslag som dominerar kompetensutvecklingen, d.v.s. formen består över tid. Det handlar om kurser av olika slag, om föreläsningar och konferenser, men även om studiecirklar. Samtliga förekommer frekvent i både de kommunala och fristående skolorna. Alternativet att inhandla material för kompetensutveckling används generellt i mindre utsträckning av huvudmännen, men de fristående skolorna tycks sammantaget använda mer medel till litteratur. Det verkar också finnas en skillnad mellan huvudmännen i det att de kommunala rapporterna innehåller fler beskrivningar av satsningar med en mera långsiktig och sammanhållen tanke kring kompetensutvecklingen. Kompetensutvecklingen anknyter oftare till ett tidigare lagt program eller till ett program som tagits fram särskilt för det aktuella statsbidraget och rör stora delar av eller hela lärargruppen.

För att ytterligare belysa formen på medelsanvändningen ombads huvudmännen att i enkäten kryssa för olika inslag de utnyttjat i sina satsningar. Av figur 8 framgår att samtidigt som insatserna gått till föreläsningar, kurser och studiedagar så har medlen framför allt använts till inköp av litteratur. Frågan är därmed vad tanken med litteraturköpen är. Vad som framträder när man jämför huvudmännen är att det, i kontrast till vad databasanalyserna visar, är kommunerna som använder mest medel till litteratur, liksom till handledning, studiecirkel, seminarier, nätverksarbete och olika arbetsmöten. Litteraturinköpen kan potentiellt användas till självstudier.



Figur 8. Inriktning på kompetenshöjande insatser

För att belysa huruvida det handlar om en kompetensutveckling som avser självstudier eller om man också involverat större delar av kollegiet, samt om man bygger på intern kompetensutveckling eller anlitar externa aktörer, bads huvudmännen också att besvara vem eller vilka som ansvarat för arbetet med de kompetenshöjande insatserna. Tabell 4 visar att 48 procent svarar att medlen används för självstudier. Det är med andra ord personalen själv

Tabell 4. *Kompetensutvecklingsinsatser fördelat på ansvarig aktör*

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Intern kompetens	24	4	121	22	361	<b>65</b>	47	8
Självstudier	41	7	164	30	256	<b>48</b>	83	15
Enskilda externa föreläsare	66	12	163	29	254	<b>46</b>	70	13
Universitet Högskola	92	17	213	39	160	29	88	16
Myndighet (t.ex. Skolverket)	99	18	208	38	145	26	101	18
Företag / Organisationer	126	23	182	33	116	21	129	23
Annan extern kompetens	164	30	144	26	110	20	135	24

som förväntas höja sin kompetens. 65 procent svarar också att man utnyttjat intern kompetens, d.v.s. man lär av varandra. Vanligt är också att man anlitar enskilda externa föreläsare, medan det är mindre vanligt att man utnyttjat kompetens från universitet/högskola eller myndigheter, som Skolverket. Om resultaten bryts ned till huvudmannnivå är det framför allt kommunerna som avsätter mer resurser till intern verksamhet, medan de fristående huvudmännen utnyttjar mer av enskilda föreläsare och annan extern kompetens.

### 2.3.3 Läromedel med fokus på kompensatoriska hjälpmedel, skönlitteratur och laborativ matematik

I rapporten för 2008 liknades huvudmännens återrapporteringar med en läromedelskatalog, med ett ymnigt antal exempel på olika läromedel inom svenska och matematik. Gemensamt för kommuner och fristående skolor var att man inom läs- och skrivområdet satsade främst på skönlitteratur och böcker för läsinläring (t.ex. stjärnböcker, Kiwiböcker och God läsutveckling). Inom räkna-satsningarna var det laborativt material som stod i fokus, det senare fr.a. i

kommunerna. En stor del av medlen nyttjades också till inköp av ”modern teknik”, ofta i form av kompensatoriska hjälpmedel. Detta var dock inte lika vanligt bland de fristående skolorna.

2009 års rapporteringar var svårare att tolka än året innan. Kombinationerna var fler och nyanserna rikare. Vad som likväl framträder är samma breda användning, d.v.s. läromedelskatalogen består. Relativt ofta nämns inköp till s.k. matematikverkstäder men också utrustningar till datatek och klassrum (datorer, smartboards). Generellt kan konstateras att huvudmännen satsar relativt mycket på skolbibliotek och inköp av skönlitteratur. Man köper också in material och/eller licenser för olika inlärningsmaterial eller modeller (Rydaholmsmodellen, Bornholmsmodellen, Lexia, Provia, StavaRex, Pilen m.fl). På utrustningssidan dominerar s.k. smartboards, Daisyspelare och olika program. Många köper datorer direkt till skolorna och till enskilda elever men gör också samlade inköp för utrustning i datatek. Satsningar på laborativt material, läromedel i matematik och språk samt specialpedagogiskt material förekommer ofta liksom kompensatoriska hjälpmedel som minnesträningsprogram.

Läromedelssatsningarna är alltså relativt likartade för kommuner och fristående skolor, med en grundläggande skillnad. De större kommunerna kan köpa in dyrbar utrustning och program som placeras centralt för utnyttjande i flera skolor och enheter. De kan också satsa mer på skötsel och hjälp med inskolning och handhavande. De fristående huvudmännen och de mindre kommunerna har inte samma möjligheter till samordning. Det betyder främst att kostnaderna för deras satsningar relativt sett är högre än för kommuner som kan utnyttja sina satsningar på ett bredare sätt. Frågan om inriktningen på läromedlen ställdes också uttryckligen i enkäten, som visar samma resultat som databasgenomgångarna.

Av tabell 5 framgår att satsningarna i hög grad är koncentrerade till laborativa och kompensatoriska material (59 respektive 55 procent anger detta). Teknisk utrustning (t.ex. smartboards och datorer) och skönlitteratur får också höga värden, medan traditionella läromedel prioriterats lägre. En skillnad mellan huvudmännen är att fristående skolor i högre utsträckning än kommuner satsar på kompensatoriska material och utrustning samt på generell teknisk utrustning. När det gäller övriga delkategorier finns ingen skillnad i satsningarna.

Tabell 5. *Inriktning på inköpta läromedel*

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Kompensatorisk	54	10	112	20	336	59	63	11
Laborativ	58	10	120	21	308	55	79	14
Skönlitterär	78	14	155	27	226	40	106	19
Generellt teknisk	100	18	168	30	215	38	82	15
Traditionell	89	16	261	46	109	19	106	19
Övrigt	173	31	130	23	72	13	190	34

### 2.3.4 Kompetensutveckling gällande IUP genom internt processinriktat arbete

Vi har tidigare konstaterat att satsningar på kompetenshöjande insatser gällande IUP med skriftliga omdömen är den kategori som huvudmännen utnyttjat minst. Likväl förekommer en hel del lokala satsningar.



I 2008 års rapport gjordes en uppdelning mellan de huvudmän som valt att använda medel till teknik (datorer eller program för bedömning och rapportering) och dem som valt att satsa på process. Med det senare menas det mer omfattande arbete som bedrivs för att stärka pedagogerna i utformandet av omdömen. Det kan gälla 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 var det vanligare att man fokuserade mer på process än på teknik. Det gick också, i linje med vad som nämnts ovan, en skiljelinje mellan dem som satsade på extern utbildning och dem som bedrev interna arbetsprocesser (i form av fortbildningsdagar, workshops, nätverk m.m.). Det senare var det vanliga. En skillnad mellan kommuner och fristående skolor var att kommunerna ofta hänvisade till tjänster med olika benämningar som implementerare, piloter eller processledare.

Huvudmännens inrapporteringar 2009 är som tidigare kommenterats mer komplexa än de för 2008. Här framträder dock ett fortsatt processbetonat arbete. Även om kommunerna har en större betoning på internt arbete så använder såväl kommuner som fristående huvudmän medel till såväl internt arbete som för utnyttjande av externa aktörer. Från det interna arbetet kan nämnas speciella projekt för lärargrupper med inriktning på att skapa bedömningsunderlag och koppla dem till de individuella utvecklingsplanerna och de skriftliga omdömena. Vanligt är också studiedagar med arbete kring databaser. Inköp av litteratur står för en viss del av medelsanvändningen.

Att huvudmännen arbetat med betoning på process framgår också av enkätresultaten. Tabell 6 visar att fokus i satsningarna ligger på att utforma gemensamma riktlinjer och underlag för arbetet, d.v.s. tyngdpunkten ligger på process. 90 procent anger att satsningar haft denna inriktning. Teknik och digitala verktyg som datorer används i blandad och betydligt mindre utsträckning. För att fördjupa bilden av hur detta processinriktade arbete bedrivs ställdes också frågor om vilka som ansvarat för insatserna.

Tabell 6. *Inriktning på arbete med IUP*

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Process	5	1	25	6	<b>360</b>	<b>90</b>	8	2
Teknik	70	18	156	39	146	37	26	7

Resultaten är inte entydiga. Av tabell 7 framgår att huvudmännen arbetar med satsningar som involverar fler än den enskilda läraren, samtidigt som självstudier är ett relativt omfattande inslag i arbetet. Det tillämpas också i något högre grad i de fristående skolorna. Det finns med andra ord stora likheter med svaren på motsvarande fråga under kategorin Kompetenshöjande insatser.

Tabell 7. *Kompetensutvecklingsinsatser gällande IUP fördelat på ansvarig aktör*

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Intern kompetens	19	5	80	20	<b>280</b>	<b>70</b>	19	5
Självstudier	43	11	112	28	<b>199</b>	<b>50</b>	44	11
Myndighet (ex. Skolverket)	70	18	106	27	160	40	62	16
Enskilda externa förel.	86	22	106	27	138	35	68	17
Företag/ organisationer	110	28	109	27	97	24	82	21
Universitet Högskola	107	27	131	33	73	18	87	22
Annan extern kompetens	153	38	100	25	47	12	98	25

Skillnaden är att värdet för utnyttjande av intern kompetens är ännu högre här. Med så stort

fokus på den interna verksamheten och utnyttjandet av den egna kompetensen är det kanske inte så konstigt att universitet och högskolor utnyttjas i låg grad. Det kan även bero på att man har bedömt att det utbud som finns inte är attraktivt. En annan orsak kan vara att statsbidraget inte får användas till reguljära kurser på högskola och universitet eftersom statsbidrag redan ges för det inom lärarfortbildningssatsningen. Samtidigt måste det noteras att huvudmännens rapporteringar visar att man i stor utsträckning utnyttjar samma externa föreläsare. Det är ett fåtal namn som återkommer.

### **2.3.5 En satsning med tyngdpunkt på läs- och skriv**

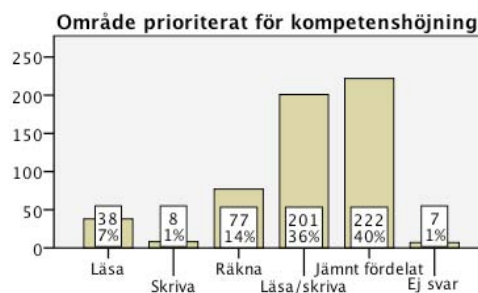
Hela satsningen benämns läsa-skriva-räkna-satsningen, eftersom tyngdpunkten ligger på åtgärder som kan leda till att eleverna uppnår ökad måluppfyllelse i basämnena. Resultaten vittnar dock om stora skillnader mellan det som för enkelhets skull kan benämnas svenska och matematik. Två resultat kan illustrera detta. Det ena avser satsningar på kompetensutveckling, det andra läromedel.

När det gällde kompetensutvecklingen 2008 konstaterades att den i många fall handlade om läs- och skrivsatsningar ur olika perspektiv. Stort fokus låg på att höja lärares kompetens i att bemöta elever med specifika behov, såsom dyslexi och svenska som andraspråk, ofta med koppling till specifika material. När det gällde räkna-satsningar avsåg däremot kompetensutvecklingen bland samtliga huvudmän i huvudsak laborativ matematik med benämningar som matematikverkstäder, kreativ matematik och lekfull matematik. Dessa satsningar framstod också vara av mer generell karaktär.

2009 års inriktning vittnar om att tyngdpunkten på läs- och skrivsatsningar består, både hos kommuner och fristående huvudmän. Även inriktningen består. Det är tydligt att kommunerna satsat mycket på läs- och skrivkurser och kurser om dyslexi, men också kurser knutna till specifika metoder som t.ex. Rydaholmsmodellen, PILEN och Nya språket lyfter. De fristående huvudmännens kompetenshöjande satsningar har precis som kommunernas en inriktning mot läs- och skriv. Kursinsatser är relativt ofta knutna till läs- och skrivsvårigheter och dyslexi eller en specifik modell eller metod. Föreläsningar, studiecirkel, seminarier och studiedagar ägnas i hög grad åt läs- och skrivutveckling. Där förekommer också bokcirkel och litteraturseminarier samt utbildning kring olika metoder och modeller. Matematiksatsningarna tycks ha en annan inriktning, som bäst illustreras genom läromedelskategorin.

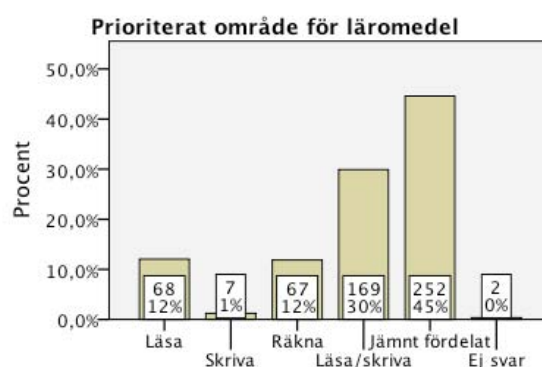
Det som framträder inom läromedelskategorin är att satsningar på matematik rör sig om inköp till matematikverkstäder, modern teknik till datatek och klassrum samt licenser. Till detta kommer böcker för läsinlärning och satsningar på skönlitteratur. Utifrån detta kan två slutsatser dras. Det verkar inte endast finnas en slagsida mot fler läs- och skrivsatsningar. Det verkar också föreligga en innehållsmässig skillnad i satsningarna där matematiken går i riktning mot ”pinnar och kottar” som kommer samtliga elever till del. Om en helhetsbedömning görs tycks satsningar i svenska snarare vända sig till ett fåtal, som får hjälp bl.a. genom kompensatoriska hjälpmedel. Frågan om vilka elever som får del av satsningen återkommer nedan. Här ska den eventuella slagsidan uppmärksammas ytterligare.

När huvudmännen ombads att besvara hur de prioriterat sina kompetenshöjande insatser angav 40 procent att de fördelar medlen jämnt mellan olika ämnen (se figur 9). Samtidigt visar resultaten att hela 36 procent markerat renodlade satsningar på läs- och skriv, att jämföra med 14 procent för räkning. Resultaten visar sammantaget att man prioriterar det kompetenshöjande arbetet med inriktning mot läsa och skriva något högre än räkna. Skillnaderna mellan kommunala och fristående huvudmän är små liksom om man jämför förhållandet mellan olika kommungrupper.



Figur 9. Andel som prioriterat olika områden gällande kompetenshöjande insatser

Jämförbara värden från läromedelskategorin visar samma tendens. Av figur 10 framgår att 45 procent svarar att de använt en jämn fördelning mellan ämnen, medan 30 procent svarar att de renodlat utnyttjat medlen till satsningar på läs- och skriv. Motsvarande värde för räknasatsningar är 12 procent. Inköp av läromedel för renodlade insatser inom skriva- eller läsa-delarna är dock överlag små, vilket också vittnar om att det kan vara svårt att dela upp mellan dem.



Figur 10. Andel som prioriterat olika områden gällande läromedel

### 2.3.6 Övriga stöd- och utvecklingsinsatser

Inom ramen för satsningen finns en icke specificerad kategori där satsningar för andra stödinsatser än vad som ryms i de andra kan inrymmas. 2008 utnyttjade 48 procent av det totala antalet sökande kommuner och 21 procent av de fristående huvudmännen medel inom denna kategori. Den totala summan som utnyttjades var knappt 14,3 miljoner. 2009 hade denna summa stigit till 29,3 miljoner kronor, som utnyttjades av 52 procent av kommunerna och 25 procent av de fristående huvudmännen. Antalet huvudmän som utnyttjar denna kategori ligger med andra ord relativt konstant, även om en viss ökning skett. Däremot har det totala belopp som använts fördubblats, vilket är en naturlig följd av att hela satsningen utökades.

I enkäten undersöktes aldrig denna kategori specifikt, eftersom det främsta resultatet från 2008 var att de flesta satsningarna inom denna kategori hade precis samma inriktning som den under andra kategorier. Bland huvudmännens redovisningar fanns endast ett fåtal som inte skulle kunna placeras in inom de övriga. Trenden är den samma för 2009. För kommunerna användes medlen främst till personalförstärkningar, litteraturinköp och olika kompetenshö-

jande insatser. Beskrivningarna innehåller relativt ofta kommunövergripande satsningar baserade på egna kartläggningar och uppföljningar.

De fristående huvudmännens satsningar i denna kategori är till största delen teknikrelaterade med inköp av olika program och licenser. Man lägger också relativt mycket medel på litteratur och diagnosmaterial. De fristående huvudmännen använde i huvudsak bidraget till en komplettering eller utökning av utrustning, litteratur och undervisningsmaterial samt till att förstärka lärarnas tid till kompetensutveckling eller till att skapa mindre grupper. Skillnaderna mellan kommunala och fristående huvudmän kan bero på olika tolkningar av insatsernas karaktär. Det går inte att se någon tydlig linje vilka som söker eller för vad det söks medel då de olika huvudmännen granskas i detalj.

Av de kommuner som inte har sökt medel inom kategorin är de flesta små lands- och glesbygdskommuner, men det finns även ett antal större kommuner bland dessa. Också när det gäller inriktningen spretar användningen. En större kommun har valt att satsa en stor del av bidraget på att köpa in s.k. smartboards och utbildning i handhavandet av dessa. En annan kommun har valt att koncentrera sina insatser på arbetet med att implementera målen i år 3. Med andra ord är det en heterogen bild som framträder. Satsningarna ser väldigt olika ut och en kvarstående fråga är vilken funktion denna kategori är tänkt att fylla.

## 2.4 Vilka elever och vilka skolår berörs?

Det finns olika sätt att identifiera vilka elever som berörs av satsningen. I det följande har resultat från såväl databasanalyser som enkäten sammanställts.

Av huvudmännens enkätsvar går det att få en övergripande bild av vilka åldersgrupper som satsningen riktats till. Eftersom databasgenomgången antydde att satsningar också gjorts på 6-åringarna, som enligt förordningen (§ 5) inte ska få del av satsningen, fanns detta svarsalternativ med i enkäten. Resultaten, som redovisas i tabell 8, visar att insatserna till stor del riktats mot år 1-3. Hela 33 procent av huvudmännen anger samtidigt att medel i stor utsträckning gått till förskoleklassen. Många hade också använt medel för insatser i år 4-9. Det gäller i högre grad för fristående huvudmän än för kommunala. Detta är logiskt eftersom ett antal av dessa endast kunde söka medel för dessa åldersgrupper.

Tabell 8. Satsningens inriktning på olika åldersgrupper

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Förskoleklass	117	16	256	36	234	33	112	16
År 1	28	4	35	5	<b>614</b>	<b>85</b>	42	6
År 2	30	4	17	2	<b>637</b>	<b>89</b>	35	5
År 3	28	4	20	3	<b>631</b>	<b>88</b>	40	6
År 4-9	87	12	254	35	284	39	94	13
Särskola	272	38	115	16	93	13	239	33
Specialskola	390	54	34	5	17	2	278	39

För att fördjupa vilka elever det är som faktiskt nås av satsningen gav databasstudierna information om värdefulla frågeställningar att ställa i enkäten. När det gäller det personalförstärkande arbetet konstaterades 2008 till att börja med att det gick att skilja mellan satsningar ämnade att nå flertalet elever (extrapersonal som möjliggör halvklass, matematikutvecklare etc.) och satsningar riktade mot enstaka eller ett fåtal elever (genom satsningar på att identifiera

dessa elever eller genom konkret arbete utifrån identifierade behov). Generellt var satsningar mot en mindre grupp elever vid det tillfället det vanligaste. En skiljelinje noterades dock mellan matematiksatsningar, som generellt omfattade flertalet eller till och med samtliga elever, och läs- och skrivsatsningar som i betydligt större utsträckning riktades mot enskilda elever eller mindre grupper av elever. För 2009 års uppföljningskommentarer gick motsvarande analys inte att genomföra.

Enkäten ger inga entydiga svar. Man verkar arbeta med insatser både till enskilda och till grupper av elever.

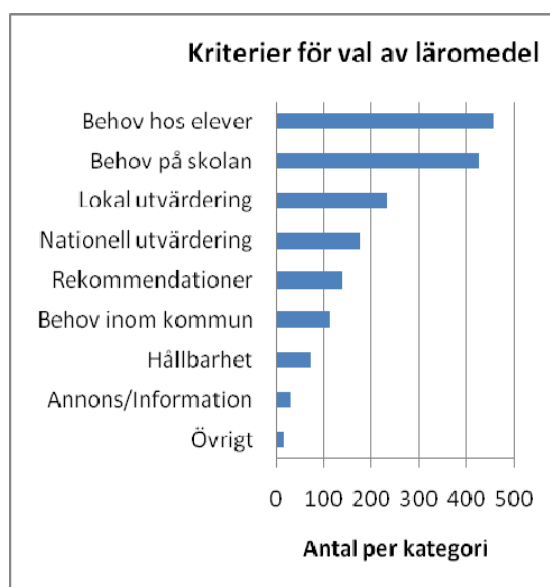
Däremot går det genom frågan om vilka personalgrupper som bidraget riktar sig till att dra vissa slutsatser. Frågan som ställdes var om medlen gått till personal som arbetar direkt med elever eller personal som skulle

Tabell 9. *Andel huvudmän som anger att personalförstärkande insatser riktats mot elever respektive lärare*

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Arbeta med elever	18	3	81	16	399	77	19	4
Arbeta med lärare	57	11	158	31	292	47	60	12

stödja pedagoger/lärare. Generellt visar resultaten i tabell 9 att huvudmännen använt medel till personal i arbete med elever. Här föreligger dock en skillnad mellan huvudmännen som återspeglar det faktum att kommunerna i högre grad arbetar med utvecklingstjänster och mer övergripande kommun/skolprojekt. Detta framträder i resultaten genom att 47 procent anger att de personalförstärkande insatserna också syftar till arbete med lärare. Resultaten från kategorin kompetenshöjande åtgärder är snarlika. 41 procent anger där att insatser riktats mot någon i personalen som arbetar med kompetensutveckling i gruppen. Det är mot bakgrund av denna höga andel svårt att bedöma vilka faktiska elever som i slutändan nås av satsningen.

Resultaten från läromedelskategorin (figur 11) visar också att huvudmännen, på frågan om vilka kriterier de haft för val av läromedel, balanserar mellan att göra satsningar på skolan som helhet och satsningar på enskilda elever. Såväl skolans som elevernas behov har varit viktiga i valet av läromedel. Det finns också en tendens att de fristående huvudmännen arbetar mer med lokala utvärderingar och att tillgodose enskilda elevers behov, medan kommunerna arbetar mer med nationella utvärderingar och övergripande satsningar. Det är sammantaget tydligt att visst övergripande arbete, utan direkt elevkontakt, förekommer. Detta gör det än en gång svårt att fastställa vilka elever som ytterst nåts av satsningen. I somliga fall kommer medlen i bästa fall indirekt eleverna till godo.



Figur 11. Huvudmännens kriterier för val av läromedel

### 3. Satsningens effekter

Det finns två grundläggande frågeställningar vid utvärderingar av effekter av särskilda satsningar inom skolområdet. Den ena avser hur väl satsningen eller åtgärderna har riktats mot de problem som skall åtgärdas. Den andra handlar om hur väl resultaten kan mätas?<sup>13</sup> Båda dessa frågor handlar om validitet, dvs. validitet i diagnostiserandet av problem och validitet i de mätmetoder som används. Att göra en utvärdering där dessa båda frågeställningar hanteras på ett vetenskapligt hållbart sätt innebär en omfattande utvärdering.

I föreliggande utvärdering har inte uppdraget utformats så att det riktats mot att besvara effekterna av gjorda satsningar i form av elevresultat. Ekonomiska ramar för ett sådant uppdrag har heller inte givits. I uppdragsbeskrivningen ställs följande frågor om effekter:

*”Hur har verksamheten/aktiviteterna svarat mot förordningens syfte att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna? På vilket sätt har arbetet stärkts? Har statsbidraget lett till förändringar i huvudmännens/skolornas sätt att arbeta och organisera sitt arbete?”*

På dessa frågor kommer vi nedan att ge svar. Det är dock viktigt att påpeka, att även om vi kan peka på olika åtgärder som stärkt arbetet med basfärdigheter, kan vi inte säga om detta arbete i sig har lett till bättre kunskaper i att läsa, skriva och räkna. En väg är naturligtvis att utgå från enskildas utsagor. Detta förutsätter dock att dessa utsagor i sin tur grundas på valida mätningar av kunskaper. Påfallande är att sådana mätningar tycks vara få. Det verkar inte som om lärare och huvudmän använt diagnostiska material som grund för gjorda åtgärder, ej heller för att bedöma effekterna av insatta åtgärder.<sup>14</sup> Det tycks snarare vara så att medlen i sig till del utnyttjats till satsningar på diagnosmaterial. Effekterna av investeringen blir därmed synlig först på längre sikt.

En utvärdering där effekterna av en satsning bedöms bör därför också göras en tid efter insatta åtgärder. Vad vi här kunnat använda är resultat från inrapporteringar, intervjuer och enkäter för att beskriva hur huvudmännen i detta tidiga skede uppfattar effekterna av satsningen. Utifrån detta har vi gjort bedömningar av vad som framstår som betydelsefullt för huvudmännen. Om detta resulterat i effekter i termer av elevers kunskaper kan vi dock inte uttala oss. Kapitlet omfattar samtliga frågor som omnämmts ovan, med en uppdelning i två delar. I den första delen uppmärksammas frågor i relation till syftet och satsningens betydelse för bedrivna verksamhet. I den andra behandlas frågor om hur arbetet stärkts och om medlen inneburit förändringar i huvudmännens verksamhet.

---

<sup>13</sup> Dessa två klassiska frågeställningar har i svensk utvärderingsforskning återkommit i en rad olika utvärderingar sedan den så kallade försöksperioden med enhetsskola (se t.ex. Dahllöf, U. (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm: Almqvist & Wiksell. Utvärderingen av särskilda satsningar i samband med utredningen om Skolans Inre Arbete (SIA) ledde till en teoretisk och metodisk utveckling av utvärderingsforskningen (Kilborn, W. & Lundgren, U.P. (1974). *Försök med friare resursanvändning*. Göteborg: Pedagogiska institutionen, Göteborgs universitet. Lundgren, U.P. (1978). *Using Evaluation to Monitor Educational Change*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers, 1978. (New directions for program evaluation 3, 1978). Lundgren, U.P. (2009). "Evaluation and educational policy making" in Ryan, K. E., & Cousins, J. B. (Eds.). *Sage international handbook on educational evaluation*. Thousand Oaks: Sage. 2009.

<sup>14</sup> Detta framgår också tydligt i en bedömning av kvaliteten i matematikundervisningen. (Löwing, M. & Frisk, S. (2010). *Bedömning som grund för kvalitet i matematikundervisningen*. Göteborg: Göteborgs universitet)

### ***3.1 Hur insatserna svarat mot syftet och hur avgörande bidraget varit för verksamheten***

I såväl databaser som under intervjuer förekommer rapporteringar om synbara resultat på individnivå. Vid besök på olika skolor uttrycker också flertalet betydelsen för enskilda, ofta namngivna, 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. I flera fall nämns att satsningar på den enskilde också gagnat den större grupp där eleven ingår. Det har behövts insatser för att arbetet i den ordinarie gruppen ska fungera. Ett arbete enskilt med elever, i ett intilliggande rum, för att träna t.ex. arbetsminne, ljudningsfunktion eller koncentration har inte endast bidragit till att den enskilde erbjudits bättre undervisning, det har också bidragit till att den större gruppen fungerat bättre. Flera berättar också om hur satsningar på t.ex. installering av datorer med stavningsprogram kommit att göra skillnad för hela grupper. Huruvida satsningen därmed bidragit till inkludering eller exkludering av elever har inte legat i uppdraget att bedöma.

När det gäller effekterna finns, som tidigare nämnts, sällan mätningar som underlag för de intervjuades uttalanden eller kommentarer i databaserna. Det handlar snarare om subjektiva yttringar av karaktären ”det märks...”, ”det känns....” med mera. Ett illustrativt exempel från databasen 2009 är:

*”I enlighet med ansökan för 2009 har medel använts till 50 % för personalförstärkning inom matematikämnet där en utav matematikutvecklarna innehaft uppdraget. Arbetet har riktats mot samtliga kommunens skolor, elever åk 1-3. Personalförstärkningarna har enligt skolorna gjort viss skillnad. Mer stöd har riktats mot enskilda elever och mindre grupper, men tid har också lagts på de elever som behöver fler utmaningar. Diskussioner har förts kring hur matematikundervisningen kan förändras för att fler elever ska nå målen.”*

Arbetet uppges alltså ha ”gjort viss skillnad”. Det är också vad vi fått med oss från de intervjuer och studiebesök som gjorts. Vi har träffat engagerade mattepiloter, speciallärare, datasamordnare m.fl. som alla kan berätta om sina guldkorn från verksamheten. På den hypotetiska frågan vad som hänt om medlen inte funnits svarar samtliga intervjuade: Det hade gått långsammare och satsningarna hade blivit smalare. Vissa planer som fanns på insatser kanske aldrig hade realiserats och andra hade inte kunnat genomföras lika systematiskt. Den förändring som därmed tar gestalt handlar t.ex. om att man kunnat gå vidare med nya skeden i arbetet. Det kan gälla att omvandla insikter om var åtgärder behöver sättas in till att faktiskt också vidta dem. Satsningen har också gjort att man fått legitimitet för aktiviteter genom att inte behöva konkurrera med andra om samma lokala medel.

De intervjuade är alla överens om att medlen haft positiv effekt och leder till ökad måluppfyllelse, oavsett om detta handlar om mer individuell hjälp eller om eleverna med t.ex. stora datasatsningar kan få tillgång till kompensatoriska hjälpmedel. Huruvida dessa svar egentligen handlar om 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. Många aktörer vi mött är ivriga att visa att deras verksamheter är väl fungerande, trots att vi betonat att vi varit in-

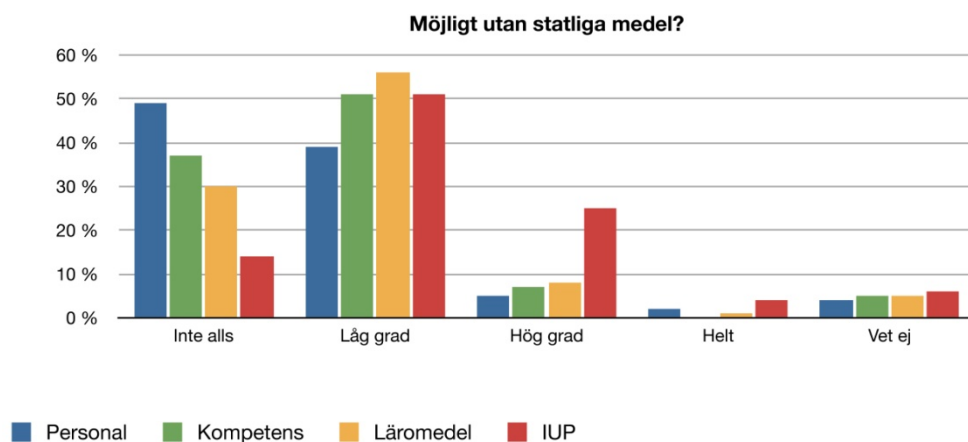
tresserad av satsningens användningsområden och effekter. Ur huvudmännens perspektiv glider verksamhet och medelsanvändning emellertid ihop. Det måste därför återigen poängteras att det vi samlat in inte är några faktiska värden gällande effekter utan i främsta hand huvudmännens egna bedömningar av hur de uppfattar effekterna. Vi har inga belägg för att de inköp som gjorts eller att de personer som fått utökning av sina tjänster verkligen leder till ökad måluppfyllelse.

När frågan om ökad måluppfyllelse ställdes i enkäten var huvudmännen också mer nyanserade. Av tabell 10 framgår att medan 88 procent (55+33) svarade att den statliga satsningen inneburit ett bra stöd för arbetet med ökad måluppfyllelse, svarade endast 59 procent (44+15) att ett ökat antal elever i år 1-3 faktiskt kommer att nå målen. Hela 40 procent svarade antingen låg grad, inte alls eller var osäkra. Frågan gällde då satsningen som helhet.

Tabell 10. Satsningens betydelse för måluppfyllelse

	Vet ej		Inte alls		Låg grad		Hög grad		Helt		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Bra stöd för ökad måluppfyllelse	52	7	2	0	33	5	393	55	236	33	3	0
Ett ökat antal elever år 1-3 när målen	195	27	6	1	86	12	314	44	105	15	13	2

Frågor ställdes också om hur *viktiga* medlen varit för huvudmännen och vilka *effekter* man bedömer att satsningen får på kort och lång sikt i förhållande till respektive användningsområde. Svaren från de olika medelskategorierna har i figur 12 förts ihop eftersom de i stort sett går i en och samma riktning.

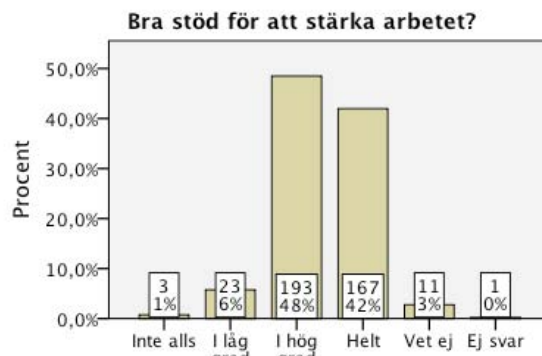


Figur 12. Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen varit möjligt att genomföra utan de statliga medlen

På frågan om satsningarna varit möjliga utan de statliga medlen är det påtagligt att de flesta anser att de *inte* hade varit det. En skillnad framträder dock mellan kategorierna. Av diagrammet framgår att personalförstärkningar är den satsning som i minst utsträckning hade kunnat genomföras utan statliga medel. När det gäller arbetet med IUP kan man säga det omvända. Huvudmännen sökte också 2009 114 miljoner kronor för personalförstärkningar, att jämföra med drygt 29 miljoner kronor för IUP med skriftliga omdömen, vilket ytterligare förstärker intrycket.

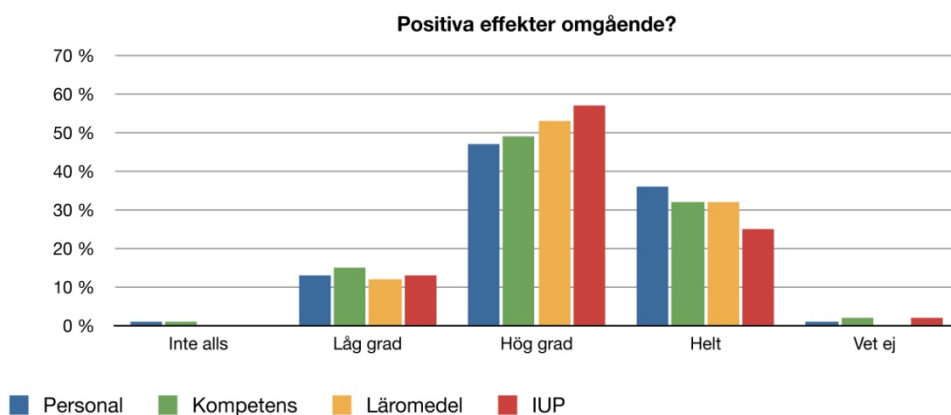


Mot bakgrund av detta ställdes frågan om den statliga satsningen varit ett bra stöd för att stärka arbetet med kompetenshöjande insatser avseende IUP med skriftliga omdömen. Resultaten i figur 13 visar att de flesta av huvudmännen, 90 procent, ansåg att bidraget antingen helt eller i hög grad inneburit ett bra stöd till själva *arbetet* med dessa kompetenshöjande insatser. Ett bra stöd i arbetet är emellertid inte samma sak som positiva effekter. Därför ställdes också frågan hur huvudmännen själva bedömde *effekterna* av satsningen både vad gällde IUP och övriga kategorier.



Figur 13. Andel huvudmän som anser att satsningen varit ett bra stöd för att stärka arbetet med IUP

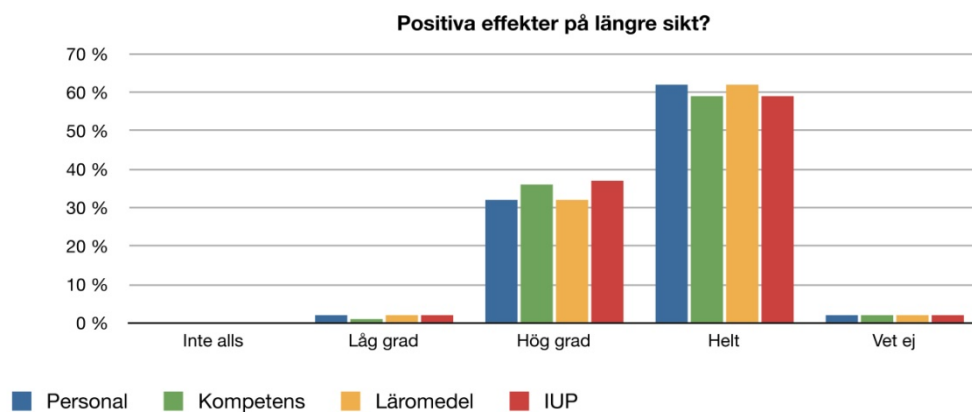
När det gällde effekter av satsningarna fick huvudmännen ta ställning till huruvida satsningen gett positiva effekter, på kort och på lång sikt. Resultaten redovisas i figur 14.



Figur 14. Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen får positiva effekter omgående

Ungefär hälften av huvudmännen instämmer i hög grad till att satsningen medför positiva effekter omgående. Omkring 30 procent instämmer helt, medan drygt 10 procent instämmer i låg grad. Störst skillnad finns mellan kategorierna personalförstärkning och kompetensutveckling gällande IUP. Mer än 35 procent instämmer helt i att personalförstärkingar ger en omgående effekt, medan andelen för IUP i detta fall är ca 25 procent. Samtidigt kompenseras skillnaden genom att relationen mellan kategorierna är den omvända när det gäller svarsalternativet ”i hög grad”. Slås de båda svarsalternativen ihop är det tydligt att man inom samtliga kategorier bedömer att satsningen ger omgående effekter.

Om ovanstående ger ett intryck av att huvudmännen är positiva till satsningens effekter instämmer de i än högre grad när det gäller de långsiktiga effekterna av satsningen. Detta framgår av figur 15:



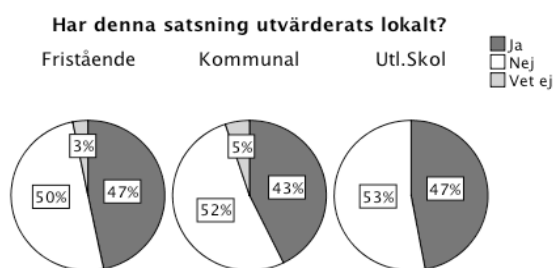
Figur 15. Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen får positiva effekter på längre sikt

Omkring 60 procent av huvudmännen instämmer helt och ca 35 procent instämmer i hög grad till att satsningen får positiva långsiktiga effekter. Skillnaden mellan kategorierna är marginell.

Den sammanfattande slutsatsen är att de flesta anser att de satsningar som genomförts haft positiva effekter, även om det är tydligt att de flesta väntar sig ännu större effekter på lång sikt. I relation till detta bör det nämnas att vissa huvudmän relativt nyligen, eller ännu inte alls, nått ett stadium där den statliga satsningen implementerats. Detta ger också signaler om att en utvärdering av huvudmännens arbete och satsningens effekter egentligen borde genomföras senare.

Slutligen måste resultaten problematiseras utifrån hur kompetenta huvudmännen är att bedöma effekterna av medelsanvändningen. I arbetet med enkäten finns det ingen möjlighet för oss att kontrollera vem som fyllt i uppgifterna. Vi måste utgå från att det är någon som känner till medelsanvändningen. Mailkontakt med huvudmännen under deras ifyllande av enkäten tyder också på att många huvudmän varit noggranna med att identifiera vem som besitter kunskaper om satsningen. Samtidigt vittnar enkätresultaten både om att kompetensen att ta emot och administrera statliga satsningar skiftar bland huvudmännen och att det varierar vad gäller rutiner för om och hur ofta lokala utvärderingar görs.

Medan de flesta huvudmän anger att de ofta eller regelbundet genomför utvärderingar så visar figur 16 att mindre än hälften av huvudmännen svarar ja på frågan om just denna satsning har utvärderats lokalt. Här finns ingen skillnad mellan kommuner och fristående skolor. Bland de fria kommentarerna framträder också att flera anser att det är för tidigt att utvärdera satsningen. Detta kan gälla såväl nationellt som lokalt och huvudmännens



Figur 16. Andel av huvudmännen som utvärderat satsningen lokalt

egna skattningar av satsningens effekter måste också ta hänsyn till detta.

### 3.2 Förstärkning och förändring

Det andra frågeområdet vad gäller effekter handlar om statsbidraget lett till förändringar i huvudmännens sätt att arbeta och organisera sitt arbete och på vilket sätt arbetet stärkts. Vad utvärderingen visar är att alla intervjuade känner sig träffade av satsningen och bekräftade i sitt arbete. Resultaten är också samstämmiga; man använder medlen för att förstärka arbetet med det man redan gör. Det finns varken i enkäter, inrapporteringar eller intervjuer något som tyder på att medlen bidrar till någon egentlig förändring av arbetet. Möjligen kan det finnas exempel på att man startat upp ett kompetenshöjande arbete med t.ex. IUP. Under intervjuer berättas snarare om en *breddning, förlängning eller fördjupning* av ett pågående arbetet, att huvudmännen fortsatt att gå i den riktning som pekats ut, vilket gjort det lätt att assimilera medlen i befintlig verksamhet. 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. I 2008 års rapport beskrev vi detta som "en dunk i ryggen", en tilltro till ett bra jobb. Några ytterligare data kan förstärka bilden av att staten genom satsningen fått "mer av samma sak". En utgångspunkt i det följande är att samstämmighet vittnar om likhet snarare än förändring. I resultatet finns också åtskilliga exempel på att samstämmighet varit ett nyckelord i valet av medel.

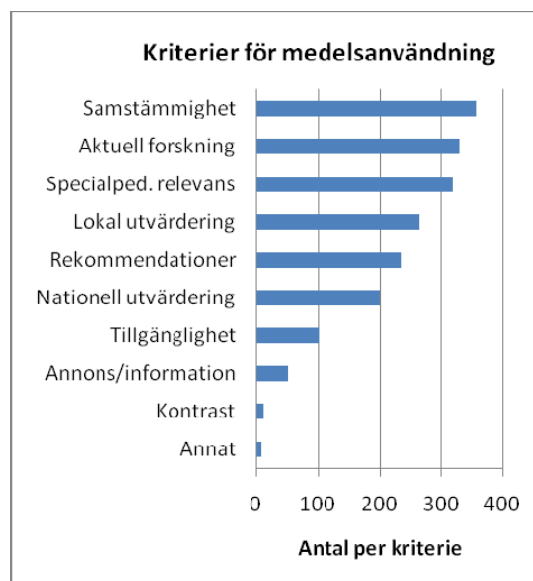
Ett exempel är då huvudmännen besvarade frågan vad medelsutnyttjandet inom personalförstärkningarna använts till. Tabell 11 visar att över hälften svarade att bidraget i huvudsak utnyttjades till att utöka befintligt tjänsteunderlag. I mindre utsträckning användes det till vikarier och i än mindre omfattning till att nyrekrytera. Detta gäller såväl kommunala som fristående huvudmän.

Tabell 11. Medelsutnyttjande inom personalförstärkningskategorin

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Utöka befintliga tjänsteunderlag	48	10	144	28	<b>273</b>	<b>53</b>	53	10
Anställa vikarier	97	19	187	36	129	25	105	20
Nyrekrytera	157	30	160	31	85	16	116	22

Man bygger med andra ord vidare på de individer man redan har, alternativt tar man in tillfällig personal. Ett annat exempel framträder tydligt i förhållande till insatser som syftar till kompetenshöjning, oavsett inriktning.

På den direkta frågan vad som spelat roll för hur medlen använts svarar de flesta att just samstämmigheten med redan pågående satsningar var det mest betydelsefulla när de utnyttjade sina medel. Figur 17 visar såväl detta som att betydelsen av kontraster är minimal. Här framgår också att forskning, specialpedagogisk relevans samt lokala och nationella utvärderingar har viss betydelse för medelsansvändningen. Görs en avstämning på huvudmannanivå är det påtagligt att detta gäller för fler kommuner än fristående skolor. Hur utvärderingen av behovet gällande kompetenshöjande insatser ser ut mer i detalj vet vi dock inget om. Vad vi vet är emellertid att rekommendationer är en vanlig grund för medelsanvändning. Man frågar andra om vad de utnyttjat medlen till och gör därefter likadant.



Figur 17. Kriterier för medelsanvändning avseende kompetenshöjande insatser

Våra samlade resultat tyder på att eftersom det är upp till den enskilda kommunen eller skolan att komma på vilken satsning som ska göras så är det förståelsen av den egna verksamheten som är utgångspunkten för valen. Till detta kan sedan andra kriterier adderas. Motsvarande diagram gällande IUP ser i jämförbara delar identiskt ut. Även där är det samstämmigheten som dominerar.

Resultaten i fråga om det kompetenshöjande arbetet gällande IUP med skriftliga omdömen är särskilt intressanta i detta sammanhang, eftersom satsningarna länkas till en reform som kräver ett omställningsarbete. På frågan om det fanns ett arbete igång med individuella utvecklingsplaner och skriftliga omdömen redan innan statsbidragssatsningen svarade 89 procent ja. Frågan ställdes också om medlen inneburit satsningar på nytt arbete eller rört sig om en förstärkning av pågående arbete. Av tabell 12 framgår att 92 procent svarade att satsningarna förstärkt det pågående arbetet. Över hälften svarar samtidigt att de initierat ett nytt arbete. Det kan med andra ord inte uteslutas att det funnits huvudmän som vid satsningens början inte hade kommit så långt i arbetet med IUP.

Tabell 12. Andel huvudmän som inom IUP använt medel till nytt arbete respektive förstärkning av tidigare

	Ej aktuellt		Liten		Stor		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Förstärka pågående	19	0	27	7	366	92	5	1
Initiera nytt arbete	0	5	118	30	209	53	52	13

Att de statliga medlen inte lett till så stora förändringar i sättet att arbeta och organisera skolverksamheten konstaterades redan i rapporten gällande 2008. Där betonades att satsningens effekter tycktes uppstå i mötet mellan en otydlig styrning och lokala olikheter vad det gäller storlek och organisation, d.v.s. satsningens resultat beror mindre på medlen än på kontexten där medlen hamnar. Inför studierna av 2009 års användning togs därför olikhet till utgångspunkt för de kvalitativa studierna. Vi menar att insikter om hur den statliga satsningen möter

lokala olikheter är avgörande för att förstå satsningens effekter. I det följande har vi därför valt att redovisa resultaten av våra studier av vad som sker när statliga medel möter lokala kontexter under egen rubrik. Vad vi ser är att huvudmän som organiserar sig väl också tycks ha bättre förutsättningar för medelsmottagning. Därmed får den lokala organisationen också betydelse för satsningens effekter.

### ***3.3 När statliga medel möter lokala kontexter***

När man utvärderar en satsning som denna är det slående hur betydelsefullt det är att Sverige i dag har ett decentraliserat styrsystem, där de lokala aktörerna i kommuner och skolor själva beslutar över hur man vill verka för att realisera de nationella målen. För satsningens del betyder det att samtliga 290 kommuner använder medel i sina lokala kontexter och att de fristående huvudmännen ökat sitt deltagande till att ligga i storleksordningen 500 stycken. De slutsatser om medelsanvändning som tidigare beskrivits bygger på ett noggrant arbete med att belägga trender inom ramen för denna heterogenitet. Även om det alltså går att hitta gemensamma nämnare mellan huvudmännen så är den generella slutsatsen vad gäller lokal organisation framför allt att det ser väldigt olika ut och att olikhet spelar roll för satsningens effekter.

#### **Den kommunala kontexten**

Undersökningen inrymde tre förhållandevis stora kommuner. På två av dem fanns speciella avdelningar som ansvarade för det inledande planeringsarbetet. Hos dessa pågick också realiseringen av olika kommunala uppdrag och det statliga bidraget kunde gå in och förstärka redan pågående verksamhet eller ge incitament för förnyade insatser. Gemensamt för dessa kommuner var att båda hade gått från en decentraliserad organisation för skolfrågorna till en mer centraliserad organisation, med gemensam nämnd och förvaltning. Vad som framstod som gynnsamt ur statsbidragssynpunkt var att man, mot bakgrund av omorganisationen, haft anledning att fundera igenom sin förvaltning som helhet. All hantering av bidrag av detta slag skedde numera inom den nya organisationen. I denna ingick också en noggrann uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, såväl ekonomiskt som pedagogiskt. I kommunerna fanns enskilda personer som ansvarade för den del av verksamheten som svarade för ansökan, genomförande, uppföljning och redovisning av bidraget. Kommunerna kunde redogöra på öret för sina satsningar.

I den tredje av de stora kommunerna fanns inte motsvarande förvaltningsorganisation. Här var också ansvaret för den pedagogiska planeringen och ekonomiska hanteringen uppdelat. Ekonomiavdelningen skötte pengarna medan ansvaret för planering och igångsättande lades ut på rektorsgruppen. En av områdescheferna var ansvarig för genomförandet men uppföljning och redovisning var förlagd till den ekonomiska avdelningen. Gemensamt med de två övriga kommunerna var dock att när bidraget annonserades hade man redan påbörjat lokala satsningar, i detta fall ett kartläggningsarbete som visat på olikheter mellan skolorna. Pengarna kom väl till pass för att fortsätta och utveckla det arbetet. Samtidigt som den intervjuade kunde beskriva den huvudsakliga inriktningen på satsningen gjorde den organisatoriska uppdelningen att det var svårt för de ansvariga att ta ett samlat grepp om hur medlen användes. Det var

omöjligt att följa de statliga pengarnas väg genom den lokala organisationen ut till verksamheten.

Trots att de tre kommunerna storleksmässigt ligger över den brytpunkt där man kan arbeta med kommunövergripande satsningar ser det alltså olika ut. Det kan således konstateras att det inte renodlat är storleken som faller avgörande för huruvida satsningen kan planeras, organiseras, genomföras och utvärderas lokalt. Att en kommun har möjlighet att utnyttja sina skalfördelar betyder inte att de med nödvändighet gör det. Orsaken till detta kan i sin tur sökas på såväl strukturell som individuell nivå. Att inte kunna ta ett samlat grepp om den lokala satsningen behöver inte innebära att satsningen inte kommer eleverna till godo. Vi vet dock av annan forskning att organisatorisk samordning är viktigt för en lyckad implementering av statliga reformer. Det finns därför anledning att också misstänka att de tre kommunerna lyckas olika väl vad gäller att nyttja medlen på ett effektivt sätt.

Om den mindre kommunen tas med i bilden förstärks heterogeniteten. Här var det rektorerna som fått ta på sig ansvaret för satsningen, eftersom det inte finns någon central funktion som kunde leda och samordna arbetet. Det fanns heller ingen funktion som kunde förse verksamheten med adekvata underlag för arbetet. Statsbidraget gick rakt in i kommunens gemensamma ”pott” och hanterades centralt av ekonomiavdelningen. Rektorerna diskuterade olika satsningar och hade bl.a. inrättat en utvecklingstjänst för samordning av olika projekt. Det fanns dock en villrådighet över det som beskrevs som en krisartad kommunal situation. Den intervjuade rektorn konstaterade att ”...värre än så här blir det inte”, efter att man summerat elevernas resultat det gångna läsåret. Kombinationen av frånvarande organisatoriska lösningar och bristande individuellt ledarskap gjorde att denna kommun hade ett ogynnsamt mottagarklimat för statsbidraget. Det fanns inte bara frånvarande länkar mellan central och lokal nivå. Det fanns ingen lokal satsning dit pengarna på ett naturligt sätt kunde länkas och inte heller någon lokal skolkultur där pengarna kunde förvaltas i ett sammanhang. Det skulle förvåna oss om satsningen resulterar i positiva effekter på elevnivå i denna kommun.

Vad som skiljer kommuner och fristående skolor åt är den lokala politiska styrningen. Beroende på politisk majoritet kan det följdenligt finnas olika inriktningar på den lokalt förda politiken, som rimmar mer eller mindre väl med den statliga satsningen. Detta är en förklaringsfaktor som blivit synlig under arbetets gång. En del av de större kommunerna kommenterar också att det politiska majoritetsförhållandet får återverkningar på den lokala förvaltningsorganisationen. Detta kan i sin tur ha betydelse för hanteringen av statsbidragen eftersom genomförandet av den här aktuella satsningen beror på hur väl satsningarna nationellt och lokalt matchar varandra. Av naturliga skäl berör detta framför allt de större kommunerna, eftersom de mindre återigen inte har tillgång till denna slags förvaltningsorganisationer. De aktuella kommunerna påtalar hur viktigt det är att statliga satsningar inte ”sprettar” allt för mycket eftersom deltagande kan komma att kräva omorganisering av deras lokala förvaltningsorganisationer. För ett fåtal kommuner måste slutsatsen därför också bli att förändringar kan ha ägt rum i den lokala förvaltningsorganisationen.

## **Fristående huvudmän**

Man talar ofta om fristående skolor som om det rörde sig om en homogen grupp av verksamma på skolområdet. Så är långt ifrån fallet. Även om de flesta fristående huvudmän är små jämfört med kommuner finns olikheter också mellan dem. För att kunna synliggöra heterogeniteten inrymde urvalet av fristående huvudmän en koncern, en skola med särskild pedagogisk inriktning och en liten skola med allmän inriktning.

Koncernen arbetar med en centraliserad administration i förhållande till de olika skolenheterna, som är utspridda på olika orter i landet. Man arbetar efter ett speciellt koncept med fokus på personlig handledning, utvecklingssamtal och utvecklingsplaner. All personal följer detta koncept och det finns ämnesansvariga lärare på varje skola. På central nivå finns inte bara administrativ personal, som den intervjuade, utan också s.k. specialistlärare som kan utnyttjas av alla skolor. Ledningsgruppen ansvarar för ekonomin och varje skola får normalt lika mycket oberoende av vilken kommun skolorna är placerade i. För att utjämna skillnader finns ett förbättringsbidrag för riktade insatser. Koncernen var redan igång med arbetet kring individuella utvecklingsplaner innan den statliga satsningen lanserades och valde därför inför 2009 att söka medel centralt för alla skolors arbete med detta. Medlen kunde på detta sätt samordnas och förstärka det pågående arbetet.

Den mindre fristående skolan hade vid besökstillfället 149 elever. Skolan drivs av en stiftelse, men vad gäller arbetet med läsa-skriva-räkna-satsningen var det rektor som fattade samtliga beslut och ytterst ansvarade för uppföljningen av bidragets användning. Till skillnad mot den lilla kommunen fanns en ledningsgrupp och utsedda kontaktpersoner som arbetade med bidraget. Rektorn berättade att man det första året hade haft en dålig framförhållning men att 2009 års bidrag hade kunnat hanteras på ett, enligt dem själva, mer tillfredsställande sätt. Man hade, som rektorn uttrycker det ”gjort en egen resa”. Statsbidraget öppnade, enligt rektor, inte bara möjligheter till verksamhet som annars inte hade blivit av. Bidraget kunde också utnyttjas för att skapa en bättre beredskap för kommande satsningar. Att bidraget gjorde skillnad på elevnivå ansågs självklart.

Den tredje fristående skolan, som bygger sin verksamhet på Waldorfpedagogik, har en stiftelse som huvudman. Den förvaltas av en styrelse bestående av 11 personer (sex lärare och fem föräldrar). Det finns alltså ingen rektor. Styrelsen ombesörjer skolans drift, ser till att stiftelsens ändamål uppfylls samt ansvarar för att all verksamhet inom skolans organisation sker i enlighet med gällande lagstiftning. Personalen har olika ansvarsområden och en särskild grupp har ansvaret för den pedagogiska verksamheten, som inkluderar bl.a. fortbildning och stödverksamhet. Denna grupp hade också haft ansvaret för den aktuella statsbidragssatsningen. Av betydelse för sammanhanget är att waldorfskolorna har en egen läroplan, d.v.s. undervisningen utgår inte från den statliga läroplanen utan från ett gemensamt dokument för waldorfskolorna<sup>15</sup>. Man använder inte heller någon enstaka lärobok. En sådan utarbetas av lära-

---

<sup>15</sup> Målbeskrivningar för Waldorfskolor. *En väg till Frihet*. Målbeskrivningar för waldorfpedagogiken. Skolår 1-9. Enskilda ämnen. (4:e upplaga, 2007).

ren själv med stoff från olika källor. Eleverna får skriftliga omdömen, de s.k. läsårsbreven, men inte betyg.

Hur hanteras en statlig satsning med en tydlig inriktning på bl.a. läromedel i en lokal kontext där man arbetar med en annan syn på läroböcker? Påverkar den pedagogiska inriktningen själva möjligheten att förhålla sig till de satsningar som staten erbjuder medel till och påverkar i sin tur det alternativa sättet att organisera skolans ledning bidragshanteringen? Enligt den intervjuade så hade läsa-skriva-räkna-satsningen inneburit utmaningar, men legat inom ramen för vad som kan kallas för skolans ”stretch-utrymme”. En viss anpassning måste, enligt den intervjuade, alltid ske. Det framkom samtidigt att det kan finnas en gräns när det pedagogiska priset för att få offentliga medel blir för högt. Den specifika satsningen hade dock inte inneburit något problem i detta avseende.

Den alternativa pedagogiska inriktningen innebar att man i detta konkreta fall anpassade sig till inriktningen mot läromedel. För det statliga bidraget köptes en del läroböcker med motiveringen att de *kunde prövas* i den egna undervisningen. Det interna resultatet visade dock sammantaget att det fanns anledning att stå fast vid det ordinarie förhållningssättet till läromedel. Satsningen erbjöd en möjlighet att pröva något man annars inte hade gjort. När det gällde frågan om ansvaret för att hantera satsningen verkar det inte ha inneburit något problem för skolan. Det var t.ex. lätt att identifiera vem som skulle intervjuas. Den intervjuade kunde också tydligt redogöra för hur medlen använts och hur man resonerat om kompatibilitet mellan pedagogisk frihet och offentliga medel. Satsningen kan här inte sägas visa på några mätbara effekter på elevnivå. Däremot är det tydligt att medlen använts för skolutveckling, som i förlängningen kan påverka elevernas resultat.

*Sammanfattningsvis* kan det konstateras att huvudmännens startpunkter för arbetet skiljer sig avsevärt åt. Om man jämför de kommunala huvudmännen med de fristående återkommer betydelsen av storlek, där de flesta fristående är små. Det är dock inte självklart att alla större organisationer har en hög beredskap och inte heller att alla mindre har en låg. Kommuner som till det yttre liknar varandra kan präglas av skillnader. Små huvudmän kan också utveckla sin beredskap. Det tycks därför inte endast vara mer relevant att tala om skillnader när det gäller grad av beredskap utan också hur denna grad utvecklas över tid. Att omvandla bidrag till konkret verksamhet handlar till stor del om att anpassa bidraget till befintliga realiteter, inte tvärt om. En satsning som tillåter att det riktade bidraget kommer in och förstärker redan existerande prioriteringar tycks också vara en önskvärd situation för huvudmännen i arbetet med att skapa bästa möjliga resultat.



## 4. Styrning och administration

Merparten av detta kapitel ägnas åt att kommentera läsa-skriva-räkna-satsningen ur ett styrningsperspektiv. För att kunna göra detta används den läroplansteoretiska referensram som presenterades i inledningen och som är specifikt utvecklad för att förklara svenska förhållanden. Inom ramen för denna styrningsdiskussion besvaras också frågan om styrningens effektivitet. Kapitlet inleds emellertid i en annan ände och som handlar om den statliga administrationen av bidraget, d.v.s. om hur Skolverket skött administrationen av statsbidraget. Skolverkets roll uppmärksammas i denna undersökningsdel, eftersom den statliga myndighetens roll ingår som en betydelsefull länk i styrkedjan.

### 4.1 Skolverkets hantering

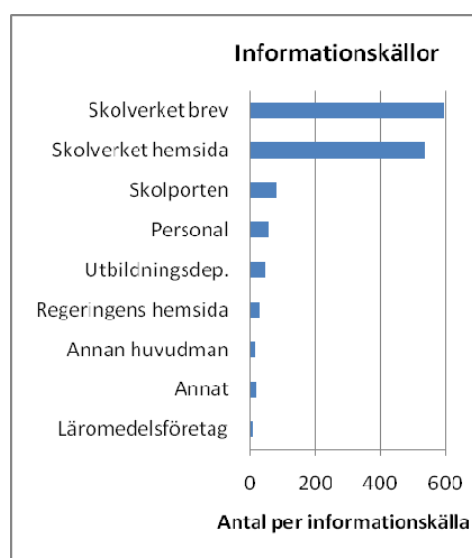
I den enkät som skickades ut till huvudmännen ombads de att ta ställning till Skolverkets hantering av statsbidraget. Av tabell 13 framgår att Skolverket i allmänhet får gott betyg av huvudmännen. De är antingen nöjda eller mycket nöjda med såväl information om ansökan som administration och uppföljning. Allra bäst betyg ges till administrationen.

Tabell 13. Huvudmännens uppfattning om Skolverket

	Mycket missnöjd		Ganska missnöjd		Ganska nöjd		Mycket nöjd		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Administr.	2	0	13	2	220	31	480	67	4	1
Information	3	0	10	1	281	39	422	59	3	0
Uppföljning	5	1	12	2	295	41	397	55	10	1

När det gäller övriga delar framgår det av de fria kommentarerna att somliga saknar tydligare instruktioner om vad bidraget kan användas till och hur redovisningen ska göras. Eftersom det framkom synpunkter under intervjuomgången 2008 att Skolverket kunde varit mer aktivt för att nå ut till huvudmännen med satsningen ställdes också frågan från vem huvudmännen fått

sin information om statsbidraget. Resultaten, som redovisas i figur 18, visar att i stort sett samtliga hade fått sin information från Skolverket, genom brev eller Skolverkets hemsida. Endast 10 av huvudmännen uppgav att de inte fått någon information från Skolverket, d.v.s. varken brev eller hemsida. 98,6 procent har således nåtts av information om satsningen från just Skolverket. Det är också den i allt dominerande informationskällan. Några hade gärna sett en kontaktperson på Skolverket och andra önskade att Skolverket tog en aktiv del i genomförandet av satsningen. Det handlar t.ex. om att Skolverket borde erbjuda egna kurser när det gäller IUP med skriftliga omdömen eller att få hjälp med att hitta lämpliga kurser el-



Figur 18. Huvudmännens informationskällor avseende satsningen

ler kontakter med anordnare av fortbildning.

Med andra ord finns det kommentarer som snarare gäller styrningen av satsningen än Skolverkets hantering utifrån givna regler. Eftersom huvudmännens synpunkter gällande statsbidragets övergripande styrning och administration till del hänger samman ställdes ett antal övergripande frågor om detta i enkäten. Resultaten redovisas i tabell 14. Frågor om styrningens effektivitet återkommer nedan.

Så gott som samtliga huvudmän anser att kraven i ansökan och uppföljning varit lagom. Det samma gäller styrningsgraden på satsningen. Däremot upplevs ramen för den ekonomiska tilldelningen av som-

Tabell 14. *Huvudmännens uppfattning avseende tilldelning, styrning och administration*

	Vet ej		För låg		Lagom låg		Lagom hög		För hög			
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%		
Krav ansökan	20	3	2	0	97	13	<b>585</b>	<b>81</b>	7	1	8	1
Krav uppföljning	33	5	3	0	80	11	<b>584</b>	<b>81</b>	11	2	8	1
Styrning	31	4	6	1	139	19	<b>526</b>	<b>73</b>	9	1	8	1
Ekonomisk ram	69	10	123	17	80	11	<b>435</b>	<b>61</b>	2	0	10	1

liga för låg. Detta gäller framför allt fristående huvudmän. Även om 61 procent sammantaget menar att den ekonomiska ramen är lagom hög, så är det 17 procent som anser att den är allt för låg. Till detta kommer 10 procent som är osäkra i frågan. Ramen följer, som tidigare nämnts, av regleringar i förordningen och är något som Skolverket endast indirekt är ansvarigt för. Vi återkommer därför till frågan om storlekens betydelse när den proportionerliga tilldelningen diskuteras nedan.

#### 4.2 *Läsa – skriva – räkna – en effektiv styrning?*

Enligt förordningen ska läsa-skriva-räkna-satsningen användas till att stärka arbetet med basfärdigheterna och för arbetet med Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen. Av vad som framgått så långt har medeltilldelningen gjorts utifrån de i förordningen angivna kriterierna. Här fördjupas diskussionen vad gäller olika styrningsaspekter. På detta sätt går det också att föra en diskussion om den avslutande frågan i utvärderingsuppdraget, nämligen:

*”Hur effektiv och ändamålsenlig är detta statsbidrags styrning, genom de åtgärder förordningen förordar, för att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna?”*

I frågan ligger att satsningens styrningseffekt ska bedömas utifrån hur väl regeringens förordning bidragit till ett stärkt arbete med basfärdigheter. I detta måste beaktas hur väl förordningen relaterar till såväl mottagarna och hela det sammanhang inom vilket styrningen försiggår. Det är i detta sammanhang som det blir relevant att aktualisera den modell som skisserades i kapitel 1 (figur 1). Genom modellen förmedlas en grundläggande förståelse för hur formulering och realisering länkar till varandra och det är denna som fungerat som bas för vad som fördjupas. Varje uppmärksammas aspekt inrymmer frågan om hur man från statlig nivå tänker om realiseringen av satsningen och vilka möjligheter man har att påverka detta redan vid utformningen av en satsning.

## **Styrning genom val av tidpunkt**

En avgörande skillnad mellan hur satsningen kom till uttryck år 2008 och 2009 handlar om tiden till förfogande för förberedelser och ansökningsförfarande. 2008 ville regeringen snabbt lansera sin nya satsning. Tiden blev därför knapp mellan utannonseringen och den tidpunkt då ansökningar skulle vara inne. Följden blev att det var många huvudmän som inte ansökte om medel. Det var, i enlighet med vad som angivits ovan, framför allt mindre kommuner och fristående skolor som inte uppfattade att det fanns en satsning innan det var för sent. Den snabba tiden diskvalificerade med andra ord vissa huvudmän från att söka bidrag. Andra fick informationen, men hann inte planera användningen, vilket ledde till stora omfördelningar mellan ansökningsomgång och redovisningen av faktisk medelsanvändning. 2009 verkar ha inneburit bättre förutsättningar i det avseendet. Själva valen av medelskategorier stärker också detta intryck. Nyttillkomna aktörer tenderar att satsa på läromedelsinköp, medan huvudmännen över tid hinner planera för och genomföra personalinvolverande verksamhet. Läromedelskategorin blir till en buffert i satsningen, som möjliggör medelsanvändning.

Allt sammantaget pekar resultaten på att det finns anledning att redan *innan* satsningar lanseras fundera över hur lång förberedelse tid olika huvudmän kan tänkas behöva för att satsningen ska bli lyckad. Det finns ett behov av "timing" och anpassning, vilket till del också har att göra med satsningens karaktär. Läromedelsinköp tycks gå snabbare att förbereda än personalinvolverande åtgärder.

## **Styrning genom proportionerlig tilldelning till samtliga huvudmän**

Att staten arbetar med riktade statsbidrag måste förstås mot bakgrund av att detta är en av få möjligheter staten har att påverka arbetet i skolorna. En satsning som vänder sig till samtliga huvudmän med proportionerlig tilldelning har därför som syfte att komma alla till del och på det sättet också vara rättvis. Vi har i tidigare delar uppmärksammat betydelsen av att satsningen landar i 290 kommuner och hos ca 500 fristående huvudmän. Somliga av dessa huvudmän har likartade villkor. Den generella bilden är emellertid olikhet. Olikhet i grundförutsättningar innebär också olikhet vad gäller såväl kunskaper om satsningen, som planering, ansökningsförfarande, genomförande och uppföljning. I varje skede påverkas huvudmännen dessutom av huruvida staten på annat sätt förstärker möjligheten att utnyttja medlen. Frågan är om satsningen tar hänsyn till dessa olikheter och om den tilldelningsprincip man valt är den mest effektiva? Vi ska här ta utgångspunkten för diskussionen i skillnaden mellan kommuners och fristående huvudmäns sökandegrad. Helhetsbilden ger nämligen upphov till funderingar. Kommunerna har genomgående haft ett högt sökandeantal. Bland de fristående skolorna har allt fler tillkommit (471 stycken 2009 och 513 stycken 2010), men det är fortfarande 202 stycken som 2010 inte sökte bidrag över huvudtaget. Orsaker till att huvudmännen inte utnyttjar bidragen måste därför undersökas. Här ska alltså betydelsen av den proportionerliga tilldelningen diskuteras.

När vi sökt orsaker till att huvudmännen inte sökt medel har vi bedömt det som osannolikt att en huvudman inte skulle söka bidrag därför att man anser sig ha en verksamhet som inte behöver något ytterligare medel. En mer rimlig förklaringsfaktor verkar därför vara den propor-

tionerliga tilldelningen i sig. Kan det möjligen vara så att medelstillelningen i somliga fall är för liten för att de fristående skolorna ska bry sig om att söka medel? Följande tabell bygger på Skolverkets egen statistik över hur storlek påverkar nyttjandegraden:

**Fristående skolor, sökandebild 2009**

	<i>Basfärdigheter och IUP</i>		<i>Endast IUP</i>	
	Antal	Andel som sökt	Antal	Andel som sökt
100 000 och uppåt	24	96%	1	100%
50 000 - 99 999	119	89%	18	56%
20 000 - 49 999	202	90%	22	55%
10 000 - 19 999	95	79%	15	67%
Mindre än 10 000	91	48%	88	9%
<i>Totalt</i>	531	81%	144	28%

Av tabellen framgår för det första att det har betydelse hur många kategorier som de fristående skolorna har rätt att utnyttja. Av dem som har rätt att söka medel för såväl basfärdigheter som IUP söker 81 procent, medan 28 procent av dem som enbart kan söka för IUP utnyttjar satsningen. Detta kan i sig ha med storleken på bidragssumman att göra. Vad som än tydligare vittnar om detta framgår om man studerar medelsanvändningen bland dem som har en medelsram på mindre än 10 000. Av dem som kunde utnyttja samtliga kategorier ligger nyttjandegraden på 48 procent. Detta ska jämföras med 79 procent bland dem som disponerar medel mellan 10 och 20 000 samt värden mellan 89 och 96 procent för de beloppsmässigt största grupperna. Av dem som endast kunde utnyttja medel för IUP är det endast 9 procent som disponerar medel på mindre än 10 000 som också utnyttjar dem. Skillnaden är avsevärd om man jämför med dem som disponerar medel mellan 10 och 20 000, där 67 procent nyttjar medel. Den andra slutsatsen är därmed att storleken verkligen har betydelse. Det tycks finnas en brytpunkt som ligger runt 10 000 kronor, som är värd att beakta i kommande satsningar.

Den proportionerliga tilldelningen får inte bara konsekvenser i form av att vissa inte utnyttjar satsningen. Det framträder också skillnader mellan dem som använder medel. Uppföljningskommentarerna visar tydliga skillnader mellan de större kommunernas möjligheter att satsa övergripande och långsiktigt jämfört med mindre kommunernas och de fristående huvudmännens mer avgränsade insatser. Som beräkningsgrunderna ser ut i nuläget ger de helt olika förutsättningar för arbetet, inte minst av organisatorisk art. Det är t.ex. endast 13 kommuner som har en bidragsram som ligger under 100 000 kronor.<sup>16</sup> Detta gör i sin tur att kommunernas satsningar som regel får en annan grad av komplexitet.

<sup>16</sup> 152 kommuner disponerar medel mellan 100 000 och 500 000, 66 kommuner disponerar medel mellan 500 000 och 1 miljon kronor och 59 stycken över 1 miljon. Av dessa sistnämnda är det 3 som disponerar medel på över 4 miljoner kronor. Källa: Skolverket

Redan vid rapporteringen av 2008 års bidragsomgång konstaterades att kommuner överlag har större möjligheter att nå ut till fler och göra bredare satsningar än vad de fristående skolorna har. 2009 års uppföljning vittnar om samma sak, även om det denna gång är tydligare att även fristående koncerner kan utnyttja sina skalfördelar. Eftersom undersökningen gällande medelsanvändningen 2008 visade att flera huvudmän hade uppenbara problem att hantera satsningen och direkt efterlyste hjälp med detta ställdes frågan om hur huvudmännen uppfattar sin egen kompetens i enkäten.

Resultaten, som redovisas i tabell 15, visar att två tredjedelar av huvudmännen anser sig ha hög kompetens att söka medel. Det kan samtidigt noteras att 29 procent anger att de har låg kompetens att söka medel. Av dessa är fler fristående huvudmän (143 av 210). Medan 88 procent anger att de har en hög förmåga att genomföra satsningen sjunker värdet med 10 procent när det gäller huruvida man också anser sig ha kompetens att utvärdera satsningen.

Tabell 15. *Andel huvudmän som anser sig ha kompetens att söka, genomföra och utvärdera satsningen*

	Vet ej		Låg		Hög		Bortfall	
	Ant	%	Ant	%	Ant	%	Ant	%
Söka medel	18	3	210	29	487	68	4	1
Genomföra	12	2	68	9	683	88	6	1
Utvärdera	20	3	142	20	549	76	8	1

Staten kan således inte utgå från att huvudmännen har den kompetens som behövs för att utnyttja satsningar som denna. Huvudmännens olikheter i dessa avseenden kommer också att påverka satsningens effekter. Detta aktualiserar sammantaget frågor om formerna för bidragets fördelning och på vilket sätt staten bör förhålla sig till insikten om huvudmännens olika villkor.

Vad staten kan ta med sig inför framtida satsningar är till att börja med ett ställningstagande när det handlar om vad som ska anses med en meningsfull tilldelning. För små huvudmän med begränsade personella resurser blir satsningen dubbelt missgynnande. De får inte bara mindre medel genom sin litenhet, de har också färre personella resurser att avsätta för ansökningar och planering av satsningar. Ur statens perspektiv står man därför inför ett dilemma. Satsningar på stora huvudmän ger generellt bättre effektivitet än satsningar på de små. Samtidigt kan det vara så att de mindre huvudmännen är de som bäst behöver medlen.

### **Styrning genom ålders- och elevinriktning**

När det gäller för vilka åldersgrupper och ytterst vilka elever det är som ska beröras av satsningen betonar förordningen satsningar på elever i år 1-3. Två angelägna frågor i förhållande till detta har uppkommit under utvärderingens gång. Den ena handlar om 6-åringarna och den andra handlar om elever som *inte* riskerar att underprestera, alternativt inte behöver någon förstärkning av basfärdigheter genom riktade statliga medel. Behandlade i omvänd ordning så pekade delstudien av 2008 års medelsanvändning mot att stora satsningar gjordes på laborativ matematik eller inköp av klassuppsättningar av läseböcker. Detta föranledde frågeställningen om medlen egentligen var felanvända om de riktades mot hela elevgrupper. En tolkning som gjorts av satsningen är nämligen att den främst syftar till ökad måluppfyllelse för de svagare eleverna. Att dessa elever ökar sin måluppfyllelse samtidigt som fler får del av medlen anser

de flesta vara positivt. Frågan kring satsningars specifika eller generella karaktär ledde emellertid vidare till diskussioner om vad ”en skola för alla” egentligen innebär. Hur mycket av de samlade resurserna ska gå till att ”få alla med på tåget” jämfört med allas rätt till utveckling? Flera intervjuade 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. Vad gäller denna satsning betonades särskilt inköpen av modern teknik. Det fanns dock en uttryckt önskan att kunna göra mer, för alla.

Frågan är därmed om läsa-skriva-räkna-satsningen är den mest effektiva för att nå den svagare målgruppen. Vi betvivlar det och återkommer nedan till betydelsen av en mer riktad satsning på t.ex. speciallärare. Vi menar också att staten genom forskning kan identifiera vilken typ av insatser som gör störst skillnad för respektive målgrupp, redan innan en satsning formuleras. Mot bakgrund av det som tidigare sagts om att satsningar på vissa smittar av sig på helheten är det också ur ett styrningsperspektiv intressant att vända på perspektiven och fundera över hur en satsning på den starkare elevgruppen, som samtidigt gynnar den svagare, skulle kunna se ut. Enligt den nya skollagen ska samtliga elever nu ges rätt att utvecklas så mycket som möjligt i förhållande till sin egen förmåga. Det blir mot bakgrund av detta än mer angeläget att noggrant fundera över vilka åtgärder som bäst gynnar enskilda och hela elevgrupper och var satsningar ger bäst effekt.

Frågan är också hur man ska förstå huvudmännens uppriktiga svar att så många involverat 6-åringarna i sina satsningar. Det är tydligt att de huvudmän som uttryckligen använder medlen till 6-åringar inte agerar i enlighet med den förordning som gäller. Samtidigt kan detta vara ett uttryck för att merparten av landets skolor på ett annat sätt än vad statsmakterna förstår ser 6-åringarna som en viktig grupp för att nå ökad måluppfyllelse. Om man redan i förskoleklassen upptäcker vilka elever som är i behov av stöd kan man därför fråga sig hur genomtänkt den statliga regleringen som exkluderar 6-åringarna är.

### **Styrning genom kategoriindelning eller alternativ indelning**

Satsningen har en ospecifik inriktning i det att den endast inrymmer en övergripande inramning. Ur ett styrningsperspektiv blir därför frågan om detta sätt att utforma satsningen är det mest effektiva för att åstadkomma ökad måluppfyllelse i skolans basämnen.

Även om huvudmännen måste hålla sig inom ramen för angivna kategorier finns ingen mer detaljerad beskrivning att rätta sig efter. Kategorierna är som regel så vida att de täcker det mesta. Detta förstärks genom tillägget med en ospecificerad övrigt-kategori. Eftersom alla huvudmännen också är berättigade att söka medel betyder detta att verksamheten per automatik kommer att se olika ut. Utvärderingen visar också att det mesta har kunnat inrymmas i satsningen. Mer än en gång har vi stannat upp inför specifika satsningar, t.ex. inköp av enstaka musikinstrument, och funderat över på vilket sätt detta relaterar till arbete för ökad måluppfyllelse i basämnen. Handläggarna på Skolverket beskriver samma upplevelse, men samtidigt att det varit svårt att inte godkänna medelsanvändning, även om fall förekommit.

Satsningens öppenhet har gjort att det blivit en bred användning av medlen ute bland huvudmännen, ofta i linje med det pågående arbetet. En slutsats som kan dras är att den ekonomiska styrningen i sin nuvarande utformning blir till en bekräftelse från den statliga nivån, en bekräftelse i att huvudmännen anses kompetenta och bedriver ett arbete som ligger i linje med den nationella inriktningen. Detta gäller alltså oavsett vad de gör för pengarna. Man kan här 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 förra. Utöver att mer av samma sak har kommit till stånd i anslutning till medlen, går det också att tala om ett symboliskt värde av satsningen. Den tydliga ”dunken i ryggen” har givit huvudmännen arbetslust.

Även om detta kan vara ett av statens syften med satsningen finns det anledning att fördjupa diskussionen vad gäller de olika kategorier som inryms i den. Är alla satsningar verkligen lika uppmuntransvärda ur ett statligt perspektiv? Kan det inte vara på plats att staten mer aktivt tar ställning till huruvida den genom sina satsningar vill befästa eller förändra beteenden och vad som krävs för detta. Om läromedelskategorin tas som exempel finns det uppenbart genomtänkta läromedelsatsningar. Det finns dock påfallande många exempel där huvudmännen tycks passa på att handla när pengar finns, utan att länka köpen till verksamheten. Om målet för satsningen är att öka elevernas måluppfyllelse finns det anledning att fundera över om en läromedelssatsning med denna utformning är den mest effektiva och ändamålsenliga. Detta återkommer vi till i våra avslutande diskussioner.

När det gäller de olika kategorierna måste också balansen mellan kategorierna lyftas fram. Vi har återkommande uppmärksammat skillnader mellan kategorier som inrymmer tjänster (med koppling till fysiska personer) och kategorier som inrymmer material och hur viktigt det är med kunskap om att dessa stäms av mot varandra. Vi har också uppmärksammat övrigtkategorin och att denna överlappar med de andra kategorierna. Till detta kan läggas möjligheten att flytta medel mellan kategorierna, vilket många också gjort. På detta sätt uppmuntrar satsningen som helhet till oklara gränsdragningar och rörelser mellan kategorier. Man kan t.o.m. fundera över vilken betydelse de olika kategorierna egentligen har haft och vad resultatet blivit om medelsanvändningen varit helt fri.

### **Styrning genom dubbel-styrning och noll-styrning**

Merparten av läsa-skriva-räkna-satsningen präglas av en svag, men dock närvarande styrning, genom den proportionerliga tilldelningen och kategoriindelningen. Den inrymmer emellertid också en avgränsad del, IUP, där styrningen är mer precis. För att renodla skillnaderna i styrningsgrad mellan de olika delarna har vi valt att benämna den del där staten lämnar över till de lokala aktörerna att själva utforma satsningens inriktning och innehåll för ”noll-styrning”. Den del som gäller IUP benämns dubbelstyrning, utifrån att medlen länkas till en specifik förordning. Uppdelningen fungerar således som verktyg för att kunna diskutera olika styrningsgrader.

Vi har tidigare kommenterat att öppenheten i satsningen och att frånvaron av centrala regleringar gör att den riskerar att inte blir så effektiv som den skulle kunna vara. Om denna ”nollstyrning” ses som en ytterlighet blir det intressant att undersöka om IUP-kategorin blir

mer styrningseffektiv än i övriga delar. Vad det handlar om är att medelsanvändningen inom denna kategori är styrd till ett konkret arbete med en annan förordning som regeringen tidigare lanserat. Svaret på effektivitetsfrågan är både ja och nej, med betoning på det senare. Samtidigt som reglerna för medelsanvändningen här är betydligt mer specifika än i den öppna kompetensutvecklingskategorin är det intressant att huvudmännen själva betonar att det framför allt är arbetet med IUP och skriftliga omdömen som skulle ha bedrivits också utan statliga medel.

Av detta kan två slutsatser dras. En är att staten kan använda den riktade ekonomiska styrningen till att förstärka arbetet med sina egna förordningar. Då vet man att de används till något som ligger i linje med övrig styrning. En annan och omvänd slutsats är att sådana bidrag inte verkar behövas, eftersom det blir onödig dubbelstyrning i systemet. Arbetet bedrivs ändå. Det beror alltså på vilken utgångspunkt som tas om den mer riktade styrningen i detta fall ska bedömas som mer effektiv.

### **Marknader och staten som aktör**

Satsningen på skriftliga omdömen och IUP kan något paradoxalt användas också för att visa på graden av icke-styrning i satsningen. Samtidigt som denna kategori är mer styrd än övriga så anges inget närmare om på vilket sätt kompetensutvecklingen ska bedrivas. När staten avstår att styra den mer exakta medelsanvändningen innebär detta också att man indirekt styr vad som blir möjligt i förhållande till dessa medel. Staten avstår t.ex. från att ta ställning till vilka externa aktörer som ska gynnas av satsningen. Med extern menas då de aktörer som huvudmännen utnyttjar för kompetensutveckling, som säljer sina tjänster till huvudmännen och vilka staten inte styr över. Det kan också gälla företag från vilka huvudmännen köper läromedel.

Att arbeta med fri medelsanvändning kan vara ett medvetet ställningstagande från statens sida. Ur ett styrningsperspektiv finns emellertid alternativet att staten utnyttjar sin egen myndighet för att t.ex. sköta implementeringen av reformer. Så sker t.ex. när det gäller genomförandet den skollag som riksdagen beslutade om 2010. Där har staten beslutat att Skolverket ska agera som aktiv transformerings- och medieringsagent och ge samma bild till huvudmännen. Så hade också kunnat vara fallet för t.ex. IUP-satsningen. Här valdes emellertid den alternativa vägen att ge huvudmännen ett ekonomiskt bidrag för att sköta kompetensutvecklingen gällande IUP. Resultatet har blivit att huvudmännen antingen skött detta internt, alternativt anlitat den tjänstemarknad som uppstod i och med den valda lösningen. På denna marknad är det, som tidigare konstaterats, framför allt *ett* specifikt företag som kommit att stå för mycket av kompetensutvecklingen bland huvudmännen. Problemet är inte företaget i sig och den fortbildning som ges. Frågan är snarare om det generellt spelar staten någon roll vilken slags innehåll fortbildningen ges och hur fortbildningen, oavsett vem som arrangerar den, kvalitets-säkras.



Inom såväl lärarutbildning som rektorsutbildning görs satsningar på utbildningens/fortbildningens innehåll och form och där vissa anordnare inte bedöms uppfylla vissa grundläggande krav. När staten tilldelar de lokala aktörerna fria medel bestämmer huvudmännen själva vilka som anlitas. Frågan är om och hur staten tänker om kvalitetssäkringen av fortbildning i allmänhet och i anslutning till sina egna reformer i synnerhet. Inom ramen för läsa-skriva-räkna-satsningen finns två kompetensutvecklingskategorier. När det gäller den mer allmänna kompetensutvecklingen finns, som för IUP, samma möjlighet att anlita externa aktörer. Där deltar emellertid också Skolverket som aktör genom att man anordnar olika utbildningar där medlen från satsningen kan användas. Det finns alltså olika sätt för staten att styra innehållet i medelsanvändningen.

En risk med en splittrad strategi är att det kan uppstå förvirring i de administrativa leden, både på central och lokal nivå, en slags gråzoner för satsningens omfattning. Under utvärderingens gång har vi t.ex. mött enskilda som arbetat för Skolverket, med att arrangera utbildningar, och där deltagarna använder läsa-skriva-räkna-satsningen för att kunna delta. Enskilda aktörer har mot bakgrund av detta uppfattat att de arbetar för läsa-skriva-räkna-satsningen i Skolverkets regi. Detta är direkt felaktigt. Statens medel har inte gått till direkta löner inom Skolverket. Problemet blir att satsningen får en otydlig kontur. Oklarheten återkommer också bland huvudmännen, där det förekommer att enskilda aktörer inte har klart för sig från vilken statlig satsning pengarna kommer. De statliga medlen kombineras med andra medel, såväl statliga som kommunala, som löper samman i de lokala budgetarna. I bästa fall kompletterar satsningarna varandra, i sämsta fall kan ingen lokalt redogöra för varifrån medlen till en enskild verksamhet kommer, alternativt svara för var medlen från läsa-skriva-räkna-satsningen landar. Frågan är om detta spelar någon roll för staten. Vad som är tydligt är att komplexiteten gör att det blir svårt att mäta enskilda satsningars renodlade effekter.

När det gäller läromedel är överlappningar inte lika vanliga. Staten har ingen egen läromedelsproduktion och det är därför givet att det är enskilda företag som kommer att gynnas av att satsningen tillåter läromedelsinköp. Läsa-skriva-räkna-satsningen har på detta sätt t.ex. bidragit till att det uppstått en marknad vad gäller modern teknik med inriktning på kompensatoriska hjälpmedel. Åtskilliga smart boards, Daisy-spelare och Robomemo har sålts som en konsekvens av satsningen. Det är inte uppkomsten av marknader eller enskilda produkter som är det problematiska. Frågan är snarare huruvida staten inför utformningen av en satsning agerar i medvetenhet om hur marknader kring statliga medel fungerar och tar hänsyn till tidigare erfarenheter. Det finns t.ex. lärariska erfarenheter av tidigare satsningar på IT-området för den som vill satsa medel på modern teknik.<sup>17</sup> Detta uppmärksammas i det följande som en del av den större helhet som handlar om hur nationella utvärderingar kan användas i relation till styrningen.

---

<sup>17</sup> Se t.ex. Karlsohn, T. (2009). *Teknik – Retorik – Kritik . Om IT-bubblan och datoriseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Carlssons förlag.

## Utvärdering som aspekt av styrningen

Inom ramen för satsningen gör Skolverket, som tidigare framkommit, årliga och övergripande sammanställningar av medelsanvändningen. Man sammanställer också databaser utifrån huvudmännens inkomna uppföljningskommentarer. Den valda styrstrategin går igen också när det kommer till uppföljningsdelen i satsningen. Eftersom det inte finns några tydliga regler för hur uppföljningskommentarerna ska se ut, så skiljer de sig avsevärt åt. Resultatet gör att det blir svårt att se vad medlen mer exakt har gått till och att utvärdera satsningens effekter. Vad som kan konstateras är att gemensamma riktlinjer för vad som ska finnas i uppföljningen hade kunnat underlätta utvärderingsarbetet.

Att regeringen också valt att anlita en extern utvärderare innebär att man är intresserad av att få satsningen granskad och problematiserad. Det är en lovvärd och ambitiös hållning, i det att det antyder att resultaten kommer att användas för framtida bedömningar. Samtidigt måste tre aspekter i förhållande till utvärderingen problematiseras mot bakgrund av ett sådant förhållningssätt. Det gäller hur man väljer att förstå resultaten, hur man väljer att använda dem och slutligen hur man ser på villkoren för utvärdering.

Villkoren för denna utvärdering är till att börja med mycket snäva ekonomiska ramar. Det betyder att utvärderingen endast kunnat omfatta vissa slags studier. Därtill skulle utvärderingen av satsningen färdigställas innan satsningen avslutats. Med utredningstekniska termer skulle en summativ utvärdering presenteras under ett formativt skede. Vissa delar skulle därmed utvärderas redan ett halvår innan somliga aktörer påbörjat sin medelsanvändning. Alldeles särskilt uppenbart var detta ett problem i förhållande till den enkät som skulle utföras. För att hinna analysera denna var vi tvungna att sända ut den redan våren 2010. Då hade somliga precis fått besked om att de beviljats medel för första gången. Detta var olyckligt. För att få en korrekt bild av medelsanvändning behöver studier göras mer systematiskt och med möjlighet att studera hela satsningen. Risken blir annars att riksdag och regering bygger sin framtida politik på felaktiga grunder.

Trots att vi gärna hade inkluderat hela 2010 års användning i våra studier, för att kunna uttala oss om satsningen som helhet, har detta inte varit möjligt. Där det går har dock slutsatser av undersökningen dragits. Vi har därtill visat hur resultaten från denna satsning kan användas för att skapa underlag för bättre satsningar i framtiden. Inte minst gäller detta själva styrningen av satsningen. Vi vill samtidigt framhålla att det inte finns ett enda sätt att analysera resultaten av satsningen, utan att resultaten framträder utifrån valda sätt att förstå hur mötet mellan statlig formulering och lokalt genomförande går till.

Avslutningsvis vill vi uppmärksamma vikten av samordning när det gäller olika utvärderingar och hur resultaten länkas till varandra. I samtiden finns t.ex. utvärderingar gällande satsningarna på IUP, IT i skolan och matematikutvecklare med slutsatser som direkt kan länkas till dem som finns i denna rapport.<sup>18</sup> Inom Skolverket finns också redovisningar av regerings-

---

<sup>18</sup> Ett urval:

*Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner. En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen.* Skolverket, rapport 340.

uppdrag som är direkt relevanta för satsningen.<sup>19</sup> Inom ramen för denna utvärdering rymdes inte analyser av tidigare resultat och därför ingår inga genomgångar av dessa utvärderingar här.

Även om varje utvärdering måste förstås utifrån sitt sammanhang menar vi att det finns anledning att arbeta mer gränsöverskridande. På detta sätt kan en mer komplett bild ges. Länkningar av utvärderingar som gjorts, på samma tema, över tid skulle också kunna bidra till att fördjupa kunskaperna om vilken slags satsningar som är mest effektiva. Att det är svårt att förmedla en helhetsbild av hur alla satsningar sammanlöper gör också att det kan finnas anledning för staten att fundera vidare över om mångfalden är ett medvetet val och hur aktivt man arbetar med koordinering mellan satsningar.

---

Utvärderingar gällande Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM):

Genomförd av Nationellt Videcenter för Matematikdidaktik (Navimat) i Köpenhamn på uppdrag av Skolverket (<http://www.skolverket.se/sb/d/2129/a/11992>)

Genomförd av universitetslektor Anders Tengstrand vid Linnéuniversitetet i Växjö på uppdrag av NCM (<http://matematikutvecklare.ncm.gu.se/media/nywebb/matematikutvecklare/utvärderingar/tengstrand.pdf>)

En sammanställning av dessa finns också presenterad av Skolverket och NCM den 15 april 2010 under titeln Utvärdering av stödet till kommunala matematikutvecklare.

Ekberg, Elina (2010). *Utvärdering av Nationellt centrum för språk, läs- och skrivutveckling*. Skolverket: Enheten för Resultatutvärdering.

<sup>19</sup> Ett urval:

*Utvärdering av implementeringen av IUP med skriftliga omdömen* (januari 2010). Ingår i redovisning av uppdraget om Implementeringsinsatser rörande en förändrad individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen ([www.skolverket.se/sb/d/1590](http://www.skolverket.se/sb/d/1590)).

Redovisning av uppdraget att bedöma verksamhetens och huvudmäns utvecklingsbehov avseende IT-användningen inom förskola, skola och vuxenutbildning samt ge förslag på insatser (U2008/8180/S) Dnr 84-2008:3780.

Redovisning av uppdrag till Statens skolverk angående mål och nationella prov i årskurs 3 (U 2007/4558/S) Dnr 2007:02486)

## 5. Sammanfattning och avslutande kommentarer

Läsa-skriva-räkna-satsningen inleddes hösten 2008 och pågår fortfarande. Då planerna på en fortsättning fram t.o.m. 2012 realiseras kommer satsningen sammanlagt att omfatta drygt 1,5 miljarder kronor. Det är som namnet antyder en satsning som görs för att förstärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna och omfattar samtliga huvudmän. Satsningen inrymmer också medel för kompetenshöjande insatser för lärare som syftar till att stödja och utveckla arbetet med individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen. Utvärderingsuppdraget omfattar de två inledande åren av satsningen och enligt uppdraget skall tre områden uppmärksammas:

- Statsbidragets användning
- Effekter av statsbidraget
- Styrning och administration

Nedan sammanfattas resultaten från utvärderingen under respektive rubrik. Därefter kommenteras de samlade resultaten.

### 5.1 Statsbidragets användning

Utvärderingsuppdraget handlade om att identifiera vilka verksamheter och aktiviteter som bedrivs hos skolhuvudmännen med hjälp av statsbidraget, samt vilka elever och vilka skolår som berörs.

En viktig utgångspunkt för redovisning av medelsanvändningen är att det föreligger en grundläggande skillnad mellan huvudmännen. Även om alla huvudmän har kunnat söka medel ur satsningen är det långt ifrån alla som gör det. Medan samtliga kommuner utnyttjar satsningen är det mer än 25 procent av de fristående skolorna som inte gör det. Detta har att göra med storleken på beloppen. Kommunerna disponerar över 90 procent av den totala bidragsramen och av de fristående skolor som inte utnyttjar medel är det slående att många har en mindre bidragsram än 10 000 kronor. Bland kommunerna är det endast ett fåtal som över huvud taget har ramar under 100 000 kronor. När man jämför vilka användningsområden som är de vanligaste ger det därför en felaktig bild att endast redovisa belopp per kategori. Totalt har mest medel gått till personalförstärkande insatser (42 procent), medan kompetenshöjande insatser och läromedel svarar för 20 procent vardera. IUP och övrigt-kategorin omfattar båda ca 10 procent.

Om medelsanvändningen detaljstuderas framträder en mer nyanserad bild. Det visar sig att kommunerna prioriterat personalförstärkande insatser och kompetenshöjande åtgärder, medan de fristående skolorna använt läromedelskategorin i störst utsträckning. Huruvida detta handlar om en grundläggande skillnad mellan huvudmän eller om det handlar om att nytillkomna fristående skolor valt att utnyttja läromedel, eftersom det är enklast, går inte att besvara. Vad

vi vet är dock att det ägde rum en omfattande förskjutning bland kommunerna från läromedel till personalförstärkande insatser mellan 2008 och 2009, som till del kan förklaras med den korta tiden huvudmännen hade att förbereda insatserna det första året. Stagnationen när det gäller kommunernas medelsanvändning kan också vara ett tecken på att det omedelbara behovet av att köpa material och utrustning kan ha minskat. De nytillkomna fristående skolorna och deras medelanvändning över tid skulle dock behöva analyseras också nästkommande år för att bekräfta om detta är en generell trend.

Att det är till personalförstärkande insatser som mest medel använts har att göra med att det är fler kommuner med större bidragsramar som utnyttjat möjligheten att anställa personal. De har därtill använt en större andel medel inom denna kategori, än t.ex. för satsningar på kompetenshöjande insatser som lika många utnyttjar. Oavsett hur vi mäter så framträder kompetenshöjande insatser avseende IUP med skriftliga omdömen som den kategori som utnyttjats minst. Värt att notera är dock att de fristående skolornas medelsanvändning ökar markant inom denna kategori.

Vad har då medlen inom respektive område använts till? När det gäller *personalförstärkning* ar föreligger till att börja med en skillnad mellan huvudmännen i det att kommuner arbetar med mer övergripande tjänster, t.ex. olika slags utvecklingstjänster, medan mindre huvudmän har mer allmänna benämningar på tjänsterna. Gemensamt är att många har satsat på speciallärare. Personalförstärkningarna har också gått mer till satsningar inom läs- och skrivdelen än till räknedelen. Fokus i arbetet ligger hos samtliga huvudmän på enskilda eller grupper av elever i behov av stöd men relativt mycket går också till att generellt öka lärartätheten. Det handlar sällan om nya tjänster utan om delfinansieringar av tjänster alternativt vikarier.

När det gäller *kompetenshöjande* insatser knyter kommunernas satsningar oftare an till ett program eller större sammanhang, medan de fristående huvudmännens satsningar är mer sporadiska och rör enskilda eller mindre grupper av lärare. Kommunerna anger oftare att de använder intern kompetens och självstudier i sina insatser. Med andra ord förväntas lärarna på många håll att kompetensutveckla sig själva. Detta förekommer också bland de fristående huvudmännen, men inte i lika hög grad. Generellt satsas det mer på kompetenshöjande åtgärder inom läs- och skrivdelen än inom matematik. Det vanligaste är satsningar för att höja kunskapsnivån kring dyslexi och olika modeller och metoder, som Rydaholmsmodellen, PILEN och Nya språket lyfter. Kompetensutvecklingen är med andra ord knuten till inköp av stödmaterial.

Medelsanvändningen inom *läromedelskategorin* är både vid och snäv. Samtidigt som redovisningarna närmast kan liknads vid en läromedelskatalog måste också den påfallande höga igenkänningsfaktorn vad gäller satsningar noteras. I svenskdelen dominerar olika stödmaterial som nämnts ovan. Material och licenser, som Lexia och Provia är också vanligt förekommande. Till detta kommer satsningar på skönlitteratur. I matematik handlar satsningarna som regel om laborativ matematik. Påfallande mycket medel används till modern teknik (t.ex. Smartboards) och det som benämns kompensatoriska hjälpmedel (t.ex. Daisyspelare). Läs- och skrivsatsningar är mer kompensatoriskt inriktade, medan matematiksidan har en mer allmän

inriktning. En skillnad mellan kommuner och fristående skolor är att de förstnämnda kan göra mer övergripande satsningar på teknisk utrustning (som datatek).

För den avslutande kategorin, *IUP med skriftliga omdömen*, var huvudmännen redan igång med ett arbete innan statsbidragssatsningen lanserades. Detta kan förklara att det är denna kategori som huvudmännen använder i minst utsträckning och också i störst utsträckning uppger att de hade bedrivit utan statliga medel. Insatserna dominerades av ett processinriktat arbete och i mindre grad av arbete med teknik och digitala verktyg, även om detta förekommer. Formerna för arbetet har varit mycket varierande med tonvikt på studiedagar, föreläsningar och handledning. Det handlar inte i samma utsträckning om självstudier som inom den andra kompetensutvecklingskategorin. Den största skillnaden mellan kommuner och fristående huvudmän är att kommunerna rapporterar mer om ett internt arbete, medan de fristående nämner fler externa aktörer.

Inom ramen för satsningen fanns också en *övrigt*-kategori där huvudmännen kunde söka medel för andra insatser än sådana som direkt kunde inrymmas inom de namngivna kategorierna. Övrigt-kategorin har dock varit överflödigt då det visat sig att så gott som samtliga av huvudmännens satsningar lika gärna hade kunnat sorteras in under annan rubrik.

Vad som generellt kan konstateras är att satsningarna på läs- och skrivdelarna skiljer sig från satsningar på matematik. Det gäller både omfattningen och inriktningen på satsningarna. Huvudmännen har sammantaget gjort fler satsningar på läs- och skrivdelarna, än på räknedelen. Det är också vanligare att medlen gått till enskilda elever eller mindre grupper för satsningar på läsa och skriva jämfört med matematiksatsningarna, som på grund av inriktningen mot laborativ matematik också tycks gå till den ordinarie verksamheten och därmed komma fler elever till del. Överlag visar resultaten att huvudmännen balanserar satsningarna mellan enskilda elevers behov och behoven som finns på skolnivå. Kommunerna gör, som tidigare nämnts, fler satsningar på övergripande nivå än de fristående skolorna. Inriktningen har huvudsakligen legat på år 1-3, men det ska samtidigt noteras att så många som 33 procent anger att satsningar i hög utsträckning också gjorts på 6-åringar, som egentligen ligger utanför satsningen.

## **5.2 Effekter av statsbidraget**

Effektkapitlet inleddes med en diskussion kring vad utvärderingsuppdraget inrymmer. Där uppmärksammades frågor om validitet, vad gäller såväl diagnostiserandet av problem som behöver åtgärdas och i de mätmetoder som används. Det konstaterades att en utvärdering där dessa båda frågeställningar hanteras på ett vetenskapligt hållbart sätt innebär en mer omfattande utvärdering än vad som varit möjligt inom de angivna ramarna. I utvärderingsuppdraget har inte heller uppdraget utformats så att det riktats mot att besvara effekter i form av elevresultat. Det handlade i stället om huruvida verksamheterna eller aktiviteterna svarat mot förordningens syfte att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Frågorna i uppdraget gällde också på vilket sätt arbetet stärkts och om statsbidraget lett till förändringar i huvudmännens och skolornas sätt att arbeta och organisera sitt arbete. En avslutande fråga ställdes också om denna verksamhet hade genomförts även utan statsbidraget.

Även om vi kan peka på olika åtgärder som stärkt arbetet med basfärdigheter, kan vi inte säga om detta arbete i sig har lett till bättre kunskaper i att läsa, skriva och räkna. För att kunna dra sådana slutsatser måste en effektutvärdering göras en tid efter insatta åtgärder. Vad vi här kunnat använda är resultat från inrapporteringar, intervjuer och enkäter för att beskriva hur huvudmännen i detta tidiga skede uppfattar effekterna av satsningen, om satsningen inneburit en förstärkning av befintligt arbete eller förändring och lyfta fram vad vi ser som betydelsefullt när det gäller förutsättningar för en medelsanvändning i linje med satsningens intentioner.

Samtliga huvudmän har under intervjuer beskrivit att satsningen varit positiv, inte minst för enskilda elever. Det har dock som regel rört sig om subjektiva uttalanden, som mer byggt på känslor och upplevelser än konkreta mätningar. När frågan om ökad måluppfyllelse ställdes i enkäten var huvudmännen också mer nyanserade. Medan 88 procent svarade att den statliga satsningen inneburit ett bra stöd för arbetet med ökad måluppfyllelse, svarade endast 59 procent att ett ökat antal elever i år 1-3 faktiskt kommer att nå målen. Det betyder att 40 procent antingen var osäkra på eller inte alls ansåg att satsningen kommer att resultera i någon ökad måluppfyllelse.

Frågor ställdes också gällande hur *viktiga* medlen varit för huvudmännen och vilka *effekter* man bedömt att satsningen får på kort och lång sikt i förhållande till respektive användningsområde. För de flesta användningsområden anser huvudmännen att gjorda satsningar inte hade varit möjliga utan de statliga medlen. När det gäller kompetenshöjande insatser avseende IUP anger emellertid 25 procent att även om satsningen utgjort ett bra stöd för arbetet, så hade satsningarna varit möjliga utan medel. På frågan om medlen lett till någon förändring i arbetsätt konstateras utifrån såväl kvalitativa som kvantitativa undersökningar att svaret är nej. Intervjuundersökningarna visar att det handlar om breddningar, förlängningar och fördjupningar. Enkätundersökningen visar att medel främst gått till förstärkningsarbete och att det viktigaste i valet av inriktning på insatserna har varit samstämmigheten med den enskilda verksamheten.

Resultaten från 2008 års undersökningsomgång visade att satsningens effekter tycktes bero på i vilka lokala kontexter de statliga medlen landade. Därför fördjupades studierna av hur organisationen för att hantera satsningen byggts upp hos olika huvudmän. Det framgick tydligt att somliga huvudmän, oavsett storlek, har en bättre beredskap än andra att klara såväl ansökningar, som genomförande och uppföljningar. När det gäller storlek konstaterades också en likhet mellan små kommuner och många fristående skolor i det att ansvaret för satsningarna landar mer direkt på rektorerna. Att stora kommuner har möjlighet att bygga upp förvaltningsorganisationer för omhändertagande av medlen betyder inte att alla lyckas väl i detta. I ett fall kunde kommunen inte svara på vart medlen gått. Det blev mot bakgrund av detta omöjligt att svara på följdfrågan, om satsningarna lett till önskade effekter.

Betydelsen av skillnader mellan olika kontexter redovisades under effekter, men kopplar också tillbaka till frågan om de inledande iakttagelserna gällande storlekens betydelse och till av-

slutande frågor om styrningens effektivitet. En betydelsefull förutsättning för att hantera bidraget tycks sammantaget vara i vilken grad huvudmannen har en *beredskap* att ta emot och sätta igång arbetet. Om en huvudman har stor beredskap betyder det oftast att man har en organisation med tydliga mål, prioriteringar och ansvarsområden samt i de större huvudmannens fall olika stödfunktioner som kan svara för service till verksamheterna. Mindre eller liten beredskap kan betyda att man saknar någon av dessa delar eller att en del inte är tillräckligt utvecklad. I beredskap ryms också förmågan att gå från iakttagelse av att satsning finns till konkret ansökan och genomförande. Det går också att tala om olika långa startsträckor. Den identifierade olikheten vad gäller beredskap framträder som ett avgörande kriterium för huruvida satsningen kan omvandlas till konkreta elevresultat och är värd att undersöka ytterligare.

### ***5.3 Styrning och administration***

I det avslutande empirikapitlet besvarades frågan om hur Skolverket skötte administrationen av statsbidraget. När huvudmännen bedömde Skolverkets insats angav till att börja med så gott som samtliga att de fått information från Skolverket om att satsningen fanns och gick att söka. Frågan ur ett bredare perspektiv är givetvis om de som inte sökt medel också hade nåtts av denna information. Det vore över huvud taget intressant med uppföljningsstudier av dessa huvudmän. Bland dem som nu undersökts är alla nöjda eller mycket nöjda med såväl information som administration och uppföljning. Mest nöjda är de med administrationen, även om några i fristående kommentarer nämner att det funnits en viss otydlighet när det gäller till vad medel får användas. Några har också varit osäkra på hur redovisningarna skulle göras. Huvudmännen är med andra ord nöjda med Skolverkets insats. Vad som är mer osäkert är om Skolverket kunnat ha en mer aktiv roll för att strama upp de närmast obefintliga ramarna för satsningarna. Som Skolverket nu agerat har man valt att inte sätta upp några tydligare kriterier för vad medel får användas till och inte heller stadga upp medelsredovisningen till att bli mer enhetlig. Detta får konsekvenser både för vad som beviljas medel och för hur väl det blir möjligt att göra utvärderingar.

Frågan om Skolverkets administration svarar för en mindre del av kapitlet. Merparten behandlar frågan om hur effektiv och ändamålsenlig denna form av styrning är, genom de åtgärder förordningen förordar, för att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Det finns ett antal faktorer som tyder på att styrningen inte är så effektiv som den kunnat vara. Till att börja med var tiden mellan introduktionen och satsningens första omgång alldeles för kort. Inte minst när det gäller satsningar på personalinvolverande insatser krävs tid för förberedelser, annars är risken att medlen inte utnyttjas alls eller går till hastigt beslutade läromedelsinköp.

Ett annat område där det finns anledning att fundera igenom styrningens effektivitet gäller inriktningen att alla ska erbjudas medel enligt proportionerlig tilldelning. För små huvudmän finns en brytpunkt när det blir meningsfullt att över huvud taget ta del av satsningen. Den punkten verkar ligga runt 10 000 kronor. Mot bakgrund av att även dessa huvudmän behöver arbeta med ökad måluppfyllelse måste frågan bli hur en mer effektiv styrning kan se ut i dessa



delar. Att satsningen inte tar hänsyn till lokala olikheter är ett av utvärderingens viktigaste resultat.

Ett tredje område som lyfts fram är styrningen genom åldersinriktning och betoning på vissa elevgrupper. Trots att 6-åringarna ligger utanför satsningen har en dryg tredjedel satsat medel på denna åldersgrupp. Det kan därför finnas anledning att fundera igenom om inriktningen på år 1-3 är mest ändamålsenlig. Det samma gäller inriktningen på att stärka arbetet med basfärdigheter. Tolkningen av detta verkar bli olika i olika ämnen. Medan läs- och skriv inriktar satsningarna på de elever som riskerar att inte nå målen verkar satsningar i matematik riktas mer mot alla. Detta väcker också frågan om det finns bättre och sämre satsningar för att nå ökad måluppfyllelse. Det kan också diskuteras huruvida det är arbetet med basfärdigheter som är det som behöver stärkas, eller om det kan gälla andra ämnen eller aspekter i förhållande till skolornas arbete.

Ett fjärde område som det finns anledning att problematisera är styrning genom kategoriindelning. Som satsningen nu är utformad är inramningen för de flesta kategorierna väldigt vag. Det betyder att effekten kan bli att de åtgärder som huvudmännen vidtar ligger i linje med det arbete som redan pågår. Det rör sig då om en styrning som syftar till bekräftelse. Någon förändring kommer i sådana fall aldrig till stånd. Om det är förändring som är önskvärt kan det finnas anledning för staten att styra medlen mer specifikt.

Att ha med en övrigt-kategori har, som tidigare nämnts, visat sig vara helt överflödigt. Den skapar endast onödiga gråzoner för huvudmännen. I detta sammanhang går det också att identifiera ett femte område som handlar om att medan staten i princip bedriver ”noll-styrning” vad gäller medelsanvändningen till läsa-skriva-räkna-delarna, så bedrivs dubbelstyrning vad gäller IUP. Det ligger nära till hands att göra bedömningen att arbetet med *en* förordning skulle gynnas av att extra medel tillkommer genom en *annan* förordning. Så har dock inte varit fallet. Som tidigare nämnts är IUP den delen av satsningen där huvudmännen både använt minst medel och också kunnat avvara dessa mest. Det betyder dock inte att de satsningar som gjorts bedömt som meningslösa, tvärtom.

Slutligen har vi också uppmärksammat att satsningar som denna innebär att ekonomiska medel kommer i rörelse. Det betyder i sin tur att det uppstår en marknad dit olika aktörer söker sig för att sälja såväl varor som tjänster. Så är det alltid, men när medelsanvändningen närmast är fri och också inrymmer möjligheter att köpa läromedel måste det ifrågasättas om detta är den mest effektiva styrningen för att uppnå målen för satsningen. Nedan diskuteras mer djupgående om det verkligen inte spelar någon roll för staten vem som anställs, vad som köps in och i vilken form fortbildning bedrivs.

#### ***5.4 Kommentarer i förhållande till medelsanvändning, effekter och effektivitet***

I denna avslutande del fördjupas diskussionerna i förhållande till de iakttagelser som gjorts. Här uppmärksammas också frågor som det kan finnas anledning att beakta vid kommande utvärderingar.

En första fråga som kan ställas i förhållande till resultaten är huruvida alla *personalförstärkningsatsningar* är lika relevanta för att öka måluppfyllelsen. Vad menas egentligen med personalförstärkande åtgärder för att stärka basfärdigheterna? Räcker det att anställa någon, oavsett benämning och utbildning, eller har det betydelse att det t.ex. är en specialpedagog som anställs? Resultaten visar att det är de fristående huvudmännen som använder den mer allmänna benämningen på sina tjänster. Eftersom fristående skolor generellt har en lägre andel utbildade lärare vore det extra intressant att studera hur dessa allmänt benämnda satsningar tar gestalt. Används medlen endast som en förstärkning i antal eller som förstärkning i kompetens? Ytterst handlar det om huruvida satsningen bygger på gedigna underlag när det gäller vad som bäst gynnar arbetet med basämnen. Långsiktig forskning måste alltid kopplas till satsningar för att kunna se vilken slags insatser som har bäst effekt.

Både kommunala och fristående huvudmän rapporterar att de använt medel till specialpedagogiska satsningar. Detta innebär en mer specifik inriktning på personalförstärkningen. Specialpedagoger används också oftare av de fristående huvudmännen. Även här finns det anledning att gå bakom begrepps användningen. Menar huvudmännen samma sak med specialpedagoger och spelar skillnader någon roll i fråga om vad personalförstärkningarna syftar till? En liknande fråga kan ställas när gäller resultatet att det rör sig om delfinansieringar av tjänster. Har medelsanvändningen med detta endast gått till en ökad måluppfyllelse för vissa elever under en kort tid och därmed kan betraktas som tillfälliga effekter, eller leder satsningen också till mer bestående effekter. Huvudmännen gör den bedömningen, men mätningar behövs för att fastställa sambanden.

Det finns också anledning att fundera över huruvida satsningen på *kompetenshöjning* egentligen kommer att resultera i ökad kompetens, eller om den potentiella kompetensutvecklingen kommer att stå i bokhyllor på skolor. Det är en anmärkningsvärt hög andel som gått till inköp av litteratur och huvudmännen bekräftar också i enkäten att man tänker sig att fortbildningen till del ska ske genom självstudier. Vilken garanti har staten därmed för att en reell kompetensutveckling kommer till stånd? Av den kompetensutveckling som ägt rum i form av studiedagar och utbildningar måste också den tidigare skillnaden mellan huvudmännens storlek noteras. Det är tydligt att större kommuner och huvudmän har andra förutsättningar att organisera sina fortbildningsatsningar. En fråga som behöver undersökas vidare är också om det interna arbetet har högre eller lägre kvalitet jämfört med de externa satsningarna.

Som utvärderare har vi mer än en gång ställt oss frågan om den öppna *läromedelskategorin* är styrningseffektiv. Spelar det någon roll i förhållande till förordningens intentioner vilka läromedel som huvudmännen satsar på? Bygger inköpen verkligen på tydliga diagnoser eller problemanalyser som gör att de kan motiveras? Kommer satsningen vidare att göra en reell skillnad vad gäller elevernas måluppfyllelse, eller blev den bara ett tillfälle fylla gamla materialhål (t.ex. vad gäller klassuppsättningar av läseböcker) och handla ”drömvaror”, utan reflektion om hur de nya medlen kommer att göra faktisk skillnad? Det är väldigt tydligt vilka som är de pedagogiska ”innevarorna”. Att huvudmännen hänvisar till forskning i sitt urval måste t.ex. diskuteras utifrån huruvida de nöjer sig med att ett läromedel säljs med argumentationen att det finns forskning bakom (t.ex. Robomemo) eller om de verkligen satt sig in i den forskning

som finns. Och ytterst: Att satsningen inneburit en skillnad för enskilda elever, som t.ex. fått sin egen daispelare, är otvetydigt så, men hur bestående blir effekterna på systemnivå?

Kategorin *övrigt* är besynnerlig. I en satsning som närmast är icke styrd har man också valt att inrätta en möjlighet att använda medlen till i princip vad som helst. Att så få satsningar inom kategorin har någon annan inriktning än den som finns inom övriga kategorier markerar dess överflödighet. Om man från statens sida med medvetna gråzoner ville öppna upp för huvudmännen att påverka utfallet av satsningen i riktningar som staten själv inte kunde identifiera visar resultaten att så inte skett. Kategorin hade således inte behövts.

Avslutningsvis ska två mer övergripande kommentarer tilläggas. Den ena handlar om det som tidigare uppmärksammats som olikheter mellan huvudmännen. Den andra handlar om skillnader mellan olika basämnen.

En satsning som bjuder in alla aktörer att få utnyttja medel till kärnverksamheten, utan närmare krav på vad som ska göras, får konsekvensen att medel går till allt möjligt. De flesta vill utnyttja sin beskärda del, även om vi sett och återkommer till att bidragstilldelningen genom sin proportionerlighet i förhållande till storlek påverkar satsningens nyttjandegrad. Det är mot bakgrund av detta som det blir viktigt att fördjupa betydelsen av att den statliga satsningen landar i lokala kontexter, som ser väldigt olika ut. Skulle staten kunna utforma en satsning i medvetenhet om olikheternas betydelse och därmed kunna undvika vissa fallgropar?

Ett alternativ vore om staten arbetade med någon form av stöttning för att hjälpa mindre huvudmän att hantera medlen. Ett alternativ vore t.ex. att uppmuntra gränsöverskridande samarbeten. Gränsöverskridanden kan dels gälla mindre kommuner som samverkar med varandra eller mellan stora och mindre kommuner, dels gälla samverkan mellan kommuner och fristående skolor belägna i samma kommun. Det verkar i dag föreligga en skillnad beroende på i vilken kommun de fristående skolorna ligger. I vissa kommuner bjuder kommunen in de fristående att delta i t.ex. fortbildningsinsatser, medan andra har mer strikta gränser mellan huvudmännen. Det kommunala förhållningssättet till fristående skolor tycks på detta sätt spela roll för hur de statliga medlen används på mest effektiva sätt. Ett annat alternativ vore att göra riktade ekonomiska satsningar endast till de mindre huvudmännen just för att stärka dessa funktioner. Genom en mer medveten styrning kan staten påverka förutsättningarna för att satsningen ska bli effektiv.

Avslutningsvis anser vi att det måste ifrågasättas om innevarande satsning verkligen är en satsning på läsa-skriva-räkna. Till att börja med inrymmer den ytterligare en kategori, IUP, som förvirrar vad gäller helheten på satsningen. Av resultaten framgår därtill att det görs fler satsningar på läs- och skrivsidan än på räknesidan. Att behoven kan variera lokalt och att huvudmännen själva bäst kan bedöma var förstärkningarna behövs är en rimlig utgångspunkt. Men när utvärderingen som helhet visar att huvudmännen tycks göra likartade bedömningar, att det är i läsning och skrivning som elevernas måluppfyllelse brister mest, och där t.ex. personalförstärkning huvudsakligen behöver göras, måste medelsanvändningen stämmas av mot alla de rapporter som visar på bristande måluppfyllelse i matematik. Resultaten väcker ett

antal frågor. Har satsningarna verkligen gått till en förstärkning av arbetet med *alla* basfärdigheter, alternativt är snedfördelningen rimlig? Följdfrågan blir: Spelar det staten någon roll att huvudmännen väljer att prioritera svenskämnet före matematikämnet? Och slutligen, *om* det gör det, bör staten då också i utformningen av förordningar i framtiden kräva balans mellan huvudmännens satsningar, alternativt skilja mellan satsningar i olika ämnen?

### ***5.5 Avslutande rekommendationer***

En av slutsatserna blir att staten står inför ett ställningstagande. Antingen står man fast vid en oprecis styrning av satsningar som denna och gör det i medvetenhet om att man då smörjer det lokala arbetet med den inriktning som arbetet redan har. Man skulle kunna tala i termer av tilltro till lokal kompetens. Eller så vill staten med sina satsningar åstadkomma en förstärkning eller utveckling av olika områden, t.ex. specialundervisning, och då måste satsningarna också bli mer styrda. Särskilt gäller detta om man vill åstadkomma förändring.

Vi har pekat på att det uppdrag vi haft inte omfattade en analys av effekter vad gäller elevernas kunskaper. Vår rekommendation är därför att Skolverket bör genomföra en mer omfattande utvärdering. En satsning som totalt kommer att omfatta 1,5 miljarder kronor borde innesluta en omfattande utvärdering. En procent av kostnaderna borde allokeras till en utvärdering. En sådan utvärdering skulle i detalj studera hur problem diagnostiserats och hur elevernas resultat förändrats. Detta är en viktig investering i det att nya satsningar kan bygga på kunskap om implementeringens villkor.

Redan nu kan vi se att satsningar av denna omfattning, när de genomförs, bör villkoras av Skolverket genom att huvudmännen får ange hur man kommer att analysera problem vis-á-vis de åtgärder som kommer att vidtas.

## Referenser

Andersson, S. & Skott, P. (2010). *Utvärdering av Läsa-skriva-räkna satsningen*. Delrapport gällande 2008. Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.

Dahllöf, U. (1967). *Skoldifferentiering och undervisningsförlopp*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Ekberg, E. (2010). *Utvärdering av Nationellt centrum för språk, läs- och skrivutveckling*. Skolverket: Enheten för Resultatutvärdering.

Förordning (2008:754) om statsbidrag för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Utbildningsdepartementet. 2008.

Kilborn, W. & Lundgren, U.P. (1974). *Försök med friare resursanvändning*. Göteborg: Pedagogiska institutionen, Göteborgs universitet.

Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*. (Educational Reforms and Political Governing). Stockholm: HLS förlag.

Lundgren, U.P. (1978). *Using Evaluation to Monitor Educational Change*. San Fransisco: Jossey-Bass Inc. Publishers, 1978. (New directions for program evaluation 3, 1978).

Lundgren, U.P. (1995). *Att organisera omvärlden. En introduktion till läroplansteori*. Stockholm: Liber.

Lundgren, U.P.(2007). "Curriculum Theory Revisted – The Swedish Case". In Forsberg, E.: *Curriculum Theory Revisited*. Uppsala: Research Report No 10, Studies in Educational Policy and Educational Philosophy, Department of education, Uppsala University.

Lundgren, U.P. (2009). "Evaluation and educational policy making" in Ryan, K. E., & Cousins, J. B. (Eds.). *Sage international handbook on educational evaluation*. Thousand Oaks: Sage. 2009.

Löwing, M. & Frisk, S. (2010). *Bedömning som grund för kvalitet i matematikundervisningen*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Karlsohn, T. (2009). *Teknik – Retorik – Kritik . Om IT-bubblan och datoriseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Carlssons förlag.

Målbeskrivningar för Waldorfskolor. *En väg till Frihet*. Målbeskrivningar för waldorfpedagogiken. Skolår 1-9. Enskilda ämnen. (4:e upplaga, 2007).

Redovisning av uppdraget att bedöma verksamheters och huvudmäns utvecklingsbehov avseende IT-användningen inom förskola, skola och vuxenutbildning samt ge förslag på insatser (U2008/8180/S) Dnr 84-2008:3780.

Redovisning av uppdrag till Statens skolverk angående mål och nationella prov i årskurs 3 (U 2007/4558/S) Dnr 2007:02486)

*Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner. En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete ett år efter reformen.* Skolverket, rapport 340.

Statsbidraget för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Information från Skolverket. PM 2008-09-24. Dnr: 2008:2896.

Statsbidraget för åtgärder som syftar till att stärka arbetet med basfärdigheterna läsa, skriva och räkna: ansökan 2010 och uppföljning 2009. Skolverket. PM. 2010-05-06. Dnr: 2010:128.

Utbildningsinspektion i den fristående grundskolan Kristofferskolan i Stockholm. Beslut. Skolrapport. Inspektionsrapport från Skolverket 2007:53.

Utvärdering gällande Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM) genomförd av Nationellt Videcenter för Matematikdidaktik (Navimat) i Köpenhamn på uppdrag av Skolverket (<http://www.skolverket.se/sb/d/2129/a/11992>)

Utvärdering gällande Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM) genomförd av universitetslektor Anders Tengstrand vid Linnéuniversitetet i Växjö på uppdrag av NCM (<http://matematikutvecklare.ncm.gu.se/media/nywebb/matematikutvecklare/utvarderingar/tengstrand.pdf>)

*Utvärdering av implementeringen av IUP med skriftliga omdömen* (januari 2010). Ingår i redovisning av uppdraget om Implementeringsinsatser rörande en förändrad individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen ([www.skolverket.se/sb/d/1590](http://www.skolverket.se/sb/d/1590)).

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

*Att kommentarerna skulle analyseras för att få en generell bild av helhetsanvändningen av medlen var en given utgångspunkt för uppdraget. 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 det första året 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 långt 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 över-

gripande 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 direkta frågor, t.ex. vilka läromedel som köpts in, 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 databasen praktiken nyanseras och 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 cirkavärden, 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 databasanalysen. 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 analyserna av databasen skulle kompletteras med intervjuer var också en given utgångspunkt från uppdragsgivaren. 2008 gjordes urvalet 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



ra 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 baserades på generella tendenser som blivit synliga i materialet eller som inrymde 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. 2009 valdes huvudmännen utifrån möjligheten att göra jämförelser mellan olika slags kontexter. Därför besöktes fyra kommuner; en mycket stor, två mellanstora och en liten kommun. De tre fristående skolor som besöktes var en koncern, en waldorff-skola och en liten fristående skola.

I uppföljningarna hade huvudmännen angett kontaktpersoner för satsningarna. I ett första skede togs kontakt med dessa, där bakgrunden och syftet med utvärderingen presenterades. Under samtalen presenterades mer exakta önskemål gällande respektive huvudman. Responsen från så gott som samtliga huvudmän var 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 något fall var t.ex. samtliga informanter närvarande vid ett och samma möte, medan andra delade upp besöket så att vi träffade olika aktörer.

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, som tidigare nämnts, 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 och studiebesöken gjort det möjligt att följa den statliga satsningen ända ut i enskilda klassrum.

Efter genomförda intervjuer med vissa av de huvudmän som sökt och fått medel för år 2008 och 2009 fanns ett behov i utvärderingen av att få vissa frågor besvarade av en större huvudmannagrupp. Utifrån de av huvudmännen inskickade uppföljningar om medelsanvändningen för samma år uppstod också vissa nya frågor samt ett behov av att säkerställa tolkningarna av vad dessa sammanställningar visade. Till detta saknades också ett brett underlag för hur huvudmännen uppfattat satsningen, satsningens grad av styrning och krav. En enkät utformades därför till de huvudmän som sökt och fått medel för 2009 och/eller 2010.

### *Webbenkät*

Datautrymme, konstruktions- och administrativa verktyg hyrdes via ett utomstående företag specialiserat på elektroniska enkäter. Enkäten utformades till ett svarsformulär som kunde besvaras av respondenterna via en webbläsare. En länk till denna enkät bifogades i utskick till huvudmännen via e-post. Denna distributionsform valdes till att börja med utifrån att huvudmännens e-postadresser redan fanns tillgängliga i de av Skolverket sammanställda kalkylbladen för uppföljning av huvudmännens medelsanvändning. En annan anledning och stor fördel var att administrationen kring utskick av påminnelser och kontroll av svarsfrekvens kunde skötas mycket enkelt via ett webbgränssnitt. Efter enkäten avslutats kunde sedan svarsdata importeras direkt till anpassade program för vidare analys (SPSS, Excel etc.).

En nackdel med denna distributionsform var att ett flertal e-postadresser blivit felaktigt inskrivna i kalkylbladen. En del av adresserna innehöll för en e-postadress ej giltiga tecken som t.ex. mellanslag och kommatecken. I ett antal fall fanns också siffran 2 på platsen för @-symbolen. I jämförelse med ett utskick via ordinarie post kräver ett elektroniskt utskick en fullständigt korrekt adress för att nå hela vägen fram till respondenten. En annan nackdel för utskick denna väg är att e-postadressen i de flesta fall knyts till personer och inte till funktioner. I de fall personer slutat, har semester etc. och ingen hänvisning till annan mottagare getts i form av autosvar har enkäten inte nått huvudmännen i samband med utskicket. I de fall där autosvar erhöles följde ett arbete med att söka upp ersättaren, samt kontrollera att inte den som slutat ändå svarat på enkäten.

Ett första utskick genomfördes i början av juni 2010, med en första påminnelse efter två veckor. En andra påminnelse gick sedan ut efter ytterligare två veckor. Ingen ytterligare påminnelse gjordes efter detta.

### *Urval och bortfall*

Som urvalsram för enkäten användes de kalkylblad där Skolverket sammanställt huvudmännens återrapporterade uppföljning av de statliga medlen. Av det totala antalet huvudmän som fått medel för 2010 (756 stycken) kunde det konstateras giltiga e-postadresser till 722 stycken. Från beviljade ansökningar från 2009 kunde sedan ytterligare 55 stycken fristående huvudmän läggas till som unika (vid jämförelse av skolnamn och personnamn) varav det totala antalet

utskick i en första omgång blev 794. Av dessa returnerades 17 som icke nåbara eller upptäcktes som dubblett.

Det totala antal utskick med möjlig mottagare har därav beräknats till **777 st**. Av dessa besvarades **719** enkäter, vilket ger en svarsfrekvens på **93 procent**. Tabell 1 visar också hur detta fördelas för olika skolformer. Observera att denna indelning av skolformer inrymmer en problematik så tillvida att statliga skolor, som specialskolor och sameskolan i egentlig mening inte ingår i någon av dessa kategorier, men ändå skulle svara på enkäten. Detta orsakade ett bortfall, vilket beskrivs mer i den senare delen av denna text. Ytterligare ett fåtal respondenter svarade inte då de blandade samman denna enkät med den årliga uppföljningen och insett detta först då svartiden gått ut.

Tabell 16. *Antal utskickade samt besvarade enkäter - totalt samt per huvudmannagrupp*

	Utskickade	Besvarade	
		Antal	Andel
Kommunala	261	256	98%
Fristående	495	446	90%
Sv.Skola utl.	21	17	81%
Totalt	777	719	93%

### ***Bortfallets påverkan på analysen***

Trots den relativt höga svarsfrekvensen är det värt att kommentera bortfallet. En risk är alltid att de som inte svarat skiljer sig på ett markant sätt i uppfattningen i förhållande till dem som svarat. Vi tror inte att så är fallet. Vi bygger denna uppfattning på det faktum att den indelning i olika kategorier som gjordes (kommunstorlek, elevantal, medelsram etc.) inte uppvisade några större skillnader vad gäller enkätsvaren. Den mycket unisona uppfattningen mellan de i enkäten gjorda kategorierna är i sig ganska anmärkningsvärd och kommenteras i analysen. Då bortfallet inte heller representerar en enhetlig kategori torde således risken att en viss parameter påverkat bortfallet (t.ex. medelsram) vara mycket liten. Vi ser därför att vår analys utifrån enkäten skulle vara densamma även om dessa informanter hade svarat.

### ***Enkätkonstruktion***

Som utgångspunkt för konstruktionen av enkäten användes de olika kategorier som utformats av Skolverket för huvudmännens ansökan och återrapportering av medel:

- Personalförstärkningar
- Kompetenshöjande insatser
- Läromedel
- Kompetenshöjande insatser om IUP med skriftliga omdömen

Ytterligare en kategori *Övriga stöd- och utvecklingsinsatser* fanns tillgänglig för huvudmännen att söka medel för. I enkäten användes dock inte denna kategori eftersom det i återrapporteringen framgick att det man sökt och utnyttjat medel för inom denna kategori i stor utsträckning kunde placeras inom någon av de fyra andra kategorierna.

Förutom att ovanstående kategorier utgjorde olika avsnitt i enkäten kompletterades den med ett inledande avsnitt där vissa kategorifrågor ställdes (verksamhetsform, befolkningensmängd, tilldelade rambelopp och antal elever). Sist i enkäten fanns även ett avsnitt med frågor av

övergripande karaktär vad gällde upplevelsen av den statliga satsningen, om egna utvärderingar gjorts etc. Sammantaget kompletterades därmed enkäten med ytterligare två avsnitt:

- Bakgrundsfrågor
- Övergripande frågor

Enkäten innehöll således sex olika avsnitt och innehöll totalt 61 frågor. Nedan följer övergripande resonemang enkätens utformning och frågekonstruktion.

### **Övergripande om enkätens utformning**

I relation till de olika avsnitten ska först en teknisk lösning i enkäten kommenteras. En möjlighet i denna form av enkät är att vissa frågor kan göras obligatoriska, dvs. kräva att informanten ger svar. För varje avsnitt som behandlade medel inom olika områden ställdes just en sådan obligatorisk fråga; om man sökt medel inom visst område eller ej. Först om man svarade 'Ja' fanns möjlighet att besvara frågor inom denna kategori. Denna konstruktion gjordes för att man inte skulle få en överrepresentation av svar inom vissa områden. Hade man inte sökt medel inom denna kategori var man också hänvisad till att svara 'Nej' för att komma vidare i enkäten. Denna lösning upplevdes dock från ett användarperspektiv som mycket begränsande och krånglig. Med denna lösning fanns nämligen inget sätt att få en övergripande känsla för enkätens helhet och dessutom blev enkäten tvungen att besvaras i den ordning som konstruktören utformat enkäten. Då mottagaren av enkäten ofta var samordnare och inte nödvändigtvis den som implementerat satsningen blev denna lösning olycklig. I detta sammanhang ska också nämnas att vi inte haft möjlighet att kontrollera vem som besvarat enkäten.

För frågor inom de olika kategorierna användes övergripande frågeställningen om i vilken *utsträckning* man använt medel för enkätens påståenden. Svartalternativen sattes till *Mycket liten, Liten, Stor* respektive *Mycket stor*. Något alternativ mellan dessa angavs inte (t.ex. varken stor eller liten). För varje fråga fanns dock alternativet "Ej aktuellt". Avsikten med ett jämnt antal alternativ var att undvika ett mittalternativ och på så sätt fordra ett ställningstagande. Så långt det gick bestod dessutom varje fråga av delfrågor, eller alternativ vilka skulle fungera som jämförelser. När frågan ställdes om i vilken grad medel för personalförstärkningar använts till att *nyrekrytera*, ställdes samtidigt frågan om i vilken grad man använt medel för att *utöka befintliga tjänsteunderlag*. När frågan ställdes om i vilken grad medel använts för att *initiera nytt arbete* ställdes samtidigt frågan om i vilken grad medel använts för att *förstärka ett pågående arbete*.

För samtliga avsnitt om medelsanvändning ställdes också frågan om den verksamhet som genomförts hade varit möjlig utan statliga medel. Denna fråga utformades som ett påstående (t.ex. *Genomförda personalförstärkningar hade varit möjliga utan statliga medel*). Dessa påståenden hade fyra svartalternativ; *Instämmer inte alls, Instämmer i låg grad, Instämmer i hög grad* respektive *Instämmer helt*. Till detta fanns också alternativet "Vet ej".

För dessa avsnitt följde även ett påstående om att medel som utnyttjats medför positiva effekter 1) *Omgående*, och 2) *På längre sikt*. Även dessa påståenden följdes av fyra olika *instämmer-* alternativ.

Endast ett fåtal öppna frågor konstruerades eftersom utgångspunkten för enkäten var att komplettera informationen från tidigare intervjuer och huvudmännens inskickade uppföljningskommentarer. Flera frågor i enkäten ställdes för att på nytt kunna kategorisera Skolverkets underlag från huvudmännens inrapportering och genomförda intervjuer. Istället för att enbart utgå från huvudmännens olika benämningar i uppföljningen och sedan placera dessa i olika kategorier, konstruerades i enkäten olika kategorier utifrån huvudmännens beskrivningar. Som exempel har huvudmännen inrapporterat att en mångfald läromedel inköpts via de ansökta medlen. Utifrån huvudmännens olika beskrivningar konstruerades kategorier av läromedel för enkäten, vilken sedan huvudmännen på nytt svarat på. Enkäten har här använts som ett försök att kategorisera användningen av medel inom olika områden.

### **Bakgrundsfrågor**

Som en första del i enkäten fanns frågor vilka skulle fungera som hjälp för att konstruera jämförande kategorier i relation till enkätens efterföljande avsnitt. En första fråga gällde huvudmännens verksamhetsform där alternativen var Kommunal, Fristående respektive Svensk skola i utlandet. Frågor om tilldelat rambelopp, samt antal elever i verksamheten ställdes för att vid senare tillfälle kunna fungera som jämförelsepunkter vad gäller satsningen. För Kommunala och Fristående skolor följde också frågor om kommunkaraktär (Större stad, Krans-, förorts- pendlingskommun, Mindre stad etc.).

Det är av vikt att kommentera att kategorierna i stora drag fungerade väl som utgångspunkter men att det när det gäller verksamhetsform inte var heltäckande. För statliga verksamheter som specialskolor och sameskolan fanns det redan vid denna första fråga inget svarsalternativ. Ett flertal av dessa skolor hörde också av sig och påpekade detta. Vårt förslag till dem var att markera sig som Fristående, men samtidigt kommentera detta i enkätens sista öppna fråga. Att enkäten enbart innehöll tre kategorier, där varken sameskolan eller de statliga skolorna fanns med är olyckligt, och blev speciellt tydlig då den kom som första fråga. Då dessa huvudmän är ett fåtal hade åtminstone en fjärde kategori varit på sin plats. Av de skolor som hörde av sig valde dock alla utom en att svara på enkäten.

### **Övergripande frågor**

Sist i enkäten ställdes frågor av övergripande art. Dessa berörde t.ex. Skolverkets hantering (administration, information och uppföljning) vad gäller den statliga satsningen, om och i vilken grad utvärderingar genomförs av verksamheten, hur satsningen upplevts (styrningsgrad, ansökningskrav och medelsram) och om man anser att satsningen fungerat väl för en ökad måluppfyllelse.

### **Övergripande brister i enkäten**

Enkäten skickades med tanke på efterbearbetning ut redan i juni 2010. I relation till vald tidpunkt finns det två punkter att kommentera.

- Många respondenter kommenterade tidpunkten som illa vald. För respondenterna medförde tidpunkten för utskicket en känsla av att svara under stress. Att skicka ut enkäten nära tiden för skolavslutning var också något som diskuterades före utskick. Vi ansåg dock att alternativet, ett utskick tidig höst – nära tiden för skolstart - skulle medfört en liknande situation och att den tidigare i så fall var att föredra. Trots tidpunkten blev svarsfrekvensen mycket hög.
- Det är viktigt att påpeka att eftersom många var nytilkomna användare hade de i mycket varierande grad genomfört satsningarna. Genom e-postkorrespondens med dem som kommenterade detta bad vi dem att svara på de frågor som gällde den planerade användningen men bortse från frågor som berörde satsningens effekter.

Ytterligare en övergripande brist ligger i att enkäten följde samma indelning av respondenter som gällde vid ansökan och uppföljning till Skolverket. För kommuner har detta alltid gällt huvudmannanivå. Detta innebar ett omfattande merarbete för de kommuner som har decentraliserade organisationer med stadsdelar.

*Figur 1.* Modell för analys av styrningens effektivitet

*Figur 2.* Satsning och utvärdering över tid

*Figur 3.* Andel huvudmän som nyttjat medel för personalförstärkningar 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

*Figur 4.* Andel huvudmän som nyttjat medel för kompetenshöjande insatser 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

*Figur 5.* Andel huvudmän som köpt läromedel 2008, 2009 samt andel som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

*Figur 6.* Andel huvudmän som nyttjat kategorin IUP 2008, 2009 samt som i enkät 2010 uppger att de nyttjat medel

*Figur 7.* Benämningar för genomförda personalförstärkningar

*Figur 8.* Inriktning på kompetenshöjande insatser

*Figur 9.* Andel som prioriterat olika områden gällande kompetenshöjande insatser

*Figur 10.* Andel som prioriterat olika områden gällande läromedel

*Figur 11.* Huvudmännens kriterier för val av läromedel

*Figur 12.* Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen varit möjligt att genomföra utan de statliga medlen

*Figur 13.* Andel huvudmän som anser att satsningen varit ett bra stöd för att stärka arbetet med IUP

*Figur 14.* Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen får positiva effekter omgående

*Figur 15.* Andel av huvudmännen som i förhållande till respektive medelskategori bedömer att satsningen får positiva effekter på längre sikt

*Figur 16.* Andel av huvudmännen som utvärderat satsningen lokalt

*Figur 17.* Kriterier för medelsanvändning avseende kompetenshöjande insatser

*Figur 18.* Huvudmännens informationskällor avseende satsningen

Tabell 1. *Antal och andel huvudmän som nyttjat medel inom olika kategorier*

Tabell 2. *Huvudmännens nyttjandegrad av olika kategorier*

Tabell 3. *Grad av specialpedagogisk inriktning inom genomförda personalförstärkningar*

Tabell 4. *Kompetensutvecklingsinsatser fördelat på ansvarig aktör*

Tabell 5. *Inriktning på inköpta läromedel*

Tabell 6. *Inriktning på arbete med IUP*

Tabell 7. *Kompetensutvecklingsinsatser gällande IUP fördelat på ansvarig aktör*

Tabell 8. *Andel huvudmän som anger att personalförstärkande insatser riktats mot elever respektive lärare*

Tabell 9. *Satsningens inriktning på olika åldersgrupper*

Tabell 10. *Satsningens betydelse för måluppfyllelse*

Tabell 11. *Medelsutnyttjande inom personalförstärkningskategorin*

Tabell 12. *Andel huvudmän som inom IUP använt medel till nytt arbete respektive förstärkning av tidigare*

Tabell 13. *Andel huvudmän som anser sig ha kompetens att söka, genomföra och utvärdera satsningen*

Tabell 14. *Huvudmännens uppfattning om Skolverket*

Tabell 15. *Huvudmännens uppfattning avseende tilldelning, styrning och administration*

Tabell 16. *Antal utskickade samt besvarade enkäter - totalt samt per huvudmannagrupp*