

Socioekonomisk resursfördelning till skolor

SÅ KAN KOMMUNEN GÖRA

Förord

Med denna skrift vill Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ge stöd och vägledning till kommuner som har behov av att utforma sin resursfördelning till skolorna baserat på skillnader i elevgruppernas socioekonomiska sammansättning. Skriften belyser vad man som kommun bör tänka på när man tar fram och beslutar om en sådan fördelningsmodell. Vilka och hur många faktorer ska man använda för att skatta skillnaderna mellan skolorna? Hur stor ska omfördelningen vara? Hur skapar man förståelse och acceptans för kommunens sätt att fördela resurserna, även på de skolor som får mindre pengar än andra? Hur kan kommunen göra för att följa upp att resurserna används effektivt? Detta är exempel på några frågor som berörs i skriften.

Skriften vänder sig i första hand till tjänstemän som ska utforma en socioekonomisk fördelningsmodell och till förtroendevalda som ska besluta om den. Skriften tar sin utgångspunkt i socioekonomisk resursfördelning till grundskolor, men de flesta resonemangen är även giltiga för motsvarande fördelning till förskolor och gymnasieskolor. I en bilaga berörs kortfattat vad som kan vara specifikt för resursfördelningen i dessa skolformer.

Skriften har på uppdrag av SKL skrivits av Boel Vallgård. Projektledare och medförfattare på SKL har varit Eva-Lena Arefäll.

Stockholm i juni 2014



Per-Arne Andersson

Direktör/avdelningschef

Avdelningen för lärande och arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattning	6
Om resursfördelning och likvärdighet	8
Vad är socioekonomisk resursfördelning?	8
Kommunens olika roller i resursfördelningen	10
Kommunens som finansiär	10
Kommunen som huvudman	11
Utgångspunkten för en socioekonomisk fördelningsmodell	12
Modellen behöver vara träffsäker, objektiv och legitim	14
Gör rektorerna delaktiga	15
Socioekonomisk resursfördelning är ett stegvis arbete	16
Steg 1. Ta reda på vilka skillnader som finns	17
Faktorer som har samband med elevernas skolresultat	18
Föräldrarnas utbildningsbakgrund.....	18
Migrationsbakgrund.....	19
Elevens kön.....	19
Förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj	20
Familjesammansättningen	20
Andra faktorer som kan vara aktuella	20
Skolans betydelse för behoven	20
Bostadsområdets betydelse för behoven.....	21
Större behov de första skolåren i socialt utsatta områden.....	21
Ska även elever från andra kommuner ingå?	22
Steg 2. Ta fram en modell för att beräkna skillnaderna i behov	23
Alternativ 1: Välj och vikta faktorer utifrån erfarenheter och uppgifter om olika grupperns behov	23
Alternativ 2: Välj och vikta faktorer utifrån statistiska samband mellan elevers socioekonomiska bakgrund och elevers betyg	24
Vilket av de två alternativen ska kommunen välja?	25
Steg 3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna – årliga beräkningar	26
Beräkningsmodeller för en skolas relativa behov	26
Årliga beräkningar genom att multiplicera vikter med andel elever per kategori – ett exempel med enklare beräkning	27
Vikt	27
Andel elever	27
Poäng.....	28
Index.....	28
Årliga beräkningar genom att beräkna förväntad risk att inte nå målen – ett exempel med mer avancerad beräkning.....	28
Skilj på historiska och aktuella data	29
Steg 4. Avgöra graden av omfördelning	30
Infasning.....	30

Kalkylerade kostnader ger en fingervisning	30
Progressiv omfördelning	31
Utrymme för omfördelning	31
Steg 5. Informera om resursfördelningsmodellen	33
Skapa legitimitet	33
Tala om ersättning istället för bidrag	33
Upprätthåll höga förväntningar på alla elever	34
Undvik att skapa negativa förväntningar	34
Anpassa informationen efter olika målgrupper	35
Informera kontinuerligt	35
Steg 6. Följ upp vad ersättningen leder till	36
Följ upp skolornas resultat	37
Följ upp hur skolorna använder resurserna	37
Utvärdera effekterna	38
Följ upp att olika grupper får det stöd de behöver	39
Undersöka vilket mervärde som skolorna skapat	39
Steg 7. Följ upp modellens träffsäkerhet	41
Rätt faktorer och rätt viktning av dessa?	41
Rätt grad av omfördelning?	41
Bilagor	43
BILAGA 1. Vanliga frågor och invändningar	43
BILAGA 2. Fördelningsmodeller för andra skolformer	46
Förskolan	46
Gymnasieskolan	47
Referenser	48

Sammanfattning

Likvärdigheten i den svenska skolan behöver förbättras. Det handlar dels om att öka likvärdigheten inom samma skola genom att stötta alla lärares möjligheter att få alla elever i klassen att lyckas. Men det handlar också om att öka likvärdigheten mellan skolor. Resultatskillnaden mellan skolor har ökat markant de senaste åren. Det är en oroväckande utveckling som måste brytas.

En av nycklarna till att minska resultatskillnaderna mellan skolor är att det i varje kommun finns en strategisk och medveten resursfördelning. Hur resurserna till skolan bäst fördelas är en komplex fråga och det finns ingen generell modell som fungerar i alla kommuner. Men ett sätt att förbättra likvärdigheten mellan skolorna i en kommun kan vara att differentiera ersättningen eller pengarna som skolorna får att röra sig med, genom att använda sig av socioekonomisk resursfördelning.

Här följer en sammanfattning av de olika stegen i kommunens arbete med socioekonomisk resursfördelning såsom de beskrivs i denna skrift:

Steg 1. Ta reda på vilka skillnader som finns

Ta reda på om det finns systematiska skillnader i den socioekonomiska elevsammansättningen på de olika skolorna i kommunen, även fristående skolor. Beställ data om elevernas socioekonomiska bakgrund som kommunen vet eller tror har samband med elevernas behov av stöd och stimulans i skolan.

Steg 2. Ta fram en modell för att beräkna skillnaderna i behov

Bestäm vilka faktorer som ska vara med i kommunens resursfördelningsmodell och vilken vikt eller betydelse de ska ges. Välj och vikta faktorerna utifrån vad kommunen vet om olika elevgruppers behov av stöd och stimulans, eller utifrån statistiska samband mellan elevers socioekonomiska bakgrund och deras skolresultat.

Steg 3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna – årliga beräkningar

Skatta hur behoven varierar mellan skolorna det aktuella året med hjälp av de faktorer som valts och viktats. Ta fram ett index genom att multiplicera vikterna med andelen elever med olika bakgrund, eller genom att statistiskt beräkna risken att inte nå målen i skolan.

Steg 4. Avgöra graden av omfördelning

Ta ställning till hur stor andel av budgeten som ska avsättas för socioekonomisk ersättning och hur stor omfördelningen ska vara. Utgå från uppskattningar av vad olika insatser kostar för en skola att genomföra. Överväg hur mycket mer resurser som den eller de skolor med en socioekonomiskt utmanande situation behöver för att det ska bli likvärdigt mellan skolorna i kommunen.

Steg 5. Informera om resursfördelningsmodellen

Skapa legitimitet för kommunens sätt att fördela resurser till skolorna genom att informera om fördelningsprinciperna. De måste förstås och accepteras av de berörda, inte minst rektorerna. Kom ihåg att informera även den fristående regin. Förklara vad som är syftet med modellen och varför skolorna får olika mycket pengar. Tänk på vilka begrepp och ord som används i informationen för att inte skapa en negativ bild.

Steg 6. Följa upp vad ersättningen leder till

Låt skolorna redogöra för hur de använder sina resurser och ta reda på hur elevernas resultat påverkas. Utforma uppföljningen så att den blir ett bidrag till skolornas systematiska kvalitetsarbete snarare än en kontroll. Försök att ta reda på om det är just de insatser som den socioekonomiska ersättningen möjliggör som har effekter för elevernas resultat.

Steg 7. Följa upp modellens träffsäkerhet

Kom ihåg att det inte finns något perfekt sätt att fördela resurser och att stabila förutsättningar har ett värde. Men justera i modellen om det finns ett underlag som tydligt visar att modellen inte är tillräckligt träffsäker eller har andra brister. Följ upp om graden av omfördelning ligger på en rimlig nivå.

Om resursfördelning och likvärdighet

En av grundbultarna i det svenska skolsystemet är likvärdighetsprincipen. Den handlar dels om lika tillgång till utbildning och dels om lika kvalitet på utbildningen. Ytterligare en aspekt av likvärdighetsprincipen är att utbildningen ska vara kompenserande och uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Men likvärdigheten i den svenska skolan brister. Skillnaderna i elevresultat mellan kommuner är i och för sig små och har enligt en av de få forskningsrapporter som finns endast ökat något sedan 1980-talet¹. Men skillnaden mellan skolor har ökat påtagligt de senaste åren. Detta är oroväckande och en utveckling som måste brytas.

En av nycklarna till att minska resultatskillnaderna mellan skolor och förbättra likvärdigheten är att ha en strategisk och medveten resursfördelning till skolorna. Detta verktyg förfogar kommunerna över, både i sin roll som huvudman för merparten av landets skolor och i sin roll att fördela resurser till samtliga skolor, oavsett om de bedrivs i kommunal eller fristående regi.

Hur resurserna till skolan bäst fördelas är en komplex fråga och det finns ingen perfekt eller generell modell som fungerar i alla kommuner. Men ett sätt att förbättra likvärdigheten mellan skolorna i en kommun kan vara att differentiera ersättningen eller pengarna som skolorna får att röra sig med genom att använda sig av socioekonomisk resursfördelning.

Vad är socioekonomisk resursfördelning?

Socioekonomisk resursfördelning innebär att pengar styrs till skolorna utifrån skolornas elevsammansättning. Fördelningen, eller omfördelningen om man så vill, ska kompensera för att behoven är olika stora hos eleverna på olika skolor beroende på elevernas bakgrund. Syftet med en socioekonomisk resursfördelning är att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna oberoende av vilka skolor de går på. Det vill säga att skolor får mer resurser om de har

¹ Böhlmark och Holmlund: "20 år med förändringar i skolan. Vad har hänt med likvärdigheten?" SNS 2011

många elever som kan antas ha större behov av stöd och stimulans för att nå målen.

Det är motiverat att ha en socioekonomisk resursfördelning om det finns påtagliga resultatskillnader mellan skolorna och om det kan antas bero på att eleverna har olika socioekonomiska bakgrund på de olika skolorna. Då behöver kommunen fördela resurserna mellan skolorna med hänsyn till dessa skillnader. Enkelt uttryckt kan man säga att en socioekonomisk fördelning behövs när det systematiskt samlas fler elever med större behov på vissa skolor.

Kommunens olika roller i resursfördelningen

Det är viktigt att skilja på kommunens olika roller när det gäller resursfördelningen till skolor. Kommunen har dels rollen som finansiär av både kommunala och fristående skolor, dels rollen som huvudman för sina kommunala skolor.

Kommunen som finansiär

I rollen som finansiär ska kommunen förutom likvärdighetsprincipen tillämpa den så kallade likabehandlingsprincipen, som innebär att kommunala och fristående skolor ska ha lika villkor. Om en del av kommunens elevpeng består av en socioekonomisk ersättning så ska det avse både kommunala och fristående skolor.

De allra flesta elever går i grundskolan i en kommunal eller fristående skola i den kommun där de bor. Men det förekommer också att elever går i skolan utanför den kommun där de är folkbokförda, antingen i en kommunal eller fristående skola. Även för dessa elever ska hemkommunen betala och behöver överväga hur den socioekonomiska ersättningen hanteras i den interkommunala ersättningen och i bidragen till fristående skolor utanför kommunen.

I sin roll som finansiär kan kommunen också behöva ta hänsyn till att skolor har olika förutsättningar som inte hänger samman med socioekonomiska faktorer. Exempelvis har små skolor på landsbygden ofta fördyrande förutsättningar. Sådana skillnader kan kommunen kompensera för på annat sätt, exempelvis genom att ha en särskild modell för att ge högre ersättning till sådana skolor. Det är viktigt att hålla en sådan ersättning separerad från den socioekonomiska ersättningen och att även här tillämpa likabehandlingsprincipen. Om kommunen ger en extra ersättning till kommunala små skolor på landsbygden ska den göra detsamma till fristående små skolor på landsbygden.

Kommunen som huvudman

I rollen som huvudman för de kommunala skolorna är det kommunens uppgift och ansvar att fördela resurserna utifrån de olika kommunala skolornas samlade förutsättningar, detta för att säkerställa kvaliteten och likvärdigheten på sina skolor. En fristående huvudman har motsvarande uppgift och ansvar att fördela resurserna till sina skolor.

I denna roll som resursfördelare behöver kommunen beakta mer än systematiska skillnader i elevsammansättningen på de olika kommunala skolorna. För en socioekonomisk resursfördelning löser inte allt när det gäller att åstadkomma likvärdighet. Skolornas förutsättningar skiljer sig åt på flera sätt. Till exempel har de olika förmåga att göra ett bra jobb för de pengar de får, beroende på exempelvis organisation, förhållningssätt och skickligheten hos såväl skolledningen som lärarna och övrig personal. Sådana skillnader kan inte en socioekonomisk resursfördelning kompensera för, utan de kan kräva andra åtgärder. Om en kommunal skola inte fungerar tillfredsställande är det kommunens ansvar att komma tillrätta med situationen. Det kan handla om att nämnden, förvaltningsledningen eller motsvarande har en extra tät dialog med just den skolan, och att man gemensamt diskuterar och kommer fram till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra skolans förmåga.

Detta kan innebära att när kommunen tilldelat de kommunala och fristående skolorna pengar enligt likabehandlingsprincipen, inklusive den socioekonomiska ersättningen, så gör kommunen ytterligare omfördelningar av resurser mellan de kommunala skolorna. De faktorer som kommunen använder för tilldelningen efter skolornas socioekonomiska förutsättningar behöver alltså inte nödvändigtvis ensamt avgöra vilka resurser som respektive kommunal skola får². På samma sätt har en fristående huvudman som driver fler skolor möjlighet att omfördela resurser mellan sina skolor.

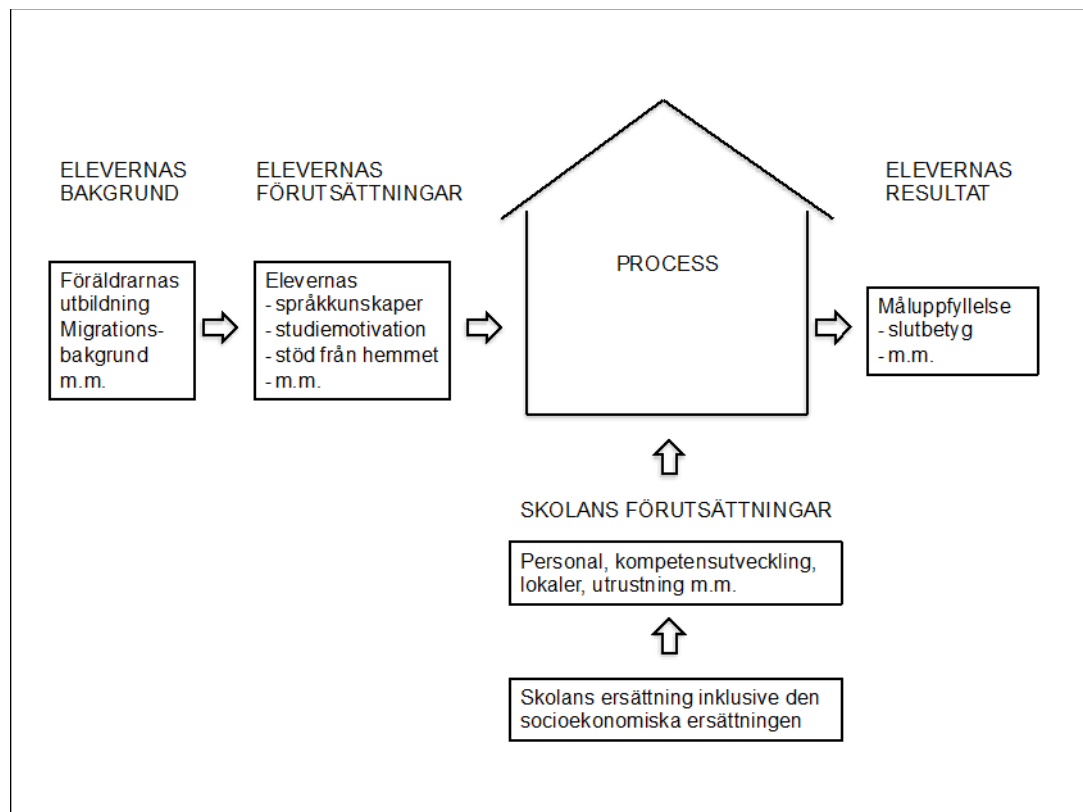
Respektive skolhuvudman kan också behöva jämna ut i lokalkostnader mellan sina skolor på något sätt. Skolor kan ha svårt att styra över sina lokalkostnader och de kan variera en hel del mellan olika skolor.

² ”Kommunernas resursfördelning till grundskolor”. Rapport 391, Skolverket 2013

Utgångspunkten för en socioekonomisk fördelningsmodell

Bilden nedan beskriver sambanden mellan elevernas socioekonomiska bakgrund, deras förutsättningar att klara skolans mål och den socioekonomiska ersättningens roll för att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar och därmed bidra till ökad målpuppfyllelse. Detta är utgångspunkten när en socioekonomisk fördelningsmodell ska utformas.

Förutsättningar, process och resultat



Ett sätt att i praktiken tillämpa en socioekonomisk resursfördelning är att ta fram en socioekonomisk modell för att på så sätt beräkna hur behoven varierar

mellan skolorna. En sådan modell baseras på socioekonomiska data om skolornas elever. Det kan exempelvis handla om föräldrarnas utbildningsbakgrund och hur länge eleven har bott i Sverige. Sådana faktorer kallas också variabler eftersom dessa förhållanden varierar mellan olika individer. De faktorer som används för att skatta skillnaderna i behov bör väljas ut och viktas så att kommunen med största möjliga precision kan beräkna hur behoven varierar mellan skolorna.

Med en socioekonomisk modell kan man räkna fram hur stora behoven är på skolorna relativt varandra, men en modell säger inget om hur många kronor mer den ena skolan bör få jämfört med den andra. Det senare är en fråga om hur stor omfördelningen ska vara.

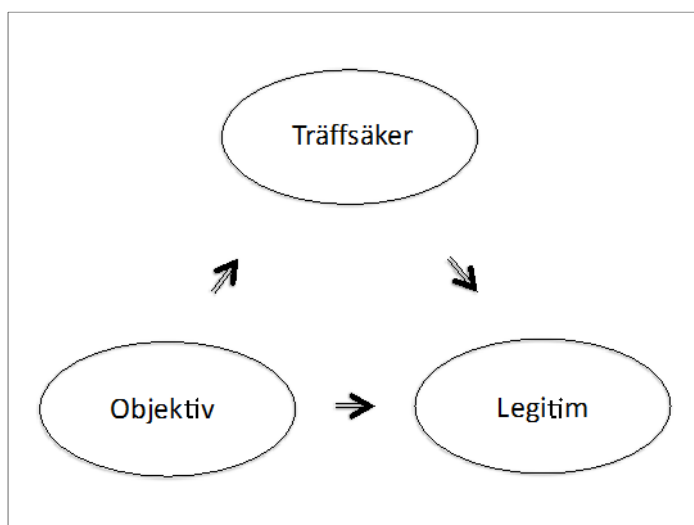
En fördelning som bygger på registerdata är ett relativt enkelt sätt att skatta skillnader i behov. Det är också en objektiv grund för resursfördelning, eftersom skolorna inte kan påverka underlaget som fördelningen bygger på. En sådan modell fångar in systematiska skillnader mellan skolorna som beror på socioekonomiska skillnader. Den skattar behovet för en större grupp elever men den säger inget säkert om hur behovet ser ut i en mindre grupp, till exempel en klass, eller vilket behov en enskild elev har. Modellen används endast för att fördela pengar mellan skolor, inte för att fördela resurser mellan klasser eller elever på en och samma skola. Det senare är det rektor som gör.

Det förekommer att socioekonomisk resursfördelning beskrivs i termer av att skolor utöver en grundersättning får ett tillägg eller en tilläggsersättning. Här är det viktigt att inte förväxla socioekonomisk ersättning med den extra ersättning som kan utgå för elever med omfattande behov av särskilt stöd, det vill säga det som i skollagens bestämmelser om bidrag till fristående skolor heter tilläggsbelopp. Det är en särskild ersättning för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och som lämnas av kommunen enligt vissa villkor.

Modellen behöver vara träffsäker, objektiv och legitim

För att en socioekonomisk resursfördelningsmodell ska fungera bra och uppfylla sitt syfte behöver den vara träffsäker, objektiv och legitim. Dessa tre krav hänger samman med varandra, vilket bilden nedan illustrerar. Modellen upplevs legitim om den styr resurserna dit behoven finns och att det sker på ett objektivt sätt.

Kraven på fördelningsprinciperna stödjer varandra



Med träffsäkerhet avses att modellen så väl som möjligt ska fånga in skillnaderna i elevgruppernas behov, så att ersättningen hamnar på den skola eller de skolor där den kan göra mest nytta. Det innebär att kommunen behöver välja och vikta faktorerna så att de tillsammans ger den mest träffsäkra skattningen av hur behoven skiljer sig åt mellan skolorna. Hur ”avancerad” modell som krävs för att uppnå denna träffsäkerhet varierar beroende på vilken typ av segregation som finns mellan skolorna och hur omfattande den är. Det hänger i sin tur till viss del samman med hur stor kommunen är. I mindre kommuner finns oftast inte lika många olika typer av segregation som i de större.

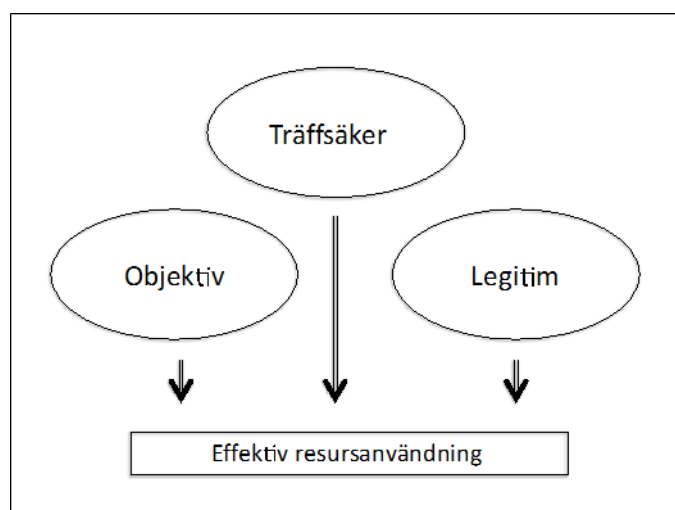
Med objektiv avses att fördelningen bygger på data som inte kräver några subjektiva bedömningar eller avvägningar samt att skolorna inte kan påverka dessa

data. Även om det kan råda olika uppfattningar om vilka faktorer som ska användas i en resursfördelningsmodell och hur de ska viktas så är själva datan om elevernas bakgrund objektiv. Tilldelningen blir också neutral genom att skolorna inte tvingas anpassa sig för att få del av resurserna, vilket lätt blir fallet om ersättningen är villkorad och endast ges till vissa typer av insatser. När bidrag styrs till vissa insatser blir det mindre utrymme till andra insatser, som rektor kanske finner mer angelägna och mer effektiva. En fördelning som sker oberoende av hur ersättningen används skickar en viktig signal om förtroende till skolorna, att det är respektive skola som avgör vilka insatser som görs.

Att en resursfördelningsmodell är legitim handlar om att den uppfattas som väl underbyggd, är begriplig och accepteras av de berörda. Det ska vara möjligt att förstå varför en skola får en viss tilldelning jämfört med andra skolor. Det ska också vara möjligt att förstå varför fördelningen kan förändras från ett år till ett annat. Vidare behöver modellen accepteras både av de skolor som har en stor andel elever med större behov och som därmed får mer pengar, och av skolor som får mindre pengar. Att skapa förståelse och acceptans för kommunens sätt att fördela resurser handlar till stor del om att förankra framtagandet av modellen och att sedan kontinuerligt informera om den. Vad man då bör tänka på då tas upp i ett eget avsnitt längre fram.

En modell som uppfyller dessa krav främjar i sin tur en effektiv resursanvändning, vilket bilden nedan illustrerar. Hög träffsäkerhet innebär att ersättningen hamnar där de kan göra mest nytta. En objektiv fördelning ger rektor befogenheter att använda resurserna där de gör mest nytta. En legitim resursfördelning innebär att energi och fokus kan inriktas på att använda befintliga resurserna på bästa sätt.

Träffsäkerhet, legitimitet och objektivitet främjar effektivitet



Gör rektorerna delaktiga

Genom att involvera rektorerna i framtagandet av modellen skapas goda förutsättningar att få en modell som fungerar väl för skolorna. Det innebär också en större möjlighet att skapa förståelse och acceptans för fördelningsprinciperna hos denna nyckelgrupp. Det är särskilt viktigt att modellen upplevs som legitim

av rektorerna när den införs, eftersom några skolor kommer att få mindre pengar när andra skolor får mer.

Socioekonomisk resursfördelning är ett stegvis arbete

Kommunens arbete med socioekonomisk resursfördelning består av flera delar eller steg. Det handlar om att:

1. Ta reda på vilka skillnader som finns
2. Ta fram en modell för att beräkna skillnaderna i behov
3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna – årliga beräkningar
4. Avgöra graden av omfördelning
5. Informera om resursfördelningsmodellen
6. Följa upp vad ersättningen leder till
7. Följa upp modellens träffsäkerhet

På kommande sidor beskrivs hur kommunen kan gå till väga steg för steg. Kommuner har givetvis olika utgångsläge inför detta arbete, beroende av om man redan använder sig av socioekonomiska faktorer i sin resursfördelning eller om det är något helt nytt för kommunen.

Steg 1. Ta reda på vilka skillnader som finns

Ett led i att ta fram en väl underbyggd modell för resursfördelning handlar om att få med de skillnader i skolornas elevsammansättning som har betydelse för elevernas behov. Ju större en kommun är och ju fler olika typer av skolor finns i kommunen, desto mer sannolikt är det att det finns skillnader mellan olika skolors elevsammansättning. Å andra sidan har sannolikt en del mindre kommuner inget behov alls av en socioekonomisk fördelning. Det är bara om det finns påtagliga skillnader mellan skolornas resultat som det är motiverat att ta reda på om det finns några skillnader mellan skolorna vad gäller socioekonomiska förutsättningar.

Kommunen behöver inte på förhand, alltså redan innan arbetet med att ta fram modellen påbörjas, bestämma hur många och vilka faktorer som ska vara med i modellen. Tvärtom kan det vara en fördel att hålla detta öppet tills man närmare undersökt vilka skillnader som finns.

Verksamhetsföreträdare såsom rektorer har ofta erfarenheter av och uppfattningar om vad i elevernas bakgrund som har betydelse för deras behov. Det talar för att involvera rektorerna i arbetet med att ta reda på vilka skillnader som finns mellan skolorna.

För de flesta kommuner blir ett första steg att från Statistiska centralbyrån (SCB) beställa en bred sammansättning data om elevernas socioekonomiska bakgrund som kommunen vet eller tror kan ha samband med elevernas behov. På så vis framträder en bild av vilka skillnader som eventuellt finns i elevsammansättningen på de olika skolorna i kommunen. Det blir då tydligt vilka socioekonomiska faktorer som kommunen behöver ta hänsyn till för att ge skolorna likvärdiga förutsättningar.

En utgångspunkt kan vara att beställa data för de faktorer som andra kommuner använder sig av i sina fördelningsmodeller. Det är faktorer som visat sig ha samband med elevernas betygsresultat och som därför antas ha samband med elevernas behov. Vanligast förekommande är föräldrarnas utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund. Andra faktorer som förekommer är kön, förekomsten

av försörjningsstöd i familjen samt familjesammansättning, det vill säga om eleven bor med en eller båda sina föräldrar.

Ett par av storstadskommunerna har i sina fördelningsmodeller inte bara med faktorer som gäller elevens bakgrund utan även sådana som gäller elevens omgivning. Det är faktorer för om eleven bor i ett bostadsområde eller om eleven går på en skola som har många elever som riskerar att inte uppnå målen.

För mindre kommuner kan det räcka att titta på hur elevsammansättningen skiljer sig åt mellan skolorna genom att använda Skolverkets databas SIRIS. Den visar elevsammansättningen på skolorna vad gäller andel flickor, andel elever med utländsk bakgrund och andel elever med minst en förälder med eftergymnasial utbildning. Om kunskapsresultaten skiljer sig påtagligt mellan skolorna trots små skillnader utifrån data i SIRIS behöver kommunen beakta detta i sin resursfördelning. Då kan det antingen vara motiverat att gå vidare och undersöka fler faktorer som kan skilja sig mellan skolorna. Eller, om samtliga skolor är kommunala, kan det snarare vara en sak för kommunen i egenskap av huvudman att se till att olika typer av resurser styrs till skolorna utifrån deras skillnader i resultat.

Faktorer som har samband med elevernas skolresultat

Nedan beskrivs faktorer som används av kommuner vid resursfördelning mellan skolor. Att det finns ett samband mellan dessa faktorer och elevernas betygsresultat är belagt. En del faktorer finns med i Skolverkets analysverktyg SALSA och andra faktorer finns med i den analys som Uppsala kommun lät göra 2003 och som bekräftas i SCB:s analyser av hela rikets elevunderlag³.

Föräldrarnas utbildningsbakgrund

Den faktor som visat sig ha starkast samband med om eleven inte uppnår målen är föräldrarnas utbildningsnivå. Givetvis finns det många elever vars föräldrar har en kort utbildning som klarar sig bra i skolan. Men det finns en rad förhållanden som oftast gör det mer gynnsamt när föräldrarna har en längre utbildning. Det ger lättare en självbild av att man själv kommer att lyckas i skolan och att man ser sig själv i framtiden med ett arbete som kräver utbildning. Ett hem där föräldrarna har längre utbildning innebär också oftare uppväxtvillkor som gynnar den språkliga utvecklingen, liksom engagemang och stöd i barnets skolgång.

Det finns olika sätt att beräkna föräldrarnas utbildningsnivå. Ett sätt är att väga samman föräldrarnas utbildningsnivå, där värdet 1 motsvarar högst grundskoleutbildning, värdet 2 motsvarar högst gymnasieutbildning och värdet 3 motsvarar två års eftergymnasial utbildning eller mer. Om många elever i kommunen har föräldrar med forskarutbildning kan det finnas skäl att ta med det som en egen grupp.

³ SCB:s riksmo-
dell för resursfördelning

Ett annat sätt att beräkna faktorn är att ta utbildningsnivån hos den förälder som har högst utbildning. Vilket sätt man använder beror på vilken matematisk modell man avser att använda för att beräkna elevernas behov. De olika alternativen beskrivs i kommande avsnitt.

Migrationsbakgrund

Den breda definitionen av utländsk bakgrund avser såväl elever som är födda utomlands som elever födda i Sverige, men vars föräldrar är födda utomlands. Sett till hela denna grupp är det fler som inte uppnår målen jämfört med genomsnittet. Men om man förutom utländsk bakgrund samtidigt tar hänsyn till om eleven anlät för mindre än sju år sedan, till föräldrarnas utbildningsnivå och om familjen har försörjningsstöd så försvinner utländsk bakgrund som förklaring. Det vill säga det är inte svårare för elever med utländsk bakgrund att klara skolan när de har bott i Sverige i minst sju år om de för övrigt har samma förutsättningar som elever med svensk bakgrund. Att nyligen anlända har svårigheter att lyckas i skolan under ett antal år hänger samman med att det tar flera år innan eleven tillägnat sig det svenska språket så bra att den även fullt ut förstår det mer abstrakta språk som används i undervisningen. Vid vilken ålder eleven kommit till Sverige påverkar också hur lång tid det tar att komma ikapp. Skolans kompetens för att arbeta språk- och kunskapsutvecklande med flerspråkiga elever är en annan faktor som påverkar den tid det tar för eleverna att nå målen.

Det finns alltså skäl att ta hänsyn till hur nyligen eleven kommit till Sverige. På samma vis har det betydelse vid vilken ålder eleven kommit till Sverige.

Om kommunen ger ersättning till skolorna för nyanlända elever separat behöver man givetvis ta hänsyn till det i utformningen av den socioekonomiska ersättningen. Samma behov ska inte ersättas två gånger. Om ersättningen för nyanlända ges separat för en kortare period, till exempel de två första åren av nyanlända elevers skolgång, kan det ändå vara motiverat att ha med faktorn migrationsbakgrund i den socioekonomiska ersättningen, exempelvis ”anlät för 3-6 år sedan”.

Elever som är utrikes födda, men vars föräldrar är födda i Sverige, bör lämpligen inte räknas med i gruppen nyligen anlända. Detsamma gäller elever som nyligen anlät från de övriga nordiska länderna. De liknar i sina betygresultat mer de som bott i Sverige mer än sju år, än de som nyligen anlät. Därför kan det vara lämpligt att begränsa gruppen nyligen anlända till utomnordisk invandring.

Elevens kön

Det är givetvis många pojkar som är högpresterande i skolan, men sett till gruppen som helhet är det fler pojkar än flickor som inte uppnår betygsmålen. Det finns skillnader i inställningen till skolarbete som kan bero på könsrollerna. Dessutom är det betydligt vanligare att pojkar signalerar att skolan inte fungerar bra med utåtagerande beteenden som skapar problem både för klasskamrater och för dem själva. Detta kan vara ett motiv att ta med kön som en faktor vid resursfördelning. I den mån som könsfördelningen mellan skolorna är relativt

jämn är det dock mindre relevant att ha med faktorn. Observera att om faktorn kön tas med så är inte det ett ställningstagande till hur resurser ska fördelas mellan pojkarna och flickorna. Att ta med faktorn kön innebär endast att skolor med en högre andel pojkar får mer resurser.

Förekomsten av försörjningsstöd i elevens familj

Att en elevs förälder eller föräldrar uppbär försörjningsstöd är i sig inte en orsak till att elever riskerar att misslyckas. Däremot finns det ofta i denna grupp elever som upplevt krig och flykt och med en ofullständig skolgång bakom sig eller elever som på andra sätt upplever stora påfrestningar i sina familjer. Eftersom det inte finns statistik över sådana omständigheter kan faktorn försörjningsstöd bidra till att fånga in detta.

Familjesammansättningen

Att en elev lever med bara en förälder eller bor växelvis hos båda sina föräldrar behöver självklart inte orsaka svårigheter att klara skolan. Tvärtom kan eleven ibland få mer hjälp och stöd av sina föräldrar efter en separation. För andra elever som bor med en förälder kan situationen innebära ekonomiska påfrestningar och samvariera med utsatthet på andra sätt som försvårar för eleven. Men sett till hela gruppen elever som bor med en vårdnadshavare, är risken att inte uppnå målen högre för dem än för de elever som bor med båda sina vårdnadshavare. Samtidigt kan man säga att faktorn inte är ideal just för att gruppen elever som bor med en vårdnadshavare är så heterogen och gruppen kan se olika ut på olika skolor. Därför bör man vara uppmärksam på om det verkar bli ett rimligt utfall när man tar med denna faktor.

Andra faktorer som kan vara aktuella

De faktorer som ovan beskrivits handlar om elevens bakgrund och hur den kan antas påverka förutsättningarna att lyckas i skolan. Men även elevens omgivning, i form av var hon eller han går i skolan och bor, har betydelse för elevens behov.

Skolans betydelse för behoven

Ju mer socioekonomiskt homogen elevsammansättningen på en skola är, desto starkare blir sambandet mellan elevgruppens sociala bakgrund och skolans resultat⁴. Denna effekt på skolans resultat beror dels på den så kallade kamrateffekten, dels på att studiemotiverade elever tenderar att söka sig till vissa skolor.

Den risk en elev löper att inte lyckas i skolan samvarierar både med elevens egen sociala bakgrund och med elevgruppens sociala bakgrund och hur den gruppen presterar. Eleverna är varandras resurser och hinder. Eleverna kan stimulera eller störa varandra. Eleverna påverkas också indirekt genom elevsammansättningens betydelse för vilket skolklimat/kultur/normsystem och vilka förväntningar på eleverna som skolan lyckas skapa. Detta kallas kamrateffekt

⁴ ”Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?” Skolverket 2009

och den påverkar starkast svagpresterande elever⁵. Skolverket lyfter i samband med den senaste PISA-undersökningen fram att det finns ett samband mellan elevsammansättningen och skolans förväntningar på eleverna och hänvisar till sin rapport ”Likvärdig utbildning i svensk grundskola?”⁶. Förväntningarna har i sin tur stor betydelse för elevernas resultat⁷.

Att elever lyckas bättre på skolor där många elever lyckas behöver inte enbart bero på kamrateffekten. Det kan också bero på att mer studiemotiverade elever söker sig till dessa skolor och att det är därför skolorna får bättre resultat. Inom alla socioekonomiska grupper finns det elever som är mer eller mindre studiemotiverade. Bakom studiemotivationen kan finnas en tro på skolans betydelse och möjlighet för framgång i livet. Studiemotivationen kan också bero på hemförhållandena, om de är stöttande och stimulerande eller om de omvänt är otrygga och omsorgen sviktar. Skolor som har en socioekonomiskt gynnsam elevsammansättning attraherar studiemotiverade elever från alla socioekonomiska grupper⁸.

Detta är faktorer som kan beaktas och hanteras genom att kommunen lägger på ytterligare resurser just för de skolor som har den större socioekonomiska tyngden. Eller så kan kommunen resonera som så att genom en tillräckligt kraftig omfördelning så beaktas även effekten på skolnivå. En kraftigare omfördelning innebär att skolor med den högsta koncentrationen elever med större behov får en högre tilldelning och det är ju dessa skolor som har den största skolnivå-effekten.

Bostadsområdets betydelse för behoven

Det finns även ett samband mellan hur väl eleven lyckas i skolan och vilket bostadsområde som eleven bor i. Bland de största städerna förekommer att elevernas bostadsområde används som en faktor i deras fördelningsmodeller. För en del kommuner kan boende i byar och glesbygd eventuellt vara en faktor av betydelse. Hur man fångar in betydelsen av var eleverna bor beskrivs dock inte närmare i denna skrift.

Större behov de första skolåren i socialt utsatta områden

Kommunen kan inom ramen för en socioekonomisk fördelningsmodell välja att göra särskilda satsningar. Det finns forskningsstöd för att det är särskilt effektivt att låta elever i de första skolåren gå i mindre klasser, i synnerhet om eleverna har socialt utsatta hemförhållanden⁹. En förklaring till att mindre undervisningsgrupper är särskilt gynnsam just de första skolåren för barn från utsatta grupper är att dessa barn, i jämförelse med barn som kommer från en socioekonomisk kultur som mer liknar skolans, kan behöva ett tätare samspel med läraren för att utveckla en elevroll som är framgångsrik i skolan.

⁵ Skolverket 2009

⁶ ”Likvärdig utbildning i svensk grundskola?” Rapport 374, Skolverket 2012

⁷ ”PISA 2012”, sammanfattning av rapport 398, Skolverket 2013

⁸ Skolverket 2009

⁹ Gustafsson och Myrberg: ”Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat”, Skolverket 2002

Detta kan vara ett motiv att förstärka den kompensatoriska insatsen i exempelvis förskoleklass, årskurs 1 och årskurs 2 på skolor med större social tyngd än kommungenomsnittet. På samma sätt kan det vara angeläget med kompensatoriska insatser i förskolan. I bilaga 2 förs några resonemang om hur kommunen kan tänka när det gäller socioekonomisk resursfördelning till förskolor.

Ska även elever från andra kommuner ingå?

På skolorna i en kommun kan det gå elever som är folkbokförda i en annan kommun. Ska även de ingå i underlaget för att beräkna skolornas socioekonomiska elevsammansättning? Ett sätt att resonera här är att endast ta med elever folkbokförda i den egna kommunen, eftersom det bara är för de eleverna som kommunen betalar ersättning. Men man kan också resonera som så att för att uppnå likvärdighet mellan skolorna är det hela elevunderlaget, det vill säga även elever från andra kommuner, som bör vara med i beräkningen av den socioekonomiska sammansättningen.

Steg 2. Ta fram en modell för att beräkna skillnaderna i behov

Det finns olika sätt att gå tillväga för att komma fram till vilka faktorer som ska vara med i en resursfördelningsmodell och vilka vikter de ska ges.

Ett alternativ är att utifrån verksamhetsstatistik, till exempel omfattningen av olika typer av stöd som ges i kommunen till olika grupper, resonera sig fram till vilka faktorer som bäst fångar in skillnaderna i behov och hur de ska vikta. Verksamhetsföreträdare kan i kraft av sina erfarenheter bidra till resonemangen. Ett andra alternativ är att göra en statistisk analys av sambanden mellan elevers betyg och deras socioekonomiska bakgrund. Dessa båda alternativ för att beräkna skillnaderna i behov beskrivs nedan.

Ett tredje alternativ är att utgå från sambanden mellan skolors socioekonomiska sammansättning och deras betygsresultat. Så görs i Skolverkets analysverktyg SALSA¹⁰. Dock är det inte idealt att rakt av använda SALSA eftersom man där inte utgår från de betygsresultat som kan antas hänga samman med större behov. I dagsläget görs inte beräkningar anpassade för att skatta behov och därför beskrivs inte detta alternativ närmare i denna skrift.

Alternativ 1: Välj och vikta faktorer utifrån erfarenheter och uppgifter om olika gruppers behov

I detta alternativ grundas valet av faktorer och viktningen på de erfarenheter och uppgifter som finns i kommunen. Man tar helt enkelt utgångspunkt i vad kommunen vet om olika elevgruppers behov av stöd och stimulans.

¹⁰ Skolverkets analysverktyg SALSA är en statistisk modell som jämför kommuners och skolors betygsresultat för årskurs 9, med hänsyn till skolornas socioekonomiska elevsammansättning. Det betyder att skolornas resultat räknas fram genom att de faktiska betygsresultaten (genomsnittligt meritvärde samt andel elever med godkänt i samtliga ämnen) sätts i relation till ett antal bakgrundsfaktorer/socioekonomiska faktorer. Det är föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå, andel elever som är nyanlända (kommit till Sverige under de senaste fyra åren) och fördelningen pojkar/flickor som utgör bakgrundsfaktorerna. Störst betydelse för resultaten i modellen har föräldrars utbildningsnivå.

För att få svar på vilka faktorer som har betydelse kan man besvara exempelvis följande frågor: Vad vet vi om olika gruppers behov? Vilka grupper har större behov av stöd och stimulans än andra? Vad i elevernas socioekonomiska bakgrund påverkar skolans möjligheter att skapa en gynnsam lärandemiljö? Vilka faktorer samvarierar med hur stora utmaningar skolorna har?

Det är bara faktorer som fördelar sig olika mellan skolorna som behöver tas med i fördelningsmodellen. Om till exempel pojkarna är jämt fördelade mellan skolorna behöver inte kön vara med i en fördelningsmodell. Å andra sidan kan det vara en fördel att ta med alla faktorer som kan ha betydelse för elevernas behov, för att gardera sig för eventuella framtida förändringar. Om nya skolor etablerar sig och de attraherar vissa elevgrupper kan fler faktorer få betydelse för att fånga in skillnaderna mellan skolorna.

Om elever med utländsk bakgrund fördelar sig mellan skolorna på ett sätt, men nyligen anlända elever fördelar sig på ett annat sätt, då är det motiverat att ta med faktorn nyligen anlända. Annars underskattas behoven för skolor med många nyligen anlända elever och överskattas behoven i skolor där många elever har utländsk bakgrund men där få nyligen anlant.

För att bestämma hur stor vikt de olika faktorerna ska ha relativt varandra bör man i kommunen ha eller skapa sig en uppfattning om vad det kostar att tillgodose de olika behov som finns. Ett sätt är att fråga rektorerna om detta. Vilka typer av insatser behöver olika grupper? Hur stor andel av gruppen behöver insatser? Vad kostar de olika insatserna?

Den vikt som faktorerna ska ges kan också påverkas av vad den socioekonomiska ersättningen är tänkt att täcka och vilka andra ersättningar som skolorna eventuellt får. Utgår det en separat ersättning för exempelvis svenska som andraspråk, studiehandledning på modersmålet och introduktion för nyanlända? Är elevhälsan och handledning och konsultation av specialister utformade som så kallade fria nyttigheter som skolorna själva inte behöver betala för? Det behöver beaktas när skillnaderna i behov beräknas.

Alternativ 2: Välj och vikta faktorer utifrån statistiska samband mellan elevers socioekonomiska bakgrund och elevers betyg

I alternativ 1 som beskrivs ovan resonerar man sig fram till val av faktorer och viktning av dessa. I alternativ 2 är det istället statistiska beräkningar för riket eller för kommunen, som ligger till grund för valet av faktorer och viktningen av dessa.

Utgångspunkten för detta sätt att räkna är att de elever som riskerar att inte uppnå godkänt är de elever som behöver mera stöd. Då kan man använda betygsresultat för att få fram socioekonomiska faktorerens betydelse för elevernas behov. Sambandet mellan betyg i årskurs 9 och socioekonomisk bakgrund ligger till grund för fördelningen. För att ringa in den grupp elever som har stora behov gäller det att välja betygsresultat som brukar hänga samman med stora behov. Elever som inte når målen i två eller flera ämnen har ofta haft stora be-

hov. Men att inte nå målen i ett ämne behöver inte tyda på stora behov. Därför kan det vara bättre att just begränsa gruppen till elever som inte uppnått godkänt i två eller flera ämnen. Gruppen kan kompletteras med de elever som saknar godkänt i bara ett ämne om det handlar om ämnen som anses särskilt viktiga, som svenska, engelska och matematik vilka krävs för behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Vilka socioekonomiska bakgrundsfaktorer som påverkar risken att eleverna inte uppnår målen undersöks statistiskt. För varje individ kopplas avgångsbetyget samman med socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Med hjälp av regressionsanalys får man fram hur mycket risken att inte uppnå godkänt ökar beroende på olika bakgrundsfaktorer.

SCB gör denna typ av beräkningar för alla avgångselever i hela riket. En annan möjlighet är att kommunen beställer statistik från SCB för ett antal årskullar av kommunens egna avgångselever i årskurs 9, eventuellt kompletterat med elevkullar från några andra liknande kommuner. Det gäller att få ett tillräckligt stort underlag för att få statistiskt säkerställda samband mellan olika socioekonomiska faktorer och betygsresultaten.

På detta vis kan man få fram vilka faktorer som har starkast samband med att inte nå godkänt, och man får även fram hur stor betydelse de olika faktorerna har. Det vill säga kommunen behöver inte resonera sig fram till vilka faktorer som ska användas. Det visar den statistiska analysen. Analysen ger även stöd för att bestämma vilka vikter de ingående faktorerna ska ha.

Vilket av de två alternativen ska kommunen välja?

Antingen väljer kommunen ett av alternativen eller så testar man båda. Genom att pröva olika alternativ kan man se om det verkar spela någon roll vilket sätt man använder. Om det skattade behovet per skola blir snarlikt för de olika alternativen kan det vara lämpligt att välja den variant som är enklast att förvalta eller den som är lättast att få acceptans för.

Hur faktorer väljs och viktas och hur beräkningarna görs i kommunernas resursfördelningsmodeller är ett angeläget utvecklingsområde. Det är betydelsefullt att utbyta erfarenheter och för en dialog kring detta kommuner emellan, liksom att ta tillvara vad forskning och andra undersökningar visar.

Steg 3. Beräkna hur behoven varierar mellan skolorna – årliga beräkningar

När kommunen har fått fram en modell som bygger på hur behoven varierar mellan olika kategorier elever är nästa steg att använda denna modell för att skatta hur behoven varierar mellan olika skolor det aktuella året.

Utifrån kommunens elevregister över de elever som aktuellt läsar går på de olika skolorna tar SCB fram statistik om den socioekonomiska sammansättningen på skolorna. Med hjälp av valda och viktade faktorerna beräknas hur behoven varierar mellan skolorna det aktuella året.

Om skillnaderna mellan skolorna är små och det inte finns anledning att anta att det skett påtagliga förändringar mellan skolorna, är det inte nödvändigt att uppdatera beräkningarna varje år.

Beräkningsmodeller för en skolas relativa behov

På det sätt kommunen skapat sin modell med faktorer och vikter avgör hur man sedan kan göra de årliga beräkningarna av det genomsnittliga behovet per skola. Beräkningen kan göras med enklare eller mer avancerad matematik.

Ett enkelt sätt är att utgå från uppgifterna från SCB om andelen elever som tillhör de olika kategorierna och multiplicera respektive andel med den vikt som bestämts för respektive kategori. Det sättet kan användas oavsett om man tillämpat alternativ 1 eller 2 för att välja och vikta faktorer.

Om kommunen använt alternativ 2 för att välja och vikta faktorer har man utgått från faktorernas samband med att inte uppnå målen. Då kan man använda ett mer avancerat sätt för att beräkna en skolas relativa behov. Det innebär att tillämpa samma beräkningar som använts för att ta fram modellen och då beräkna skattad risk att eleverna inte når målen. Den beräknade risken betyder inte, att eleverna ”här och nu” riskerar att missa målen, till exempel i förskoleklass. I själva verket betyder det att om eleverna hade gått i årskurs 9 så hade de utifrån sin socioekonomiska bakgrund haft denna risk att inte nå målen. Sen är ju tan-

ken att om de får bra stöd genom hela skoltiden, bland annat med hjälp av den socioekonomiska fördelningen, så kommer denna prognostiserade risk på skam.

Årliga beräkningar genom att multiplicera vikter med andel elever per kategori – ett exempel med enklare beräkning

Tabellerna nedan illustrerar med ett exempel hur uppgifterna från SCB kan användas för att få fram det index som behövs för att beräkna den socioekonomiska ersättningen det aktuella budgetåret.

Tabell 1. Poängberäkning utifrån viktade faktorer

	Utbildningsnivå			Kön		Ekonomiskt bistånd		Vikt
	För-gymnasia	Gymnasia	Efter-gymnasial	Flickor	Pojkar	Ej försörjningsstöd	Försörjningsstöd	
	3	2	1	1	1,5	1	3	
Andel elever								
Skola A	15 %	30 %	55 %	37 %	63 %	76 %	24 %	
Skola B	0 %	5 %	95 %	66 %	34 %	100 %	0 %	
Kommunen	6 %	29 %	65 %	49 %	51 %	92 %	8 %	
Poäng (andelen multiplicerat med vikten)								Summa
Skola A	0,45	0,60	0,55	0,37	0,95	0,76	0,72	4,40
Skola B	0,00	0,10	0,95	0,66	0,51	1,00	0,00	3,22
Kommunen	0,18	0,58	0,65	0,49	0,77	0,92	0,24	3,83

Vikt

Kommunen i exemplet har valt en modell med faktorerna utbildning, kön och försörjningsstöd. För utbildning har kommunen satt vikten 3 om föräldrarnas utbildning är högst grundskola, vikten 2 om högsta utbildning är gymnasieskola och så vidare.

Andel elever

Från SCB har kommunen fått uppgifter om elevsammansättningen på alla skolor. På skola A finns 15 procent elever vars föräldrar har högst grundskola, 30 procent elever vars föräldrar har högst gymnasieskola och så vidare.

Poäng

Sedan görs en beräkning av skola A:s poäng.

Vikten för grundskola (3) multipliceras med skola A:s andel elever vars föräldrar har högst grundskola (15 %). Alltså $3 \cdot 0,15 = 0,45$ poäng. Vikten för gymnasieskola (2) multipliceras med A:s andel elever vars föräldrar har högst gymnasieskola (30 %) och så vidare.

Därefter summeras en skolas samtliga poäng. För skola A blir det $0,45 + 0,60 + 0,55 + 0,37 + 0,95 + 0,76 + 0,72 = 4,40$

Ett annat sätt att uttrycka denna beräkning för skola A är följande:

$(3 \cdot 15 \% \text{ elever vars föräldrar har högst grundskola} + 2 \cdot 30 \% \text{ elever vars föräldrar har högst gymnasieskola} + 1 \cdot 55 \% \text{ elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning} + 1 \cdot 37 \% \text{ elever som är flickor} + 1,5 \cdot 63 \% \text{ elever som är pojkar} + 1 \cdot 76 \% \text{ elever vars föräldrar ej har försörjningsstöd} + 3 \cdot 24 \% \text{ elever vars föräldrar har försörjningsstöd}) = 4,40 = \text{skolans genomsnittliga poäng per elev.}$

Ett tredje sätt är att med algebra uttrycka denna beräkning för skola A:

$$A_j = \sum a_i x_i$$

Där a_i är viktfaktor för variabelvärde i (till exempel elever vars föräldrar har högst grundskola) och x_i är andelen (0-1) som uppfyller det kriteriet och A_j den totala vikt faktorn för skolan som betraktas (A).

Beräkningarna kan göras i ett kalkylark med den uppställning som visas i ovanstående tabell. Här presenteras värdena utan decimaler. Men värden utan avrundningar ska användas när beräkningarna görs.

Index

Nästa steg är att utifrån skolornas poäng beräkna respektive skolas indexvärde, närmare bestämt skolornas värde i relation till kommunsnittet. Genom att dividera respektive skolas värde med värdet för kommunen skapas indexvärden, så som visas i nedanstående tabell.

Tabell 2. Beräkning av index utifrån poäng

Index (kommunen=1)	Beräkning (från summa i föregående tabell)	Index
Skola A	$4,40 / 3,83 =$	1,15
Skola B	$3,22 / 3,83 =$	0,84
Kommunen	$3,83 / 3,83 =$	1,00

Årliga beräkningar genom att beräkna förväntad risk att inte nå målen – ett exempel med mer avancerad beräkning

Som tidigare nämnts: om kommunen valt alternativ 2 för att välja och vikta faktorer är det möjligt att låta en statistiker räkna ut förväntat värde för skolorna

med samma typ av statistiska beräkningar som använts för att få fram faktorer och vikter. Det innebär att uppgifter på individnivå används för att beräkna en ”prognostiserad risk” att eleverna inte når målen. Dessa beräkningar förutsätter statistisk kompetens, som kan köpas av SCB eller på annat håll. Då får kommunen uppgifter om den procentuella risken att eleverna på respektive skola inte skulle nå målen om de hade gått i årskurs nio. Sedan återstår bara för kommunen att omvandla de beräknade riskerna till ett index, så som visas i nedanstående tabell, för att sedan beräkna ersättningen i kronor per elev.

Tabell 3. Beräkning av index utifrån prognostiserad risk att inte nå målen

	Prognostiserad risk att inte få godkänt i två eller flera ämnen	Beräkning av index kommunen=1	Index kommunen=1
Skola A	20 %	20 % /12 %	1,67
Skola B	6 %	6 % /12 %	0,50
Kommunen	12 %	12 % /12 %	1,00

Skilj på historiska och aktuella data

Det är lätt att blanda samman beräkningar för att göra själva modellen med beräkningar av det årliga behovet på respektive skola. När modellen skapas använder man historiska data från alla skolor om vilka samband som faktiskt visat sig generellt haft betydelse för elevernas behov eller till exempel ett riks-snitt för samband mellan avgångsbetyg och elevernas socioekonomiska bakgrund. När modellen årligen tillämpas använder man aktuella data om elevgrupperna på respektive skola och gör en prognos om vilka behov denna elevgrupp har.

Olika data används vid framtagande respektive tillämpning av modell

<p>Ta fram en modell genom att välja och vikta faktorer.</p> <p>Det görs t.ex. med hjälp av</p> <ul style="list-style-type: none"> • Historiska data om sambanden mellan alla elevers socioekonomiska bakgrund och betygsresultat • Verksamhetsstatistik • Forskning och beprövad erfarenhet 	<p>Beräkna årligen hur behoven varierar mellan skolorna</p> <p>Det görs med hjälp av</p> <ul style="list-style-type: none"> • fastställd modell som tillämpas på aktuella data om socioekonomisk bakgrund för respektive skolas elever
--	--

Steg 4. Avgöra graden av omfördelning

Kommunen måste ta ställning till och avgöra hur stor andel av budgeten som ska avsättas för socioekonomisk ersättning. En utgångspunkt kan vara att bedöma hur mycket som krävs i grundersättning, det vill säga hur mycket pengar behöver den eller de skolor som har gynnsammast elevsammansättning. Utgångspunkten kan också vara den omvända: Hur mycket mer resurser behöver den eller de skolor som har en socioekonomiskt utmanande situation för att det ska bli likvärdigt mellan skolorna i kommunen?

Hur stor omfördelningen ska vara är ytterst en politisk fråga. Det är inte ovanligt att det här råder olika uppfattningar, vilket gör att frågan behöver belysas grundligt.

Infasning

Om det blir stora minskningar i ersättning till några skolor kan det vara lämpligt att fasa in den nya fördelningen över flera år. En variant är att låta höjningarna slå igenom helt första året medan minskningarna tas i två etapper. Denna variant innebär att en del av den socioekonomiska ersättningen får användas för att finansiera infasningen. På samma vis kan kommunen överväga om det ska finnas en begränsning i hur mycket ersättningen får minska från ett år till ett annat. Minskningen i ersättning bör inte vara större än att det finns rimliga förutsättningar för skolorna att göra motsvarande kostnadsminskningar.

Kalkylerade kostnader ger en fingervisning

För att konkretisera vilka insatser som blir möjliga med en större tilldelning kan kommunen göra kalkyler över vad olika insatser kostar. Det kan exempelvis handla om att bedöma kostnaden för att minska antalet elever i klassen, att utöka personalen inom elevhälsan eller att ordna kompetensutveckling. Det kan också handla om att bedöma vilka kostnader som är förenat med att rekrytera och behålla särskilt skickliga lärare och skolledare. Sådana beräkningar bör lämpligen kombineras med en grov skattning av hur behovet av dylika insatser varierar mellan skolorna. Det betyder inte att kommunen bestämmer hur den socioekonomiska ersättningen ska användas av skolorna, utan att kommunen

med hjälp av konkreta exempel kalkylerar skillnaderna i skolornas behov av resurser.

Progressiv omfördelning

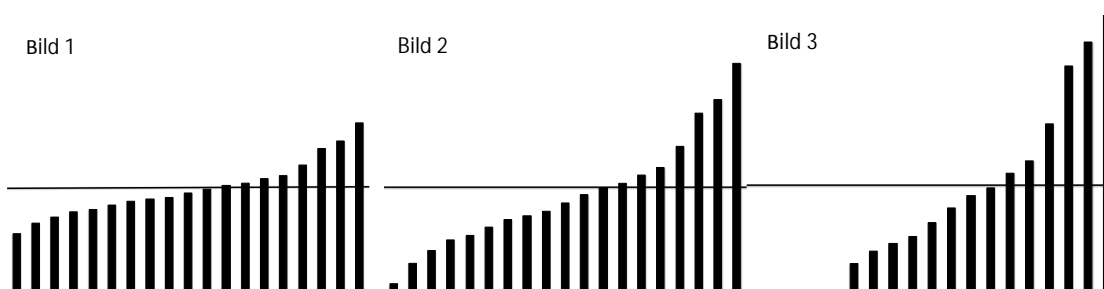
Man kan göra fördelningen progressiv istället för linjär. Det vill säga att om behovet för en skola har beräknats till dubbelt mot snittet så får skolan mer än dubbelt så mycket i socioekonomisk ersättning. Det kan vara ett sätt att fånga in effekten på skolnivå, om behoven enbart har beräknats på individnivå. Man kan också resonera så som tidigare nämnts, att omfördelningen har gjorts tillräckligt kraftig och därför fångar in effekterna på skolnivå även utan en progressiv omfördelning. Att se hur utfallet blir för kommunens skolor med olika sätt att göra beräkningarna, kan vara ett sätt att komma fram till vilken konstruktion som är lämplig.

Utrymme för omfördelning

Hur stor omfördelningen blir, begränsas av hur mycket pengar som avsätts för socioekonomisk fördelning. Men omfördelningens storlek beror inte enbart på hur många kronor per elev som avsätts. Omfördelning kan göras större eller mindre beroende på hur uträkningen konstrueras.

De tre diagrammen nedan visar hur samma mängd pengar kan leda till olika grad av omfördelning, beroende på hur beräkningen av kronor per elev görs. Varje stapel representerar en skola. Stapelns höjd visar den socioekonomiska ersättningen i kronor per elev. Linjen visar nivån för den genomsnittliga tilldelningen. Den del av staplarna som sticker upp ovanför linjen åskådliggör hur mycket några skolor får utöver snittet. Det vita området under linjen och ner till staplarna visar hur mycket mindre än snittet några skolor får. Man kan säga att hur staplarnas höjd avviker från linjen åskådliggör graden av omfördelning.

Olika grad av omfördelning

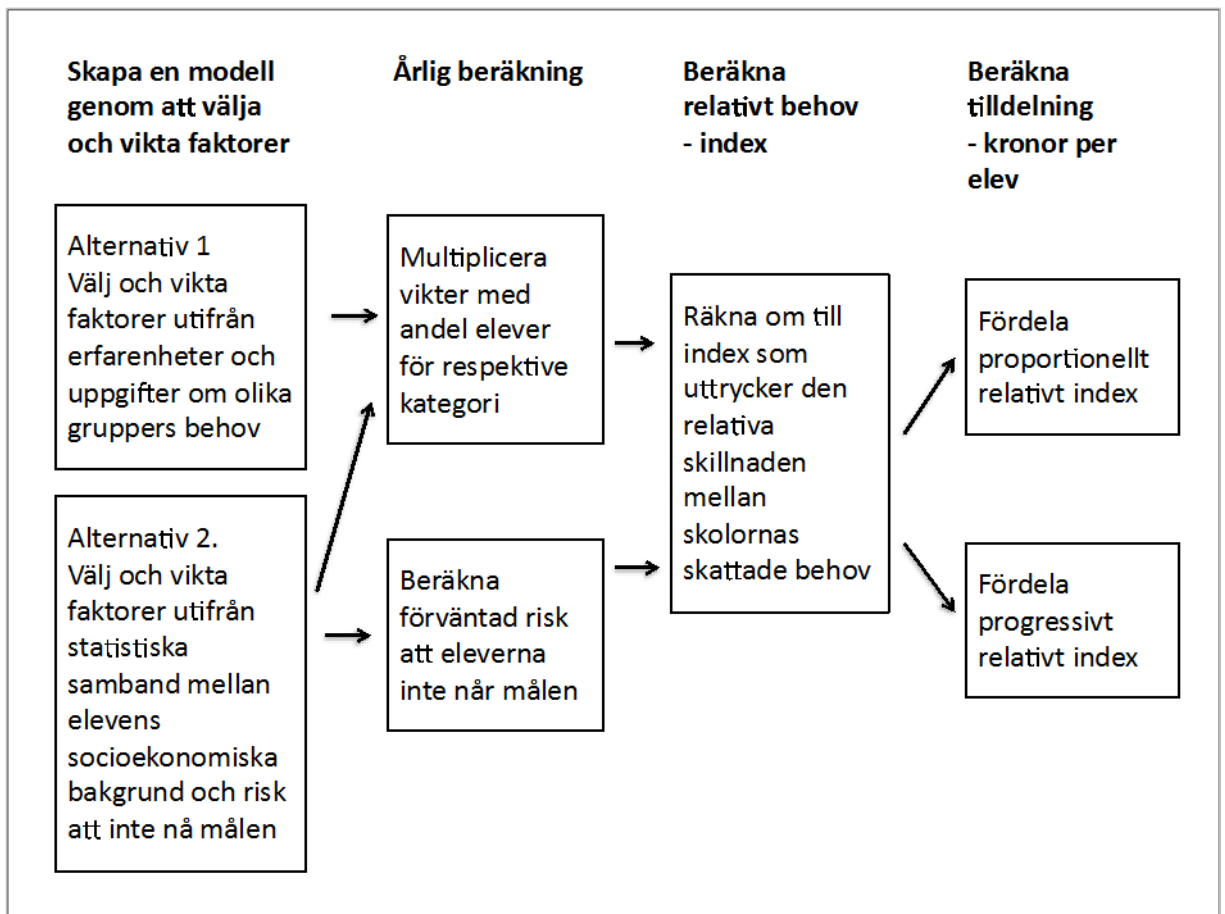


Anta att kommunen avsätter 10 000 kr per elev i socioekonomisk fördelning och att utfallet blir som lägst 5000 kr per elev. Om det är önskvärt med 50 procent högre omfördelning kan man istället göra beräkningen på 15 000 kr per elev och därefter dra ifrån 5000 kr per elev. Denna effekt åskådliggörs i diagrammen ovan. I bild 2 ser man att det blir en större spridning och därmed en kraftigare omfördelningseffekt än för ursprungsalternativet som visas i bild 1. Man har ökat omfördelningen utan att ha ökat antal kronor per elev som används för socioekonomisk ersättning. Man kan också göra en variant där ett

antal skolor inte får någon socioekonomisk ersättning alls och de som får, får desto mer. Det visas i bild 3. Man kan även lägga in ett tak i omfördelningen om utfallet anses ge orimligt hög tilldelning till de skolor som får mest.

Schemat nedan sammanfattar de alternativa möjligheter att utforma och tillämpa en fördelningsmodell som beskrivits i steg 2 (ta fram en modell för att beräkna skillnaderna i behov), steg 3 (beräkna hur behoven varierar mellan skolorna - årliga beräkningar) och steg 4 (avgöra graden av omfördelning).

Alternativa möjligheter att utforma och tillämpa en fördelningsmodell



Steg 5. Informera om resursfördelningsmodellen

När kommunen har en färdig resursfördelningsmodell är det viktigt att informera om den. Det faller sig naturligt att det är tjänstemän på den förvaltning som arbetat fram modellen som redogör för modellen och förklarar hur den är uppbyggd. Informationen bör ge svar på ett antal frågor: Vad är syftet med modellen? Hur har modellen tagits fram? Varför används vissa faktorer och andra inte, hur har de viktats och varför? Hur görs den årliga beräkningen? Varför finns det en viss spridning i ersättningen till olika skolor?

Skapa legitimitet

Syfte med informationen är att skapa förståelse, acceptans och legitimitet för modellen. Om fördelningsprinciperna är väl förankrade när de införs slipper man lägga tid och kraft på diskussioner om huruvida tilldelningen är rättvis eller inte när modellen väl är i bruk, och skolorna kan istället lägga energi på vad de ska göra för de pengar som de faktiskt får.

Det kan kräva en del möda att skapa legitimitet för den socioekonomiska tilldelningen. Alla skolor kan uppleva att deras resurser är för knappa. Om man då inte vet varför fördelningen varierar mellan skolorna kan man tycka att det är orättvist att vissa skolor kan göra något som andra skolor inte kan, på grund av att skolorna får olika mycket pengar.

Tala om ersättning istället för bidrag

När man beskriver och förklarar kommunens sätt att fördela resurser kan det vara bättre att tala om ersättning snarare än om bidrag eller stöd. Den socioekonomiska tilldelningen är en ersättning för att skolan ska göra en större prestation för de elever som har de största utmaningarna. Skillnaderna mellan olika grupper ska minska genom de kompensatoriska insatser som den socioekonomiska ersättningen gör möjlig. De elever som har mindre med sig i ryggsäcken behöver fylla på mer för att klara målen.

Upprätthåll höga förväntningar på alla elever

Skolans uppdrag är att varje elev ska ges förutsättningar att nå målen oavsett elevens bakgrund. Samtidigt kan det faktum att den socioekonomiska ersättningen bygger på samband mellan elevers bakgrund och deras skolresultat motverka mer jämlika förväntningar på deras möjlighet att lyckas. Dessutom visar forskning att det finns en tendens att lärares förväntningar påverkas av elevens bakgrund. Samma tendens finns även på skolnivå, det vill säga förväntningarna på eleverna är ofta lägre i socioekonomiskt utsatta skolor. Även detta kan förstärkas av att den socioekonomiska ersättningen synliggör skillnaderna mellan skolorna. Men varje individ ska bemötas utifrån sina individuella förutsättningar och inte utifrån vilka olika grupper den tillhör eller synes tillhöra.

Att fördelningen bygger på socioekonomiska skillnader ska inte bidra till stigmatisering av skolor och grupper. Tvärtom är syftet med ersättningen att minska och allra helst upphäva skillnaderna mellan skolor och grupper. Därför krävs en hög medvetenhet om vad man faktiskt förmedlar när man informerar om resursfördelningen.

Undvik att skapa negativa förväntningar

Genom vad som sägs och hur det sägs formas bilden av olika skolor. Det är mer framåtsyftande att tala om vilka behov av stöd och stimulans eleverna behöver, än att tala om risken att de inte uppnår målen. Om ersättningen bygger på prognostiserad risk att inte klara målen finns en fara att informationen om en skolas negativa prognos bidrar till att ytterligare sänka förväntningarna på skolan. Därför kan det vara bra att bara tala om prognostiserad risk om det behövs för att förklara modellens matematiska konstruktion. Det är bättre att tala om att behoven av stöd och stimulans är olika stora på olika skolor. Att tala i termer av att en del elever har större utmaning att nå målen är både mer konstruktivt och mer adekvat än att säga att en del elever kommer från resurssvaga hem.

Omsorg om ordval

<i>Förklenande bild</i>		<i>Framåtsyftande bild</i>
Bidrag	⇒	Ersättning för ett uppdrag
Förväntad risk	⇒	Behov av stöd och stimulans
Resurssvag elev	⇒	Större utmaningar

Kommunen bör noga överväga vad som ska redovisas i offentliga handlingar om skolornas elevsammansättning och hur de skiljer sig åt. Annars finns risken att informationen i förlängning bidrar till ökade skillnader i elevsammansättning mellan skolorna. Det kan räcka att redovisa det sammanfattande indexvärdet per skola, för frågan är om det fyller någon konstruktiv funktion att redovisa den socioekonomiska statistiken för varje skola. Det är rimligen lättare att skapa eller behålla höga förväntningar på alla skolor om allmänhetens bild av olika skolor bygger på vad skolorna åstadkommer och inte på sociala skillnader mellan skolorna.

Anpassa informationen efter olika målgrupper

Det är flera målgrupper som behöver eller kan vilja känna till hur resursfördelningsmodellen fungerar. Men behovet av information är olika för de olika målgrupperna.

Ledamöter i kommunens styrelse eller nämnd som beslutar om resursfördelningsmodellen behöver självklart ha insikt i hur den fungerar. Det innebär dock inte att ledamöterna måste sätta sig in i de matematiska detaljerna kring hur modellen är uppbyggd. Det centrala är att de är förtrogna med principerna för ersättningsmodellen och vad den syftar till. Det är också viktigt att tjänstemännen beskriver både styrkor och begränsningar med modellen för ledamöterna i nämnden.

När det gäller fristående huvudmän räcker det inte att informera dem om hur kommunens resursfördelningsmodell fungerar och att ersättningen per elev kan variera från ett år till ett annat. Kommunen måste därutöver inför varje kalenderår fatta beslut om bidraget per elev till var och en av de fristående huvudmän där det går elever folkbokförda i kommunen. Detta gäller oavsett om kommunen tillämpar en socioekonomisk resursfördelningsmodell eller inte. Att kommunen måste göra så beror på att en fristående huvudman kan överklaga kommunens beslut om bidraget till allmän förvaltningsdomstol.

Som tidigare påpekats är självklart rektorerna en nyckelgrupp när det gäller förståelse och legitimitet för resursfördelningsmodellen. De behöver förstå utfallet för sin egen skola och förstå vad som leder till förändring i ersättningsnivån, så att de får större möjlighet att förutse dessa förändringar. Rektorerna behöver vara såpass införstådda med modellen så att de upplever den som legitim.

För lärare, föräldrar och elever bör det viktigaste vara att förstå syftet med ersättningen, nämligen att skapa en likvärdig skola och att öka måluppfyllelsen. Samtidigt bör de som vill veta mer om själva modellen och hur den är uppbyggd mer i detalj givetvis ha möjlighet att få denna information.

Informera kontinuerligt

Förtroendevalda och rektorer behöver inte bara informeras när en ny modell införs utan lämpligen också vid den årliga beräkningen. Kommunen behöver också i sin information beakta att det tillkommer nya rektorer och förtroendevalda och kan etableras nya fristående skolor i kommunen. Eftersom det lätt kan upplevas som konstigt eller orättvist att en skola får mindre resurser än föregående år eller att den får mindre resurser än andra skolor är det betydelsefullt att kontinuerligt säkra legitimiteten genom att de berörda är införstådda med grunderna i hur modellen fungerar.

Steg 6. Följa upp vad ersättningen leder till

Kommunens ansvar för resursfördelningen till samtliga skolor i kommunen och har i sin roll som skolhuvudman även ansvar för att följa upp hur de kommunala skolorna använder resurserna och hur det inverkar på skolornas resultat. Det gäller oavsett om en kommun tillämpar en resursfördelningsmodell baserad på socioekonomiska faktorer eller inte, men är rimligen extra viktigt när man har en differentierad resurstilldelning. En socioekonomisk ersättning kan bidra till ökad måluppfyllelse och likvärdighet, men det är ingen garanti. Det är skolornas förmåga att använda tilldelade medel som avgör resultatet. Används resurserna ändamålsenligt? Blir elevernas resultat bättre? Har den socioekonomiska ersättningen effekt?

Det finns kommuner som har funnit former för att få med de fristående skolorna i sin uppföljning, även om dessa inte är skyldiga att delta i kommunens uppföljning. Om uppföljningen utformas så att den upplevs relevant och kan bidra till eller vara en del av skolornas systematiska kvalitetsarbete är det lättare att skapa en dialog och samverka med skolorna, både de kommunala och de fristående. Dessutom ökar då möjligheterna att skolorna tar tillvara sina egna och varandras uppföljningsresultat i sitt eget kvalitetsarbete. På så sätt uppfattas inte uppföljningen främst som en kontroll utan snarare som ett stöd till skolornas utveckling.

Det finns olika sätt för kommunen att skapa sig en bild av vad en socioekonomisk resursfördelning har för effekt. Dels kan man följa upp skolornas resultat och dels kan man följa upp hur skolorna använder resurserna. Eller både och. Det allra bästa är om man kan utvärdera effekterna av de insatser som den socioekonomiska ersättningen gjort möjlig.

Skolornas systematiska kvalitetsarbete kan innehålla deras egen bild av vilken nytta den socioekonomiska ersättningen gjort. Ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete på skolnivå har karaktären av en självvärdering där den enskilda skolan analyserar sin förmåga att möta elevernas behov och kommer fram till hur skolan behöver utvecklas för att vidmakthålla eller öka måluppfyllelsen.

De olika sätten att följa upp kan både ge en bild av hur resurserna används och bidra till att resurserna används effektivare. Uppföljningarna bör därför utformas så att de bidrar till att öka medvetenheten om hur resurserna kan användas bäst.

Följa upp skolornas resultat

Att skapa sig en bild av hur väl skolorna använt sina resurser kan i sin enklaste form handla om att titta på elevernas måluppfyllelse. Man kan säga att om alla elever på en skola uppnår minst godkänt i alla ämnen så får skolan anses ha använt sina resurser väl. Det är dock förhållandevis sällan som det råder full måluppfyllelse på en skola, och därför krävs ofta en mer ingående uppföljning.

Om man beaktar att skolorna har olika stora utmaningar att uppnå målen kan man istället titta på i vilken mån skolorna uppnår ett resultat över eller under förväntat resultat med hjälp av Skolverkets verktyg SALSAS.

SALSAS syftar till att visa skolornas resultat efter att hänsyn tagits till vissa bakgrundsfaktorer. Skolans avvikelse från förväntat resultat kan antingen bero på skolornas förmåga att nå målen eller på brister i beräkningen av förväntat resultat. Här är det viktigt att tänka på att SALSAS inte fångar in hela skillnaden mellan skolornas socioekonomiska förutsättningar. Slutsatser bör alltså dras med viss försiktighet utifrån dessa data och avvikelser från förväntat resultat ska främst ses som en indikator eller tecken på att en skola lyckas bättre eller sämre än andra skolor utifrån elevernas förutsättningar.

Detta exempel på hur kommunen kan följa upp skolornas resursanvändning bygger på resultaten i årskurs 9. För de skolor som saknar årskurs 9 finns det andra resultatmått att utgå ifrån, dels betygen i årskurs 6 och dels de nationella proven i årskurs 3 och 6.

Följa upp hur skolorna använder resurserna

Hur väl den socioekonomiska ersättningen används kan också belysas genom att skolorna helt enkelt berättar om detta, antingen skriftligen eller muntligen vid exempelvis ett möte med förvaltningen eller ett nämndsammanträde. Beroende på när i tiden detta sker får skolorna antingen redogöra hur de planerar att använda den socioekonomiska ersättningen eller hur de faktiskt har använt ersättningen och vad de åstadkommit med den. Det kan vara lämpligt att det i första hand är de skolor som har en hög socioekonomisk ersättning som ombeds göra sådana redovisningar.

Kommunen bör dock tänka på att ur en rektors perspektiv är inte den socioekonomiska ersättningen skild från övrig ersättning när budgeten för den enskilda skolan läggs. Kommunen bör därför vara beredd på att rektorer kan uppfatta det som svårt att redogöra för hur just den socioekonomiska ersättningen använts. Men det bör vara möjligt, om utgångspunkten är att be rektorerna beskriva det som skolan har gjort tack vare den socioekonomiska ersättningen. Eller omvänt - det som inte skulle ha gjorts om skolan saknat socioekonomisk ersättning.

Om kommunen väljer att be skolorna beskriva hur de planerar att använda den socioekonomiska ersättningen, kan exempelvis följande frågor ställas.

- Vilka olika behov av stöd och stimulans har eleverna på skolan utifrån deras socioekonomiska bakgrund?
- Vilka effekter bör uppnås på kort och lång sikt?
- Vilka insatser behöver målgruppen?
- Vilka insatser behöver göras för att höja skolans förmåga att i sin tur kunna göra de nödvändiga insatserna för målgruppen?
- Vilka resurser behövs för att kunna göra planerade insatser direkt för målgruppen eller indirekt genom att förstärka skolan?
- Vad kostar dessa insatser på årsbasis?
- Vilka av önskvärda insatser ska prioriteras inom givna ekonomiska ramar?
- Hur ska insatsernas effekter följas upp på kort sikt och på lång sikt?

Om kommunen väljer att be skolorna beskriva hur den socioekonomiska ersättningen har använts kan samma frågor som ovan ställas, men då med utgångspunkt i frågan: Till vad har de extra pengar som skolan fått använts?

Utvärdera effekterna

Allra helst vill kommunen få svar på om just de insatser som den socioekonomiska ersättningen finansierar har effekter för elevernas resultat. Ett problem är dock att avgöra vad som faktiskt orsakar dessa effekter. Skolans bidrag till elevens lärande och utveckling är komplex. Eleverna får i skolan ta del av många olika aktiviteter och insatser som på olika vis bidrar till samma effekter. Möjligheten att identifiera vad som är effekter av en skolas sätt att arbeta ökar om man jämför olika skolor med varandra. Att följa upp förändringar över tid är också ett sätt att se om förändrade insatser för eleverna gett någon effekt. Om insatserna görs i de tidigare skolåren bör man se på resultat i nära anslutning till insatserna och inte begränsa sig till att se på slutbetygen i årskurs 9 långt senare.

Här är det värt att tänka på att uppföljning och utvärdering inte är forskning. Kommunen måste inte leda i bevis att effekterna beror på insatser som möjliggjorts genom den socioekonomiska tilldelningen. Det kan vara tillräckligt att konstatera att resultaten förbättras. Då räcker det att göra jämförelser mellan skolor eller mellan år, och att hålla det som sannolikt att de förbättrade resultat som identifieras är en effekt av de insatser som gjorts.

När väl en socioekonomisk resursfördelningsmodell är införd och tillämpats en tid används troligen mycket av resurserna på samma sätt år efter år och på liknande sätt på de flesta skolor med elevgrupper med liknande behov. Det blir då svårare att identifiera effekterna av insatserna med hjälp av jämförelser mellan

åren eller mellan skolorna. Ett sätt att då bedöma om de insatser som gjorts är effektiva är att beakta vilket stöd i forskning som det finns för dem.

Följa upp att olika grupper får det stöd de behöver

Uppföljning av vilka insatser olika grupper får och vilka resultat de ger, kan vara ett sätt att säkra att insatserna är långsiktigt gynnsamma för eleverna och kommunen.

Rektor beslutar om sin enhets eller skolas inre organisation och vilka insatser som görs där. Samtidigt har kommunen, i egenskap av huvudman för de kommunala skolorna, det yttersta ansvaret för att eleverna får det stöd som de behöver. En prioritering som verkar rimlig för en skola kan visa sig vara mindre bra ur ett kommunperspektiv. Det blir en så kallad suboptimering. Kommunen har därför ett intresse av att följa upp hur olika elevgruppers behov tillgodoses.

En rektor har ansvar för att hålla sin budget och måste hela tiden väga angelägna behov mot varandra och få vardagen att fungera i skolan. Även om rektor vet att tidiga insatser kan vara lönsamma, så syns vinsterna ofta inte i den enskilde rektorns budget. Då blir det svårare att hävda vad som är långsiktigt bäst inför de som har önskemål om hur pengarna används, exempelvis lärare och föräldrar. Detta är lättare att hävda för kommunen, som dessutom oftare kan hämta hem de långsiktiga vinsterna.

Att exempelvis nyligen anlända elever får omfattande studiehandledning på modersmålet kan vara dyrt för en skola och svårt att organisatoriskt få till, men angeläget och långsiktigt lönsamt för kommunen. På så vis slipper dessa elever att komma till nästa skola med stora kunskapsluckor. På samma sätt är det angeläget att elever som signalerar att skolan inte fungerar bra med utåtagerande beteenden inte bara ”förvaras” i en särskild undervisningsgrupp. De ska få ett kvalificerat stöd för sin utveckling, så att de blir bättre rustade att klara sin fortsatta skolgång. Men det finns också en risk att större insatser görs för utåtagerande elever än för de elever som inte stör andra elever men som också har ett behov av stöd.

Undersöka vilket mervärde som skolorna skapat

Om kommunen har register över vilka förskolor och skolor som eleverna tidigare gått på finns möjlighet att belysa de långsiktiga effekterna av olika skolors bidrag till barn och elevers utveckling och lärande, så kallat mervärde eller value added. Det förutsätter dock att kommunen sparar uppgifter digitalt på individnivå både vad gäller vilken förskola/skola eleven tidigare gått på och resultat från kommungemensamma test eller betyg för eleverna på den skola de sen kommit till. Kommunen kan då skapa sig en bild av vilka skolor som ser ut att ge en bättre grund för fortsatta skolframgångar. Det gör man genom att samköra uppgifterna om vilken skola eleven gått på tidigare med uppgifter om vilka resultat den uppnår när den går på sin nya skola.

Skolframgångarna påverkas så klart också av hur den mottagande skolan fungerar och elevens socioekonomiska bakgrund. Därför ska man kontrollera för

dessa faktorer när man gör jämförelsen. Dessa undersökningar kan kräva att man anlitar extern statistisk kompetens.

Undersökningarna kan användas för att ge en fingervisning om vilka skolor med de första årskurserna som har ett mer framgångsrikt sätt att lägga grunden för exempelvis den läsförmåga som senare krävs, och vilka skolor som behöver förstärka detta arbete. Upprepas undersökning årligen, kan ett förbättrat resultat för elever som kommer från en viss skola ge en fingervisning om förändrade arbetssätt på den skolan har gett effekt för elevernas fortsatta lärande.

Steg 7. Följa upp modellens träffsäkerhet

Även själva modellen för kommunens resursfördelning behöver följas upp. Fördelas resurserna utifrån hur behoven varierar mellan skolorna? Är differentieringen och omfördelningen rimlig? Har modellen fortfarande legitimitet? Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte finns något perfekt sätt att fördela resurser. Det talar för att kommunen endast bör göra förändringar i sin resursfördelningsmodell om det finns ett underlag som tydligt visar att modellen inte är tillräckligt träffsäker eller har andra brister.

Rätt faktorer och rätt viktning av dessa?

En undersökning av de olika skolornas resultat kan ge kommunen en fingervisning om resurserna fördelas efter hur behoven varierar. De skolor som har påtagligt låga resultat - missgynnas de av resursfördelningen? Har de någon elevgrupp med stora behov som är överrepresenterad, men som inte fångas in av modellen? Skolor med påtagligt höga resultat och samtidigt hög ersättning - har de elevgrupper som ser ut att överkompenseras av modellen?

Rätt grad av omfördelning?

Ett sätt för kommunen att skapa sig en bild av om graden av omfördelning är rätt eller rimlig är att titta på måluppfyllelsen hos skolor med hög ersättning. Om den huvudsakligen är låg kan man se närmare på om de åtgärder som behövs för att höja måluppfyllelsen förutsätter ännu högre ersättning eller om det främst är något annat som krävs, till exempel att skolorna behöver arbeta på ett annorlunda sätt.

Den tidigare beskrivna redovisningen av vad som görs för pengarna kan granskas utifrån frågeställningen om skolor med hög ersättning har oskäligt frikostiga eller generösa satsningar. Det kan indikera att dessa skolor har omotiverat hög ersättning. Här är det viktigt att tala med den berörda rektorn innan slutsatser dras. Det kan ju vara så att det som vid en första anblick framstår som oskäligt visar sig vara en väl genomtänkt och effektiv satsning.

Kommunen kan också undersöka om skolor med hög ersättning lyckats göra sig mer attraktiva. Om de inte lyckats med det kan en analys göras av vad som krävs för att skolorna ska bli mer attraktiva och om det förutsätter mer resurser.

Bilagor

BILAGA 1. Vanliga frågor och invändningar

Att fördela resurserna baserat på socioekonomiska faktorer kan väcka frågor och invändningar. Här ger vi exempel på frågor och invändningar och kommenterar dessa.

Statistik stämmer inte med verkligheten, jag känner barn till lågutbildade som har lätt för sig i skolan och barn till högutbildade som har stora svårigheter.

Det stämmer, men om man ser till hela gruppen elever med lågutbildade föräldrar och jämför med hela gruppen elever med högutbildade föräldrar, är risken betydligt högre att eleven inte når målen om den tillhör gruppen med lågutbildade föräldrar. På samma vis kan man beräkna att på en skola där de flesta elever har lågutbildade föräldrar så riskerar betydligt fler elever att inte nå målen. Man kan alltså med rätt god säkerhet göra en skattning av risken att eleverna inte når målen på respektive skola, däremot kan man inte med hjälp av statistik skatta hur det kommer att gå för en enskild elev.

Även barn till resursstarka föräldrar har ADHD, dyslexi och andra svårigheter och behöver extra stöd.

Det stämmer att det på en och samma skola finns skillnader mellan enskilda elevers behov, beroende på till exempel biologiskt arv. Sådana skillnader kan dock antas vara relativt jämnt spridda över skolorna, och behöver därför inte beaktas i en fördelning som ska jämna ut för systematiska skillnader mellan skolorna. Däremot behöver grundbeloppet vara tillräckligt stort så att skolan kan möta de större behov som finns hos enskilda elever. Är det frågan om behov av extraordinära stödåtgärder för elever med omfattande behov av särskilt stöd ska alla skolor ha samma möjlighet att söka tilläggsbelopp.

Det krävs mer resurser även för att ge de mest begåvade eleverna en stimulerande undervisning som tar tillvara deras talang.

Enligt skollagen ska elever som har lätt för sig i skolan ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Det kan innebära en extra kostnad att skapa lösningar för en mindre grupp elever som behöver betydligt större utmaningar än klasskamraterna. Å andra sidan är det sannolikt att en

skola med en hög andel elever som har lätt för sig också har en hög andel studiemotiverade elever, vilket på andra sätt underlättar skolans möjlighet att skapa goda lärandemiljöer.

Vår skola har också många elever med behov av särskilt stöd.

Alla skolor har elever som avviker från det stora flertalet genom att ha mer behov av stöd och hjälp eller mer behov av utmaningar. Speciallösningar för dessa grupper kan kräva mer resurser. Det behöver finnas utrymme för detta inom grundbeloppet. Men det behöver inte beaktas i den fördelning som ska kompensera för skillnader mellan skolorna, eftersom alla skolor har en spridning på elevernas behov.

Pengar betyder inte allt, det är viktigare hur man arbetar på skolan.

Det stämmer att det krävs ett bra arbete på skolan om pengarna ska göra nytta. Därför kan kommunen inte nöja sig med att skapa en bra resursfördelning utan man måste också se till att skolorna utvecklar sin förmåga att uppnå målen inom givna förutsättningar.

Vår skola har högre opåverkbara kostnader och dessa tar den socioekonomiska ersättningen inte hänsyn till.

Det stämmer att så kan vara, men den socioekonomiska ersättningen ska inte kompensera för opåverkbara kostnader. Det är huvudmannen som har ansvar för att varje skolas förutsättningar och kostnader är rimliga. Exempelvis förekommer det att huvudmän kompenserar för skillnader i lokalkostnader genom en gemensam finansiering av dessa.

Det är svårt att förutse hur mycket pengar vår skola får eftersom ersättningen ändras från år till år.

För att kunna göra långsiktiga satsningar är det en fördel om de ekonomiska förutsättningarna är förutsägbara. Det stämmer att en socioekonomisk ersättningsmodell förändrar hur mycket pengar en skola får per elev varje gång som ersättningen beräknas, till exempel inför ett nytt budgetår. Det betyder att denna del av skolans intäkter är osäker på sikt. Problemet kan hanteras genom att kommunen till exempel lägger in en begränsning för hur stor en sänkning får vara mellan två år. Ett annat sätt är att i ersättningsmodellen lägga in en fördröjning i de fall som ersättningen sänks.

Att ersättningen ändras från år till år ställer stora krav på flexibilitet i skolornas organisation.

Ja, som ekonomiskt ansvarig måste rektor skapa en beredskap att hantera dessa och andra förändringar i intäkter och kostnader. En skolas organisation bör vara så pass flexibel att den kan anpassa sig efter både förändrade behov och förändrade ekonomiska förutsättningar.

Skolor som har ett stabilt antal elever upplever kanske svängningarna i en socioekonomisk ersättning som mer störande än skolor med stora variationer i

antal elever, i den mån elevpeng tillämpas. För den senare gruppen skolor har förändringen i elevantalet större betydelse för förändringen i intäkterna. De som förlorar elever på grund av skolsegregation kan till viss del kompenseras av ökad socioekonomisk ersättning, men för en skola som år efter år förlorar elever kan det också behövas andra åtgärder.

Vi på vår skola tycker inte att den socioekonomiska ersättningen speglar våra faktiska behov.

Det är viktigt att komma ihåg att en resursfördelningsmodell baserad på socioekonomiska kriterier är en statistisk beräkning av skillnaderna i elevgruppernas behov. En sådan beräkning kan både överskatta och underskatta en skolas behov. Desto viktigare är det därför att kommunen med jämna mellanrum följer upp hur modellen fungerar och vilka effekter den får.

Det kan också vara en viss skillnad mellan elevsammansättningen när mätningen för socioekonomiska ersättningen görs, till exempel i september, och när ersättningen ska betalas ut, till exempel från och med januari året därpå. Där-
emot anpassas ersättningen till förändringar i antalet elever på varje skola, eftersom det är en ersättning per elev som betalas ut.

BILAGA 2. Fördelningsmodeller för andra skolformer

Denna skrift behandlar socioekonomisk fördelning till grundskolor. Samtidigt är de flesta resonemangen giltiga även för motsvarande fördelning till förskolor och gymnasieskolor. Skillnader i den socioekonomiska sammansättningen kan dock ha lika stor betydelse för systematiska skillnader i elevgruppernas behov i andra skolformer än grundskolan. Här beskrivs hur detta kan hanteras i förskolan och gymnasieskolan.

Förskolan

Kompensatoriska satsningar i förskolan är betydelsefulla för hur det senare går för barnet i skolan. En grundbult för framgång i skolan är läsförmågan. Den förutsätter bland annat ett rikt ordförråd och förmåga att förstå en berättelse. Dessa färdigheter grundläggs i förskoleåldern och det är stora skillnader på hur de stimuleras i barnens uppväxtmiljö.

I förskolan finns inga resultatmått som kan användas för att se sambandet mellan barnens socioekonomiska bakgrund och deras utveckling i förskolan, åtminstone inte på samma sätt som i skolan. Här beskrivs ett par sätt att trots detta fram en resursfördelningsmodell för förskolan.

Ett sätt är att fördela resurserna efter samma principer som grundskolans modell som bygger på prognostiserad risk. De elevgrupper med en socioekonomisk bakgrund som ger en hög prognostiserad risk att inte nå målen i grundskolan behöver antagligen mer stöd och stimulans även i förskolan. Det talar för att grundskolans fördelningsgrunder fungerar väl även för förskolan.

Ett annat sätt är att resonera sig fram till vilka faktorer som kan antas betydelsefulla för barnens behov och hur de liknar och skiljer sig från förutsättningarna i grundskolan. Både förskolan och skolan har i uppdrag att bidra till barnets utveckling och lärande. Båda skolformerna har också ett kompensatoriskt uppdrag. Även om förskolan inte har uppnåendemål för barnen så behöver alla barn utveckla sina kunskaper och färdigheter för att senare klara skolans mål.

Samtidigt skiljer sig förskolan från skolan. Bland annat är kontakterna med föräldrarna mer omfattande. Förskolan har också en delvis annan målgrupp. Exempelvis går det barn som kommer att gå i grundsärskolan i förskolan, och det finns barn som inte går i förskolan men som kommer att gå i grundskolan. Vidare har ett barn som nyligen anlänt i förskoleåldern andra behov än det barn som kommit till Sverige i skolåldern. Även för barn som är födda i Sverige med föräldrar som invandrat är det skillnad på vilken typ av insatser som behövs i förskolan respektive skolan.

Förskolans uppdrag är inte enbart att ge barnet goda förutsättningar för utveckling och lärande. Förskolans uppdrag innebär också omsorg. Behovet av mer omsorg kan antas vara vanligare för barn som har socioekonomiskt utsatta hemförhållanden. Omsorg kräver personalens tid och är alltså något som har en påtaglig kostnad. För de minsta barnen kan det handla om sviktande förmåga till

anknytning, vilket både kräver personalens tid och att det i barngruppen finns färre relationer att hantera.

En trygg anknytning i förskolan och en stimulerande lek- och lärmiljö är bra för alla barn men är särskilt betydelsefull för att kompensera för barn vars uppväxtmiljö inte är den optimala. En trygg anknytning har även betydelse för senare förmåga till känslomässig reglering och moralutveckling. Dessa förmågor har i sin tur stor betydelse för att fungera väl i skolan.

Ett sätt att gå tillväga för att få fram en modell är att välja socioekonomiska variabler som kan antas ha samband med behov av stöd, stimulans och omsorg för barnen samt för samspel med föräldrarna. Med hjälp av verksamhetsföreträdare som har inblick i förskolor med olika socioekonomisk sammansättning kan faktorer väljas och viktas. De har kännedom om vilka olika typer av insatser som behövs på vissa förskolor och de kan beräkna vad dessa insatser kostar. Utfallet av förslag till faktorer och viktningar kan beräknas och verksamhetsföreträdare som har god överblick över ett större antal förskolors förutsättningar kan bedöma om utfallet blir rimligt, eller om det finns skäl att justera förslaget till modell. Även uppföljning i form av att förskolorna redogör för hur pengarna används kan användas för att belysa om variationen i tilldelning är rimlig.

Gymnasieskolan

För gymnasieskolan kan man givetvis också välja mellan en modell där kommunen prövar sig fram till vilka faktorer man finner lämpliga att ha som fördelningsgrund eller en modell som bygger på den statistiska risken att inte uppnå gymnasieskolans mål. För denna skolform är en naturlig utgångspunkt elevernas slutbetyg från grundskolan.

För att få en träffsäkrare modell kan betygsresultaten kompletteras med socioekonomiska faktorer. När en modell som bygger på risken att inte nå målen tas fram går man tillväga på samma sätt som för grundskolans alternativ 2, och använder ett betygsmått som antas samvariera med behov av mer omfattande stöd för att klara skolan, till exempel att inte ha uppnått 90 procent av betygs-poängen efter fyra år. SCB har tagit fram en riksmo- dell med denna konstruktion. Precis som för grundskolan kan man sedan använda modellen för att beräkna förväntat resultat som jämförs med faktiskt resultat. Då får gymnasieskolan samtidigt ett analysverktyg motsvarande SALSA för grundskolan.

Behovet av omfördelning är troligen inte lika stort i gymnasieskolan som i grundskolan, eftersom ersättningen är differentierade efter program och det finns särskilda program för de som ännu inte uppnått gymnasiebehörighet.

Referenser

Anders Böhlmark och Helena Holmlund: "20 år med förändringar i skolan. Vad har hänt med likvärdigheten?", SNS 2011

Jan-Eric Gustafsson och Eva Myrberg: "Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat", Kunskapsöversikt, Skolverket 2002

"Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?", Kunskapsöversikt, Skolverket 2009

"Likvärdig utbildning i svensk skola?" rapport 374, Skolverket 2012

"Kommunernas resursfördelning till grundskolor", rapport 391, Skolverket 2013

Socioekonomisk resursfördelning till skolor

Så kan kommunen göra

Likvärdigheten i den svenska skolan behöver förbättras. Ett sätt att minska resultatskillnaderna mellan skolorna i en kommun kan vara att ha en socioekonomisk resursfördelning. Skriften belyser hur kommunen kan göra och vad som finns att tänka på när man tar fram och beslutar om en sådan fördelningsmodell.

Upplysningar om innehållet
Eva-Lena, Arefäll, eva-lena.arefall@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-115-0

Ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7585-115-0