

Utvärdering av lågstadiesatsningen

Sweco Society

Dokumentdatum: 2018-02-20

Diarienummer: 2016:1792

Lågstadiesatsningen

SWECOS UTVÄRDERING



Innehåll

1.Inledning.....	3
1.1 Uppdraget.....	3
1.2 Avgränsning.....	4
1.3 Metod	4
1.3.1 Urval	5
1.3.2 Intervjustudien	5
1.3.3 Enkätstudien	5
2.Lågstadiesatsningen	6
3.Resultat	7
3.1Ambitionerna och motiven till att söka statsbidraget.....	7
3.2Fördelning och implementering av statsbidraget.....	9
3.3Resultatet av statsbidraget	12
3.4 Huvudmän som inte har tagit del av statsbidraget.....	13
4. Analys och slutsatser.....	14
Bilaga 1. SKL:s kommungruppsindelning.....	17
Bilaga 2. Urval	18
Bilaga 3. Skolverkets enkätstudie	19
Bilaga 4. Tabeller Skolverkets enkätstudie	25
Bilaga 5. Frågeguider	27



1. Inledning

1.1 Uppdraget

Skolverket har sedan 2015 fördelat statsbidrag till huvudmän för att öka personaltätheten i grundskolan. Statsbidraget är riktat till förskoleklass, årskurs ett, två och tre. Genom att anställa fler i förskoleklass och i de lägre årskurserna ska förutsättningarna för elevernas måluppfyllelse och utbildningens kvalitet uttryckta i läroplaner och kursplaner förbättras. Statsbidraget lämnas, i den mån det finns tillgång på medel, för ett år i sänder.

Statens skolverk har fått i uppdrag att anlita en extern aktör för att utvärdera satsningen enligt *förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolförmer samt viss annan utbildning*. Sweco har blivit anlitad för att genomföra uppdraget.

Utvärderingen har ett fokus på en kvalitativ analys som utgörs av utsagor från målgruppen. Som ett komplement till den kvalitativa analysen har även kvantitativa data analyserats. Utvärderingen omfattar resultat på kort sikt och undersöker om insatsens intention uppnåtts. Därutöver har utvärderingen även på en övergripande nivå undersökt:

- vilka faktorer som tycks verka för/emot huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning,
- om statsbidraget har bidragit till att öka personaltätheten hos huvudmannen
- om huvudmännen fördelar statsbidraget på ett sätt som kompenserar för skillnader i skolors och elevers olika förutsättningar.

I anbudsfrågan från Skolverket återfanns det aktuella uppdragets huvudfrågeställningar:

- Fördelar huvudmännen statsbidraget på ett sådant sätt att det kompenserar för skillnader i skolors och elevers olika förutsättningar?

- Vilka faktorer verkar för/emot huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning?
- Hade huvudmännen planerat för eller redan påbörjat ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten innan statsbidraget infördes?
- Varför har vissa huvudmän valt att avstå från att söka statsbidraget?
- Upplever huvudmännen att andra faktorer är av större vikt än personaltätheten för att uppnå ökad kvalitet i undervisningen?

1.2 Avgränsning

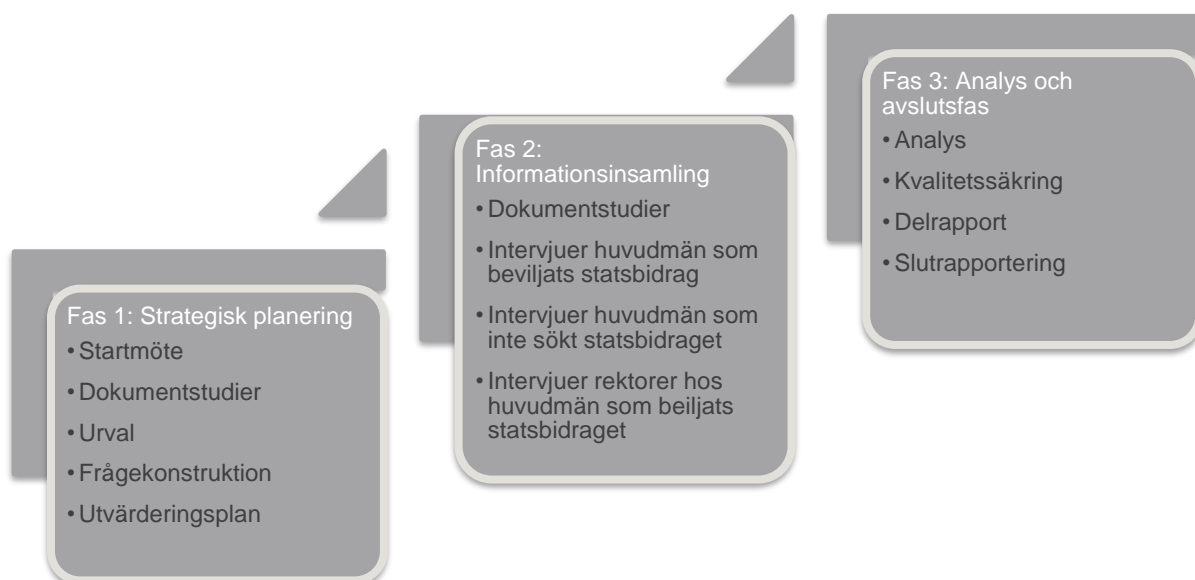
Swecos uppdrag är en del av en större utvärdering som genomförs av Skolverket. Swecos uppdrag är att värdera satsningen med hjälp av en metod som tydligt beskrivits i det förfrågningsunderlag som styr utformningen av uppdraget. En fullödig utvärdering av en satsning av denna karaktär bör innehålla flera andra moment (vilket den också gör, i detta fall i form av moment genomförda av Skolverket). Föreliggande rapport ska därför främst ses som en beskrivning och analys av den intervjustudie som genomförts inom ramen för en större utvärdering.

Fokus i Swecos uppdrag har varit Lågstadiesatsningen. Förordningen som reglerar statsbidraget innehåller även en satsning på fritidshem. Denna ingår inte i denna studie. En övergripande analys av statsbidrag som finansieringsmodell i svensk skola ingår inte heller i denna studie.

1.3 Metod

För att svara upp mot de krav som ställs på utvärderingen, har uppdraget delats in i tre faser, nämligen strategisk planering, informationsinsamling samt slutrapportering. I figuren nedan sammanfattas uppbyggnaden. Detta upplägg beskrivs vidare i avsnitten nedan och det är nära kopplat till utvärderingens olika krav, frågor och fokusområden.

FIGUR 1: UTVÄRDERINGENS FASER OCH HUVUDMOMENT



Utvärderingen inleddes med ett startmöte. Under startmötet diskuterades eventuella oklarheter i Swecos genomförandeförslag, samtidigt som en gemensam förståelse skapades för uppdragets syfte, uppbygg och tidsplan.

1.3.1 URVAL

En viktig del av den strategiska planeringen (fas 1 i figuren ovan) var att ta fram en metod för urval för intervjustudien samt att genomföra själva urvalet av samtliga intervjugrupper. I Skolverkets uppdragsbeskrivning står det angivet att den kvalitativa datainsamlingen skulle ske genom intervjuer med huvudmän som ingått i bidragsomgång ett och två dvs. bidragsomgång för läsåret 2015/2016 och läsåret 2016/2017. Skolverket efterfrågade att följande grupper skulle intervjuas:

- Ett urval av huvudmännen som beviljats bidrag. Syftet är att få en bättre förståelse för huvudmännens fördelning av statsbidraget och deras upplevelser av statsbidragets utformning. Med huvudmän avses de personer som har administrerat statsbidraget/alternativt bäst kan besvara frågor om statsbidraget bland kommunala och enskilda huvudmän.
- Ett urval av huvudmän som inte sökt statsbidraget.
- Ett urval av rektorer på skolenhetsnivå som tagit del av statsbidraget.

I syfte att täcka in eventuella skillnader vad gäller användande och uppfattningar rörande statsbidraget beroende på verksamhetsform och kommunstorlek har Sweco genomfört ett strategiskt urval av kommuner och huvudmän. Urvalet är inte representativt då det är få huvudmän som totalt valts ut. Resultaten av intervjuerna är därmed inte heller generaliserbara. När intervjuresultaten presenteras kommer det därför konsekvent att framgå att det är de intervjuades bild som förmedlas och inte något som speglar vad alla huvudmän respektive rektorer i Sverige anser.

Urvalet genomfördes med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning (för SKL:s kommungruppsindelning, se bilaga 1). Totalt har 32 intervjuer med huvudmän som har beviljats statsbidraget genomförts. 16 kommunala huvudmän och 16 enskilda från samma kommun. Urvalsgruppen omfattade även de intervjuer som genomfördes med totalt 10 rektorer jämnt fördelat mellan kommunala och fristående skolor och med representation från kommuner av olika storlek, geografiskt läge etcetera. Rektorerna kommer från de huvudmän som har beviljats stöd i urvalet. Totalt har 12 intervjuer i gruppen huvudmän som inte sökt statsbidraget genomförts. Fyra av dessa är aktiebolag, fyra är ekonomiska föreningar och fyra är stiftelser. Det aktuella urvalet har en stor spännvidd sett till huvudmännens storlek och geografiska läge.

Sammanfattningsvis omfattar urvalet ett antal stora huvudmän så som Stockholms stad till ett antal små huvudmän där huvudmannen utgörs av en eller ett fåtal skolenheter. På motsvarande sätt finns i det aktuella urvalet en stor geografisk spridning med huvudmän belägna i storstadskommuner och huvudmän i glesbygdskommuner (för urval se bilaga 2).

1.3.2 INTERVJUSTUDIEN

Intervjuerna genomfördes semistrukturerade där tanken var att alla frågor skulle besvaras men att samtalet tog sig karaktären av ett samtal. Inför varje intervju har frågorna skickats ut i förväg till respondenten som ombetts titta på dem tillsammans med andra företrädare för organisationen så att de svar som ges vid intervjutillfället kunde omfatta hela organisationens erfarenheter. Samtliga intervjuer genomfördes på telefon.

Initialt genomfördes 3 intervjuer med huvudmän för att "testa" de frågor som formulerats. Detta förfarande användes för att det vid behov skulle vara möjligt att revidera de frågeguider som använts (se bilaga 5 för fullständiga frågeguider). "Testet" motiverade inte en revidering av frågeguiderna. Därefter genomfördes de återstående intervjuerna under perioden maj till september år 2017.

1.3.3 ENKÄTSTUDIEN

I anslutning till avslutad bidragsomgång för läsåret 2015/16 skickade Skolverket ut en enkät till de 561 huvudmän som ansökt och beviljats det aktuella statsbidraget. Av de 561 huvudmän som ingick i populationen var det 447 svarande. 114 huvudmän besvarade inte någon av de sex frågorna som ingick i enkätundersökningen. Enkätstudien innehöll både fasta svarsalternativ och fritextsvar.

Svarsfrekvensen var 79,7 procent. För enkätfrågor och tabeller, se bilaga 3 respektive bilaga 4. Frågorna i enkätstudien var följande:

- Vilken eller vilka faktorer begränsade eventuellt ert genomförande av de åtgärder som ni angav i er ansökan?
- Vilka kriterier har ni använt för att fördela bidraget till olika skolenheter (F-3)?
- Vilken eller vilka av följande faktorer har påverkat era ambitioner att öka personaltätheten i F-3?
- Rangordna följande faktorer utifrån det ni anser är viktigast för att höja utbildningens kvalitet i F-3.
- Anser ni att statsbidraget möjliggör finansiering av permanenta (långsiktigt varaktiga) åtgärder för att öka personaltätheten i er F-3 verksamhet?
- Anser ni att statsbidraget möjliggör att lärare får mer tid för undervisning i er F-3 verksamhet?

Svaren på dessa frågor och uppgifterna om varje huvudmans tilldelning har studerats inför varje intervju. Huvudmännens svar på enkätstudien ingår i rapportens beskrivande redogörelse och i rapportens analys och slutsatser.

Utöver detta har Sweco studerat kommunala styrdokument. Syftet med detta var att bilda oss en uppfattning om hur varje separat huvudman valt att organisera sin skola samt om det exempelvis finns kommunala mål för personaltäthet.

2. Lågstadiesatsningen

Syftet med Lågstadiesatsningen är att höja utbildningens kvalitet i de lägre årskurserna. Det statsbidrag som betalas ut ska leda till att relativt fler anställs och att lärare får mer tid för undervisning. Statsbidraget regleras av *förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning*.

Regeringen avsatte för den första ansökningsomgången, läsåret 2015/16, 2 miljarder kronor. För påföljande omgångar, läsåret 2016/17 och läsåret 2017/18, har statsbidragets storlek uppgått till cirka 2,3 miljarder varav 329 miljoner kronor är extra medel i form av utökad bidragsram till de huvudmän som tagit emot ett stort antal nyanlända elever eller huvudmän som är i behov av extra insatser för att höja utbildningens kvalitet och elevernas resultat. Statsbidraget betalas ut av Skolverket och ges till huvudmän för att:

- utöka antalet lärare eller förskollärare inklusive speciallärare i förhållande till antalet elever
- utöka antalet annan personal i verksamheterna i förhållande till antalet elever så att lärarna därigenom i större utsträckning kan bedriva undervisning

Tanken är att genom att öka personaltätheten ska varje elev få mer tid med sin lärare vilket leder till högre kvalitet på undervisningen och i förlängningen ökade möjligheter för eleverna att nå kunskapsmålen. Den verksamhetslogik (idén om det kausala sambandet mellan insatsen och den tänkta effekten) som gäller för satsningen sammanfattas i figur 1 nedan.

FIGUR 1: LÅGSTADIESATSNINGENS VERKSAMHETSLOGIK



För att kunna ta del av statsbidraget behöver huvudmännen kunna visa upp en rekryteringsstrategi. Strategin ska visa hur de på lokal nivå planerar att gå till väga för att möta skolans rekryteringsbehov.

Av redovisningen för bidragsomgången läsåret 2015/16 framgår att huvudmännen uppgett att bidraget använts till 3 966 heltidstjänster. Av dessa uppges 2 957 personer ha nyanställts. De personalkategorier som det i redovisningen angavs att bidraget använts till var:

- 1 322 lärare,
- 215 förskollärare,
- 271 speciallärare,
- 734 annan pedagogisk personal och
- 415 icke pedagogisk personal.

I beslut kopplade till ansökningar för Lågstadiesatsningen för läsåret 2016/17 har Skolverket beviljat 665 huvudmän bidrag. För läsåret 2017/18 har Skolverket beviljat 687 huvudmän bidrag. Vid tidpunkten för genomförande av Swecos uppdrag fanns ännu inte underlag om vad bidraget använts till läsåret 2016/17 och 2017/18.¹

3.Resultat

Resultatet av den intervjustudie som Sweco har genomfört och Skolverkets enkätstudie som huvudmännen svarat på redovisas nedan. Resultatet redogörs för i fyra avsnitt. Först återges svaren rörande ambitionerna och motiven till att söka statsbidraget. Därefter följer svaren på frågorna som beskriver fördelning och implementering av statsbidraget följt av statsbidragets utformning och möjligheter. Det sista avsnittet omfattar frågor om resultatet av statsbidraget. Avslutningsvis beskrivs vad som kommit fram i de intervjuer som genomförts med huvudmän som vid ett eller flera tillfällen inte sökt det aktuella bidraget. För enkätfrågor och svar, samt frågeguider se bilaga 3, 4 och 5. I avsnitt som refererar till resultat från både enkätstudien och intervjustudien inleds avsnittet med resultat från enkätstudien.

Ambitionen har varit att i den mån det varit möjligt visa på skillnader mellan huvudmän och rektorer från olika delar av landet och med olika typer av förutsättningar. När inget annat anges ska detta tolkas som att det inte finns några avgörande skillnader i svaren på en specifik fråga.

3.1 Ambitionerna och motiven till att söka statsbidraget

Både enkätstudien och intervjustudien förmedlar bilden av att huvudmännen är positiva till Lågstadiesatsningen. De allra flesta har sökt bidraget vid samtliga ansökningstillfällen och de upplever statsbidraget som ett bra stöd för att öka personaltäcktheten. Att statsbidraget tillåtit rekrytering av annan skolpersonal än enbart lärare anses flexibelt och bra. Anledningarna till att huvudmännen sökt statsbidraget uppges vara att de sett goda möjligheter kunna förbättra undervisningen och utbildningens kvalitet på olika sätt genom denna resursförstärkning. Vissa huvudmän har exempelvis sett möjligheten att minska ned klasstorleken, medan andra har kunnat satsa på att ha två lärare per klass. Två åtgärder som de anser kan öka undervisningens kvalitet.

Huvudmännen har i sin ansökan om statsbidraget givits möjlighet att ansöka både under och över det rambelopp som Skolverket beräknat för var och en av huvudmännen. En majoritet av de huvudmän som intervjuats kände till att det var möjligt att söka "över ram".² Anledningar som nämns till varför huvudmän inte har sökt över rambeloppet är bland annat en upplevd osäkerhet kring att hinna rekrytera. Osäkerheten kring att ekonomiskt och organisatoriskt kunna "bära" satsningen på längre sikt om statsbidraget försvinner är en annan aspekt som lyfts fram i intervjuerna. Planeringen av på vilket sätt

¹Skolverkets pressmeddelande 2017-03-15, <https://www.skolverket.se/omskolverket/press/pressmeddelanden/2017/statlig-satsning-gav-nastan-3000-nyanstallda-i-skolan-1.258667>

² Hur mycket bidrag som är avsatt för varje huvudman anges i de så kallade bidragsramarna. Skolverket beräknar rambeloppet inför varje bidragsår utifrån varje huvudmans elevantal och den totala summa som finns att fördela.

statsbidraget ska användas har sett olika ut bland huvudmännen. Hos flera huvudmän har planeringen skett tillsammans med rektorer och/eller i en ledningsgrupp bestående av personal på huvudmannanivå. I ett fåtal fall har huvudmannen själv beslutat hur statsbidraget ska användas.

3.1.1 LÅGSTADIESATSNINGEN – KAN VARA EN START TILL ETT SYSTEMATISKT ARBETE FÖR ÖKAD PERSONALTÄTHET

I Skolverkets enkätstudie ställdes frågan om insatser för ökad personaltäthet. På frågan om vilka faktorer som påverkat ambitionerna att öka personaltätheten, svarar 86 procent av huvudmännen att Lågstadiesatsningen har påverkat ambitionerna. Många huvudmän uppgav i de öppna svaren att ambitionerna om ökad personaltäthet funnits sedan tidigare, men att statsbidraget givit de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna för att öka personaltätheten.

I intervjustudien var frågan istället om det innan statsbidraget infördes fanns något systematiskt arbete för att öka personaltätheten. Många av de kommunala huvudmän som har intervjuats uppger att de, redan innan statsbidraget infördes, hade något som de definierar som ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten. De huvudmän som svarat ja på frågan, om det redan innan statsbidraget infördes fanns ett systematiskt arbete för ökad personaltäthet, är mestadels kommunala huvudmän. Det är också i huvudsak huvudmän i storstadsregionerna Stockholm och Region Skåne. Politiska mål och ambitioner anges som anledning till varför huvudmännen arbetar systematiskt med frågorna. En huvudman uttrycker vikten av tidiga insatser för elevernas fortsatta progression som anledning till varför ett systematiskt arbete för ökad personaltäthet förs. De huvudmän som förde ett systematiskt arbete för ökad personaltäthet redan innan statsbidraget infördes, har utvecklat sitt svar och uttrycker det systematiska arbetet exempelvis i termerna "ökad elevpeng på lågstadiet dvs att ekonomiska resurser har prioriterats i huvudmannens budget.", "politiska mål och intentioner med ett kontinuerligt arbete hos förvaltningen", "planeringsfasen för systematiskt arbete är genomförd men rekrytering återstår", "det systematiska arbetet fokuserar på "läsa skriva räkna- satsning" I intervjuerna är det några huvudmän som specifikt anger att dem satsat på just "läsa-skriva-räkna-projekt" mot bakgrund att de bedömer dessa kunskaper särskilt viktiga i de tidiga årskurserna för elevernas fortsatta lärande.

Flera av de intervjuade huvudmännen uppger att införandet av statsbidraget var startskottet för att påbörja ett systematiskt arbete. Andra huvudmän talar om att de ser behoven och gör så gott de kan men att de saknar ekonomiska resurser för att kunna genomföra förändringar. Samtliga rektorer som har intervjuats svarar att det fanns en planering för hur statsbidraget skulle användas. Några av rektorerna svarar på samma sätt som huvudmännen, att ambitioner om ökad personaltäthet funnits sedan tidigare och att statsbidraget givit de ekonomiska förutsättningarna för ett som de uttrycker, systematiskt arbete för ökad personaltäthet.

Ett fåtal av de intervjuade i intervjustudien svarar att det inom kommunen finns kommunala mål om ökad personaltäthet. Kommunala huvudmän och rektorer svarar på liknande sätt på frågan. Några uppger att det finns mål om en viss andel behöriga lärare och uttryckta ambitioner kring skolresultat, men inte direkt kring ökad personaltäthet. I gruppen enskilda huvudmän är det få som känner till om det finns kommunala mål rörande personaltäthet. Kommunala mål är inte styrande för dem vilket kan förklara att få känner till om det finns den sortens mål.

3.1.2 LÅGSTADIESATSNINGEN ANSES KUNNA GE LÄRARE MER TID FÖR UNDERVISNING

I Skolverkets enkätstudie ställdes frågan om statsbidraget möjliggör att lärare får mer tid för undervisning. Av de svarande uttryckte 79 procent att statsbidraget möjliggör mer tid för undervisning och ytterligare 19 procent svarade att bidraget delvis möjliggör detta. I de öppna svaren nyanserades bilden något och ett antal huvudmän uppger att det inte alltid handlar om mer tid för undervisning, men att ökad personaltäthet ger avlastning för lärarna och att en större del av lärarnas tid kan läggas på undervisning. Andra svarade att minskade klasstorlekar ger varje elev mer tid med läraren.

Samma fråga ställdes även i de intervjuer som Sweco genomfört. Frågan om undervisningstid hänger nära samman med frågan om personaltäthet och kvalitet, så gör också huvudmännens svar på frågan. Hälften av de huvudmän som har intervjuats är av åsikten att ökad personaltäthet leder till ökad tid för undervisning. Övriga huvudmän i urvalet anser att ökad personaltäthet inte per automatik ger ökad undervisningstid. Att skapa mer tid för undervisning handlar enligt flera huvudmän om fler faktorer än just ökad personaltäthet. Exempelvis nämns bland huvudmännen att en god planering av både ekonomiska resurser och tillgänglig personal har stor betydelse.

3.1.3 ÖKAD PERSONALTÄTHET ANSES VIKTIGT FÖR UTBILDNINGENS KVALITET

I Skolverkets enkätstudie fick huvudmännen rangordna vilka faktorer de anser vara viktigast för att öka utbildningens kvalitet inom F-3. Högst rankar huvudmännen personalens utbildning och kompetens och därefter i fallande ordning personaltäthet, elevgruppernas storlek, och gruppammansättning.

Intervjustudien ger en fördjupad bild av olika huvudmäns uppfattning om sambandet mellan ökad personaltäthet och höjd kvalitet i undervisningen. Samtliga kommunala såväl som enskilda huvudmän och rektorer som har intervjuats anser att det finns ett positivt samband mellan ökad personaltäthet och höjd kvalitet i undervisningen. Däremot varierar åsikterna om personaltäthet är den viktigaste faktorn för ökad kvalitet i utbildningen eller om det finns andra faktorer som är av större vikt.

Rektorerna ger praktiska exempel på det samband mellan personaltäthet och kvalitet som de ser. Exempelvis lyfts möjligheten att ha två lärare istället för en per klass fram som en kvalitetsaspekt. Två lärare per klass frigör tid för skolutveckling, ger ökad flexibilitet och ökad variation i undervisningen menar de. Flera rektorer anser att ökad personaltäthet gör det möjligt att erbjuda extrainsatser för elever som behöver det. Flera rektorer menar dessutom att ökat lärarstöd för att läsa, skriva och räkna är särskilt viktigt i lågstadiet för att klara övriga ämnen högre upp i årskurserna. Ökad undervisningstid och trygghet för eleverna är andra kvalitetsaspekter som nämns i intervjuerna. I urvalsgruppen huvudmän som beviljats statsbidrag är det fler, närmare hälften som problematiserar kring frågan och menar att det inte finns någon automatik kring detta. Exempelvis är rätt kompetens och vilka yrkeskategorier som går att rekrytera av lika stor betydelse. De rektorer som problematiserar kring frågan uttrycker att det handlar om att använda resurserna på rätt sätt. Organisation och kompetens hos personalen anses av rektorerna vara avgörande för att öka kvaliteten i undervisningen.

På frågan, om det finns andra faktorer som är av större vikt än personaltäthet för att uppnå ökad kvalitet i undervisningen, förmedlas i intervjustudien bilden av hur olika förutsättningarna och utmaningarna ser ut bland huvudmännen. Huvudmännen ger exempel på faktorer som är viktiga för utbildningens kvalitet. För en huvudman som upplever det svårt att rekrytera en specifik lärarkompetens kan kompetensen upplevas som viktigare än antalet lärare per elev. Många huvudmän svarar att lärarnas kompetens är viktigare eller lika viktig som personaltäthet. En huvudman anser att lärarkompetensen är en kritisk faktor då en felaktig rekrytering kan få stora konsekvenser. Några huvudmän framhåller betydelsen av evidensbaserad utbildning i stort och evidensbaserade undervisningsmetoder i synnerhet. Någon djupare förklaring av vad detta innebär förmedlas inte i den aktuella intervjun. Hur verksamheten är organiserad och möjligheten att låta lärarna fokusera på undervisning är två andra aspekter som lyfts fram som viktiga för att höja utbildningens kvalitet. En huvudman anser att viktigare än personaltäthet är att jobba med systematiskt kollegialt lärande, effektiva undervisningsmetoder och en medvetenhet kring det fortlöpande behovet att "vässa" den pedagogiska förmågan. Andra faktorer som lyfts fram är "lugn och ro" i skolan, bra samarbete mellan skolläring och lärare, systematiskt kvalitetsarbete och bra lokaler. Bland de rektorer som har intervjuats är den allmänna åsikten att personaltätheten är viktigast, men att det finns många andra viktiga faktorer för ökad kvalitet däribland kollegialt lärande, personalens kompetens, välanpassade lokaler, läromedel, inkluderande arbetssätt och att få inspiration som lärare och elev.

3.2 Fördelning och implementering av statsbidraget

I enkätstudien har huvudmännen svarat på frågan om vilka kriterier som legat till grund för fördelningen av statsbidraget och vilka anledningarna varit om man inte kunnat implementera de åtgärder som angivits i ansökan. Intervjustudien knyter an till enkätstudiens frågor om fördelning och implementering. Huvudmännens intervjusvar belyser både perspektivet var i organisationen beslutet om fördelning har tagits, vilka principer som legat till grund för fördelningen och hur huvudmännen ser på statsbidragets utformning.

3.2.1 "SCHABLON" VANLIGT SÄTT ATT FÖRDELA STATS BIDRAGET HOS STORA HUVUDMÄN, "EFTER BEHOV" VANLIGARE HOS SMÅ HUVUDMÄN

I Skolverkets enkätstudie ställdes frågan om vilka kriterier som använts för att fördela bidraget. Det vanligaste kriteriet har varit att samtliga skolenheter hos huvudmannen har fått ta del av bidraget. Andra

huvudmän uppger att statsbidraget har fördelats utifrån samma modell för resursfördelning som gäller för övrig resursfördelning i skolan. Intervjustudien bekräftar att principen om "schablonmässig fördelning" är en vanligt förekommande princip för fördelning i synnerhet i de fall beslutet har fattats på huvudmannanivå. De rektorer som har intervjuats uppger i stor utsträckning att de fått en summa att använda utifrån skolans elevantal.

I intervjustudien ställdes frågan om beslutet om statsbidragets fördelning fattades av huvudmannen eller om det i någon mån delegerades ut till skolorna. Drygt hälften av de huvudmän som har intervjuats uppger att beslutet fattades centralt av huvudmannen. Rektorer och skolledare har i de flesta fallen involverats i diskussioner om hur statsbidraget ska fördelas. Intervjuerna ger bilden av att det är lika vanligt bland kommunala som hos enskilda huvudmän att beslutet fattas av huvudmannen. Hos mindre huvudmän har beslutet i stor utsträckning fattats på rektor- och skolnivå eller i nära dialog mellan skola och huvudman. Många av de enskilda huvudmännen är relativt små där huvudman och rektor många gånger är en och samma person.

Principer och kriterier som legat till grund för fördelningen varierar och hänger samman med frågan om var beslutet om fördelning har skett. Exempelvis uppger vissa huvudmän att huvudmannen centralt beslutat att använda statsbidraget till en särskild satsning exempelvis på utökad tid för fokuserad undervisning med fokus på läsning och att statsbidraget därför inte fördelats ut per elev. Bland de mindre huvudmännen har statsbidraget i större utsträckning fördelats utifrån behov. Statsbidraget har i flera fall möjliggjort en satsning motsvarande en halvtidstjänst eller en heltidstjänst. Huvudmän har beskrivit att man exempelvis har kunnat anställa en extra lärare eller specialpedagog som fyller ett tydligt behov.

I några kommuner har rektorer fått "äska" medel från huvudmannen. Hos andra huvudmän har rektorerna fått motivera varför deras skolenheter ska få del av bidraget. Några huvudmän uppger att de i samband med statsbidragets införande, beslutade att rektorer som visar att de satsar på ökad personaltäthet har fått del av bidraget och att den principen kommunicerats med rektorerna. Tanken har i dessa fall varit att skolorna aktivt ska vara delaktiga i hur statsbidraget ska användas för öka personaltätheten inom respektive rektorsområde.

Rektorernas svar på hur fördelningen av statsbidraget skett, bekräftar bilden som förmedlas av huvudmännen. Det vill säga att de vanligaste sätten att fördela statsbidraget är "schablonmässigt" per elev, utifrån behov, och till rekrytering av specifik kompetens exempelvis speciallärare eller ämneslärare. Likaså stärker rektorernas svar bilden av att huvudmännens storlek och därmed också statsbidragets storlek är en viktig faktor bakom hur fördelningen har skett. Bland stora huvudmän har ett vanligt sätt att fördela statsbidraget varit att utöka elevpengen. Rektorer som intervjuats, i gruppen små huvudmän, uttrycker att statsbidraget använts till att rekrytera lärare eller annan personal. Några rektorer svarar att statsbidraget har fördelats baserat på personaltäthet, det vill säga ju lägre personaltäthet ju större bidrag. Ett vanligt motiv till att fördela per elev, tillskillnad från huvudmän som fördelat utifrån behov, är likvärdighet och då med innebörden att satsningen ska komma alla elever till gagn.

3.2.2 SKILLNADER I SKOLORS OCH ELEVERS OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR TYCKS VARA EN VANLIG GRUND FÖR FÖRDELNING AV STATSBRIDRAGET

Att socioekonomiska aspekter har legat till grund för fördelningen av statsbidraget hos många huvudmän framkommer i Skolverkets enkätstudie. I intervjustudien är det flera som anger att de avsätter en andel av statsbidraget på grundval av socioekonomiska förutsättningar. Flera av de huvudmän som har fördelat statsbidraget genom att förstärka elevpengen, har uppgivit att statsbidraget har fördelats enligt samma modell som övrig resursfördelning i skolan. Några huvudmän har inte specificerat detta. Andra huvudmän uttrycker att statsbidraget har prioriterats till skolor som de anser har socioekonomiska utmaningar. De i intervjustudien som svarat att de inte tar hänsyn till socioekonomi i sin resursfördelning hänvisar till att skillnaderna vad gäller socioekonomi mellan skolorna de ansvarar för är mycket liten och att eleverna i deras skola/skolor är en relativt homogen grupp. Flera av de små huvudmännen som ingår i intervjustudien, anger att de har en resursfördelning som utgår ifrån den aktuella skolan och elevgruppens behov och inte utifrån modeller. Alla intervjuade har inte svarat på frågan om motivet kring denna prioritering.

De i intervjustudien som har svarat säger dock att de haft som utgångspunkt att skolan ska vara likvärdig för alla elever och vad gäller socioekonomiskt tillägg uppger de att aktuell forskning gällande vilka

faktorer som påverkar skolresultat ligger till grund för tillägget. Det handlar då främst om föräldrarnas socioekonomiska bakgrund i form av exempelvis utbildningsnivå.

Flera av rektorerna som har intervjuats uppger att från deras perspektiv har prioriteringen av resurser varit behovsstyrd och att statsbidraget har fördelats till skolor eller årskurser där behoven bedöms vara som störst. Exempelvis har skolor med stora klasser eller socioekonomiska utmaningar prioriterats. Tillströmningen av nyanlända uppges av några huvudmän ha legat till grund för fördelningen där skolor med hög andel nyanlända elever har fått en större andel av statsbidraget. I en större kommun beskriver huvudmannen att de satsat mycket på socioekonomiskt svaga skolor i sin vanliga budget och att de nu därför har sett att det främst behövs resurser i andra skolor. Några anger också att barn i behov av särskilt stöd har prioriterats medan andra har haft likvärdigheten som utgångspunkt för fördelningen av bidraget. Några rektorer uttrycker motiven till prioriteringen som ett led i ett strategiskt utvecklingsarbete. Dessa menar exempelvis att ökad lärartäthet i de yngre åldrarna skapar bäst förutsättningar för progression och fortsatt lärande. Andra uttrycker motiven mer i praktiska ordalag. Exempelvis att skolan sedan länge har varit underbemannad och att statsbidraget med självklarhet därför ska gå till att anställa lärare. I de flesta fall har principer och prioriteringar kring fördelning diskuterats med personal på skolnivå. I rektorsintervjuerna framkommer det också att sättet på vilket dessa diskussioner förts beror på om huvudmannen är stor eller endast omfattar en skola. Små huvudmän uttrycker, i större utsträckning än stora, att statsbidragets fördelning är en fråga som förs i nära dialog med personalen.

I intervjuerna ställdes också frågan hur huvudmännen har resonerat kring lönesättningen av de nya tjänster som finansierats av statsbidraget. Svaren på denna fråga är entydiga. Lönen för anställningar som har finansierats genom statsbidraget har satts på samma sätt som lönerna för övrig personal.

3.2.3 STATSBIDRAGETS UTFORMNING EN MÖJLIGHET MEN OCKSÅ EN OSÄKERHET

I Skolverkets enkätstudie ställdes frågan om vilka anledningarna varit om man inte kunnat genomföra de åtgärder som de angett i sin statsbidragsansökan. Svårigheter att nyanställa lärare, förskollärare eller speciallärare uppgavs av de svarande vara den vanligaste anledningen. Flera huvudmän uttryckte i de öppna svaren svårigheter med att rekrytera behöriga lärare och att ansökningsförfarandet tar mycket tid i anspråk. Andra framförde att beslutet om statsbidraget kom sent och att tiden att rekrytera personal blev kort. Ett antal huvudmän nämnde utmaningen med att beräkna elevantal mot bakgrund av det utökade antalet nyanlända barn som kom till Sverige under den aktuella perioden.

I Intervjustudien har huvudmännen svarat på öppna frågor rörande statsbidragets möjligheter att bidra till ökad personaltäthet. Huvudmännen har också fått beskriva vilka hinder och förbättringsmöjligheter de ser med statsbidragets utformning. Flexibiliteten i hur statsbidraget kan användas lyfts av många huvudmän fram som mycket positivt. För ett par av de små huvudmännen har dock statsbidraget i praktiken varit för litet för att åstadkomma en ökad personaltäthet som de anser kommer kunna vara beständig över tid. Lågstadiesatsningen anses också av de som intervjuats ha en viktig och bra strävan. Däremot menar några huvudmän att långsiktigheten saknas och att det därför är svårt att uttala sig om en ökad personaltäthet på sikt. Det finns en oro hos de intervjuade att statsbidraget ska försvinna. Flera nämner att de rekryterat personal som de kommer ha svårt att behålla om de inte har den extra finansiella resurs som statsbidraget innebär. Rektorerna ser samma hinder med statsbidraget som huvudmännen och flera talar om det ekonomiska risktagandet som nyrekryteringar innebär om man inte skulle beviljas statsbidraget och om statsbidraget i förlängningen tas bort. Rektorer lyfter fram att statsbidragets kortsiktighet begränsar möjligheten att utveckla verksamheten. Flertalet huvudmän anser liksom rektorerna att osäkerheten kring om man kommer att beviljas bidrag eller inte, är ett hinder för verksamheten. Likaså att verksamheten behöver "ligga ute" med pengar i form av löner under en lång tid. Andra hinder som förs fram av rektorer är att variationen i elevantal också är svår att prognostisera, vilket gör personaltäthet trubbigt som mått. Flera uttrycker åsikten att Lågstadiesatsningens intentioner att öka kvaliteten i undervisningen, indirekt är avhängigt av hur en huvudman/skola står sig i konkurrensen om kvalificerad personal. Några beskriver ansökningsprocessen som mycket resurskrävande några rektorer och en skolstrateg uppger att det är tid som annars skulle användas till skolutveckling. En huvudman från en liten kommun upplever statsbidragen är många och att en pott skulle vara bättre. Att statsbidraget givit guldkant i verksamheten och är därför viktigt men att ansökningsförfarandet tar mycket tid i anspråk för en liten kommun.

På frågan hur statsbidraget kan utformas för förbättra möjligheten att öka personaltätheten så förespråkar huvudmän och rektorer ett enklare ansökningsförfarande, tidigare beslut om tilldelning, att statsbidraget permanentas och att det ska gå att söka för två år per statsbidragsansökan.

3.3 Resultatet av statsbidraget

3.3.1 HUVUDMÄNNEN UPPLEVER ATT LÅGSTADIESATSNINGEN HAR ÖKAT PERSONALTÄTHETEN

Med undantag för ett fåtal huvudmän, upplever huvudmännen som intervjuats att statsbidraget har bidragit till att öka personaltätheten. De som uppger att personaltätheten inte har ökat uppger att de under samma tid har haft besparingar i den kommunala budgeten till skolan eller att elevtillströmningen varit stor under perioden. Rektorer är av samma åsikt. Några huvudmän uppger dock att de behöver undersöka det igen eftersom elevtillströmningen ökat. De huvudmän och rektorer som intervjuats uppger att de i huvudsak anställt lärare, men många har också anställt specialpedagoger. Utöver lärare och specialpedagoger uppger huvudmännen i intervjuerna att de anställt elevassistenter, fritidspedagoger, rektorer, resurspersoner och kuratorer. Några huvudmän svarar att det inte varit möjligt att rekrytera lärare eller specialpedagoger och att de därför använt statsbidraget enbart till att anställa icke-pedagogisk personal. En av huvudmännen som i huvudsak rekryterat icke-pedagogisk personal problematiserar kring konkurrensen om lärarna och anser att skolan riskerar att fastna i för hög andel icke-pedagogisk personal. Samma huvudman anser att den lön som skulle behöva erbjudas för att lyckas rekrytera den lärarkompetens de anser sig behöva, skulle skapa interna problem mellan skolorna. Den tveksamhet som en del huvudmän uttrycker i frågan, handlar inte om brister i statsbidragets utformning, utan är snarare ett uttryck för den kontext huvudmän verkar i där kompetensförsörjning och konkurrens om kvalificerad personal är centrala frågor.

EN3.3.2 HUVUDMÄNNEN OCH REKTORERNA UPPLEVER ATT LÅGSTADIESATSNINGEN HAR LETT TILL MER UNDERVISNINGSTID OCH HÖJD KVALITET

Alla rektorer och nästan alla huvudmän i intervjustudien svarar att statsbidraget har lett till mer tid för undervisning och majoriteten av de intervjuade huvudmännen anser att statsbidraget lett till ökad kvalitet i undervisningen. Flera av huvudmännen som svarat ja på frågan om statsbidraget bidragit till ökad kvalitet i undervisningen, gör det med förbehållet att de inte gjort någon mätning och uttrycker kvalitetsökningen i termer av exempelvis färre elevärenden som tar tid från lärarna, bättre helhet i verksamheten och minskad klasstorlek. Rektorer svarar också ja på frågan om statsbidraget bidragit till ökad kvalitet i undervisningen. Samtidigt är det många som uttrycker att man tror eller har känslan av att kvaliteten har ökat.

I de intervjuer med huvudmän som beviljats bidrag har huvudmännen i anslutning till frågorna om faktorer för kvalitet utvecklat sina svar. Här har de beskrivit på vilka sätt ökad personaltäthet bidragit till ökad kvalitet och ökad tid för undervisning. Huvudmännen resonerar bland annat kring betydelsen av ett bra ledarskap, att vara målinriktad för att nå ökad kvalitet i undervisningen och att det inte alltid är mer ekonomiska medel som får en skola att uppvisa goda skolresultat. Det finns exempel på skolor som uppvisar goda skolresultat trots en låg lärartäthet. Att ökad personaltäthet gjort det möjligt till dubbelt ledarskap i en klass och därmed möjligheter att erbjuda extra stöd för elever som behöver det är dock något som de menar inte kan underskattas. En ökad personaltäthet innebär också att det är fler som kan upptäcka behov av insatser för elever. Ökad personaltäthet har förbättrat arbetsmiljön och gjort skolan mer attraktiv att arbeta på, vilket har underlättat rekrytering av lärare. Ökad personaltäthet har gjort det möjligt att dela på tidskrävande administration och skala bort uppgifter lärarna som inte är ren undervisning vilket skapat mer tid för lärarna att undervisa. Med ökad personaltäthet har elevgrupperna kunnat minskas vilket ger mer kvalitet och studiero för den enskilda eleven. En huvudman uppger att statsbidraget möjliggjort en satsning på ökad bemanning inom elevhälsan vilket de anser vara viktigt för studieresultaten.

3.3.3 HUVUDMÄN ANSER ATT STATSBRIDRAGET KAN HA LÅNGSIKTIGT POSITIVA EFFEKTER PÅ PERSONALTÄTHETEN

I skolverkets enkätstudie ställdes frågan till huvudmännen om statsbidraget möjliggör finansiering av permanenta åtgärder för att öka personaltätheten inom F-3-verksamheten. Av de som har svarat på frågan ansåg 45 procent att statsbidraget möjliggör långsiktiga åtgärder för att öka personaltätheten. 36 procent ansåg att statsbidraget delvis möjliggör detta medan 11 procent inte ansåg att statsbidraget ger den möjligheten. Ett flertal uttryckte också i de öppna svaren åsikter om att en långsiktigt och stabilt ökad personaltäthet förutsätter att statsbidraget permanentas.

I intervjustudien framkommer att svängningarna i elevantal varit stora för vissa rektorer och skolor. Statsbidraget har där gjort det möjligt att kunna behålla lärare trots minskat elevunderlag. Genom att ändå kunna behålla lärarna anser rektorerna att personaltätheten och kvaliteten har ökat eller har kunnat behållas på samma nivå. I rektorsintervjuerna ställdes frågan om statsbidraget kommer att ha långsiktiga positiva effekter på verksamheten. De flesta rektorer som intervjuats tror att statsbidraget kommer att ha långsiktiga positiva effekter i form av höjd undervisningskvalitet. En kommentar i intervjuerna är att Lågstadiesatsningen, till skillnad från flera andra statsbidrag, är tillräckligt stort för att ge effekt. I svaren på frågan återkommer rektorerna till de begränsningar som finns med bidragsformen som sådan det vill säga så länge bidraget finns, ger det goda effekter. Rektorer lyfter också fram åsikten att lärarbristen begränsar de positiva effekterna av statsbidraget. En rektor är mycket kritisk till vad statsbidragen gör med planeringen på hans skola. Han menar att statsbidrag "hackar sönder" skolan då de ekonomiska förutsättningarna över tid inte är givna. Detta gör det svårt att driva ett systematiskt arbete med att utveckla den egna verksamheten.

De huvudmän i intervjustudien som har fått betala tillbaka delar av statsbidraget anger som orsaker till detta att de inte hunnit med rekryteringen på det sätt de tänkt, att personal slutat och att en omfördelning av resurser inte passade in i huvudmannens planering.

3.4 Huvudmän som inte har tagit del av statsbidraget

Totalt har 12 intervjuer i gruppen huvudmän som inte sökt statsbidraget genomförts. Fyra av dessa är aktiebolag, fyra är ekonomiska föreningar och fyra är stiftelser. I gruppen återfinns bland annat flera huvudmän med olika religiös inriktning samt ett föräldrakooperativ.

I de intervjuer som genomförts med ett urval av de huvudmän som vid något tillfälle inte sökt statsbidraget konstateras i flera fall att ett misstag ligger bakom att en ansökan inte skickats in och att det har därför varit svårt att komma djupare i frågan.

Av intervjuerna framgår också att många av huvudmännen i detta urval inte anser att de hann med att söka vid första ansökningstillfället, men att man därefter har sökt och beviljats bidraget. Bland de huvudmän som i någon omgång inte tagit del av statsbidraget har svaren stor spridning. En stor andel känner till bidraget och av dessa är det några som uppger att de inte är intresserade av statsbidraget då de inte upplever någon personalbrist på sin skola. Andra uppger att omständigheter för stunden gjorde att de inte kom in med någon ansökan, eller att de vid det tillfället inte hade resurser för att genomföra ansökan. De som inte kände till statsbidraget svarar att de kommer att ansöka vid nästa tillfälle eller att de ska titta närmare på vilka krav som ställs på ansökan.

På frågan om personaltäthet är den viktigaste faktorn för ökad kvalitet i skolan instämmer de intervjuade huvudmännen i att det är viktigt men att andra faktorer som exempelvis rätt kompetens är lika viktigt. De huvudmän som svarat att de inte upplever någon personalbrist ser inte att statsbidraget kan bidra till högre kvalitet då de redan anser att de har den personaltäthet som de behöver.

4. Analys och slutsatser

Sedan år 2015 har Skolverket på uppdrag av regeringen fördelat statsbidrag till huvudmän för att öka personaltätheten i grundskolan. Genom att ge ett ekonomiskt stöd för att öka personaltätheten är avsikten att varje elev ska få mer tid med sin lärare vilket i sin tur ska leda till högre kvalitet på undervisningen och i förlängningen ökade möjligheter för eleverna att nå kunskapsmålen.

Det finns i ovan beskrivna logiska kedja(verksamhetslogik) ett antal steg vilka kan studeras med hjälp av utsagor från målgruppen för statsbidraget. Utvärderingen av Lågstadiesatsningen omfattar resultatet på kort sikt och undersöker om intentionen bakom satsningen uppnåtts. Tanken har varit att intervjustudien och enkätstudien som har genomförts ska ge en indikation på om satsningen är rätt tänkt, rätt genomförd och om det finns tecken på att den lett till, för satsningen, tänkta resultat. Att utvärdera vilka faktorer som verkat för och emot huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till ökad personaltätheten alternativt motverka personalminskning har också varit en viktig del av utvärderingen.

De svar som förmedlas i intervjustudien är inte generaliserbara och det finns en inbyggd "bias" i att fråga stödmottagare om sådant som de "borde" gjort eller tycka. Så är fallet i både intervju- och enkätstudien. Svaren kan dock användas som en indikation på hur det förhåller sig och vara ett värdefullt underlag i kombination med andra undersökningar.

Swecos slutsatser presenteras nedan i form av rubriker på stycken. Dessa följs av en beskrivning av vilken empirisk grund som ligger till grund för den aktuella slutsatsen.

✓ **LÅGSTADIESATSNINGEN – KAN VARA EN START TILL ETT SYSTEMATISKT ARBETE FÖR ÖKAD PERSONALTÄTHET**

Intervjustudien och enkätstudien ger bilden av att Lågstadiesatsningen har fått flera av huvudmännen att påbörja ett, i deras mening, systematiskt arbete för att öka personaltätheten. Huvudmännens intervjusvar på frågan om systematiskt arbete för ökad personaltäthet talar dock för att det hos vissa huvudmän fortfarande är i uppstartsfasen.

Intervjustudien är inte en totalundersökning utan omfattar endast ett mindre urval av huvudmän. Det är därför möjligt att det systematiska arbetet för ökad personaltäthet har kommit längre hos huvudmän som inte ingår i intervjustudien. Av de intervjuade är det i huvudsak kommunala huvudmän och endast ett fåtal enskilda huvudmän som uppger att de i någon form redan innan statsbidragets införande, arbetade systematiskt för ökad personaltäthet. I intervjuerna framkommer samtidigt att många huvudmän, med det ekonomiska tillskottet som Lågstadiesatsningen givit, har kunnat genomföra satsningar kring personaltäthet i olika former. Vad som är ett "systematiskt arbete" kan skilja sig stort för verksamheten hos en liten huvudman jämfört med hos en stor. Stora variationer i elevantal och osäkerhet kring huvudmannens långsiktiga ekonomiska ramar kan vara ytterligare faktorer till varför ett systematiskt arbete av olika anledningar inte är implementerat hos alla huvudmän. Många av de huvudmän som svarat att de idag inte har ett systematiskt arbete för ökad personaltäthet säger att de ser behoven av det och att ambitionerna finns men att de inte kommit så långt i detta arbete. I enkätstudien till huvudmännen framkommer att Lågstadiesatsningen är viktig för de som har ambitioner kring att arbeta systematiskt för att öka personaltätheten. Av de intervjuer som gjorts med rektorer som beviljats bidrag uppger samtidigt de allra flesta att de hade påbörjat ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten. Antalet rektorsintervjuer som gjorts är dock för begränsat för att uttala sig om skillnaderna mellan rektorernas och huvudmännens svar i frågan.

✓ ÖKAD PERSONALTÄTHET ANSES VIKTIGT FÖR UTBILDNINGENS KVALITET

I intervjustudien framgår det att personaltäthet anses vara en av många faktorer för ökad kvalitet i utbildningen. I intervjuerna framkommer uppfattningar om att det finns många andra viktiga faktorer för ökad kvalitet däribland kollegialt lärande, personalens kompetens, välanpassade lokaler, läromedel, inkluderande arbetssätt och att få inspiration som lärare och elev. Huvudmännen anger i intervjustudien att ökad personaltäthet gör det möjligt till delat ledarskap, mindre klasstorlekar, delat ansvar för administration och ökade möjligheter till individuella insatser för elever som behöver det. I intervjuerna säger flera att ökad personaltäthet som ett led i dessa insatser, kan bidra till att bättre anpassa undervisningen till de olika behov som finns hos eleverna och förbättra arbetsmiljön för lärare.

✓ SKILLNADER I SKOLORS OCH ELEVERS OLIKA FÖRUTSÄTTNINGAR TYCKS VARA EN VANLIG GRUND FÖR FÖRDELNING AV STATS BIDRAGET BLAND DE INTERVJUADE

De allra flesta i intervjustudien fördelar statsbidraget på ett sätt som kompenserar för skillnader i skolor och elevers olika förutsättningar. Beslutet om fördelningen av resurser förefaller ske på ett medvetet sätt och har i en majoritet av fallen föregåtts av en lokal behovsanalys där olika skolor och elevers förutsättningar varit en viktig del av denna analys.

Intervjuerna förmedlar att fördelningen av statsbidraget bland många stora huvudmän ofta ses som en del i ett strategiskt utvecklingsarbete, medan fördelningen av statsbidraget bland små huvudmän uttrycks i termer av en konkret nyrekrytering eller utfyllnad av tidigare deltidstjänst. Huvudmännens storlek och därmed också statsbidraget storlek är en viktig faktor bakom hur fördelningen har skett. De större huvudmännen har i flera fall valt att fördela resurserna på ett likartat sätt som deras ordinarie resursfördelning. Huvudmän som i sin ordinarie resursfördelningsmodell tar hänsyn till socioekonomiska förutsättningar har i allmänhet fördelat statsbidraget på samma sätt.

✓ BRIST PÅ "KOMPETENT PERSONAL" OCH EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR SES SOM HINDER FÖR ATT ÖKA PERSONALTÄTHETEN

Brist på kompetent personal och osäkert elevantal är faktorer som anges verka emot de intervjuade huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning. Flera i intervjustudien menar att även om bidraget kunde användas för att anställa icke-pedagogisk personal, är det inte lämpligt med vilken personal som helst i en skola. Det handlar inte om brister i statsbidragets utformning, utan är snarare ett uttryck för den kontext huvudmän verkar i där kompetensförsörjning och konkurrens om kvalificerad personal är centrala frågor. Osäkerhet i hur länge bidraget ska finnas kvar uppges också skapa en bedömning av behov av personal som ligger i underkant. Den ekonomiska osäkerheten som finns inbyggd i statsbidraget då det inte är säkert hur länge det kommer vara kvar anses vara en faktor som gör att huvudmän inte "satsar" i den utsträckning som de skulle velat.

✓ HUVUDMÄNNEN GER UTTRYCK FÖR ATT LÅGSTADIESATSNINGEN HAR ÖKAT PERSONALTÄTHETEN

Flexibiliteten i hur bidraget kan användas anges i intervjuerna vara en starkt bidragande positiv faktor för huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning. Förståelsen för att huvudmännen har olika utmaningar, och att bidraget kan användas på det sätt som behövs lokalt är en styrka. De huvudmän som ingått i intervjustudien menar alla att statsbidraget lett till en ökad personaltäthet i deras skolor. 81 procent av de som svarat på enkätstudien anser att statsbidraget helt eller delvis möjliggör finansiering av permanenta (långsiktigt varaktiga) åtgärder för att öka personaltätheten i er F-3 verksamhet.

✓ LÅGSTADIESATSNINGEN ANSES KUNNA GE LÄRARE MER TID FÖR UNDERVISNING

Hälften av de huvudmän som intervjuats anser att ökad personaltäthet leder till ökad undervisningstid och att statsbidraget lett till detta. Mer undervisningstid uppges ha skapats bland annat genom att det

kunnat lyftas bort arbete som inte är undervisning från lärarna. I enkätstudien svarar de flesta huvudmän att statsbidraget möjliggjort att lärare får mer tid för undervisning. Den övergripande åsikt som framkommer av intervjuerna med huvudmännen är att statsbidragets möjligheter att bidra till ökad undervisningstid är goda. Många av de intervjuade huvudmännen problematiserar dock kring frågan och menar att det inte finns någon automatik mellan ökad personaltäthet och mer tid för undervisning. God planering av både ekonomiska resurser och tillgänglig personal nämns som viktiga faktorer. Huruvida huvudmännens olika uppfattningarna i frågan återspeglar de skillnader i förutsättningar som finns bland huvudmännen är svårt att avgöra. Ekonomiska förutsättningar, konkurrensen om lärare och prognostisering av elevantal är dock frågor som huvudmännen återkommande refererar till i intervjuerna som faktorer som motverkar deras möjligheter att öka personaltätheten.

✓ **LÅGSTADIESATSNINGEN ANSES BIDRA TILL ÖKAD KVALITET PÅ UNDERVISNINGEN**

Huvudmännen som intervjuats uttrycker i stor utsträckning att de har uppfattningen att utbildningens kvalitet har ökat som en effekt av Lågstadiesatsningen. Det är dock ingen som kan ange någon faktiskt data för att verifiera detta. Flera av huvudmännen som svarat ja på denna fråga, gör det med förbehållet att de inte gjort någon mätning och uttrycker kvalitetsökningen i termer av exempelvis färre elevärenden som tar tid från lärarna, bättre helhet i verksamheten och minskad klasstorlek. Alla rektorer i urvalet anser att statsbidraget har lett till ökad kvalitet. Samtidigt är det många som uttrycker att man tror eller har känslan av att kvaliteten har ökat.

✓ **TIDSBRIST OCH OKUNSKAP ORSAKER TILL VARFÖR HUVUDMÄN INTE SÖKT STATSBIDRAGET**

Orsaken till att vissa huvudmän avstått att söka statsbidraget uppges vara olika. De främsta orsaker som nämns i intervjuerna är tidsbrist och okunskap om att bidraget fanns. Det finns enstaka exempel på huvudmän som angett att de helt enkelt inte sett ett behov av extra ekonomiskt stöd.

Bilaga 1. SKL:s kommungruppsindelning

Tabell 1.

SKL:s kommungruppsindelning

A. Storstäder och storstadsnära kommuner	A1. Storstäder	Minst 200 000 invånare i kommunens största tätort	Antal kommuner: 3
	A2. Pendlingskommun nära storstad	Minst 40 % utpendling till storstad eller storstadsnära kommun	Antal kommuner: 43
B. Större städer och kommuner nära större stad	B3. Större stad	Minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort	Antal kommuner: 21
	B4. Pendlingskommun nära större stad	Minst 40 % utpendling till större stad	Antal kommuner: 52
	B5. Lågpendlingskommun nära större stad	Mindre än 40 % utpendling till större stad	Antal kommuner: 35
C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	C6. Mindre stad/tätort	Minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i kommunens största tätort	Antal kommuner: 29
	C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Minst 30 % ut- eller inpendling till mindre ort	Antal kommuner: 52
	C8. Landsbygdskommun	Mindre än 15 000 inv. i kommunens största tätort, lågt pendlingsmönster	Antal kommuner: 40
	C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	Landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet.	Antal kommuner: 15

Bilaga 2. Urval

Tabell 2. Urval av huvudmän som beviljats statsbidrag

Kommungrupp	Kommunnamn	Län namn	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
A1	Stockholm	Stockholms län	Stockholms stad	The Learning Lab i Stockholm AB
A1	Malmö	Region Skåne	Malmö stad	Kristna skolföreningen i Malmö
A2	Danderyd	Stockholms län	Danderyd kommun	Danderyds enskilda aktiebolag
A2	Vaxholm	Stockholms län	Vaxholms kommun	Montessoriskolan i Vaxholm ekonomiska förening
A2	Staffanstorps	Region Skåne	Staffanstorps kommun	Staffanstorps montessoriförening
A2	Partille	Västra Götalandsregionen	Partille kommun	Montessoristiftelsen i Partille
B3	Västerås	Västmanlands län	Västerås	Västerås montessori AB
B3	Umeå	Västerbottens län	Umeå kommun	SPRÅKSKOLAN I UMEÅ
B3	Luleå	Norrbottens län	Luleå kommun	Nya läroverket Luleå AB
B3	Sundsvall	Västernorrlands län	Sundsvalls kommun	Heliås Lärcentrum AB
B4	Svalöv	Region Skåne	Svalövs kommun	Svalövs Montessori Ekonomisk förening
B4	Söderköping	Östergötlands län	Söderköping kommun	Stiftelsen Söderköpings waldorfskola
B5	Enköping	Uppsala län	Enköpings kommun	Aktiebolaget Fria Skolor i Enköping
C6	Norrtälje	Stockholms län	Norrtälje	Ekebyholmsskolan Aktiebolag
C6	Karlskrona	Blekinge län	Karlskrona kommun	Karlskrona Språkfriskola AB
C9	Båstad	Region Skåne	Båstad kommun	Båstad montessori ekonomiska förening

Tabell 3.

Urval av huvudmän som inte sökt statsbidrag	Juridisk form
Föräldrakooperativet i ur och skur Mullebo	Förening
Gamlebyvikens friskola	Stiftelse
Skälbyskolan	Stiftelse
Vasaskolan, Stiftelsen för Kristna skolor	Stiftelse
Friskolan Vivamus	AB
Montessori Ekshagen Ulricehamn AB	AB
Oasen Utbildningscenter AB	AB
Föräldrakooperativet Backeskolan	Förening
Sverigefinska skolan i Upplands Väsby	Stiftelse
Väringaskolan	Förening
Stifelsen Bar Hebreus	Stiftelse
AB Parts & Paomees - Europaskolan Söder	AB

Bilaga 3. Skolverkets enkätstudie

Enkätstudie för statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning

läsåret 2015/16

Skolverket tillhanda senast den 22 december
2016

Gröna rutor fylls i

I Förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning framgår att Skolverket ska följa upp hur statsbidraget har använts. I Skolverkets regleringsbrev (U2016/03967/S) framgår att satsningen ska utvärderas .

Era svar är viktiga för att Skolverket ska kunna utvärdera insatsen.

Svara i de gröna rutorna nedan. Frågeformuläret nedan innehåller sex (6) frågor.

Med begreppet "egenfinansiering" (se fråga 1) avses om ni som huvudman har tillfört egna medel för att genomföra de åtgärder som ni angett i er ansökan.

1. Vilken eller vilka faktorer begränsade eventuellt ert genomförande av de åtgärder som ni angav i er ansökan?

Sätt X i valfria rutor. Ni kan välja ett eller flera alternativ.

Svårigheter att nyanställa lärare, förskollärare eller speciallärare

Svårigheter att nyanställa annan personal

Avsaknad av möjlighet att egenfinansiera kostnader utöver statsbidraget

Brist på lokaler

Ökat antal barn i F-3 (exklusive nyanlända)

Ökat antal barn i F-3 (nyanlända)

Vi upplevde inga begränsningar

Annat kriterium (vänligen ange i fritextfältet nedan)

Ange annat kriterium (sista alternativet i fråga 1) i nedanstående fritextfält:

2. Vilka kriterier har ni använt för att fördela bidraget till olika skolenheter (F-3)?

Sätt X i valfria rutor. Ni kan välja ett eller flera alternativ.

Skolor med en hög andel elever vars föräldrar har en låg utbildningsnivå

Skolor med en hög andel nyanlända elever

Skolor med låga kunskapsresultat

Skolor med låg personaltäthet (lärare, förskollärare och speciallärare)

Skolor med låg personaltäthet (annan personal i verksamheterna)

Samtliga skolenheter hos huvudmannen har fått ta del av bidraget

Annat kriterium (vänligen ange i fritextfältet nedan)

Ange annat kriterium (sista alternativet i fråga 2) i nedanstående fritextfält:

3. Vilken eller vilka av följande faktorer har påverkat era ambitioner att öka personaltätheten i F-3?

Sätt X i valfria rutor. Ni kan välja ett eller flera alternativ.

Detta statsbidrag

Låga kunskapsresultat hos eleverna

Satsningar på ökad personaltäthet hos andra huvudmän

Tillsyn

Intressenter (intresseorganisationer, föräldrar, etc)

Våra ambitioner är oförändrade

Kommentera gärna ert svar (fråga 3) i nedanstående fritextfält (valfritt):

4. Rangordna följande faktorer utifrån det ni anser är viktigast för att höja utbildningens kvalitet i F-3.

Ange i nedanstående rutor siffran 1 för det viktigaste alternativet, siffran 2 för det näst viktigaste alternativet osv., till siffran 6 för det minst viktigaste alternativet.

Elevgruppernas storlek	<input type="text"/>
Personalens utbildning och kompetens	<input type="text"/>
Personaltäthet (lärare, förskollärare och speciallärare)	<input type="text"/>
Personaltäthet (annan personal i verksamheterna)	<input type="text"/>
Gruppsammansättning	<input type="text"/>
Lokalerna och utomhusmiljöns anpassning till verksamheten	<input type="text"/>

Kommentera gärna ert svar (fråga 4) i nedanstående fritextfält (valfritt):

5. Anser ni att statsbidraget möjliggör finansiering av permanenta (långsiktigt varaktiga) åtgärder för att öka personaltätheten i er F-3 verksamhet?

Sätt X i valfri ruta. Ni kan endast välja ett alternativ.

Ja

Delvis

Nej

Vet ej

Kommentera gärna ert svar (fråga 5) i nedanstående fritextfält (valfritt):

6. Anser ni att statsbidraget möjliggör att lärare får mer tid för undervisning i er F-3 verksamhet?

Sätt X i valfri ruta. Ni kan endast välja ett alternativ.

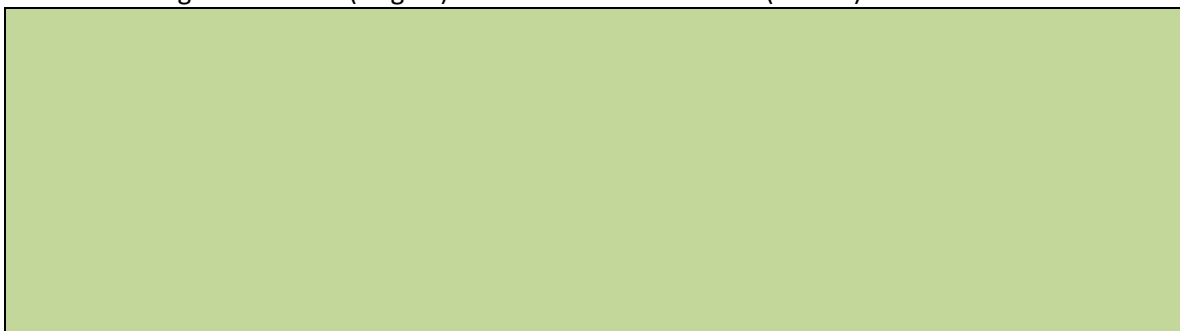
Ja

Delvis

Nej

Vet ej

Kommentera gärna ert svar (fråga 6) i nedanstående fritextfält (valfritt):



Om ni har några övriga synpunkter vänligen ange dem i nedanstående fritextfält (valfritt):



Bilaga 4. Tabeller Skolverkets enkätstudie

I tabellerna nedan presenteras antalet svar per svarsalternativ för de sex frågorna i Skolverkets enkät. De öppna svaren redogörs inte för i tabellerna. För de frågor där respondenten fått ange mer än ett svarsalternativ anges inga andelar.

Tabell 4

Fråga 1. Vilken eller vilka faktorer begränsade eventuellt ert genomförande av de åtgärder som ni angav i er ansökan?	Antal svar
Svårigheter att nyanställa lärare, förskollärare eller speciallärare	223
Vi upplevde inga begränsningar	160
Svårigheter att nyanställa annan personal	78
Ökat antal barn i F-3 (nyanlända)	74
Avsaknad av möjlighet att egenfinansiera kostnader utöver statsbidraget	59
Annat kriterium (vänligen ange i fritextfältet nedan)	59
Ökat antal barn i F-3 (exklusive nyanlända)	49
Brist på lokaler	47

Tabell 5

Fråga 2. Vilka kriterier har ni använt för att fördela bidraget till olika skolenheter (F-3)?	Antal
Samtliga skolenheter hos huvudmannen har fått ta del av bidraget	318
Annat kriterium (vänligen ange i fritextfältet nedan)	100
Skolor med en hög andel nyanlända elever	83
Skolor med låga kunskapsresultat	62
Skolor med låg personaltäthet (lärare, förskollärare och speciallärare)	44
Skolor med en hög andel elever vars föräldrar har en låg utbildningsnivå	41
Skolor med låg personaltäthet (annan personal i verksamheterna)	27

Tabell 6

Fråga 3. Vilken eller vilka av följande faktorer har påverkat era ambitioner att öka personaltätheten i F-3?	Antal
Detta statsbidrag	386
Låga kunskapsresultat hos eleverna	137
Våra ambitioner är oförändrade	111
Tillsyn	29
Intressenter (intresseorganisationer, föräldrar, etc)	17
Satsningar på ökad personaltäthet hos andra huvudmän	15

Tabell 7

Fråga 4. Rangordna följande faktorer utifrån det ni anser är viktigast för att höja utbildningens kvalitet i F-3.	Medel (1=högsta prio)	Antal 1:a prio	Antal 2:a prio
Personalens utbildning och kompetens	1,33	332	370
Personalstäthet (lärare, förskollärare och speciallärare)	2,22	53	300
Elevgruppernas storlek	3,78	17	73

Personaltäthet (annan personal i verksamheterna)	4,06	1	20
Gruppsammansättning	4,35	4	38
Lokalerna och utomhusmiljöns anpassning till verksamheten	5,26	1	15

Tabell 8

Fråga 5. Anser ni att statsbidraget möjliggör finansiering av permanenta (långsiktigt varaktiga) åtgärder för att öka personaltätheten i er F-3 verksamhet?	Antal	Andel i procent
Ja	201	45%
Delvis	159	36%
Nej	49	11%
Vet ej	34	8%

Tabell 9

Fråga 6. Anser ni att statsbidraget möjliggör att lärare får mer tid för undervisning i er F-3 verksamhet?	Antal	
Ja	349	79%
Delvis	84	19%
Nej	4	1%
Vet ej	2	0%

Bilaga 5. Frågeguider

Intervjuguide: huvudmän som har beviljats statsbidrag

Om ambitionerna och motiven till att söka statsbidraget

1. Berätta om varför ni sökte bidraget? Har ni sökt i flera omgångar?
2. Kände ni till att det gick att söka mer eller mindre än den angivna "ramen"?
3. Fanns en planering för hur bidraget skulle användas?
(beskrivning av ambitioner för ökad personaltäthet lärare eller annan skolpersonal, kompetensutveckling, mer tid för undervisning, lokaler/utomhusmiljö, annat?)
4. Hade ni planerat för och/eller redan påbörjat ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten innan statsbidraget infördes?
5. Finns kommunala mål om ökad personaltäthet?
(Hur är målen formulerade? Är kommunens mål i linje med regeringens intentioner och mål om ökad personaltäthet?)
6. Anser ni att ökad personaltäthet leder till ökad tid för undervisning? Om ja, varför? Om nej, varför inte?
7. Anser ni att ökad personaltäthet leder till ökad kvalitet i undervisningen? Om ja, varför? Om nej, varför inte?
8. Finns det andra faktorer som är av större vikt än ökad personaltäthet för att uppnå ökad kvalitet såsom det står uttryckt i läroplaner och skollagen? (Beskriv på vilket sätt)

Om fördelning och implementering av statsbidraget

9. Fattas beslut om fördelningen mellan skolor/mellan yrkeskategorier på huvudmannens nivå eller delegeras det i någon mån till skolorna?
10. Hur fördelas statsbidraget som ni beviljats? (Berätta om vilka principer och prioriteringar)
11. Vad är motivet bakom just dessa principer och prioriteringar?
12. Har rektor/skolledare på skolorna involverats i diskussioner kring dessa principer och prioriteringar?
13. Vilka principer och modeller används i övrigt/generellt för resursfördelning till skolan? (Beskriv huvuddragen)
14. Vad är motivet bakom just denna prioritering?
15. Tar man i er resursfördelningsmodell hänsyn till skillnader i skolor och elevers olika förutsättningar? I så fall beskriv hur. Tas hänsyn till t.ex. socioekonomiska faktorer? Om inte, varför det?
16. Hur har ni resonerat kring lönesättningen av de tjänster som finansieras av statsbidraget?

Om statsbidraget utformning och möjligheter

17. Vilka möjligheter ser ni med att använda statsbidraget till att öka personaltätheten och på så sätt få mer tid för undervisning och/eller högre kvalitet i undervisningen?
18. Ser ni några hinder med att använda statsbidraget till att öka personaltätheten?
19. På vilket sätt kan statsbidraget utformas och förbättras för att bidra till en ökad personaltäthet?

Resultat av statsbidraget

20. Har statsbidraget bidragit till att öka personaltätheten hos er? Om nej varför inte? Om ja, hur vet ni det?
21. Om ja på fråga 20, vilka personalgrupper har anställts?
22. Har statsbidraget bidragit till mer tid för undervisning?
23. Har statsbidraget bidragit till ökad kvalitet i undervisningen?
24. För dem som fått betala tillbaka. Varför har ni valt att betala tillbaka? Kände ni till att det gick att omfördela resurser till andra personalgrupper?

Intervjuguide: rektorer skolor som har beviljats statsbidraget

Om ambitionerna och motiven till att söka statsbidraget

1. Fanns en planering för hur bidraget skulle användas på er/era skola/skolor? (beskrivning av ambitioner för ökad personaltäthet lärare eller annan skolpersonal, kompetensutveckling, mer tid för undervisning, lokaler/utomhusmiljö, annat?)
2. Hade ni planerat för och/eller redan påbörjat ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten på din/dina skola/skolor innan statsbidraget infördes?
3. Känner ni till om det finns kommunala mål om ökad personaltäthet? (Hur är målen formulerade? Är kommunens mål i linje med regeringens intentioner och mål om ökad personaltäthet?)
4. Anser ni att ökad personaltäthet leder till ökad kvalitet i undervisningen? Om ja, varför? Om nej, varför inte?
5. Finns det andra faktorer som är av större vikt än ökad personaltäthet för att uppnå ökad kvalitet såsom det står uttryckt i läroplaner och skollagen? (Beskriv på vilket sätt)

Om fördelning och implementering av statsbidraget

6. Fattades beslut om fördelningen av statsbidraget till skolorna på huvudmannanivå eller delegeras det i någon mån till er på skolorna?
7. Hur har statsbidraget använts? (Nyanställningar, ökad personaltäthet lärare eller annan skolpersonal, kompetensutveckling, mer tid för undervisning, lokaler/utomhusmiljö, annat?)
8. Vilka principer och prioriteringar har legat till grund för hur ni använt statsbidraget?
9. Vad är motivet bakom just dessa principer och prioriteringar?
10. Har ni fått stöd från huvudmannen i hur ni ska fördela resurserna?
11. Har personalen på skolan involverats i diskussioner kring dessa principer och prioriteringar?

Om statsbidraget utformning och möjligheter

12. Vilka möjligheter ser ni med att använda statsbidraget till att öka personaltätheten och på så sätt få mer tid för varje elev och högre kvalitet i undervisningen?
13. Ser ni några hinder med att använda statsbidraget till att öka personaltätheten?
14. På vilket sätt kan statsbidraget utformas och förbättras för att bidra till en ökad personaltäthet?

Resultat av statsbidraget

15. Har statsbidraget bidragit till att öka personaltätheten hos er? Om nej varför inte? Om ja, hur vet ni det?
16. Om ja på fråga 15, vilka personalgrupper har anställts?
17. Har statsbidraget möjliggjort för lärare att få mer tid för undervisning i er F-3 verksamhet?
18. Har statsbidraget bidragit till att öka kvalitén i undervisningen?
19. Vilken återrapportering kräver huvudmannen gällande resursfördelningen?
20. Tror ni att statsbidraget kommer att ha långsiktiga positiva effekter på er verksamhet?

Intervjuguide: huvudmän som inte har sökt statsbidraget

1. Känner du till lågstadiesatsningen och statsbidraget?
2. Berätta anledningarna till att ni inte sökt statsbidraget (saknar tid/resurser/kompetens att göra ansökan, känner inte till statsbidraget, andra anledningar?)
3. Hade du sökt statsbidraget om tid/personal/möjlighet fanns inom din organisation?
4. Upplever du personalbrist som ett problem på din skola? Om ja, vilka personalgrupper?
5. Är ökad lärar-/personaltäthet den viktigaste faktorn för ökad kvalitet i skolan eller finns det andra faktorer som är viktigare för ökad kvalitet såsom det står uttryckt i skollagen och läroplaner?
6. Tror du att statsbidraget kan bidra till ökad personaltäthet och/eller ökad kvalitet?
7. Kommer du att söka statsbidraget vid nästa tillfälle?