

# Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan

En lägesrapport





**MISSIV**

DATUM  
2020-05-14  
ERT DATUM  
2019-04-25

D2019/87IARIENR  
2019/87-5  
ER BETECKNING  
U2019/01623/S

Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling**

Regeringen gav den 25 april 2019 Statskontoret i uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Uppdraget ska delredovisas i form av en lägesrapport senast den 1 juni 2020 och slutredovisas senast den 3 februari 2021.

Statskontoret överlämnar härmed lägesrapporten *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport (2020:11)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Ebba Brismark, utredare Andrea Hasselrot, utredare Per Helldahl och utredare Lina Nyberg (föredragande) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lina Nyberg



# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Ett bidrag för att stärka likvärdigheten	11
1.2	Uppdraget till Statskontoret	14
1.3	Syfte och frågor	15
1.4	Utvärderingens inriktning och avgränsningar	20
1.5	Genomförandet av uppdraget	21
1.6	Lägesrapportens disposition	23
<b>2</b>	<b>Övergripande iakttagelser och slutsatser</b>	<b>25</b>
2.1	Brett genomslag för välkommet bidrag	25
2.2	Användningen av bidraget både följer och avviker från regeringens intentioner	26
2.3	Lätt att använda, men till priset av en viss otydlighet	28
2.4	Liknande problem som med andra bidrag, trots nytänkande	29
2.5	Bidraget är bara en del i arbetet för likvärdighet	31
<b>3</b>	<b>Högt utnyttjande trots oro för villkor</b>	<b>33</b>
3.1	Mycket pengar som fördelas utifrån behov	33
3.2	De flesta huvudmän har sökt bidraget	35
3.3	Alla har inte fått behålla bidraget – tidsbrist och kostnadsvillkoret är två av skälen	40
3.4	Trots oro – huvudmän med stora behov tar del av bidraget	42
3.5	Kostnadsvillkoret har skapat bekymmer	44
3.6	Både risker och fördelar med att villkoret tas bort	47
<b>4</b>	<b>Huvudmännen fördelar bidraget kompensatoriskt – men andra faktorer påverkar också</b>	<b>49</b>
4.1	Huvudmännen ser olika behov av att stärka likvärdigheten	50
4.2	Olika förutsättningar att göra en behovsanalys	54
4.3	Finns fler förklaringar än verksamhetens behov till hur huvudmän har fördelat medlen	56
<b>5</b>	<b>Insatser för mer personal och trygghet</b>	<b>59</b>
5.1	Palett av insatser med betoning på personal	60
5.2	Bidraget har gjort att huvudmännen har kunnat förverkliga idéer	64
5.3	Huvudmännen utvärderar inte bidraget, men följer upp insatser	68
5.4	Årliga statsbidrag och förändrade regelverk gör det svårare att planera och utforma insatser	70
5.5	Lärarbristen och segregationen gör det svårare för huvudmännen att stärka likvärdigheten	72
	<b>Referenser</b>	<b>75</b>

## Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	77
2.	Urval av huvudmän till intervjuundersökning	81

# Sammanfattning

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (likvärdighetsbidraget). Vi ska slutredovisa uppdraget den 3 februari 2021. Denna rapport är en lägesrapport. Lägesrapporten innehåller våra iakttagelser om hur huvudmännen har hanterat och använt bidraget under bidragets två första år.

Rapporten bygger i stor utsträckning på en intervjuundersökning med 109 politiker, skoltjänstemän och rektorer från 15 kommunala och 5 enskilda skolhuvudmän med varierande socioekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar. Intervjuundersökningen har vi kompletterat med statistik om hur huvudmännen har utnyttjat bidraget.

## Många användningsområden för brett bidrag

Reglerna för likvärdighetsbidraget ger huvudmännen stor frihet att använda bidraget utifrån hur de själva bedömer att de behöver stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i grundskolan och förskoleklassen. Vår utredning visar att huvudmännen har uppskattat och utnyttjat denna frihet. Det innebär samtidigt att bidraget har använts på många olika sätt och i delvis olika syften.

## En stor del av huvudmännen har sökt och använt bidraget

Likvärdighetsbidraget är ett välutnyttjat statsbidrag. En stor och ökande andel av huvudmännen söker bidraget. Inför bidragsåret 2020 har alla kommuner och 83 procent av de bidragsberättigade enskilda huvudmännen ansökt om totalt 99 procent av de tillgängliga medlen.

Vår undersökning visar att bidragets storlek, angelägna syfte och breda användningsområde är några förklaringar till att så många har ansökt om bidraget och att så mycket av det utnyttjas. Många kommuner har också en utsatt ekonomisk situation vilket har medfört att de har haft svårt att tacka nej till bidraget.

## Bidraget används för att skapa likvärdighet på olika sätt

Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka en resursfördelning som i större utsträckning kompenserar för elevernas olika behov av stöd. Bidragskonstruktionen innebär att huvudmän vars elever har sämre socioekonomiska förutsättningar, och därmed statistiskt sett en lägre sannolikhet att bli behöriga till gymnasiet, får ett större bidrag per elev. Huvudmännen har sedan mandat att själva fördela bidraget till insatser för likvärdighet och kunskapsutveckling i grundskolan och förskoleklassen.

I linje med hur bidraget är konstruerat använder de intervjuade huvudmännen i flera fall bidraget för att kompensera för elevernas olika familjebakgrund. Men utmaningarna och förutsättningarna ser inte likadana ut överallt och huvudmännen har därför tagit hänsyn till fler aspekter än elevernas familjebakgrund när de har styrt och fördelat bidraget i verksamheten. De intervjuade huvudmännen har bland annat använt bidraget för att förbättra undervisningen för elever med särskilda behov och för att utjämna skillnader i kvalitet mellan skolor som har olika organisatoriska och ekonomiska förutsättningar. Anpassningen till olika lokala behov och prioriteringar har gett bidraget en bred profil.

### **Analys och planering har underlättats av bra kvalitetsarbete**

De allra flesta av de intervjuade huvudmännen beskriver att de redan tidigare hade god kunskap om hur behoven såg ut och i flera fall också idéer om insatser som de skulle vilja genomföra. Men det finns också några huvudmän som är kritiska till sitt eget analys- och planeringsarbete. De pekar då på att det har funnits brister i deras systematiska kvalitetsarbete.

### **Olika typer av personalförstärkningar är den vanligaste insatsen**

Huvudmännens redovisningar till Skolverket visar att de genomgående har lagt en stor del av bidraget på olika typer av personal. Våra intervjuer visar att det handlar om lärare samt om personal som ska avlasta lärarna och öka elevernas trygghet. Ett hinder för att genomföra insatserna har därför varit bristen på behöriga lärare och annan utbildad personal.

### **Bättre än andra bidrag, men många problem kvarstår**

Likvärdighetsbidraget har i jämförelse med andra statsbidrag fått en delvis ny konstruktion där detaljstyrningen har minskat till förmån för att huvudmännen ska kunna anpassa hur de använder bidraget utifrån lokala förutsättningar. Det har gjort det lättare att använda bidraget. Men samtidigt kvarstår många av de problem som brukar vara förknippade med riktade statsbidrag.

### **Lättare att använda men otydligare fokus**

Utformningen av likvärdighetsbidraget illustrerar den avvägning som regeringen kan behöva göra mellan nationella mål och möjligheten till lokala prioriteringar. Det breda användningsområdet har inneburit att bidraget i större utsträckning än många andra statsbidrag har gått att integrera i huvudmännens övriga utvecklingsarbete. Därmed har huvudmännen kunnat undgå den typ av ryckiga prioriteringar som ofta blir konsekvensen av mer detaljstyrda bidrag. Det uppfattar de intervjuade huvudmännen som mycket positivt.

Men en konsekvens av att huvudmännen kan anpassa bidraget till lokala behov är att bidraget har fått ett något otydligare fokus. Bidraget är utformat för att kompensera för elevers socioekonomiska förhållanden, men lokalt kan andra behov vara mer aktuella eller väga tyngre.



## Fortfarande en del av tungrott statsbidragssystem

Sitt breda användningsområde till trots är likvärdighetsbidraget fortfarande ett riktat statsbidrag som har de problem som brukar uppstå vid hanteringen av riktade statsbidrag. Årliga bidrag innebär att det är svårt för huvudmännen att planera och satsa långsiktigt. Att söka, planera och redovisa bidraget tar också tid och resurser. Likvärdighetsbidraget är inget undantag, även om de intervjuade huvudmännen påpekar att det framför allt är mängden bidrag som skapar problem.

## Kostnadsvillkoret har varit särskilt problematiskt

Den del av likvärdighetsbidraget som har skapat störst problem för huvudmännen är det så kallade kostnadsvillkoret. Kostnadsvillkoret gällde under bidragsåren 2018 och 2019 och innebar att huvudmännen inte fick minska sina egna kostnader per elev för undervisning och elevhälsa.

Inför bidragsåret 2020 valde regeringen att ta bort villkoret efter att ha fått varningar om att villkoret riskerade att hindra huvudmän med stora behov från att ta del av bidraget. Vi kan inte se i den tillgängliga bidragsstatistiken att villkoret har hindrat huvudmän med socioekonomiskt utsatta elever från att söka och använda bidraget under 2018 och 2019. Däremot framgår det av våra intervjuer att villkoret har skapat problem på flera andra sätt.

Konstruktionen av villkoret innebar att huvudmännen var bundna till att hålla samma kostnad per elev som under tidigare år, även om verksamhetens behov eller huvudmannens ekonomiska förutsättningar hade förändrats. Det har varit bekymmersamt för huvudmän som av olika skäl behövde sänka kostnaderna. En komplicerande faktor har varit att huvudmän med varierande elevantal inte på förhand har kunnat avgöra om de kommer att klara villkoret eller inte. Våra intervjuer visar att huvudmän som har varit osäkra på om de ska klara villkoret har tvingats lägga mycket tid och kraft på att bevaka sina kostnader per elev. Ett par av de intervjuade huvudmännen berättar att de inte har vågat använda hela bidraget, utan lagt pengar åt sidan. De lyfter framför allt fram att kostnadsvillkoret inte har varit långsiktigt hållbart. Det ekonomiska läget i många kommuner är kärt och det kommer att krävas både effektiviseringar och besparingar för att verksamheten ska gå runt. Därför bedömer vi att det var en rimlig åtgärd att ta bort villkoret.



# 1 Inledning

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (hädanefter kallat likvärdighetsbidraget). Vi ska slutredovisa uppdraget den 3 februari 2021. Denna rapport är en lägesrapport som innehåller våra iakttagelser om hur huvudmännen har hanterat och använt bidraget under bidragets två första år.

## 1.1 Ett bidrag för att stärka likvärdigheten

Den 20 april 2017 lämnade 2015 års skolkommision sitt slutbetänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. I betänkandet utgick Skolkommisionen från ett antal stora utmaningar som skolan står inför. En av kommissionens slutsatser var att det behövdes en starkare statlig styrning av de resurser som går till undervisning och elevhälsa i grundskolan för att nå en likvärdig skola med hög kvalitet för alla elever. För att åstadkomma det föreslog kommissionen bland annat att staten skulle ge skolhuvudmännen ett riktat, villkorat och socioekonomiskt viktat bidrag som skulle höja nivån för de resurser som går till undervisning och elevhälsa i grundskolan, samtidigt som det kompenserade för att olika huvudmän har olika förutsättningar.<sup>1</sup>

I budgetpropositionen för 2018 lanserade regeringen statsbidraget som fullt utbyggt är tänkt att uppgå till sex miljarder kronor per år.<sup>2</sup>

### 1.1.1 Familjebakgrund har fått större betydelse för skolresultaten

Skollagen innehåller flera olika bestämmelser som rör utbildningens likvärdighet. De olika bestämmelserna innebär sammantaget att varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och oberoende av i vilken skola eleven går.<sup>3</sup>

Ett vanligt sätt att mäta likvärdigheten är att jämföra studieresultaten mellan elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund. I sitt betänkande konstaterade Skolkommisionen att likvärdigheten i grundskolan mätt på detta vis utvecklades negativt.

---

<sup>1</sup> SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 227ff.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 192.

<sup>3</sup> 1 kap. 4, 8–9 §§ skollagen (2010:800).

Det är en bild som senare studier gjorda av bland annat Skolverket har bekräftat. I en rapport från 2018 slår Skolverket fast att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått en ökad betydelse för elevernas studieresultat. Föräldrarnas utbildningsnivå är den faktor som har störst betydelse. Men föräldrarnas inkomst har blivit en allt viktigare faktor över tid. För utlandsfödda har familjebakgrund blivit allt viktigare, medan familjebakgrundens betydelse är mer konstant för elever födda i Sverige.<sup>4</sup> Andra studier har kommit till liknande slutsatser.<sup>5</sup>

Flera studier visar också att skillnaderna i resultat mellan skolor har ökat över tid, och att det till stor del beror på skillnader mellan skolorna i hur elevgruppen är sammansatt. Men det finns också tecken på skolnivåeffekter, det vill säga att elever med samma socioekonomiska bakgrund når bättre resultat om de går i en skola med gynnsam socioekonomisk sammansättning jämfört med om de går i en skola med ogynnsam socioekonomisk sammansättning.<sup>6</sup>

### 1.1.2 Det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen är litet

Kommuner är enligt skollagen skyldiga att fördela resurser efter barnens och elevernas förutsättningar och behov.<sup>7</sup> En enkätundersökning som Sveriges kommuner och regioner genomförde under 2017 och 2018 visade att majoriteten av kommunerna (157 av 277 svarande) har en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar, men att de överlag fördelar en liten andel av den totala budgeten för skola och förskola kompensatoriskt. Knappt hälften av kommunerna omfördelar 5 procent eller mindre av resurserna. Det är ungefär 10 kommuner som omfördelar mer än 15 procent.<sup>8</sup> Skolverket och Skolinspektionen har pekat på att omfördelningen av resurser är liten i förhållande till de behov som finns.<sup>9</sup>

Skolkommisionen menade i sitt betänkande att det kompensatoriska inslaget i skolans resursfördelning behöver stärkas, så att skolans resurser i större utsträckning fördelas med hänsyn till att behovet av kompensatoriska åtgärder

---

<sup>4</sup> Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

<sup>5</sup> SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

<sup>6</sup> Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

<sup>7</sup> 2 kap. 8b § skollagen (2010:800).

<sup>8</sup> Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*

<sup>9</sup> Skolverket. (2013). *Kommuners resursfördelning till grundskolor.* (Rapport 391); Skolinspektionen. (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet.* (2014:01).

varierar mellan huvudmän och skolenheter.<sup>10</sup> Kommissionen pekade på att forskning visar att ekonomiska resurser har betydelse för elevernas skolprestationer, men att de måste riktas till rätt personer och användas på rätt sätt. Effekten av resurser är större för elever med en svagare socioekonomisk bakgrund och för de som har invandrat efter den ålder då man börjar i skolan. Skolkommissionen pekade på storleken på klasserna, lärarnas kompetens och undervisningstid som exempel på resursfaktorer som kan påverka elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö.<sup>11</sup>

Andra studier har kommit till liknande slutsatser när det gäller resursernas betydelse för utsatta elevers skolresultat.<sup>12</sup> Däremot är forskningsresultaten mer blandade när det gäller vilka specifika insatser som är effektiva.<sup>13</sup>

### 1.1.3 Likvärdighetsbidraget ska ge stöd utifrån lokala behov

Likvärdighetsbidraget innebär att staten tar ett större ansvar för både skolans samlade finansiering och för den kompensatoriska resursfördelningen. Bidraget är viktat utifrån ett socioekonomiskt index som bygger på faktorer som har betydelse för elevers sannolikhet att bli behöriga till gymnasiet.<sup>14</sup> Det innebär att huvudmän som har elever med sämre socioekonomiska förutsättningar får ett större bidrag per elev.

Huvudmännen har sedan stor frihet att själva bestämma vilka specifika insatser de vill använda bidraget till, så länge det handlar om att öka insatserna för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i förskoleklassen och grundskolan. Regeringen har i vårändringsbudgeten för 2020 föreslagit att det också ska vara möjligt att använda bidraget till insatser inom fritidshemmet.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 223ff.

<sup>11</sup> SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 213ff.

<sup>12</sup> För genomgång, se exempelvis Jonsson, J. O. och Treuter, G. (2019). Likvärdighet och skolkvalitet: socioekonomiskt ursprung och invandrarbakgrund. I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.

<sup>13</sup> Lindahl, M. (2019). Vad säger forskningen om vilka åtgärder som bäst ökar likvärdigheten i skolan? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.

<sup>14</sup> Modellen använder följande variabler: vårdnadshavarnas utbildningsnivå, året när eleven invandrade till Sverige, vårdnadshavarnas inkomst, elevens kön, ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare, om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavare, antal syskon som är folkbokförda i hemmet, socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

<sup>15</sup> Regeringens proposition 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020*.

### 1.1.4 Ursprungliga villkor har förändrats

Friheten i hur huvudmännen skulle använda bidraget var ursprungligen förenad med ett villkor som skulle se till att bidraget verkligen blev en extra resurs och inte ersatte huvudmännens egna medel till undervisning och elevhälsa. Detta kom att kallas kostnadsvillkoret. För att få behålla bidraget var huvudmännen tvungna att visa att de inte hade minskat sina egna kostnader per elev för undervisning och elevhälsa under bidragsåret jämfört med ett genomsnitt för de tre föregående åren.

Men i december 2019 beslutade regeringen att ändra förordningen och ta bort kostnadsvillkoret från och med bidragsåret 2020. Regeringen gjorde detta efter kritik från Sveriges kommuner och regioner, och varningar från Skolverket, som såg en risk att villkoret skulle komma att påverka likvärdigheten i negativ riktning om huvudmän med socioekonomiskt utsatta elever inte sökte bidraget av rädsla för att inte kunna leva upp till villkoret.<sup>16</sup>

Kostnadsvillkoret ersattes med en starkare förhandskontroll. Från och med bidragsåret 2020 är det obligatoriskt att lämna in en redovisning av de insatser som huvudmännen planerar att genomföra med hjälp av bidraget. Skolverket ska sedan utifrån en risk- och väsentlighetsanalys granska ett urval av planerna.<sup>17</sup>

## 1.2 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Uppdraget omfattar följande:

1. Statskontoret ska analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen avseende socioekonomisk fördelning, det breda användningsområdet och möjlighet till anpassning till lokala förutsättningar samt för huvudmännens administration av bidraget.
2. Statskontoret ska följa upp och analysera om och i så fall på vilket sätt som statsbidraget har påverkat dels huvudmännens samlade verksamhet inom skolområdet, dels huvudmännens fördelning av medel inom och mellan olika skolformer och skolenheter.
3. Statskontoret ska följa upp och analysera hur villkoren för bidraget påverkat de kommunala huvudmännens fördelning av medel till övriga verksamheter än skolväsendet.
4. Statskontoret ska följa upp vilka insatser som huvudmännen har genomfört till följd av bidraget.

---

<sup>16</sup> Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr. 2018:1060; Sveriges kommuner och landsting. (2019). *Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola*. 2019-07-04, ärendenummer 19/00981.

<sup>17</sup> Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

5. Statskontoret ska analysera om och hur statsbidraget har ökat likvärdigheten avseende kvalitet i utbildningen, tillgång till utbildning eller skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar samt om och hur förutsättningarna för ökad kunskapsutveckling stärkts.
6. Statskontoret ska analysera Statens skolverks verksamhet avseende bidraget.

Statskontoret ska i tillämpliga delar analysera skillnader mellan olika typer av huvudmän, till exempel vad gäller storlek, geografisk placering, offentligt eller enskilt huvudmannaskap och organisationsform i övrigt. Statskontoret ska i sitt arbete ta utgångspunkt i regeringens uppdrag till Skolverket om att utvärdera statsbidraget.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget i form av en lägesrapport senast den 1 juni 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 3 februari 2021. Denna rapport utgör lägesrapporten.

### 1.3 Syfte och frågor

I uppdraget ingår dels frågor som rör hur huvudmännen använt likvärdighetsbidraget och vad det fått för resultat, dels frågor som rör vilken betydelse bidragets konstruktion har haft. För att besvara frågorna tar vi avstamp i bidragets effektkedja. Effektkedjan är ett analytiskt verktyg som synliggör processen från satsade resurser till långsiktiga effekter.

#### 1.3.1 Vi har granskat både hur bidraget nått målen och konsekvenser av hur bidraget varit konstruerat

Utifrån uppdragsfrågorna har vi identifierat två övergripande syften med utvärderingen. De båda syftena är tätt sammanlänkande, men knyter an till olika generella frågeställningar:

- *Analysera statsbidragets måluppfyllelse.* En del av uppdraget är att analysera hur huvudmännen använder bidraget och på vilket sätt regeringens intentioner med bidraget har fått genomslag i huvudmännens verksamhet. Vår utvärdering syftar i denna del till att ge underlag för slutsatser om i vilken utsträckning målen med bidraget nås, och knyter därmed an till frågan om hur likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i skolan kan stärkas.
- *Analysera om bidragets konstruktion är ändamålsenlig.* En annan del av uppdraget är att analysera hur bidragets konstruktion har påverkat huvudmännen och därmed också bidragets måluppfyllelse. Vår utvärdering syftar i denna del till att ge underlag för slutsatser om hur bidraget har fungerat som styrmedel, och knyter därmed an till frågan om hur staten kan utforma sin styrning av skolan.

### 1.3.2 Utvärderingen utgår från bidragets effektkedja

I vår analys av i vilken utsträckning bidraget nått sitt mål och av bidragets konstruktion utgår vi från intentionerna med bidraget såsom regeringen och Skolkommissionen har beskrivit dem.<sup>18</sup>

Likvärdighetsbidraget är utformat för att fördela resurser på ett sätt som kompenserar för skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. På så sätt ska de elever som har större behov få del av mer resurser. Ökade resurser förväntas leda till bättre förutsättningar för elevernas kunskapsutveckling.

Statsbidraget ska enligt bidragsförordningen gå till utökade insatser för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i grundskolan och förskoleklassen. Vi tolkar denna skrivning som ett förtydligande av att statsbidraget syftar till att ge elever likvärdiga förutsättningar för kunskapsutveckling. Så här uttryckte utbildningsministern den grundläggande idén bakom bidraget i samband med att regeringen lade budgetpropositionen för 2020:

Det är varje elevs ansträngning som ska avgöra hur långt man kommer i sina studier – inte var man bor någonstans, vilka föräldrar man har eller vilken skola man går på. Nu ökar vi det statliga stödet för stärkt likvärdighet och ser till att mest resurser går till de skolor som har störst behov.<sup>19</sup>

Som utgångspunkt för vår analys har vi tecknat bidragets effektkedja såsom vi har uppfattat den (figur 1.1). Effektkedjan är ett analytiskt verktyg som synliggör processen från satsade resurser till långsiktiga effekter. Effektkedjan för likvärdighetsbidraget bygger på antagandet att skolhuvudmän söker bidraget och omsätter det till insatser som möter de behov som eleverna på huvudmännens skolor har. På så sätt får eleverna mer likvärdiga förutsättningar för kunskapsutveckling, och kan i slutändan nå mer likvärdiga resultat. De olika delarna i effektkedjan kan i sin tur påverkas av faktorer hos bidraget, faktorer hos huvudmännen och faktorer i det omgivande samhället.

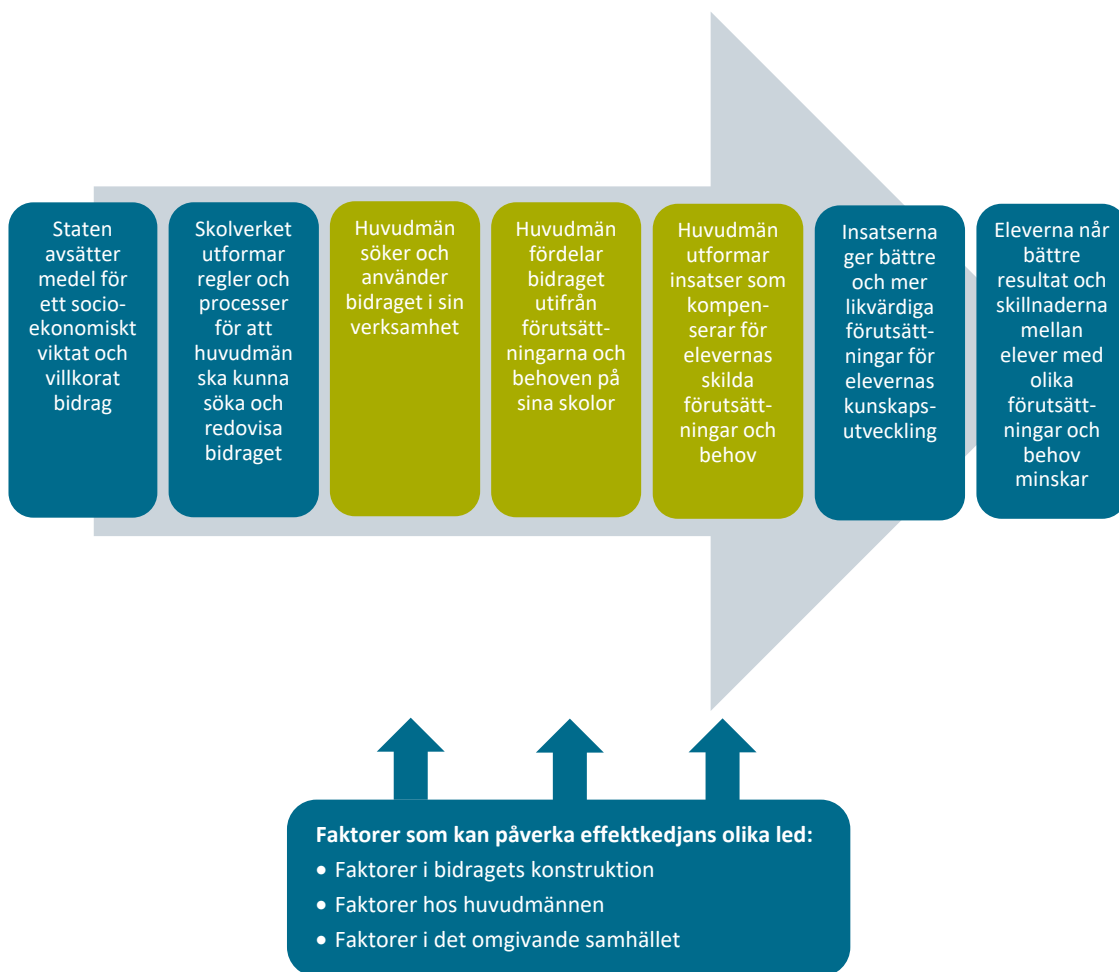
---

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 192. För en bakgrundsbeskrivning, se även SOU 2017:35. *Samling för skolan*.

<sup>19</sup> Utbildningsdepartementet. (2019). *4,9 miljarder för att öka jämlikheten i skolan – så fördelas pengarna*. Pressmeddelande 2019-09-25. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se). (hämtad 2020-03-10).



Figur 1.1. Likvärdighetsbidragets effektkedja.



### 1.3.3 När statsbidraget målen?

Med utgångspunkt i effektkedjan undersöker vi i vår utvärdering förutsättningar och hinder för att likvärdighetsbidraget ska leda till ökad likvärdighet i skolan. I denna lägesrapport ligger fokus på de delar i effektkedjan som rör huvudmännens hantering och erfarenheter av statsbidraget (de gröna rutorna i figur 1.1). Vi undersöker om huvudmännen har tagit del av bidraget, och på vilket sätt de har använt det för att stärka likvärdigheten i skolan.

- *I vilken utsträckning har huvudmännen sökt och använt bidraget?*  
En förutsättning för att likvärdighetsbidraget ska fylla sitt syfte är att huvudmännen söker och utnyttjar bidraget i sin verksamhet. Med tanke på att bidraget ska kompensera för elevernas skilda socioekonomiska förutsättningar är det särskilt viktigt att huvudmän vars elever har stora behov tar del av bidraget. I rapporten analyserar vi hur huvudmän utnyttjat bidraget och vilka hinder som har funnits för att söka och använda bidraget.

- *Hur har huvudmännen styrt och fördelat bidraget i verksamheten?*  
Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka en kompensatorisk resursfördelning, där mer resurser går till elever och skolor med större behov. Men varje huvudman har frihet att själv besluta om hur de ska använda bidraget utifrån de behov av att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen som huvudmännen ser. I rapporten analyserar vi hur huvudmännen har styrt och fördelat bidraget och vilka faktorer som har påverkat huvudmännens val.
- *Vilka insatser har huvudmännen genomfört till följd av bidraget?*  
Likvärdighetsbidraget har ett brett användningsområde. En förutsättning för att nå målet med bidraget är att huvudmännen förmår att utforma insatser utifrån lokala behov och prioriteringar. I rapporten analyserar vi hur huvudmännen har använt sitt handlingsutrymme, vilka insatser som huvudmännen valt och vilka hinder som har funnits för att utforma insatser.

### 1.3.4 Är konstruktionen ändamålsenlig?

Hur bidraget är utformat är en faktor som både kan främja och hindra att regeringens mål med bidraget nås. Enligt uppdraget ska vi analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen. En del i detta är att analysera hur bidragets konstruktion har påverkat de olika leden i effektkedjan och därmed bidragets måluppfyllelse. I enlighet med uppdraget analyserar vi också bidragets konsekvenser för huvudmännens prioriteringar i ett vidare perspektiv.

#### **Riktade statsbidrag kan bidra till ryckighet i prioriteringar och insatser**

Likvärdighetsbidraget är ett riktat statsbidrag. Riktade statsbidrag är ett vanligt sätt för regeringen att försöka styra utvecklingen i skolan. Under 2019 fanns det 44 riktade statsbidrag till kommuner inom utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning.<sup>20</sup> Men de riktade statsbidragen är också ett styrmedel som har fått mycket kritik. Konsekvenserna av de många riktade statsbidragen på skolområdet har studerats av både Statskontoret och Riksrevisionen.<sup>21</sup> Studierna visar på att det finns flera problem med riktade statsbidrag:

- *Bidragen kan snedvrída prioriteringar.* En kritik mot den statliga styrningen med riktade statsbidrag är att utformningen av bidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar. Det blir inte de lokala behoven och prioriteringarna som styr vad huvudmännen väljer att göra, utan vilka insatser som det för tillfället går att få pengar för. Eftersom det ständigt kommer nya bidrag innebär det också en ryckighet i utvecklingsarbetet.

<sup>20</sup> Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

<sup>21</sup> Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*; Statskontoret. (2016). *Statlig styrning av kommuner och landsting*. (2016:24); Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. (2017:30).

- *Bidragen kan försvåra planeringen.* Kommunernas planering kan också försvåras av att det är oklart om de kommer att få ett nytt eller förlängt statsbidrag, eftersom besluten om statsbidrag fattas år för år. Besluten passar i många fall inte heller in tidsmässigt i förhållande till kommunernas planerings- och budgetarbete.
- *Bidragen kan vara administrativt betungande.* Det är ofta administrativt krävande att hantera de statliga bidragen, något som kan vara särskilt problematiskt för små huvudmän med begränsade resurser. En tids- och resurskrävande hantering kan leda till att små huvudmän väljer att avstå från att söka vissa bidrag som de vore berättigade till och har behov av. Konsekvensen kan bli att statsbidragen, tvärt emot sitt syfte, bidrar till att öka skillnaderna i kvalitet mellan större och mindre huvudmän.

### **Likvärdighetsbidraget ska ge utrymme för lokala prioriteringar**

Likvärdighetsbidraget liknar andra riktade statsbidrag på så sätt att det handlar om ett årligt bidrag som huvudmän måste söka och sedan redovisa. Men bidraget har också vissa särdrag:

- *Bidraget är stort, brett och viktat utifrån socioekonomiska faktorer.* I jämförelse med många andra statsbidrag är likvärdighetsbidraget både större och har ett bredare användningsområde. Det ligger därmed i linje med regeringens ambition om färre och enklare statsbidrag på skolområdet.<sup>22</sup> Viktningen innebär också att staten fördelar sina resurser kompensatoriskt, i likhet med det krav som redan finns på kommunerna.
- *Skolhuvudmännen har stor frihet att själva välja och prioritera hur de vill använda bidraget.* Likvärdighetsbidraget är inte lika detaljstyrt som många andra statsbidrag. En större flexibilitet ska minska risken för att bidraget leder till kortsiktiga och snedvridna prioriteringar.
- *Under de första två åren var bidraget villkorat på så sätt att huvudmän förband sig att inte minska de resurser de själva lade på undervisning och elevhälsa.* Regelverket för likvärdighetsbidraget villkorar hur huvudmännen får använda sina egna resurser om de ska vara berättigade till bidraget. Bidraget ska vara förbehållet huvudmän som vill satsa mer resurser på grundskolan, och inte gå till huvudmän som vill spara.

### **Vi analyserar hur konstruktionen påverkar måluppfyllelsen**

Vi undersöker i vår utvärdering om konstruktionen av bidraget är ändamålsenlig. Det gör vi med utgångspunkt dels i vad som är känt från tidigare studier av statsbidrag, dels regeringens intentioner med utformningen av likvärdighetsbidraget. Med ändamålsenlig menar vi om konstruktionen understödjer det

---

<sup>22</sup> Utbildningsdepartementet. (2019). *Skolpaket för höjda kunskaper*. PM 2019-09-13. (Dnr U2019/02980/S).

övergripande syftet med bidraget. I lägesrapporten fokuserar vi på huvudmännens erfarenheter av bidragskonstruktionen:

- *Hur påverkar bidragets konstruktion förutsättningarna för bidraget att nå sitt mål?* Bidragets utformning kan påverka huvudmännen på olika sätt. I lägesrapporten analyserar vi vilken betydelse bidragets konstruktion har haft för de olika delarna i bidragets tänkta effektkedja (figur 1.1). Det innebär att vi undersöker hur bidragets konstruktion påverkar hur huvudmännen söker och använder bidraget.
- *Hur har bidragets konstruktion påverkat huvudmännen på andra områden?* Statsbidrag är ett styrmedel som också kan få oförutsedda eller oavsedda konsekvenser vid sidan av bidragets tänkta effektkedja. I lägesrapporten berör vi översiktligt hur bidragets konstruktion har påverkat huvudmännens prioriteringar inom och mellan olika verksamheter.

## 1.4 Utvärderingens inriktning och avgränsningar

Den övergripande inriktningen för utvärderingen är att bättre förstå hur statsbidraget har fungerat i olika avseenden.

### 1.4.1 Vi utvärderar bidraget, inte huvudmännen

Likvärdighetsbidraget riktar sig till över 800 huvudmän som inom vissa ramar har stor frihet att själva bestämma vad de vill använda bidraget till. Vi analyserar statsbidraget och dess konsekvenser i olika avseenden och för olika huvudmän, men vi utvärderar inte de specifika huvudmännens arbete.

### 1.4.2 Fokus på att förstå och identifiera mönster

En viktig del i utvärderingen är att identifiera hur bidraget har fungerat i olika sammanhang. Enligt uppdraget ska vi analysera skillnader mellan olika typer av huvudmän. I utvärderingen undersöker vi därför genomgående hur huvudmännens olika förutsättningar har påverkat hanteringen och användningen av bidraget.

### 1.4.3 Vi analyserar förutsättningar för resultat, men kan inte belägga effekter

I utvärderingen följer och analyserar vi hur huvudmännen har utnyttjat, fördelat och använt bidraget. Med utgångspunkt i den analysen kan vi också resonera om vilka eventuella effekter vi kan förvänta oss. Däremot saknas det förutsättningar för att utvärdera bidragets mer långsiktiga effekter på likvärdighet och kunskapsutveckling. Det beror dels på att bidraget har funnits under kort tid vilket gör att resultat kan vara svåra att spåra och mäta. Det långsiktiga målet om förbättrad kunskapsutveckling i grundskolan är exempelvis inte meningsfullt att försöka mäta redan efter ett par år. Men det beror också på att det inte är möjligt att isolera eventuella effekter av bidraget från effekter som beror på andra faktorer, exempelvis andra insatser från staten eller huvudmännen.

#### 1.4.4 Lägesrapporten fokuserar på huvudmännens erfarenheter

I denna lägesrapport presenterar vi våra första iakttagelser och analyser av hur bidraget har använts och fungerat under i första hand 2018 och 2019. Rapporten fokuserar på skolhuvudmännens uppfattningar om bidraget och de erfarenheter de har. Analysen bygger i stora delar på en intervjuundersökning med skolhuvudmän som vi genomförde under hösten och vintern 2019/2020. Materialet ger en bra bild av hur bidraget har använts och fungerat i olika sammanhang och för huvudmän med olika förutsättningar. Däremot har vi inte underlag för att säga hur vanliga eller ovanliga olika erfarenheter, tillvägagångssätt och uppfattningar är.

#### 1.4.5 I det fortsatta arbetet går vi både bredare och djupare

I vår fortsatta utvärdering kommer vi att följa upp de iakttagelser och hypoteser som kommit fram i vår intervjuundersökning, för att skapa en mer heltäckande bild av hur huvudmännen har hanterat och påverkats av bidraget. Vi kommer även att följa upp Skolverkets arbete. I slutrapporten kommer vi också att återkomma till frågan om hur bidraget kan komma att påverka likvärdigheten i skolan.

### 1.5 Genomförandet av uppdraget

Analysen och slutsatserna i lägesrapporten vilar på studier av dokument, statistik samt intervjuer med företrädare för olika centrala aktörer och skolhuvudmän.

#### 1.5.1 Studier av dokument och intervjuer med berörda organisationer

För att få en bred introduktion till bidraget och dess effekter har vi träffat företrädare för Skolinspektionen, Skolverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Sveriges kommuner och regioner, Fri-skolornas riksförbund, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges skolledarförbund och Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05).

Vi har också tagit del av tidigare utredningar och forskning på området, inklusive rapporter från Skolverket, Skolinspektionen, IFAU, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och olika offentliga utredningar.

#### 1.5.2 Intervjuundersökning med skolhuvudmän

För att få kunskap om hur bidraget har använts och fungerat för skolhuvudmän med olika förutsättningar har vi genomfört en intervjuundersökning bland skolhuvudmän som sökt och beviljats bidrag under 2018 och 2019.

Vi valde ut 15 kommunala huvudmän och 5 enskilda huvudmän. De intervjuade huvudmännen samlade under 2018 knappt 15 procent av det totala antalet elever i grundskolan och förskoleklass i Sverige. När vi valde ut de huvudmän vi intervjuade strävade vi efter att få en bra spridning när det gäller ett antal faktorer som vi identifierat som relevanta genom våra inledande dokumentstudier och intervjuer. Det handlar bland annat om huvudmannens ekonomi, geografiska läge,

organisation och elevernas socioekonomiska status. Vi har också tagit hänsyn till faktorer som kan påverka huvudmännens planeringsförutsättningar, såsom kommunens befolkningsutveckling, mottagande av nyanlända och andelen elever i fristående skolor. För de enskilda huvudmännen har vi förutom storlek och elevernas socioekonomiska status också tagit hänsyn till om verksamheten bedrivs som aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening eller ideell förening (se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av urvalet).

Vi har bedömt att det har varit särskilt viktigt att inkludera huvudmän med hög andel förväntat obehöriga elever i urvalet, givet bidragets syfte. Det innebär att denna grupp är något överrepresenterad i urvalet. Men bland de intervjuade huvudmännen ingår också huvudmän med låg andel förväntat obehöriga elever.

Hos varje huvudman har vi intervjuat representanter för olika delar av huvudmannens organisation. Uppsättningen av intervjupersoner har varierat mellan huvudmännen beroende på hur arbetet med likvärdighetsbidraget har varit organiserat. Men för kommuner har vi bland annat intervjuat ansvariga politiker, centrala tjänstemän i kommunledningen och på utbildningsförvaltningen, handläggare, kommunekonomer och rektorer. För enskilda huvudmän har vi intervjuat skolchefer, ekonomer och rektorer eller motsvarande (för små huvudmän kan funktionerna sammanfalla). Totalt har vi intervjuat 109 personer. Intervjuerna har behandlat alla aspekter av vårt uppdrag. Men de specifika intervjufrågorna har varierat beroende på den intervjuade personens roll och ansvar.

Genom det breda urvalet har vi velat fånga många olika erfarenheter från olika organisatoriska nivåer. Däremot kan de personer vi har intervjuat inte betraktas som representativa för hela populationen.

### 1.5.3 Vi har analyserat statistik om hur bidraget har utnyttjats

Vi har kompletterat intervjuundersökningen med statistik om hur huvudmännen har utnyttjat bidraget under 2018–2020. Vi har haft tillgång till uppgifter om huvudmännens ansökningar om bidrag för åren 2018–2020 och huvudmännens redovisningar av hur de har använt bidraget för 2018 och 2019.<sup>23</sup> Vi har också haft tillgång till Skolverkets beslut om återkrav för bidragsåret 2018. Vid tiden för lägesrapportens slutbehandling fanns det ännu inga uppgifter om eventuella återkrav för bidragsåret 2019.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Uppgifterna om utnyttjandet av bidraget 2019 är preliminära. Vi fick uppgifter om utnyttjandet av bidraget 2019 från Skolverket den 6 april 2020. Då hade 76 huvudmän ännu inte redovisat hur de använt bidraget under 2019.

<sup>24</sup> Rapporten inkluderar beslut om återkrav fattade till och med den 30 april 2020.

#### 1.5.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av Ebba Brismark, Andrea Hasselrot, Per Helldahl och Lina Nyberg (projektledare). Sesen Mebrahtu deltog i projektet som praktikant till och med den 17 januari 2020. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Skolverket har faktagranskat delar av ett utkast till rapporten.

### 1.6 Lägesrapportens disposition

Rapportens disposition följer bidragets effektkedja. I rapportens olika kapitel analyserar vi hur de olika leden i hanteringen av bidraget har fungerat, vilka faktorer vi ser har påverkat huvudmännen och vilken betydelse bidragets konstruktion har haft för hur huvudmännen har agerat.

I kapitel 2 presenterar vi våra övergripande iakttagelser och slutsatser om bidragets konstruktion och i vilken utsträckning det har nått sina mål.

I kapitel 3 analyserar vi i vilken utsträckning huvudmännen har sökt och använt bidraget. Vi analyserar bland annat hur bidragets villkor har påverkat huvudmännens förutsättningar att utnyttja bidraget.

I kapitel 4 analyserar vi hur huvudmännen styrt och fördelat bidraget i verksamheten. Vi analyserar bland annat vilka behov av att stärka likvärdigheten som huvudmännen ser och vilka övriga faktorer som påverkar hur huvudmännen till slut väljer att fördela bidraget.

I kapitel 5 analyserar vi vilka insatser huvudmännen har använt bidraget till. Vi fördjupar oss bland annat i hur huvudmännen har kommit fram till valet av insatser, hur de tänker att insatserna ska stärka likvärdigheten och vilka hinder som funnits för att utforma insatserna.





## 2 Övergripande iakttagelser och slutsatser

I denna lägesrapport beskriver och analyserar vi hur skolhuvudmännen har utnyttjat likvärdighetsbidraget till skolan, och vilka erfarenheter de har av det.

Vår huvudsakliga slutsats är att likvärdighetsbidraget i stort sett fungerar i enlighet med regeringens intentioner. Huvudmännen har sökt och använt bidraget utifrån sina lokala behov och prioriteringar. Men det finns hinder för att nå målet med likvärdighetsbidraget. En del av dem är kopplade till hur bidraget är konstruerat, andra till huvudmännens förutsättningar och förmåga och ytterligare andra till faktorer i det omgivande samhället. Även om likvärdighetsbidraget är ett förhållandevis stort statsbidrag, är det också bara en liten del i arbetet för likvärdighet i skolan.

### 2.1 Brett genomslag för välkommet bidrag

Likvärdighetsbidraget är överlag både välkommet och välutnyttjat av huvudmännen. Men likt många andra statsbidrag har bidraget haft svårare att nå små, enskilda huvudmän.

#### 2.1.1 Högt utnyttjande med känt mönster

Likvärdighetsbidraget är välutnyttjat. Alla kommuner och en hög andel av de enskilda huvudmännen har sökt bidraget för 2020. Av våra intervjuer framgår att många huvudmän uppfattar att befintliga resurser inte räcker till att utveckla skolverksamheten. Likvärdighetsbidraget med sitt breda användningsområde och väl tilltagna bidragsbelopp har därför varit uppskattat. Bidraget har också varit förhållandevis enkelt att söka.

Men vilka som utnyttjar likvärdighetsbidraget följer också ett känt mönster, där det framför allt är små, enskilda huvudmän som väljer att avstå. En förklaring till det är att små huvudmän har mindre administrativ kapacitet, och därmed sämre möjligheter att bevaka och söka statsbidrag.

#### 2.1.2 Huvudmän med stora behov har sökt bidraget

Under 2019 påtalade både myndigheter, intresseorganisationer och skolhuvudmän risken att bidragets kostnadsvillkor skulle kunna hindra huvudmän med en ansträngd ekonomi och behov av att sänka sina kostnader från att söka och använda likvärdighetsbidraget. Likvärdighetsbidraget skulle till och med kunna bidra till minskad likvärdighet, om huvudmän med elever med stora behov tvingades avstå från bidraget.

Vi har inte kunnat se något sådant mönster. Huvudmän vars elever har sämre socioekonomiska förutsättningar har i stor utsträckning både sökt och använt bidraget. Slutsatsen är preliminär, då Skolverket vid tiden för slutbehandlingen av denna rapport ännu inte har granskat huvudmännens ekonomiska redovisning för bidragsåret 2019. Men av våra intervjuer framgår att det framför allt är i takt med ett allt tuffare ekonomiskt läge under de kommande åren som huvudmännen har sett de största riskerna med kostnadsvillkoret. Under 2018 och 2019 förefaller de allra flesta, om än med viss möda, kunnat hantera villkoret.

## 2.2 Användningen av bidraget både följer och avviker från regeringens intentioner

Ett grundläggande kännetecken för likvärdighetsbidraget är dess breda användningsområde. Regeringen har beskrivit bidraget som en resursförstärkning till socioekonomiskt utsatta skolor och elever. Men utöver att bidraget ska gå till utökade insatser för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i grundskolan och förskoleklassen har regeringen inte närmare styrt hur bidraget ska fördelas eller vilka insatser det ska användas till. Det är i stället upp till varje huvudman att besluta om.

Vår övergripande bild är att huvudmännen har analyserat sina behov av att stärka likvärdigheten och utformat insatser utifrån dem. Men det innebär också att huvudmännen även har använt bidraget på delvis andra sätt än att kompensera för elevernas socioekonomiska bakgrund.

### 2.2.1 Huvudmännen har använt bidraget utifrån sin egen behovsanalys

Det har varit en uttalad ambition med likvärdighetsbidraget att huvudmän ska kunna anpassa hur de använder bidraget efter sina lokala förutsättningar. En slutsats utifrån vår studie är att huvudmännen har klarat att utnyttja det handlingsutrymme som regelverket kring bidraget ger. De intervjuade huvudmännen har utgått från sin egen verksamhet och de behov de själva har identifierat när de har fördelat bidraget och utformat sina insatser.

Förutsättningarna och förmågan att analysera behoven och utforma insatser har varierat mellan de intervjuade huvudmännen. De flesta av de huvudmän vi har intervjuat uppfattar att de redan innan bidraget lanserades visste var behoven i verksamheten fanns och hade idéer om vilka insatser som man ville göra. Men en del huvudmän har i stället fått börja med att bygga upp sin kompetens kring att analysera verksamhetens behov. Startsträckan för dessa huvudmän har därför blivit längre. De är också mer kritiska till sina val av insatser. Brister i dialogen och förtroendet mellan rektorer och förvaltningen är faktorer som vissa rektorer lyfter som förklaringar till varför huvudmannen har haft svårare att göra en välgrundad analys.

Det har också funnits andra typer av hinder för att använda bidraget utifrån behoven i verksamheten. En sådan faktor är bristen på behöriga lärare och annan utbildad personal. En stor del av bidraget har använts till lönekostnader. Men vår intervjuundersökning tyder på att det inte bara är lärare det handlar om. Huvudmännen ser även ett behov av andra typer av personal och kompetenser, exempelvis personal som ska avlasta lärarna och bidra till ökad trygghet.

## 2.2.2 Elevernas socioekonomiska situation är bara en av flera fördelningsgrunder

Likvärdighetsbidraget är konstruerat för att kompensera för elevers skilda socioekonomiska förutsättningar. Men begreppen stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling som används i statsbidragsförordningen är samtidigt breda och går att tolka på olika sätt. Att likvärdighet är ett flerdimensionellt begrepp framgår också av skollagen, som tar upp aspekter såsom lika tillgång till utbildning och lika kvalitet i utbildningen, tillsammans med skolans uppdrag att kompensera för elevernas skilda förutsättningar och behov.<sup>25</sup>

Av vår intervjustudie framgår att huvudmännen har tagit fasta på flera olika dimensioner av likvärdighet och identifierat olika behov av kompensatoriska åtgärder. Flera av huvudmännen i vår intervjustudie beskriver att de står inför den typ av utmaningar som bidraget syftar till att avhjälpa. Men de nationella utmaningarna kring socioekonomisk ojämlikhet och skolsegregation är inte aktuella för alla huvudmän eller på alla skolor. Däremot har huvudmän och rektorer alltid något som de vill arbeta med och utveckla och som kan sägas ligga inom området ”stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling”. Det kan handla om att utveckla stödet till elever med olika funktionsvariationer, att säkra kvaliteten i skolor med små resurser, eller att öka kompetensen kring elever med psykisk ohälsa. Statsbidraget har därmed i praktiken fått ett mycket brett användningsområde och tangerar på vissa håll en allmän resursförstärkning av skolan.

Det finns också andra faktorer än behoven ute på skolorna som påverkar hur huvudmännen fördelar och använder bidraget. De handlar exempelvis om hur huvudmannens egen resursfördelning är utformad, och synen på hur huvudmannen kan och vill använda statsbidrag i verksamheten. Huvudmän som redan har en starkt kompensatorisk resursfördelning har ibland sett en risk att överkompensera socioekonomiskt utsatta skolor och har därför fördelat bidraget utifrån andra parametrar. Flera huvudmän är också tveksamma till att låta tillfälliga statsbidrag bli en del av finansieringen av skolornas löpande verksamhet. I stället väljer huvudmännen att satsa på centralt utformade insatser som flera eller alla skolor kan ta del av.

---

<sup>25</sup> 1 kap. 4, 8–9 §§ skollagen (2010:800).

## 2.3 Lätt att använda, men till priset av en viss otydlighet

Regeringens val att avstå från att detaljstyra bidraget har gjort bidraget lätt att använda. Men samtidigt har det inneburit att bidragets syfte har blivit lite mer otydligt.

### 2.3.1 Att bidraget är stort och brett gör det lättare att använda effektivt

Likvärdighetsbidraget kräver mer av skolhuvudmännen än många andra statsbidrag. Trots det är det allmänna omdömet i våra intervjuer att bidragets storlek och frihetsgrader gör det lättare att använda på ett effektivt sätt. Huvudmännen har kunnat lägga pengar på insatser som de själva ser behov av, i stället för att tvingas prioritera sådant som de kan få pengar för. Huvudmännen tycker att det arbete de lägger ned på att analysera behov och planera insatser är mödosamt, men inte nödvändigtvis betungande, eftersom det är ett arbete de har nytta av i verksamheten. På så sätt tycker de huvudmän vi intervjuat att den övergripande bidragskonstruktionen är ett fall framåt jämfört med många andra statsbidrag till skolan.

Samtidigt framgår det av både vår intervjuundersökning och av tillgänglig forskning att det inte finns några självklara svar på vad huvudmännen ska göra för att stärka likvärdigheten. Huvudmän och rektorer prövar sig fram för att hitta den bästa vägen. De har också olika förutsättningar och förmåga att utforma insatser. Det finns därmed inga garantier för att huvudmännen har valt de mest effektiva insatserna för att nå målet. Men även om den handlingsfrihet som huvudmännen har att anpassa sina insatser efter de lokala förhållandena leder till att vissa bidragskronor hamnar fel, så talar de lokala skillnaderna i behov och förutsättningar för att det skulle vara mycket svårt att från statlig nivå kunna peka ut exakt vilka insatser som bidraget ska användas till på ett träffsäkert sätt.

### 2.3.2 Brett användningsområde ger samtidigt tydligare inriktning

Likvärdighetsbidraget lanserades som ett sätt att minska den socioekonomiska bakgrundens betydelse för elevernas resultat. Men bidraget har fått en bredare profil genom de allmänna formuleringarna i statsbidragsförordningen tillsammans med utgångspunkten att det är de lokala prioriteringarna som ska styra. Det faktum att alla huvudmän kan få del av bidraget, även huvudmän med socioekonomiskt gynnade elever, bidrar också till att den kompensatoriska profilen blir mindre tydlig. Därmed har också syftet med bidraget blivit mindre tydligt.

Det finns ofta en viss spänning mellan lokalt självbestämmande och nationella målsättningar. Vår undersökning tyder på att användningen av likvärdighetsbidraget har styrts mer av lokala behov än av de intentioner som regeringen har uttryckt om att ge elever likvärdiga förutsättningar för kunskapsutveckling oavsett socioekonomiska förhållanden.

Om regeringen vill ge bidraget en tydligare socioekonomisk inriktning behöver det förtydligas i utformningen och tillämpningen av regelverket som styr bidraget. Men det skulle samtidigt innebära att huvudmän som upplever andra typer av brister i likvärdigheten inte skulle kunna använda bidraget på ett effektivt sätt.

## 2.4 Liknande problem som med andra bidrag, trots nytänkande

Även om likvärdighetsbidraget till sin konstruktion har vissa nyskapande drag, kan vi se att de problem och utmaningar som är förknippade med riktade statsbidrag finns där även för likvärdighetsbidraget. Inte minst är det tydligt hur svårt det är att utforma träffsäkra regelverk.

### 2.4.1 Tidigare kända problem med riktade statsbidrag gäller också likvärdighetsbidraget

Likvärdighetsbidraget har fått en delvis unik utformning. Men det är fortfarande ett riktat statsbidrag med de begränsningar som det innebär. Därmed finns också flera av de problem som är förknippade med statsbidrag kvar.

Att bidraget delas ut för ett år i taget och att beskedet om huvudmannen får bidraget kommer sent påverkar vad huvudmännen kan och vågar använda bidraget till. Att satsa storskaligt och långsiktigt med pengar som man bara är garanterad under ett år uppfattar huvudmännen som vanskligt. De huvudmän som vi har intervjuat pekar exempelvis på riskerna med att använda tillfälliga pengar för att tillsvidareanställa personal.

Att söka, planera och redovisa bidraget kräver också administrativa resurser. För huvudmän som har tillräcklig administrativ kapacitet och som varit säkra på de ska klara villkoren har administrationen flutit smidigt. Men för vissa huvudmän som har begränsade administrativa resurser eller som varit osäkra på om de ska klara villkoren har hanteringen varit krävande. Även den stora mängden statsbidrag är en belastning för huvudmännen. Att huvudmännen har så olika resurser för att hantera statsbidragen är en aspekt som många huvudmän återkommer till i våra intervjuer.

En särskild komplikation tillstöter när bidragsfloran ändras. Flera kommuner uppger i vår intervjustudie att de under 2020 behöver använda likvärdighetsbidraget för att finansiera tjänster som tidigare täcktes av den så kallade lågstadiesatsningen, som upphör vid halvårsskiftet 2020. Förutom att det innebär att insatser för likvärdighet sätts på paus, medför det också att bidraget delvis tappar sin socioekonomiska fördelningsprofil.

### 2.4.2 Kostnadsvillkoret har medfört orättvisa och oförutsägbarhet

Vår undersökning visar också att den tekniska utformningen av ett bidrag får stor betydelse för huvudmännen och hur de använder bidraget. Det kostnadsvillkor som var tänkt att skydda grundskolan från neddragningar har inte bara medfört att

resurser har stannat i skolan, det har också lett till att huvudmän inte har vågat använda bidraget fullt ut och det har bidragit till ökad administration och oro hos de huvudmän som av olika anledningar har varit osäkra på om de ska klara villkoret. För huvudmän som blir återbetalningsskyldiga får det stora konsekvenser eftersom bidragssumman är så stor.

Det finns flera aspekter av kostnadsvillkorets konstruktion som har skapat problem, och som vi ser kan vara värda att ha i åtanke när regeringen utformar statsbidrag i framtiden.

- Konstruktionen med en basnivå som huvudmännens kostnader under bidragsåret har jämförts med har inneburit att huvudmän som under tidigare år har gjort satsningar har tvingats ligga kvar på en hög kostnadsnivå, samtidigt som huvudmän som historiskt har valt att satsa lite på skolan har haft lättare att klara villkoret. Det har skapat orättvisa förutsättningar för huvudmännen att leva upp till villkoret.
- Sättet att räkna kostnader per elev har också inneburit att villkoret blivit oförutsägbart. Detta har varit särskilt bekymmersamt för huvudmän med stora fluktuationer i elevantalet. Huvudmännen har först efter den officiella statistikinsamlingen av elevuppgifter i oktober säkert kunnat veta att de har haft rätt till bidraget.
- Till dessa utmaningar kommer det faktum att villkoret kommit i en tid där den kommunala ekonomin blivit allt kärvare. Den ursprungliga tanken om att bidraget skulle vara reserverat för huvudmän som vill satsa på grundskolan, inte spara, har därmed blivit svårare att hålla fast vid.

### 2.4.3 Förändrade villkor medför nya risker

Kostnadsvillkoret tas nu bort från och med bidragsåret 2020. Att kostnadsvillkoret försvinner innebär inte någon förändring av bidragets syfte eller användningsområde. Bidraget ska även i fortsättningen gå till utökade insatser för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen. Däremot står det huvudmännen fritt att fördela sina egna resurser som de vill mellan skolformer och verksamheter.

Flera huvudmän som är i en ekonomiskt utsatt situation har i våra intervjuer sagt att de kommer att behöva minska kostnaderna för skolan för att de inte ska överstiga intäkterna. Vi kan därmed förvänta oss en utveckling där statsbidraget på sina håll delvis kommer att täcka upp för att kommunerna ger mindre resurser till skolan. På så sätt kan effekten av bidraget antas bli mindre.

Samtidigt finns det mycket i vår undersökning som tyder på att ett bibehållet kostnadsvillkor hade gjort det svårare att nå målet med bidraget. Att ta bort villkoret framstår därför som rimligt.

Kostnadsvillkoret har ersatts av en ny bestämmelse som gör det obligatoriskt för skolhuvudmän att skicka in sina planer för insatserna till Skolverket för granskning. Hur de nya villkoren kommer att påverka huvudmännen och hanteringen av bidraget vet vi vet ännu inte. Det är möjligt att obligatoriet kommer att leda till ett mer ambitiöst planeringsarbete från huvudmännens sida. Men det finns också en risk att kravet leder till att huvudmännen måste lägga mer administrativa resurser på att utforma själva planen, utan att kvaliteten i insatserna blir bättre.

## 2.5 Bidraget är bara en del i arbetet för likvärdighet

I vårt uppdrag ingår att analysera om och hur bidraget har stärkt likvärdigheten. En slutsats vi kan dra utifrån vårt arbete hittills är att vi inte kan förvänta oss några snabba, mätbara resultat av likvärdighetsbidraget.

### 2.5.1 Mätbara effekter på studieresultat kan dröja

De insatser som huvudmännen genomför med stöd av likvärdighetsbidraget har olika tidshorisont och syfte. Vi behöver därför sannolikt ha rimliga förväntningar på både vilka typer av effekter som likvärdighetsbidraget kan ge, och i vilken utsträckning de kommer att gå att mäta.

En komplicerande faktor när det gäller möjligheterna att mäta de samlade effekterna av bidraget är att bidraget lokalt används till många olika saker i delvis olika syften. Det är därmed inte självklart vilka effekter som ska mätas. Att följa utvecklingen av likvärdigheten i skolan utifrån vad familjebakgrunden betyder för studieresultaten blir mindre relevant i de fall bidraget har använts för att ge mer stöd till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Det varierar också vilken tidshorisont som insatserna har. Medan vissa insatser tar sikte mer direkt på undervisningssituationen så syftar andra till att stärka förutsättningarna för undervisningen genom olika typer av stöd till elever och lärare, både i klassrummet och utanför. Det handlar om att skapa trygghet och studiero, att stärka vuxennärvaron och nätverket kring utsatta elever, men också om att försöka skapa en kultur där skolan är viktig.

De intervjuade huvudmännens egen bedömning är att det kommer att dröja innan det går att se effekter på elevernas kunskapsutveckling, även om rektorer i vissa fall vittnar om att de redan ser resultat av insatserna i form av exempelvis högre närvaro och lugnare skolmiljö.

### 2.5.2 Långsiktigt arbete för att möta stora utmaningar

Vår intervjustudie gör det också tydligt att vi behöver se likvärdighetsbidraget i ett större sammanhang. De utmaningar som huvudmännen beskriver är på sina håll mycket stora och behovet av kompensatoriska insatser omfattande. De rektorer som vi har intervjuat betonar att skolans huvuduppdrag är utbildning. Men de lyfter

också vilken viktig roll som skolan har för elevernas välbefinnande och anknytning till samhället i stort. På så sätt syftar insatserna i flera fall inte bara till att slussa eleverna genom grundskolan, utan också till att utjämna elevernas livschanser.

Samtidigt ser vi att flera av de utmaningar som huvudmännen lyfter är sådana som är svåra att komma åt genom insatser på skolnivå, eller ens på huvudmannanivå. Det handlar bland annat om en långtgående skolsegregation och brist på kompetent och behörig personal som vill och kan arbeta på de mest utsatta skolorna.

Likvärdighetsbidraget utgör trots sin storlek bara en mindre del av grundskolans budget. Även om statsbidraget skapar nya möjligheter till insatser, behövs det därmed också andra typer av åtgärder för att öka likvärdigheten i skolan.



## 3 Högt utnyttjande trots oro för villkor

En av förutsättningarna för att nå målen med likvärdighetsbidraget är att huvudmännen tar del av bidraget, det vill säga både ansöker om bidraget och använder bidraget i verksamheten. Eftersom bidraget har en kompensatorisk inriktning är det särskilt viktigt att huvudmän med stora behov i sin verksamhet tar del av bidraget.

I detta kapitel analyserar vi i vilken utsträckning skolhuvudmännen har sökt och använt likvärdighetsbidraget, och hur bidragets konstruktion har påverkat huvudmännens möjligheter att utnyttja bidraget. Vi drar i kapitlet följande huvudsakliga slutsatser:

- Andelen huvudmän som söker bidraget har ökat över tid. Bidragsåret 2020 sökte samtliga kommuner och 83 procent av de enskilda huvudmännen bidraget. Likt andra statsbidrag är det i huvudsak mindre, enskilda huvudmän som avstår från att söka bidraget. Tids- och personalbrist är den vanligaste anledningen till att inte söka.
- En del huvudmän har inte använt de medel som de har ansökt om för att de har haft ont om tid och för att de har varit rädda för att inte klara bidragets kostnadsvillkor. Ett mindre antal huvudmän har också blivit återbetalnings-skyldiga för att de inte har klarat kostnadsvillkoret.
- Huvudmän med många elever med sämre socioekonomiska förutsättningar tar del av bidraget i hög utsträckning. Oron att kostnadsvillkoret skulle leda till att huvudmän med stora behov tvingades avstå från bidraget verkar inte ha be-sannats under 2018 och 2019. Men uppgifterna från 2019 är än så länge preliminära.
- Våra intervjuer visar att huvudmän med sämre ekonomi och planerings-förutsättningar har varit osäkra på om de ska klara kostnadsvillkoret, vilket har lett till oro och i vissa fall omfattande administration. När kostnadsvillkoret försvinner blir det lättare för huvudmännen att ta del av och använda bidraget. Men det kan också innebära att huvudmän väljer att minska sin egen finansiering av grundskolan, särskilt de med sämre ekonomi.

### 3.1 Mycket pengar som fördelas utifrån behov

Likvärdighetsbidraget är utformat för att ge ett ekonomiskt tillskott till alla skol-huvudmän, samtidigt som de med de största behoven ska få mest. Under de två första bidragsåren var bidraget förenat med ett villkor, som syftade till att säkra att bidraget inte skulle ersätta huvudmännens egen finansiering av grundskolan.

### 3.1.1 De som behöver mest ska få mest

Alla skolhuvudmän med förskoleklass eller grundskola kan ta del av bidraget.<sup>26</sup> Men det finns en stor variation i hur stora bidragsramar huvudmännen får, det vill säga hur mycket medel de har möjlighet att ansöka om. Likvärdighetsbidraget fördelas efter en statistisk modell, som utifrån socioekonomiska faktorer skattar sannolikheten att huvudmannens elever blir behöriga till gymnasiet. Huvudmän får ett högre belopp om de har en hög andel elever som enligt den statistiska modellen inte förväntas bli behöriga till gymnasiet. Den huvudman som får mest medel per elev för 2020 får 16 106 kronor per elev, medan den huvudman som får minst medel får 853 kronor per elev. Som en jämförelse var kommunernas genomsnittliga kostnad per elev för förskoleklass och grundskola knappt 115 000 kronor under 2018.<sup>27</sup>

I och med att bidraget beräknas per elev så påverkar även huvudmännens elevantal hur stor bidragsram huvudmannen får. Det innebär att huvudmän med mindre socioekonomiska utmaningar får stora bidragsramar om de har många elever, även om bidraget per elev kan vara relativt litet.

### 3.1.2 Ett villkor skulle säkra att pengarna blev ett tillskott i grundskolan

Under 2018 och 2019 fanns det ett villkor för bidraget som skulle se till att pengarna från likvärdighetsbidraget blev ett tillskott och inte ersatte huvudmännens egen finansiering. Villkoret innebar att huvudmännen inte fick minska de egna kostnaderna per elev för personal i förskoleklassen eller för undervisning och elevhälsa i grundskolan jämfört med ett genomsnitt för de tre föregående åren (det så kallade kostnadsvillkoret).<sup>28</sup> För att klara kostnadsvillkoret behövde huvudmännen indexera kostnaden per elev i enlighet med inflationen på två procent. Från och med bidragsåret 2020 är villkoret borttaget.

### 3.1.3 Ett omfattande bidrag som har ökat från år till år

Likvärdighetsbidraget är stort i förhållande till andra statsbidrag på skolområdet.<sup>29</sup> Det gäller framför allt 2020, eftersom de medel bidraget fördelar successivt har blivit större, från 1 miljard 2018 till ungefär 4,9 miljarder 2020.

---

<sup>26</sup> I regeringens vårändringsbudget 2020 föreslås att bidraget även ska kunna användas till insatser som rör fritidshemmet. Proposition 2019/20:99 *Vårändringsbudget för 2020*.

<sup>27</sup> Rådet för främjande av kommunala analyser. Nyckeltal: *Kostnad grundskola F-9, hemkommun, kr/elev*. Tillgänglig på [www.kolada.se](http://www.kolada.se) (hämtad 2020-04-27).

<sup>28</sup> 3 §, 8a §, 10 § första stycket 5, samt 11 § förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

<sup>29</sup> Utöver Likvärdighetsbidraget finns tre riktade statsbidrag som omfattar mer än 1 miljard kronor och riktar sig både till kommunala och enskilda skolhuvudmän: *Statsbidrag för*

Bidragsåret 2020 har samtliga kommuner mer än 1 miljon i bidragsram. De enskilda huvudmännen har oftast betydligt mindre bidragsramar, men 2020 hade drygt 90 procent av dem i alla fall mer än 100 000 kr i ram.

Att kommunerna generellt har större bidragsramar beror framför allt på att kommunerna har fler elever, men också på att kommunala huvudmän ofta har fler elever med sämre socioekonomiska förutsättningar än vad enskilda huvudmän har. Samtidigt varierar bidragsramens storlek kraftigt mellan de enskilda huvudmännen. Internationella Engelska Skolan med knappt 25 000 elever fick nästan 64 miljoner kronor och ytterligare tre stora enskilda huvudmän fick runt 30 miljoner kronor vardera för 2020. Ett fåtal enskilda huvudmän har således fått lika mycket medel som större kommuner.

## 3.2 De flesta huvudmän har sökt bidraget

De allra flesta huvudmän väljer att söka likvärdighetsbidraget. Våra intervjuer visar att huvudmännen tycker att det är bra med ett större och bredare bidrag. De tycker att bidraget är ett rejält ekonomiskt tillskott som det är svårt att tacka nej till. Samtidigt finns en mindre grupp huvudmän som avstår från bidraget. I likhet med andra statsbidrag på skolområdet handlar det främst om små, enskilda huvudmän.<sup>30</sup> En enkätundersökning som Skolverket genomfört visar att den vanligaste anledningen till att huvudmän inte söker är tids- och personalbrist.<sup>31</sup>

### 3.2.1 Ansökan är enkel, men det är numera obligatoriskt att skicka in en plan för insatserna

Skolverket har utformat ansökningsprocessen för att göra det så enkelt som möjligt för huvudmännen att söka bidraget. Alla huvudmän tilldelas en egen bidragsram innan ansökan öppnar, och de kan därefter välja hur stort bidrag de ansöker om, upp till hela ramen. Under 2018 och 2019 begärde Skolverket i stort sett bara in en försäkran om att huvudmännen hade tagit del av och uppfyllde villkoren för bidraget i samband med ansökan.

Från och med bidragsåret 2020 är det även obligatoriskt för huvudmännen att skicka in en plan för vad de ska använda bidraget till i samband med att de ansöker

---

*lågstadiet i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning (SFS 2015:215), Statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare (SFS 2016:100) samt Statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (SFS 2019:1288). Av dessa omfattar Likvärdighetsbidraget mest medel och det är en högre andel av huvudmännen som har tilldelats mer än 100 000 kr i bidragsram.*

<sup>30</sup> Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3.* (2017:1); Statskontoret. (2019). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning.* (2019:17).

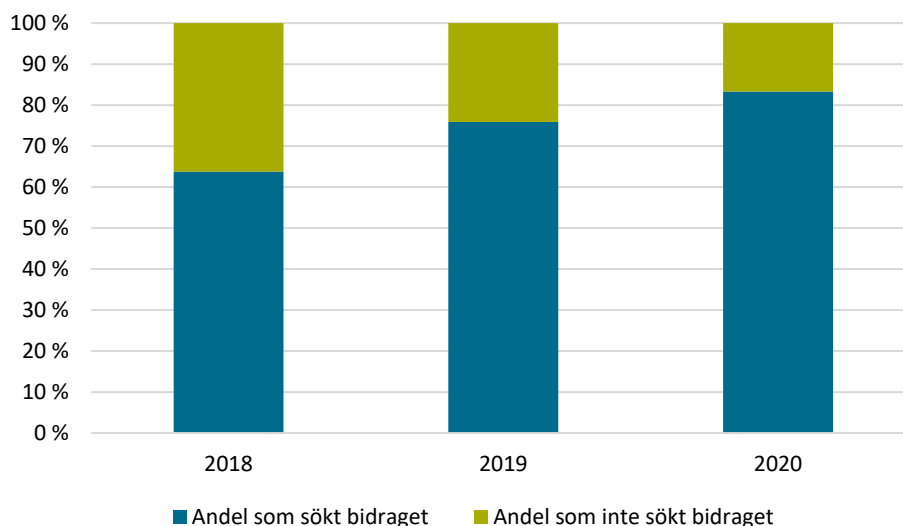
<sup>31</sup> Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1*; Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2.*

om bidraget. Under 2018 och 2019 fanns det också ett krav på att ta fram en plan, men det var inte obligatoriskt att skicka in den till Skolverket. Skolverket kunde istället begära in planen i samband med en granskning av huvudmannen, till exempel stickprovskontroll.

### 3.2.2 Allt fler huvudmän söker bidraget

En stor andel av de bidragsberättigade huvudmännen har valt att söka bidraget. Andelen har också ökat från år till år. Samtliga kommuner valde att söka bidraget 2019 och 2020. Bidragsåret 2018 sökte alla kommuner förutom en, men det var en kommun som lämnade in ansökan för sent. Bland de enskilda huvudmännen har andelen som sökt bidraget ökat över tid, från 64 procent 2018 till 83 procent 2020 (figur 3.1).

**Figur 3.1. Andel enskilda huvudmän, berättigade att söka, som sökte bidraget 2018–2020.**



Källa: Statskontorets sammanställning av uppgifter från Skolverket. Totalt var runt 570 enskilda huvudmän berättigade att söka bidraget respektive år.

Bland de bidragsberättigade huvudmännen finns också en region, som inte har sökt något av åren. Förutom den kommun som lämnade in sin ansökan för sent har de huvudmän som sökt bidraget också blivit beviljade de medel som de ansökt om.

### 3.2.3 Nästan alla medel har betalats ut

Huvudmännen utnyttjar likvärdighetsbidraget i högre utsträckning än andra statsbidrag på skolområdet. Huvudmännen har totalt ansökt om mellan 97 och 99 procent av medlen de tre år då bidraget har funnits.<sup>32</sup>

Alla tre åren har knappt en tiondel av huvudmännen som sökt valt att inte begära ut alla medel som de blivit tilldelade. Men i de flesta fall verkar det handla om att huvudmännen har avrundat det belopp som de begärt ut. Det är bara ett tiotal huvudmän respektive år som har begärt ut mindre än 75 procent av ramen.<sup>33</sup>

### 3.2.4 Huvudmännen är positiva till större bidrag med bredare användningsområden

Våra intervjuer visar på flera förklaringar till att så många huvudmän har sökt bidraget. För det första är bidraget ett rejält ekonomiskt tillskott som kan vara svårt att tacka nej till. För kommunerna utgör deras bidragsramar för 2020 ofta mellan fyra och fem procent av deras kostnader för den kommunala grundskolan.<sup>34</sup> Ytterligare en fördel som huvudmännen nämner är det breda användningsområdet. Det innebär att huvudmännen kan genomföra insatser som de kan ha sett behov av men inte själva haft resurser till.

Även om det i våra intervjuer förekommer en hel del kritik mot hur bidraget är konstruerat, exempelvis mot kostnadsvillkoret, så är det allmänna omdömet att bidraget är bättre än många andra statsbidrag till skolan. Den övergripande tanken bakom likvärdighetsbidraget, att försöka komma ifrån alltför små och detaljstyrda bidrag och stället erbjuda ett större bidrag med bredare användningsområde, är något som huvudmännen tycker är bra.

---

<sup>32</sup> Vi har jämfört med Karriärstegsreformen, Lärarlönelyftet och Lågstadiesatsningen. För Lågstadiesatsningen har vi inte uppgifter om andel rekvirerade medel, men en lägre andel av huvudmännen har sökt det bidraget. Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3*. (2017:1); Statskontoret. (2019). *Lärarlönelyftet. En lägesbeskrivning*. (2019:17); Skolverket. (2018). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215), om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning*. Tillgänglig på [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2020-04-14).

<sup>33</sup> 2018 var det 11 huvudmän varav 3 kommuner, 2019 var det 18 huvudmän varav 3 kommuner och 2020 var det 11 huvudmän varav 0 kommuner.

<sup>34</sup> Egna bearbetningar av Skolverkets uppgifter om bidragsramar och uppgifter från Rådet för främjande av kommunala analyser. Nyckeltal: *Kostnad kommunal grundskola F-9, kr/elev och Elever i grundskola F-9 i egen regi belägen i kommunen, antal* (uppgifter för 2018). Tillgänglig på [www.kolada.se](http://www.kolada.se) (hämtad 2020-04-15).

### **Statliga pengar är viktiga för att utveckla skolan**

Att så många huvudmän väljer att söka bidraget beror också på att de har ett stort behov av mer resurser till skolan. Överlag beskriver huvudmännen de riktade statsbidragen som viktiga, eller ibland helt avgörande för skolverksamheten. Såväl enskilda som kommunala, stora som små huvudmän beskriver en verklighet där de egna resurserna räcker till att hålla verksamheten flytande, men inte till att utveckla den. Det är därför det statliga stödet uppfattas som så viktigt, även om det inte alltid utgör en så stor del av budgeten. Men hur viktiga statsbidragen är varierar bland skolhuvudmän. En del huvudmän uppfattar att de står starka i sig själva, och inte är lika beroende av statliga pengar. För dem blir bidragen snarast grädden på moset.

### **3.2.5 Begränsad administrativ kapacitet är ett hinder för att söka bidraget**

Trots att de flesta skolhuvudmän sökt bidraget är det några som avstått. Det handlar nästan uteslutande om enskilda huvudmän, och framför allt om små sådana. Alla tre åren har i princip samtliga huvudmän som inte sökt bara en skolenhet, och ungefär tre fjärdedelar har färre än 150 elever. Huvudmännen som inte sökt är koncentrerade till storstadsregionerna, där också flest fristående skolor finns.

Uppföljningar av andra statsbidrag på skolområdet visar att det generellt är små, enskilda huvudmän som avstår från att söka statsbidrag.<sup>35</sup> Hur huvudmännen utnyttjar likvärdighetsbidraget verkar alltså inte skilja sig från andra statsbidrag.

### **Tids- eller personalbrist är den vanligaste anledningen till att inte söka**

Skolverket har skickat enkäter till de huvudmän som inte sökt bidraget 2018 och 2019. Resultaten från dessa visar att den vanligaste anledningen till att en huvudman inte söker är tids- eller personalbrist.<sup>36</sup> Ytterligare en vanlig orsak är bristande kunskap om bidraget. Det handlar både om att huvudmannen inte kände till bidraget och missuppfattningar om att bidraget bara riktar sig till huvudmän med många elever med sämre socioekonomiska förutsättningar.<sup>37</sup>

I Skolverkets enkät till de som inte sökte bidraget 2018 var det ungefär 40 procent av huvudmännen som uppgav tidsbrist som en anledning. Flera av dessa ansåg att bidraget lanserats med kort framförhållning och de flesta svarade att de planerade att begära ut bidraget under 2019.

---

<sup>35</sup> Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3.* (2017:1); Statskontoret. (2019). *Lärlönelyftet. En lägesbeskrivning.* (2019:17).

<sup>36</sup> Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1*; Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2.*

<sup>37</sup> Andra skäl som nämns är att behov saknas och att arbetsinsatsen för att söka bidraget inte motsvarar den tilldelade ramen.

### Fler och fler söker – även bland de mindre huvudmännen

Allt fler huvudmän har sökt bidraget, vilket är en utveckling vi även sett när det gäller andra statsbidrag på skolområdet.<sup>38</sup> Ökningen kan bero på att huvudmännen haft mer tid på sig eftersom de visste att bidraget skulle utlysas, att fler känt till bidraget och att kunskapen om bidraget har ökat. En annan tänkbar förklaring är att huvudmännens bidragsramar har ökat år för år, vilket har gjort det mer lockande att söka. En större bidragsram påverkar både vilka insatser huvudmannen kan göra och den administrativa kostnaden per bidragskrona.

Framför allt har fler huvudmän i storlekskategorierna 51–150 elever och 151–500 elever sökt bidraget. Andelen sökande har ökat även för de minsta huvudmännen (färre än 50 elever), men inte i lika stor utsträckning (tabell 3.1).

Tabell 3.1. Andel huvudmän som sökt bidraget fördelade efter antal elever 2018–2020.

Elevantal	Andel 2018	Andel 2019	Andel 2020
Färre än 50 elever	53 %	56 %	63 %
51–150 elever	58 %	76 %	84 %
151–500 elever	75 %	84 %	92 %
Fler än 500 elever	97 %	99 %	99 %
<b>Totalt</b>	<b>76 %</b>	<b>84 %</b>	<b>89 %</b>

Anmärkning: Tabellen visar andelen huvudmän inom respektive storlekskategori som sökt bidraget.

Källa: Statskontorets sammanställning av uppgifter från Skolverket.

Att andelen sökande inte ökar i samma utsträckning för de minsta huvudmännen skulle kunna bero på att mer tid inte spelar lika stor roll för de minsta huvudmännen, eftersom de oavsett har begränsade möjligheter att bevaka och söka statsbidrag.

### Mängden bidrag är betungande – särskilt för små huvudmän

I vår intervjustudie lyfter huvudmännen, framförallt de små, att mängden statsbidrag på skolområdet är ett problem. Det handlar inte bara om att varje bidrag ger upphov till administration, utan också om att antalet i sig skapar merarbete. Under 2019 administrerade Skolverket drygt 70 statsbidrag med olika inriktning, villkor, ansöknings- och redovisningsprocesser.<sup>39</sup> Stora huvudmän kan ha anställda som bara arbetar med att bevaka, söka och administrera statsbidrag, medan små huvud-

<sup>38</sup> Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3.* (2017:1); Skolverket. (2018). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215), om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.* Tillgänglig på [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2020-04-14).

<sup>39</sup> Skolverket. (2020). *Skolverkets årsredovisning 2019.*

män inte har den möjligheten. Att förutsättningarna för att hålla koll på och ta del av statsbidrag skiljer sig åt mellan huvudmännen är också något som huvudmännen själva påpekar. Eller som en skolchef uttryckte det:

Jag tycker att man kan införa ett statsbidrag för likvärdig ansökan om likvärdighetsbidraget.

### 3.3 Alla har inte fått behålla bidraget – tidsbrist och kostnadsvillkoret är två av skälen

En förutsättning för att målen med statsbidraget ska nås är att bidraget faktiskt används i verksamheten. På det stora hela är utnyttjandet av bidraget högt. Men alla som har sökt bidraget har inte fått behålla det. En del har blivit återbetalnings-skyldiga för att de inte har använt alla medel och ett mindre antal huvudmän har blivit återbetalningsskyldiga för att de inte har klarat bidragets kostnadsvillkor.

#### 3.3.1 86 huvudmän har inte använt alla medel som de ansökt om

Efter bidragsårets slut ska skolhuvudmännen redovisa till Skolverket hur de har använt bidraget. Sammantaget för bidragsåren 2018 och 2019 har 86 huvudmän redovisat lägre belopp än de har fått utbetalt från Skolverket. Den delen de inte har använt kräver Skolverket tillbaka. Det är 13 huvudmän som har redovisat ett lägre belopp båda åren.

Under bidragsåret 2018 var det 41 huvudmän som fick betala tillbaka medel de inte använt, varav knappt hälften fick betala tillbaka mer än hälften av sina tilldelade medel. 8 huvudmän fick betala tillbaka hela beloppet. Under 2019 var det fler huvudmän som inte använde alla medel. Men av totalt 58 huvudmän är det bara 8 som har redovisat att de använt mindre än 75 procent av de medel som de fått för 2019.<sup>40</sup>

#### **En del huvudmän har inte hunnit använda pengarna under bidragsåret**

Ett skäl till att huvudmän lämnar tillbaka medel är att de inte hinner förbruka dem. Precis som andra riktade statsbidrag får likvärdighetsbidraget bara användas under det år som bidraget gäller. För en del huvudmän har tiden varit för knapp för att de ska hinna använda pengarna. Under det första bidragsåret som omfattade perioden 1 juli–31 december 2018 var tiden särskilt kort. Skolverket beslutade om bidragsramarna 29 mars och huvudmännen kunde rekvirera statsbidraget under perioden 15 augusti–17 september. De allra flesta huvudmännen fick sedan bidraget utbetalat i slutet av oktober. Då var det bara två månader kvar av bidragsperioden.

---

<sup>40</sup> I skrivande stund (2020-04-06) har 10 procent av de som beviljats medel (76 huvudmän) inte inkommit med en redovisning. Det handlar om 11 kommuner och 65 enskilda huvudmän av varierande storlek. Dessutom har Skolverket ännu inte granskat huvudmännens redovisning för bidragsåret 2019 och uppgifterna är därför preliminära.



Att det är ont om tid att använda bidraget är ett återkommande problem, även om det blir lättare att hantera ju längre ett bidrag finns kvar.

### **En del huvudmän har lagt pengar åt sidan i beredskap för återkrav**

I våra intervjuer har det också framkommit ett annat skäl till att huvudmän inte använder hela det utbetalade bidraget: De har velat ta höjd för att de inte klarar kostnadsvillkoret. Huvudmännen har i dessa fall lagt hela eller delar av bidraget åt sidan för att ha beredskap för om Skolverket skulle kräva tillbaka medel. Så här beskriver en verksamhetschef i en medelstor kommun hur villkoret har påverkat kommunens användning:

Första året sökte vi och betalade tillbaka merparten. Nästa år gick vi in i att söka en mindre summa eftersom vi såg att vi blev återbetalningsskyldiga. Man har ju fått stanna i steget med tanke på osäkerhetsfaktorer. Och vi har ju inte kunnat dra på så att vi får för stora kostnader att betala tillbaka. Så det har ju gjorts att man har blivit förlamad och inte kunnat gå vidare med det här bidraget.

Den oro och försiktighet som huvudmännen ger uttryck för bottnar framförallt i att ett återkrav kan få stora konsekvenser för ekonomin nästföljande år. Eftersom likvärdighetsbidraget utgör ett stort ekonomiskt tillskott kan konsekvenserna av ett återkrav bli kännbara för grundskolans ekonomi, eller för hela huvudmannens ekonomi.

Förutom tidsbrist och oro för att inte klara villkoret så finns det också andra skäl till att huvudmän inte kunnat förbruka pengarna, till exempel att de inte hittat personer att anställa eller att det uppstår andra hinder för genomförandet av insatser.

### **3.3.2 Nio huvudmän har fått återkrav för att de sänkte sina kostnader**

Det finns också huvudmän som har fått återkrav för att de inte har klarat kostnadsvillkoret. Sju kommuner och en enskild huvudman uppgav vid redovisningen för bidragsåret 2018 att de hade minskat sina kostnader för undervisning och elevhälsa jämfört med de tre föregående åren.<sup>41</sup> Skolverket har också genomfört stickprovskontroller av 24 huvudmän för att kontrollera att de uppfyller kostnadsvillkoret, varav 15 kommuner och 9 enskilda. Den 30 april 2020 var 11 kontroller avslutade.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> 2018 räckte det att huvudmännen uppgav att de inte hade sänkt sina kostnader. 2019 fick huvudmännen redovisa sina kostnader för personal och elevhälsa inom grundskolan och förskoleklassen.

<sup>42</sup> Av dessa var det endast en kommun och en enskild huvudman som hade sänkt sina kostnader. De fick återkrav på hela bidragsbeloppet. E-post från Skolverket 2020-05-07.

När en huvudman minskat sina kostnader prövar Skolverket om huvudmannen haft särskilda skäl för detta på grund av ”avsevärt förändrade förutsättningar för bidragsåret i förhållande till jämförelseåren” (3 § förordning 2018:49 om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling).

Huvudmännen angav olika skäl till att de hade sänkt sina kostnader. I flera fall handlade skälen om att kostnaden under jämförelseperioden av olika skäl hade varit onormalt hög, exempelvis beroende på resurskrävande elever, tillfälliga satsningar, många nyanlända elever eller felaktig bokföring av kostnader. Andra skäl handlade om att tjänster varit vakanta på grund av svårigheter att rekrytera, minskade kostnader på grund av besparingskrav och omorganisationer som gjort att kostnaderna minskade.

Skolverket gjorde bedömningen att det inte fanns särskilda skäl i något av fallen 2018. Anledningen var i de flesta fall att Skolverket bedömde att de förändrade förutsättningarna inte legat bortom huvudmannens kontroll. I några fall menade myndigheten att de angivna omständigheterna visserligen skulle kunna ha kvalificerat som särskilda skäl, men att huvudmannen inte hade kunnat styrka detta.<sup>43</sup>

Bland de huvudmän som vi har intervjuat återfinns flera som inte har klarat kostnadsvillkoret. Överlag upplever huvudmännen regelverket som frustrerande och orättvist. Rektorerna i en kommun som fick återkrav från Skolverket säger så här:

Vi tyckte verkligen att vi hade behov utav bidraget. Det är ju inte så att vi leker bortom här pengarna. [...] Det blir ju faktiskt dubbel bestraffning, eftersom vi dels får minskade resurser ifrån huvudmannen och sen blir vi av med det här bidraget ifrån staten. Så det blir ju bara ytterligare sten på bördan.

### 3.4 Trots oro – huvudmän med stora behov tar del av bidraget

Med tanke på bidragets kompensatoriska ambition är det särskilt viktigt att huvudmän med stora behov tar del av bidraget. En anledning till att regeringen valde att ta bort kostnadsvillkoret inför bidragsåret 2020 var att de såg en risk för att villkoret skulle hindra huvudmän med stora behov från att söka och utnyttja bidraget, till exempel på grund av dålig ekonomi. Men data om huvudmännens deltagande ger inget stöd för att bidraget under 2018–2020 har nått huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar bland sina elever i lägre utsträckning än övriga.

---

<sup>43</sup> Sju huvudmän fick återkrav i proportion till hur mycket de hade sänkt sina kostnader. Den åttonde huvudmannen hade enligt Skolverkets beräkningar inte sänkt sina kostnader och slapp därför betala tillbaka bidraget. E-post från Skolverket 2020-05-02.

### 3.4.1 Huvudmän med socioekonomiska utmaningar har sökt bidraget

Om man ser till den fjärdedel av huvudmännen som har störst socioekonomiska utmaningar bland sina elever så söker de bidraget i hög utsträckning.<sup>44</sup> Samtliga år är andelen sökande högre i denna grupp än den är för övriga huvudmän.

Bland den tiondel av huvudmännen vars elever har störst socioekonomiska utmaningar finns det samtidigt ett antal som inte har sökt. Bidragsåret 2018 handlade det om 15 av knappt 90 huvudmän. Det var lika många 2019, men 2020 har antalet minskat till 6 huvudmän. Gemensamt för dessa huvudmän är att de är små. Omkring hälften har under 50 elever och ingen har mer än 385 elever. Ur ett likvärdighetsperspektiv är det förvisso problematiskt att de inte sökt bidraget, men huvudmännens låga elevantal gör att det trots allt ändå bara drabbar en liten andel av samtliga grundskoleelever med sämre socioekonomiska förutsättningar. Att det handlar om små huvudmän pekar också på att det kan vara huvudmannens begränsade administrativa kapacitet som hindrat huvudmännen från att söka bidraget snarare än kostnadsvillkoret.

### 3.4.2 Bland de som fått återkrav finns få huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar

Både bland de huvudmän som vi har intervjuat och från SKR har det funnits en oro för att huvudmän med stora behov skulle ha svårare att ta emot bidraget till följd av kostnadsvillkoret. Men det är inget mönster som syns i uppgifterna om återkrav. Huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar bland sina elever har inte fått återkrav i högre utsträckning än andra huvudmän. Inom gruppen som har fått återkrav finns i stället en stor variation när det gäller socioekonomiska förutsättningar bland eleverna.

Bland de 41 huvudmän som fick återkrav 2018 för att de inte använde alla medel finns nio kommuner och en enskild huvudman med stora socioekonomiska utmaningar bland sina elever. Men det är bara tre av dem som har fått betala tillbaka mer än 30 procent av sina medel. Av de nio huvudmän som fick återkrav på grund av att de minskat sina kostnader, och därmed inte klarat kostnadsvillkoret, hade fyra jämförelsevis stora socioekonomiska utmaningar bland sina elever. Det handlar om en större och två mindre kommuner samt en mindre enskild huvudman. De mindre kommunerna är båda relativt glesbefolkade. Fyra av nio huvudmän är förvisso en hög andel, men det handlar totalt sett om mycket få huvudmän.

---

<sup>44</sup> Vid beräkningen har vi utgått från det socioekonomiska index som bidraget fördelas utifrån. Med stora socioekonomiska utmaningar menar vi den fjärdedel av huvudmännen som har högst andel förväntat obehöriga elever.

För 2019 finns bara preliminära uppgifter om de huvudmän som inte använt alla medel och därför sannolikt kommer att få återkrav.<sup>45</sup> De visar att det var fler huvudmän som inte använde alla medel 2019, totalt 58 huvudmän, än 2018. Bland dem fanns tio kommuner och fem enskilda huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar bland sina elever. Men det är bara en huvudman som använt mindre än 80 procent av de medel som de fått för 2019.

Första och andra bidragsåret fick alltså kostnadsvillkoret begränsade konsekvenser för hur huvudmännen utnyttjade bidraget, även om uppgifterna för 2019 är preliminära. Samtidigt finns en risk att kostnadsvillkoret, om det funnits kvar, på sikt hade hindrat fler huvudmän från att söka och använda bidraget.

### 3.5 Kostnadsvillkoret har skapat bekymmer

Det är förhållandevis få huvudmän som har blivit återbetalningsskyldiga för att de inte har uppfyllt kostnadsvillkoret. Men det är desto fler som i våra intervjuer säger att bidragets villkor har gjort att de varit osäkra om de vågar utnyttja bidraget. Det gäller även många av dem som trots viss möda klarat villkoret.

#### 3.5.1 Kostnadsvillkoret mer bekymmersamt när ekonomin är ansträngd – och kan ha lett till förändrade prioriteringar

Personer vi intervjuat säger att kostnadsvillkoret har varit svårt att hantera för huvudmän med ansträngd ekonomi. I de fall då kostnaderna stiger mer än intäkterna behöver huvudmännen hitta sätt att spara på och effektivisera verksamheten, något som kostnadsvillkoret inte har medgett. För den stora merparten av de intervjuade huvudmännen har villkoret i första hand setts som ett problem på ett par års sikt. Men huvudmän med sämre ekonomi har sagt att de skulle ha varit tvungna att avstå från bidraget under kommande år om villkoret hade funnits kvar. Kommunstyrelsens ordförande i en större kommun säger så här apropå det ekonomiska läget i kommunsektorn, där det enligt regeringens beräkning kommer att fattas 90 miljarder 2026:<sup>46</sup>

Så ligger det till, antingen så skjuter staten till mer pengar eller så måste vi lokalt hitta sätt att dra ner på verksamheter. Ska vi spara in de 90 miljarderna i kommun-Sverige går det inte att freda skolan utan att slakta äldreomsorgen och socialtjänsten.

---

<sup>45</sup> Huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar är inte överrepresenterade bland de 76 huvudmän som ännu inte inkommit med en redovisning.

<sup>46</sup> 90 miljarder syftar på regeringens analys av behoven i välfärden under den nuvarande och kommande mandatperioden. Ett tillskott på 90 miljarder krävs i kommuner och regioner för att bibehålla 2019 års standard år 2026. Se Finansdepartementet. (2019). *Stora behov i kommuner och regioner*. Pressmeddelande 2019-06-12. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (hämtad 2020-04-30).

Huvudmän som inte vill avstå från bidraget kan i ett tufft ekonomiskt läge i stället välja att lägga hårdare besparingskrav på andra skolformer eller verksamhetsområden. Det är nästan ingen av de huvudmän som vi har intervjuat som säger att de redan under 2019 har gjort den typen av prioriteringar. Men det finns undantag. Så här säger en tjänsteman från den centrala förvaltningen i en stor kommun:

Om jag ska vara krass så är det andra skolformer i första hand [som drabbas till följd av kostnadsvillkoret]. Det är gymnasiet och det är förskolan som får en lägre kostnadsuppräknning [i budgeten]. Det skulle jag säga är de första som har påverkats. Jag skulle inte säga att det har påverkat äldreomsorgen men om det fortsätter, eftersom vi har så många äldre, så småningom påverkar det där också.

### 3.5.2 Villkoret skapade problem för huvudmän som hade höga kostnader för grundskolan

Det finns också aspekter av villkorets tekniska utformning som skapat problem för huvudmännen. Kostnadsvillkoret innebär att huvudmännens kostnader per elev för undervisning och elevhälsa under bidragsåret jämförs med ett snitt för de tre föregående åren. Villkorets utformning innebär att det har ställts olika krav på huvudmännens kostnadsnivå beroende på hur kostnadsläget såg ut innan bidraget infördes. Huvudmän med höga kostnader har inte kunnat sänka dem, även om det har funnits en effektiviseringspotential eller om den höga kostnadsnivån har berott på att man under tidigare år har genomfört tillfälliga satsningar som inte var tänkta att bli permanenta. En del huvudmän har upplevt att de har blivit straffade för att de har prioriterat skolan med en generös finansiering som de sedan inte har kunnat röra. En skolchef i en liten kommun uttrycker det så här:

[Kommunen] har en högre personaltäthet än rikssnittet. Om vi ska hamna på rikssnittet då gör vi ju en besparing. [...] [Kommunen] blir ju lite straffade för att man tidigare har satsat på skolan och nu har man kanske inte råd med den satsningen framåt.

Kostnaderna per elev varierar också över tid för en del huvudmän. Om klassrummen inte fylls i den utsträckning som huvudmännen skulle vilja under ett eller ett antal år blir kostnaden per elev hög. Om elevantalet sedan ökar fylls klassrummen igen, vilket leder till att kostnaden per elev sjunker. Att kostnadsvillkoret inte har tagit hänsyn till den typen av variationer har uppfattats som stelbent av huvudmännen.

För de huvudmän som vi har intervjuat som har haft en jämförelsevis låg kostnad per elev i grundskolan har kostnadsvillkoret inte varit en särskilt stor fråga. Det beror sannolikt på att det är lättare att bibehålla eller öka kostnaden för en verksamhet som inte kostar så mycket till att börja med.

### 3.5.3 Verksamhetens förutsägbarhet varierar och har skapat osäkerhet kring villkoret

Förutsättningarna för att planera verksamheten och förutsägbarheten i verksamheten varierar mellan huvudmännen. I våra intervjuer har huvudmännen pekat på att kostnadsvillkoret varit utformat utifrån föreställningen att huvudmän har fullständig information om hur förutsättningarna kommer att se ut under året, något som i verkligheten sällan är fallet.

Villkoret beräknades på antalet elever som huvudmannen hade den 15 oktober varje år. För huvudmän med en stor variation i elevantal under läsåret har det varit svårt att innan dess säkert kunna veta om de kommer att klara villkoret. Det gäller både kommunala och fristående huvudmän. Särskilt rörlig är elevbasen för de huvudmän som tar emot många elever som har bott en kort tid i Sverige. För de kommunala huvudmännen påverkas förutsägbarheten också av hur många elever som går i fristående skolor. Om många elever plötsligt vill byta från en fristående till en kommunal skola, eller om en fristående skola plötsligt stänger så ökar elevantalet för kommunen. Även detta skulle kunna resultera i att kostnaden per elev sjunker jämfört med de förhållanden man hade planerat för.

### 3.5.4 Enskilda huvudmän styr inte sin egen finansiering

Enskilda huvudmän har en annan möjlighet att kontrollera antalet elever än de kommunala huvudmännen, så länge de har elever som söker sig till skolan. Det gör det lättare att planera verksamheten. Men för de enskilda huvudmännen finns andra osäkerhetsfaktorer.

Enskilda huvudmän styr inte själva över finansieringen, utan de får ersättning från kommunerna. Om kommunernas ersättning inte skulle öka i enlighet med inflationen på två procent kan det vara svårt för den enskilde huvudmannen att klara kostnadsvillkoret. Många enskilda huvudmän tar dessutom emot ersättning från flera kommuner, vilket också gör planeringen svårare.

### 3.5.5 För huvudmän som varit osäkra på om de klarar villkoren har det varit tungt att hantera bidraget

Kostnadsvillkoret har också påverkat hur administrativt betungande bidraget varit för huvudmännen. För huvudmän som har varit säkra på att de ska klara villkoret har administrationen oftast flutit smidigt. Andra huvudmän, framför allt de som varit osäkra på om de ska klara villkoret, vittnar om att de har lagt stora administrativa resurser på att bevaka sina kostnader och kostnadsvillkoret. En förvaltningschef i en kommun beskriver hur villkoret påverkade deras administrativa arbetsbörda:

Alltså den största arbetsinsatsen, den är för att säkerställa att vi verkligen kan få ta del utav bidraget. Det är klart att det är tidskrävande att göra en analys och en handlingsplan och liksom så, men det känns mer relevant än att liksom sitta och räkna på om vi får behålla det eller inte.

Den administrativa bördan har också varit kopplad till hur lätt eller svårt det har varit för huvudmännen att ta fram de kostnadsuppgifter för tidigare år som Skolverket kräver. Bland de huvudmän som vi har intervjuat finns det några som beskriver det som relativt enkelt att plocka fram kostnadsuppgifter bakåt i tiden, medan andra uppfattar att det har varit mer mödosamt.

### **3.6 Både risker och fördelar med att villkoret tas bort**

Både SKR och Skolverket har konstaterat att kostnadsvillkoret innebär en risk för att huvudmän som behöver bidraget inte söker det. Regeringen valde därför att ta bort kostnadsvillkoret inför bidragsåret 2020, och i stället göra det obligatoriskt för skolhuvudmännen att skicka in en plan för de insatser de planerar. Bidraget ska fortfarande gå till utökade insatser för likvärdighet, men det finns inte längre något förbud mot att sänka kostnaden per elev. Därmed kan huvudmännen spara eller effektivisera inom grundskolan och ändå ha rätt till bidraget.

#### **3.6.1 Kostnadsvillkoret innebär en trygghet, säger företrädare för grundskolan**

Kostnadsvillkoret har inneburit att grundskolan har sluppit besparingar, eftersom besparingar skulle gjort att huvudmännen riskerat att få betala tillbaka medel. I vår intervjustudie ser vi att uppfattningarna om detta har varit bra eller dåligt skiljer sig åt beroende på var i organisationen som den intervjuade personen befinner sig.

Den centrala nivån i kommunerna, både ledande tjänstemän och den politiska ledningen, har ofta varit kritiska mot villkoret. Bland rektorer och skolförvaltning har många i stället sett fördelar med villkoret, eftersom det har minskat risken för besparingar inom grundskolan. I flera fall har skolorganisationen upplevt att villkoret har stärkt deras förhandlingsposition i kommunens budgetdiskussioner.

Om huvudmännen nu minskar sin egen resurstilldelning ser rektorer en risk att en större andel av skolans budget kommer att utgöras av statsbidrag, något de upplever som en mer osäker finansiering. Flera rektorer har därför menat att ett borttaget kostnadsvillkor minskar förutsägbarheten och försämrar deras förutsättningar att planera verksamheten.

#### **3.6.2 Huvudmännen får nu ett ökat handlingsutrymme – vilket öppnar för förändrade prioriteringar**

Även i kommunledningen har det i grunden funnits en förståelse för att staten behöver se till så att pengarna från likvärdighetsbidraget faktiskt hamnar i grundskolan, och inte i någon annan verksamhet. Däremot är många kritiska mot den misstro som de anser att villkoret signalerar.

Vilka konsekvenser som regelförändringen kommer att få när det gäller huvudmännens prioriteringar går ännu inte att säga. Men det är sannolikt att de kommuner som vill eller behöver spara in på grundskolan nu kommer att göra det.

Samtidigt som grundskolan riskerar att få mindre resurser när kostnadsvillkoret försvinner, innebär det ökade handlingsutrymmet att huvudmännen kan prioritera vilka verksamheter som är i störst behov av resurser – och samtidigt ta emot likvärdighetsbidraget. I vissa kommuner är det kanske äldreomsorg, i andra socialtjänst eller förskola. Bland de enskilda huvudmännen är det nu möjligt att i stället lägga mer pengar på annat än undervisning och elevhälsa, eller att öka vinstmarginalen.

### 3.6.3 Risken för minskat utnyttjande minskar när villkoret försvinner

I vår intervjuundersökning säger huvudmän med en ansträngd ekonomi att de kommer att avstå från att söka likvärdighetsbidraget om regeringen inte tar bort kostnadsvillkoret. Det främsta skälet till det har varit att man inte bedömer sig ha råd, eftersom man kan behöva spara på grundskolan. Med det förändrade regelverket är det troligt att det kommer fortsätta vara många huvudmän som utnyttjar bidraget. Ytterligare en konsekvens av att kostnadsvillkoret försvinner är att huvudmän inte på samma sätt som tidigare behöver oroa sig för om de får behålla pengarna. Det beteende som en del huvudmän har beskrivit, där de lägger undan delar av bidraget i beredskap för återkrav, kommer med all sannolikhet att upphöra.

### 3.6.4 Administrationen flyttas från redovisning till planering

Ändringen i förordningen kommer också att medföra förändringar i administrationen av bidraget. Skolhuvudmännen kommer inte längre att behöva redovisa sina kostnader för grundskolan. De behöver inte heller bevaka kostnaden per elev för att vara säkra på att de får behålla bidraget. På så sätt innebär det en administrativ lättnad för huvudmännen att kostnadsvillkoret försvinner.

Däremot kan huvudmännen komma att behöva göra större insatser för att ta fram själva planen i och med att den kommer att utgöra ett underlag för om man blir beviljad medel eller inte. Hittills har ambitionsnivån för planen varierat mycket mellan de huvudmän som vi har intervjuat. För de huvudmän som tidigare delegerat mycket av planeringen av insatser till rektorerna kan också de nya bestämmelserna leda till att huvudmännen måste lägga upp planeringsarbetet på ett annat sätt. Att Skolverket ska granska planerna leder också till att det kommer dröja längre innan bidraget betalas ut, vilket kan påverka huvudmännens möjligheter att hinna göra av med medlen under bidragsåret.



## 4 Huvudmännen fördelar bidraget kompensatoriskt – men andra faktorer påverkar också

Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka en kompensatorisk resursfördelning, där mer resurser går till skolor med större behov. Men inom ramen för bidragets övergripande bestämmelser om vilka insatser och kostnader som bidraget täcker är varje huvudman fri att själv besluta om hur de ska fördela och använda bidraget.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur huvudmännen i vår intervjustudie styrt och fördelat bidraget i verksamheten. Vi analyserar vilka behov av att stärka likvärdigheten som huvudmännen ser, och vilka övriga faktorer som påverkar fördelningen av bidraget. Dessutom undersöker vi hur bidragets konstruktion och andra faktorer har påverkat förutsättningarna för detta arbete. Vi drar i kapitlet följande huvudsakliga slutsatser:

- De intervjuade huvudmännen har tagit fasta på olika dimensioner av likvärdighet, beroende på vilka utmaningar de ser i den egna verksamheten. Huvudmännen ser både fler och delvis andra utmaningar än socioekonomisk ojämlikhet för att nå en likvärdig skola. Till dessa utmaningar hör hur elever med särskilda behov eller psykisk ohälsa klarar skolgången, samt det faktum att vissa skolor har sämre ekonomiska förutsättningar.
- Huvudmännen i vår intervjustudie har analyserat behoven i verksamheten utifrån ett likvärdighetsperspektiv. I de allra flesta fall är de personer inom huvudmannens organisation som varit inblandade i analysen överens om hur behoven ser ut och hur bidraget ska fördelas.
- Förutsättningarna att analysera behoven och använda bidraget utifrån analysen skiljer sig mellan huvudmän. Det systematiska kvalitetsarbetet fungerar olika väl hos olika huvudmän, vilket gör att en del huvudmän inte har samma förutsättningar att göra välgrundade analyser.
- Hur huvudmannen faktiskt fördelar bidraget i verksamheten beror inte bara på hur huvudmännen ser på behoven av att stärka likvärdigheten. Verksamhetens storlek, organisation och befintliga resursfördelningsmodell spelar också roll, liksom synen på hur man kan och bör använda statsbidrag i verksamheten.

## 4.1 Huvudmännen ser olika behov av att stärka likvärdigheten

Likvärdighetsbidraget utgår från den princip i skollagen som säger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Men skollagen omfattar också andra dimensioner av likvärdighet. Att likvärdighetsbegreppet inte är entydigt framgår också av vår intervjuundersökning. Alla de intervjuade huvudmännen uppfattar syftet med bidraget som angeläget. Men de har fördelat bidraget utifrån flera olika tolkningar av likvärdighet, som de ofta tillämpar parallellt. Huvudmännen har därmed utnyttjat sitt handlingsutrymme till att möta de brister i likvärdighet som de uppfattar vara mest angelägna i just sina verksamheter.

### 4.1.1 Skollagen rymmer flera dimensioner av likvärdighet

Likvärdighetsbidraget ska enligt statsbidragsförordningen gå till insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Av förordningen framgår inte vad som menas med insatser för ökad likvärdighet. Men i skollagen finns flera skrivningar som tydliggör vad riksdagen menar med likvärdighet i utbildningen. På en övergripande nivå innehåller skollagen tre dimensioner av likvärdighet:

- *Lika tillgång till utbildning:* Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag (1 kap. 8 §).
- *Lika kvalitet på utbildningen:* Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §).
- *Skolans kompensatoriska uppdrag:* I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 §).<sup>47</sup>

Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Därmed kan det krävas att vissa elever får del av mer resurser än andra för att utbildningen ska vara likvärdig. Detta framgår av läroplanen för grundskolan.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

<sup>48</sup> SKOLFS 2010:37 *Läroplan för grundskolan (Lgr 11).*

#### 4.1.2 Legitim inriktning men med flera möjliga tolkningar

Bidragets inriktning mot ökad likvärdighet har stort stöd bland de intervjuade huvudmännen. Likvärdighet är samtidigt ett brett begrepp som täcker in ett brett spektrum av problem och utmaningar inom skolan. Skollagens olika dimensioner av likvärdighet återspeglas i de intervjuade huvudmännens analys av vilka behov de ser av att stärka likvärdigheten.

Vi har intervjuat huvudmän med olika socioekonomiska förutsättningar, i olika delar av landet och av olika storlek. Utmaningarnas inriktning och omfattning skiljer sig åt mellan huvudmännen, vilket också leder till att de använder bidraget på olika sätt.

Det kompensatoriska uppdraget har varit viktigt för huvudmännen. Men de har också tagit hänsyn till andra dimensioner av likvärdighet. Detta har framgått såväl i intervjuerna, där vi frågat huvudmännen om vilka behov de ser av att stärka likvärdigheten, som i hur de fördelar bidraget.

##### **Kompensera för skillnader i familjebakgrund**

Flera av de huvudmän som vi har intervjuat, både kommunala och enskilda, beskriver stora utmaningar kring socioekonomisk segregation. I flera kommuner finns det en stark skolsegregation, som ofta avspeglar en boendesegregation. Detta är inte bara ett storstadsfenomen, utan även en del mindre kommuner långt från storstäderna beskriver att det finns stora skillnader i socioekonomisk bakgrund mellan elever på olika skolor. Elever med utländsk bakgrund kan finnas koncentrerade till en eller flera skolor inom kommunen. Vissa kommuner har också tagit emot många nyanlända, vilket kräver stora resurser.

Men det kompensatoriska behovet handlar också om exempelvis utbildningsnivån bland föräldrarna. Flera huvudmän beskriver att det finns en ”antipluggkultur” eller ”bruksmentalitet” i vissa skolor där majoriteten elever har lågutbildade föräldrar och där det saknas en studietradition. Det har framkommit när det gäller en mindre kommun men också en större stad. Det finns på sina håll också en könssegregation, det vill säga att vissa skolor har en stor andel kvinnliga elever medan andra skolor har en stor andel manliga. En kommunal huvudman beskriver en situation där de kommunala högstadieskolorna tenderar att procentuellt få fler pojkar än flickor eftersom många flickor söker sig till fristående skolor.

Det kompensatoriska uppdraget avspeglar sig också i hur huvudmännen fördelar bidraget. En del huvudmän har använt en socioekonomisk fördelningsnyckel för att fördela bidraget mellan sina skolenheter. Andra huvudmän har valt att fokusera insatser till en eller två skolor där behoven har bedömts vara särskilt stora. En annan modell, som också har ett kompensatoriskt syfte, utgår från elevgrupper snarare än skolenheter. Förvaltningen eller rektorn har i dessa fall utformat insatser som vänder sig till särskilda elevgrupper som har bedömts behöva dem, till exempel nyanlända.

Det kompensatoriska uppdraget framkommer ofta i intervjuerna när huvudmännen berättar hur de tolkar begreppet likvärdighet. En typisk beskrivning är följande:

Det är jätteviktigt att [likvärdighet] inte innebär att vi ska göra lika. Så för mig så handlar likvärdigheten om att alla elever ska ha haft samma förutsättningar att lyckas och att utvecklas. [...] Eftersom det är 3 000 olika individer som ska ta del av detta så måste man göra det på olika sätt för att de ska få samma förutsättningar. Jag har jobbat med att förklara att man kan använda de här pengarna väldigt brett och till väldigt olika saker och rikta dem till det den elevgruppen behöver.

Men den socioekonomiska aspekten har inte varit lika relevant för alla huvudmän. Skolchefen i en av de kommuner vi intervjuat konstaterar att det inte finns några stora skillnader i socioekonomiska förutsättningar mellan de olika skolenheterna. De utmaningar kommunen har att jobba med följer andra mönster, bland annat psykisk ohälsa bland eleverna.

### **Bättre förutsättningar för elever med särskilda behov**

En utmaning som en stor del av intervjupersonerna nämner är att ge tillräckligt stöd till elever med särskilda behov, till exempel elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Detta är ett genomgående problem som alla typer av huvudmän beskriver. Flera av huvudmännen säger att de har använt delar av bidraget till olika åtgärder för att stärka stödet till elever med särskilda behov. Här kan man också tala om ett kompensatoriskt syfte, men utan direkt koppling till socioekonomiska faktorer. Huvudmännen har alltså inte låtit sig begränsas av det socioekonomiska indexet när de identifierat vilka behov som finns bland deras elever, utan de har utgått från en bred förståelse av likvärdighet och av det kompensatoriska uppdraget.

### **Lika kvalitet i alla skolor**

Vissa huvudmän lyfter också andra aspekter av likvärdighet, som inte lika tydligt handlar om att kompensera för elevernas olika förutsättningar. Det handlar då snarare om att skapa förutsättningar för lika kvalitet på huvudmannens skolor.

En utmaning som huvudmännen beskriver i våra intervjuer är problemen med att upprätthålla en god kvalitet i undervisningen på små skolenheter, såsom byskolor. Det är inte bara landsbygdskommuner med liten befolkning som beskriver detta problem, utan även några större kommuner. Dessa små enheter kan inte dra nytta av stordriftsfördelar, och det kan därför krävas mer resurser per elev för att uppnå en kvalitet som är likvärdig med den på större enheter. Huvudmännen beskriver detta som ett likvärdighetsproblem.

Några huvudmän har också konstaterat att det finns skillnader mellan olika skolenheter när det gäller till exempel tillgången till digitala verktyg, vilket innebär en bristande likvärdighet. I denna grupp huvudmän finns såväl större som mindre kommuner. De har använt delar av bidraget till att försöka jämna ut sådana skillnader.

Det finns flera skäl till att skolor inom en och samma huvudmannorganisation kan ha olika ekonomiska förutsättningar. Hur huvudmannens resursfördelningsmodell ser ut spelar roll. Skolor som inte fyller sina klassrum får med ett elevpengssystem mindre pengar över till olika skolgemensamma resurser och funktioner än en skola med välfyllda klassrum.

En annan faktor som huvudmännen tar upp är hur stor del av den egna skolbudgeten som fördelas kompensatoriskt. Huvudmän som omfördelar en stor del av sina egna resurser kompensatoriskt beskriver att skolor med bra socioekonomiska förutsättningar på grund av detta kan hamna på gränsen för vad de behöver för att uppfylla kraven på lika kvalitet. En kommun beskriver till exempel att de använt huvuddelen av bidraget till satsningar på skolor där behoven är störst, men att de också avsatt en viss del till skolor där behoven är mindre utifrån ett socioekonomiskt perspektiv. Skolorna med mindre behov får utan bidraget klara sig med ganska lite medel ur kommunens egen budget. Genom att fördela en del av bidraget till skolor med bra socioekonomiska förutsättningar kan huvudmannen se till att de skolorna har tillgång till exempelvis ett bättre fungerande skolbibliotek än som varit fallet tidigare.

#### **Vissa huvudmän har stärkt kapaciteten att arbeta med likvärdighet**

Enligt förordningen ska bidraget användas till ”insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling” vilket ger utrymme för många olika typer av åtgärder. Det förekommer också att huvudmännen fördelar bidraget till åtgärder på en övergripande nivå och på ett sätt som inte har någon omedelbar koppling till likvärdighet eller det kompensatoriska uppdraget. Vissa kommuner har till exempel identifierat brister i sitt systematiska kvalitetsarbete, och har använt delar av bidraget till åtgärder för att förbättra detta arbete. Men även sådana åtgärder kan komma att ha en indirekt betydelse för likvärdigheten, till exempel genom att huvudmannen förbättrar sin förmåga att identifiera behov och utforma åtgärder.

Men bland dem vi intervjuat är det bara ett fåtal mindre huvudmän som använt hela bidraget till generella insatser som inte har någon omedelbar koppling till likvärdighet. I stället har huvudmännen oftast kombinerat sådana generella åtgärder med insatser som varit riktade mot skolor eller elevgrupper med större behov.

#### **Likvärdighet får delvis olika betydelse beroende på perspektiv**

Personer vi intervjuat ger likvärdighetsbegreppet lite olika innehåll beroende på vilket organisatoriskt perspektiv den intervjuade personen har. Det finns en tendens att tjänstemännen på den kommunala förvaltningen i våra intervjuer talar mer om likvärdiga förutsättningar för skolor oavsett storlek, elevsammansättning och ekonomi. Rektorer på sin sida fokuserar mer på likvärdiga förutsättningar för eleverna oavsett familjebakgrund eller särskilda behov.

Oavsett vilken organisatorisk nivå de intervjuade personerna finns på så är de noga med att poängtera att likvärdigt inte betyder lika. Men vissa rektorer säger i våra

intervjuer trots det att de är oroliga för att huvudmannen ska tolka likvärdigt som likadant, och att det kompensatoriska perspektivet ska falla bort. En rektor beskriver hur likvärdighet i hans kommun tenderar att förväxlas med rättvisa mellan olika skolor, i stället för att ta hänsyn till skolornas olika behov och förutsättningar:

Likvärdigheten blir att det ska vara lika, det ska vara rättvist. [...] Det finns inget system för att kolla vilka förutsättningar... ”Vad är det som den här skolan behöver?” Utan likvärdigt är lika med rättvist.

## 4.2 Olika förutsättningar att göra en behovsanalys

Likvärdighetsbidraget är utformat utifrån ett antagande om att huvudmän kan göra en väl underbyggd analys av behoven i verksamheten och sedan styra användningen av bidraget utifrån analysen. Huvudmännen i vår intervjuundersökning menar att analysarbetet har varit krävande, men givande. Men undersökningen visar också att förutsättningarna att analysera behoven varierar mellan huvudmännen.

### 4.2.1 Krävande men nyttigt att göra behovsanalysen

I och med att huvudmannen själv ska analysera och planera vilka insatser som bidraget ska gå till kan likvärdighetsbidraget kräva ett stort förarbete jämfört med andra statsbidrag. Det gäller särskilt för stora huvudmän med många elever och skolenheter, och där verksamheten därför är svårare att överblicka. Våra intervjuer med skolhuvudmän visar att planeringen av insatserna har tagit tid, men huvudmännen beskriver det inte som att det varit onödigt tidskrävande eller betungande. Huvudmännen har sett det som en del av kvalitetsarbetet och skolutvecklingen. En skolchef säger:

I och med att man ändå gör ett kvalitetsarbete och sedan hänger på det, så är det ju en bilaga till det, kan man säga.

Vissa huvudmän säger att planeringsarbetet i samband med fördelningen av bidraget utvecklat hur de följer upp och analyserar grundskoleverksamheten. En enskild huvudman beskriver att de fick en bättre helhetsbild av sin verksamhet när de arbetade med att ta fram planen för hur de skulle använda bidraget. Arbetet innebar en ögonöppnare när det gäller metoder för att dokumentera och mäta kvaliteten och utvecklingen i olika skolenheter, och när det gäller att få syn på skillnader mellan skolor och identifiera orsaker.

En del huvudmän beskriver å andra sidan att de redan innan bidraget hade en bra överblick över vilka behov som fanns i verksamheten och vilka insatser de behövde göra för att stärka likvärdigheten. Denna information hade huvudmännen exempelvis samlat in genom det systematiska kvalitetsarbetet eller på mer informella vägar. Genom likvärdighetsbidraget blev det sedan möjligt att genomföra de planer och idéer som redan fanns.

En rektor i en storstadskommun beskriver:

Innan det här bidraget dök upp då för ett år sen ungefär, då var vi i en situation där vi själva insåg att vi behövde förstärka lågstadiet ytterligare. Vi hade fått väldigt många nyanlända på lågstadiet och vi tyckte att vi behövde få till mera stöd till dem, mera riktat stöd till språkutvecklingen och läsinläringen. Så för oss blev det ju naturligt och det var en satsning som vi hade ringat in som vi behövde göra oavsett.

#### **Planen som dokument har inte varit central för alla**

Huvudmännen ska upprätta en plan med redogörelse för de insatser som planeras. Planen kan vara ett medel för att strukturera arbetet med att identifiera och analysera behov samt att utforma insatser. I samband med intervjuundersökningen har vi bett huvudmännen att vi ska få tillgång till deras planer. De dokument som huvudmännen har skickat in har varit av varierande karaktär. Vissa redogör på ett detaljerat sätt för de åtgärder de planerat, vad de kostar och hur de fördelat ansvaret i organisationen. Några av dokumenten beskriver även den behovsanalys som ligger till grund för insatserna. Andra planer är betydligt mindre detaljerade, och är snarare arbetsdokument. Några huvudmän har inte skickat in några planer.

En slutsats vi dragit är att planen som dokument troligen inte haft någon central roll för alla huvudmän när de planerat hur de ska använda bidraget. Det är inte oväntat med tanke på att Skolverket under 2018 och 2019 inte rutinmässigt begärt in planerna från alla huvudmän. Det finns heller inga detaljkrav i förordningen på vad planen ska innehålla eller hur den ska se ut. Det står bara att den ska innehålla en redogörelse för de insatser som planeras och att berörda fackliga organisationer ska ha hörts innan planen upprättas. Men efter ändringen i förordningen 2019 ska alla huvudmän som söker bidraget skicka in planen till Skolverket. Hur detta påverkar huvudmännens planeringsprocess och administrativa börda kommer till stor del bero på hur Skolverket väljer att lägga upp hur de granskar planerna.

#### **4.2.2 Ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete underlättar planeringen**

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Det vill säga huvudmannen ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.<sup>49</sup> En majoritet av de huvudmän vi intervjuat säger att det har funnits en tydlig koppling mellan planeringen av bidraget å ena sidan och det löpande kvalitetsarbetet å den andra. De huvudmän som beskriver att de har ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete verkar ha haft bättre förutsättningar att samordna sina insatser i samband med bidraget, från planering till genomförande. Genom kvalitetsarbetet har huvudmannen haft ett ramverk på plats för processen att kartlägga behoven och välja insatser. Processen har gått smidigare i de fall då huvudmännen på olika sätt har involverat rektorerna i

---

<sup>49</sup> 4 kap 2–8 §§ skollagen (2010:800).

den. Huvudmannen har då använt rektorernas kunskap om vilka behov de olika skolenheterna har som utgångspunkt när huvudmannen tagit fram planen.

Hos ett mindre antal av de intervjuade huvudmännen har det systematiska kvalitetsarbetet fungerat mindre väl, utifrån vad dessa huvudmän säger i intervjuerna. Gemensamt för dessa huvudmän är att processen kring att inventera behoven och fördela bidraget inte varit fullt förankrad på skolorna. Rektorerna har i dessa fall ifrågasatt om den fördelning som förvaltningen gjort stämmer överens med behoven i verksamheten. Rektorerna har också sagt att planeringsprocessen inte har varit tillräckligt öppen.

### 4.3 Finns fler förklaringar än verksamhetens behov till hur huvudmän har fördelat medlen

Hur huvudmännen valt att styra och fördela bidraget i verksamheten beror delvis på vilka behov av att stärka likvärdigheten som de ser. Men även andra faktorer har påverkat. Huvudmännens storlek och organisation spelar in, liksom hur den resursfördelningsmodell de har ser ut och hur de förhåller sig till statsbidrag generellt. Huvudmännen har också valt en mer eller mindre tillitsbaserad styrning av bidraget internt. Hos en del huvudmän har förvaltningen styrt och organiserat en stor del av insatserna, medan andra huvudmän fördelar ut bidraget direkt till skolorna utifrån skolornas socioekonomiska profil.

#### 4.3.1 Vissa huvudmän vill ha en tydlig central kontroll på hur skolorna använder bidraget

Vissa kommuner har valt en modell där den centrala förvaltningen analyserar behoven och fördelar bidraget, och där rektorerna sedan huvudsakligen ska utföra insatserna. Ofta har huvudmannen haft någon form av samråd med rektorerna och de fackliga organisationerna. De insatser som förvaltningen beslutar om kan antingen gälla samtliga skolor, eller vara riktade mot särskilda skolor som de bedömer har särskilt stora behov.

Det kan finnas flera skäl till att huvudmännen har valt att behålla en tydlig central kontroll över hur bidraget används. Det kan handla om att huvudmannen har identifierat behov i verksamheten på en övergripande nivå som huvudmannen väljer att bemöta genom gemensamma insatser. Ett annat skäl som huvudmännen pekat på i våra intervjuer är att de vill se till att bidraget används till utökade insatser, och inte till den ordinarie verksamheten. Ytterligare ett skäl är att huvudmannen har velat säkerställa att de kan redovisa vad pengarna har använts till på ett tydligt sätt.

I en medelstor kommun beskriver skolchefen att arbetet har utgått från vad som har kommit fram genom det systematiska kvalitetsarbetet. Skolchefen har tillsammans med den biträdande skolchefen tagit fram planen för insatser, som de sedan har förankrat hos rektorerna och facken. Även en ekonom och en HR-konsult har varit



med i processen. Skolchefen säger att de velat använda bidraget till riktade satsningar snarare än att ”bara skicka alla pengar rakt ut”, det vill säga till rektorerna. Genom att kommunen gör övergripande satsningar blir det lättare att hålla isär bidraget från andra medel, enligt skolchefen. Förutsättningarna blir också bättre för att redovisa pengarna på ett tydligt sätt, och att se till att de används i enlighet med bidragets syfte.

#### 4.3.2 Andra huvudmän har fördelat ut bidraget direkt till rektorerna

Andra huvudmän har valt att fördela ut i princip hela eller stora delar av bidraget direkt till skolorna. Rektorerna får då ansvar för att kartlägga de behov som finns på den aktuella skolan och besluta om vilka ändamål bidraget ska användas till. Detta tycks vara vanligare i större kommuner, där förvaltningen har svårare att överblicka vilka behov som finns på varje skola. Att delegera till rektorerna kan då bli ett sätt att se till att pengarna används på ett sätt som motsvarar de lokala behoven och förutsättningarna.

Utbildningscheferna i en storstadskommun beskriver till exempel att de fördelat ut en stor del av bidraget direkt till skolorna, efter en fördelningsnyckel som bland annat tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Rektorerna har sedan fått välja vilka insatser de vill lägga bidraget på. De har då haft tillgång till ett ”smörgåsbord” av aktiviteter som förvaltningen har tagit fram, men de har även kunnat utforma insatser själva. Förvaltningen har en kontinuerlig dialog med rektorerna och stämmer av hur de använder bidraget. Oberoende av bidraget ska rektorerna varje år ta fram en så kallad åtagandeplan, där det ska finnas en analys av vilka behov den aktuella skolan har. Förvaltningen följer sedan upp att de insatser som rektorerna valt stämmer med de behov som rektorerna har identifierat i åtagandeplanen.

Flera kommuner har också valt en kombination av central kontroll och decentraliserat ansvar, där förvaltningen beslutar om vissa gemensamma satsningar samtidigt som rektorerna får en egen pott att använda på sina respektive skolor. I vissa kommuner som bara har ett fåtal skolenheter har planeringen skett på ett mer informellt sätt. Förvaltningen och rektorerna har då planerat hur de ska använda bidraget vid gemensamma möten.

#### 4.3.3 Förtroende viktigt för legitimiteten

Av våra intervjuer framgår att både en centraliserad och en mer decentraliserad styrningsmodell för bidraget kan uppfattas som legitim av rektorerna. Det avgörande är om rektorerna har förtroende för förvaltningen och deras analys.

Det finns exempel på att den centraliserade styrningen av bidraget har fått stöd hos rektorerna. En rektor beskriver det exempelvis som positivt att kommunen valt att göra en tydlig prioritering av vissa områden, till exempel elevhälsan.

[J]ag tycker någonstans att det är så här vi vill ha det. Så jag tycker det är bra att man har sagt: ”Det är det här”. För annars tror jag det kan bli vad som helst.

Men i vissa fall har rektorerna inte fullt förtroende för att förvaltningens beslut om fördelning av bidraget vilar på en gedigen analys. En rektor för en skola med många elever med sämre socioekonomiska förutsättningar i en medelstor kommun beskriver att processen för hur huvudmannen hanterade statsbidraget inte var transparent, och att hur huvudmannen fördelade medel inte alls motsvarade behoven i hans verksamhet. Hen beskriver processen för hur huvudmannen planerade insatserna som slumpartad och ”hattig”. Ena året satsade huvudmannen på att förstärka ledningsnivån i skolor som hade tuffare förutsättningar, nästa år drogs satsningen in utan dialog med rektorerna. Rektorn menar också att huvudmannens tolkning av begreppet likvärdighet i första hand har handlat om ”lika överallt” – medan hen skulle vilja se en förstärkning direkt ut i undervisningen för skolor med tuffare förutsättningar.

Jag upplever inte att det är den här skolans behov som har styrt vad Likvärdig skola-pengarna ska användas till. Det finns ingen behovsinventering. Det finns liksom inget uttalat syfte eller målsättning varför pengarna ligger där de ligger.

#### 4.3.4 Den modell för att fördela resurser som huvudmannen har påverkar hur bidraget fördelas

Huvudmännens sätt att använda bidraget hänger ihop med hur de fördelar medel till skolan i övrigt. Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov. En majoritet av kommunerna har också en modell för att fördela medel utifrån socioekonomiska faktorer.<sup>50</sup> Vissa kommuner har sagt att en del skolor med svårare förutsättningar redan får så mycket medel att det är tveksamt om mer pengar skulle bidra till att förbättra skolans resultat. Det kan till exempel vara viktigare att lyckas rekrytera rätt kompetenser eller att hitta nya arbetsformer än att skjuta till mer pengar. Skolchefen i en kommun vi intervjuat säger att förvaltningen under 2020 kommer att se över hur bidraget fördelas för att undvika att vissa skolor överkompenseras. ”Det är inte mer pengar till [*skola x* ... som behövs], det kanske är mer kvalitativa insatser.”

---

<sup>50</sup> Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

## 5 Insatser för mer personal och trygghet

Huvudmännen har en stor frihet att utifrån sina skolors och elevers behov använda bidraget till att utforma och genomföra insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi vilka insatser huvudmännen har valt att använda bidraget till, hur de har valt insatser och vilka mönster vi kan se. Utifrån effektkedjan undersöker vi också vad bidragets konstruktion haft för betydelse för huvudmännens möjligheter att använda bidraget till insatser de bedömer kan stärka likvärdigheten. Vi drar i kapitlet följande huvudsakliga slutsatser:

- Skolhuvudmännen har främst använt bidraget till personalförstärkningar. Huvudmännen har inte bara anställt lärare, utan även andra personalkategorier. Av våra intervjuer framgår det att personalförstärkningarna ofta har syftat till att förbättra tryggheten i skolan, genom att öka antalet vuxna och bredda skolans kompetens på olika sätt.
- De intervjuade huvudmännen är överlag positiva till den frihet som likvärdighetsbidraget ger, och det är få som skulle vilja ha mer vägledning när det gäller valet av insatser. Av våra intervjuer med rektorer framgår det att de ofta har använt likvärdighetsbidraget till insatser som de länge har velat göra, men tidigare inte haft möjlighet att genomföra.
- Regelverket för bidraget ställer inga krav på att huvudmännen följer upp resultaten av insatserna. De enda krav regelverket ställer är på ekonomisk redovisning. De intervjuade huvudmännen följer själva upp sina insatser på olika sätt, men de resultat som finns är än så länge anekdotiska. Det handlar exempelvis om ökad närvaro i skolan och en lugnare skolmiljö.
- Hinder för huvudmännen att använda bidraget ändamålsenligt är bland annat den korta bidragsperioden, sena bidragsbeslut, oro över att man inte ska klara villkoren och förändringar i andra bidrag. Ett par, större huvudmän säger att de under 2020 kommer att behöva använda likvärdighetsbidraget för att täcka upp för den avvecklade lågstadiesatsningen.
- Huvudmännen beskriver också hinder för att använda bidraget som inte är kopplade till bidragets konstruktion. Kompetensbrist är ett sådant hinder. Det gäller framför allt bristen på behöriga lärare, men också en brist på studiehandledare i modersmål och på personer med kompetens inom elevhälsa.

## 5.1 Palett av insatser med betoning på personal

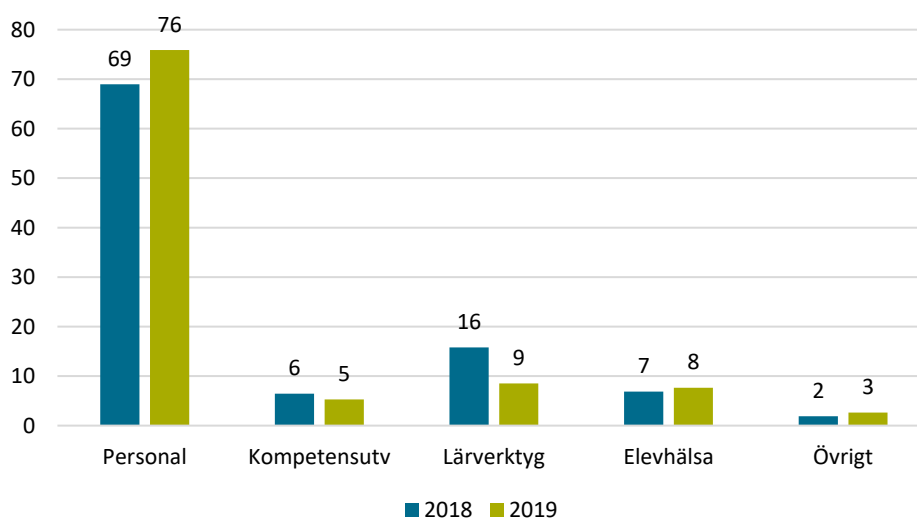
De specifika insatser som huvudmännen har valt att göra varierar. Men det finns också tydliga mönster. Mest resurser satsar huvudmännen på personal. Våra intervjuer visar att det ofta handlar om att på olika sätt stärka vuxennärvaron i skolan för att förstärka elevernas nätverk och skapa trygghet och studiero.

### 5.1.1 Mest pengar har huvudmännen lagt på personal

Huvudmännen ska enligt regelverket redovisa till Skolverket hur de har använt bidragsbeloppet fördelat på posterna *personal*, *kompetensutveckling*, *lärverktyg*, *elevhälsa* samt *övrigt* (figur 5.1).

Den överlägset största posten är personal, som utgjorde 69 procent av det totala beloppet 2018, och ökade till 76 procent 2019. Den näst största posten, lärverktyg, utgjorde 16 procent 2018, för att minska till 9 procent 2019. En anledning till att huvudmännen valde att lägga mer av pengarna på personalkostnader 2019 jämfört med 2018 kan vara att de hade kortare tid att använda bidraget 2018. Att rekrytera personal är ofta en tidskrävande process, och vissa huvudmän kan därför ha valt att använda bidraget till lärverktyg i stället.<sup>51</sup>

**Figur 5.1. Huvudmännens fördelning av belopp på kategori av insats (2018 och 2019). Procent**



Källa: Skolverket.

<sup>51</sup> Observera att alla huvudmän inte hade redovisat sina insatser under 2019 när denna analys gjordes (2020-04-06).

### **Kommunala huvudmän satsar något mer på personal än enskilda huvudmän**

Det finns inga stora skillnader mellan olika grupper av huvudmän när det gäller hur de har valt att använda bidraget. Huvudmännen har genomgående valt att lägga den största delen av bidraget på personal. Men det finns vissa mindre variationer. Kommuner har under både 2018 och 2019 lagt en något större andel av bidraget på personal än vad enskilda huvudmän har gjort.<sup>52</sup> Under 2019 kan vi också se att huvudmän med större socioekonomiska utmaningar har lagt mer av bidraget på personal än andra huvudmän.<sup>53</sup> Det finns också tecken på att huvudmän med lägre lärartäthet i utgångsläget har valt att satsa på personal i högre utsträckning, åtminstone under 2018.

### **Huvudmän angriper problem med flera olika verktyg**

Även om personal är en dominerande post har en klar majoritet av huvudmännen använt bidraget till mer än en typ av insats. Det framgår av deras redovisningar till Skolverket, och gäller både under 2018 och 2019.<sup>54</sup>

De huvudmän vi har intervjuat beskriver ofta att de genomfört ett antal olika insatser på olika nivåer. Det handlar både om att de arbetat parallellt med olika aspekter av likvärdighet, och att de angripit ett och samma problem från olika håll. En och samma huvudman kan både ge resurser till personalförstärkningar på de skolor som är socioekonomiskt mest utsatta och köpa in datorer till små skolor med dålig ekonomi som släpar efter i den digitala utvecklingen. På liknande sätt kan ett arbete för att skapa tillgängliga lärmiljöer för elever med särskilda behov både handla om att rekrytera personal för att göra det möjligt att undervisa i mindre grupper, kompetensutveckla den befintliga personalen när det gäller behoven hos barn med neuropsykiatriska funktionsvariationer och att köpa in olika hjälpmedel för att underlätta för eleverna i klassrummet.

## **5.1.2 Personalförstärkningar betyder inte bara lärare**

Likvärdighetsbidraget har använts till olika typer av personalförstärkningar. Av vår intervjuundersökning framgår att huvudmännen har använt bidraget till att anställa lärare, men även andra typer av personal. Det handlar exempelvis om studiehandledare, elevassistenter och coacher.

---

<sup>52</sup> Kommunerna lade 70 procent av bidraget på personal 2018, en andel som ökade till 77 procent 2019. De enskilda huvudmännen satsar inte fullt så stor andel av bidraget på personal, andelen var 59 procent 2018 och 68 procent 2019.

<sup>53</sup> De preliminära uppgifterna för 2019 visar på ett positivt samband mellan den andel elever som förväntas inte bli behöriga till gymnasiet hos huvudmannen och andelen av bidraget som huvudmannen lägger på personal. Det sambandet finns kvar även när vi tar hänsyn till typ av huvudman. Men alla huvudmän har inte hunnit redovisa sina insatser under 2019, vilket gör att detta samband bör tolkas med försiktighet.

<sup>54</sup> Runt 75 procent av huvudmännen 2018, runt 85 procent 2019. Uppgifter för 2019 är preliminära.

### **Trygghet och studiero genom fler vuxna i skolan**

I vår intervjuundersökning framgår att ett flertal huvudmän har problem med att ge eleverna trygghet och studiero, ett problem som ofta är koncentrerat till någon eller några skolor. Problemen finns både i stora kommuner, i små kommuner och hos enskilda huvudmän.

För att komma till rätta med problemen har huvudmännen använt likvärdighetsbidraget till olika former av åtgärder som ska skapa en tryggare miljö för eleverna, i första hand genom att rekrytera personal för att öka antalet vuxna i skolan. De personalkategorier som nämns är bland annat elevcoacher och skolvärdar.

En rektor på en skola med stora socioekonomiska utmaningar i en medelstor kommun berättar om elever som ”utmanar inte bara oss utan hela samhället”. Hen fortsätter:

Bland annat med hjälp av just det här bidraget ... har vi tillsatt två skolvärdar som jobbar jättemycket med trygghet, lugn och trivsel på rasterna. Och de är ju två extra vuxna som är en otrolig trygghet och trivsel för eleverna. Eleverna ser vinsten med det, men även personalen. De hjälper också mig och är utredare i kränkingsärenden.

Det finns flera anledningar till att huvudmän anställer personal i olika stödjande roller. Huvudmännen lyfter själva fram att det behövs personal som avlastar lärarna, till exempel genom att bidra till större trygghet på rasterna. Den ökade vuxennärvaron ger också utsatta elever ett större nätverk av vuxna att knyta an till. Flera av de intervjuade rektorerna pekar också på behovet av breddad kompetens i skolan, till exempel specialpedagogisk kompetens.

Det kan också av flera anledningar vara lättare att rekrytera och anställa andra personalkategorier än lärare. Det råder stor lärarbrist i Sverige, vilket innebär att det är svårt att hitta behöriga lärare att anställa. Lärarbristen innebär också att huvudmännen måste kunna erbjuda tillsvidareanställningar för att hävda sig i konkurrensen. Flera av de intervjuade huvudmännen och rektorerna tycker att det är riskabelt att använda bidraget till detta, med tanke på att statsbidrag är tillfälliga pengar.

### **Språkutveckling hos elever med annat modersmål än svenska är ett prioriterat område**

En stor del av de kommuner vi har intervjuat nämner behoven hos elever med annat modersmål än svenska, särskilt de nyanländas, när de berättar om de utmaningar ur ett likvärdighetsperspektiv som de ser i sina skolor.

Huvudmännen har därför använt bidraget till att ge olika former av stöd för elevernas språkutveckling, exempelvis genom att anställa lärare i svenska som andraspråk. Andra insatser som huvudmännen har satsat på är bland annat att erbjuda eleverna studiehandledning på modersmålet.

### **Mer resurser till elever i behov av särskilt stöd**

Ett flertal kommuner lyfter också fram elever i behov av särskilt stöd som en grupp de har riktat särskilda satsningar mot med hjälp av likvärdighetsbidraget. De har bland annat använt bidraget till att anställa fler specialpedagoger eller speciallärare, och till att avdela personal för att kunna ha särskilda undervisningsgrupper.

#### **5.1.3 Stärkt elevhälsa stärker kompetensen runt eleverna**

En stor del av huvudmännen i vår undersökning har också valt att använda bidraget till att stärka elevhälsan, exempelvis genom att anställa en kurator eller skol-sköterska eller göra det möjligt för den befintliga personalen att gå upp i arbetstid. Socialpedagoger är en annan personalkategori som flera huvudmän har valt att satsa på.

Elevhälsoarbetet är i flera fall kopplat till elevernas sociala situation. Rektorer i socialt utsatta områden beskriver hur elevhälsan inte bara stöttar eleverna, utan skolan arbetar också med elevernas familjer för att stärka deras anknytning till samhället. En rektor i en socioekonomiskt utsatt skola i en större kommun beskriver hur hen ser på skolans roll.

[Hjälper jag familjen och föräldrarna, då hjälper jag också barnet, jag ser ju det. Hjälper jag dem blir de trygga, de vet vart de ska... så mår lilla barnet bra som kommer till mig i skolan. Så mitt uppdrag är större än bara skolan.

Vissa huvudmän har koncentrerat sina insatser till en kommunövergripande nivå, och har använt bidraget till att stärka ett elevhälsoteam som jobbar mot alla skolenheter. Andra har satsat på elevhälsan ute på de olika skolorna. Några huvudmän tar också upp att de fördelat medel med hänsyn till att behovet av exempelvis kuratorer och skolsköterskor ser olika ut på olika skolor. Exempelvis kan behoven vara större på skolor med många nyanlända elever.

#### **5.1.4 Vissa huvudmän har satsat på kompetensutveckling för att stärka kompetensen kring utsatta grupper**

Vid sidan av att rekrytera ny kompetens så har huvudmännen också satsat på att kompetensutveckla den befintliga personalen. Det handlar både om att stärka kompetensen när det gäller vissa gruppers behov och mer generella insatser för att utveckla undervisningen.

Exempelvis har en kommun identifierat att det funnits problem i kommunens skolor när det gäller hur de förhåller sig till och bemöter elever med beteendeproblematik. Därför har kommunen genomfört kompetensutvecklingsinsatser kring beteendeproblematik, autismspektrumstörningar och tillgängliga lärmiljöer. Insatserna har varit riktade till all personal, även resurspersoner.

En rektor på en skola inom en enskild huvudman, där skolan hade stora socio-ekonomiska utmaningar, beskriver att de använt bidraget till kompetensutveckling för att lärare ska kunna hantera nyanlända och flerspråkiga elever. Enligt rektorn är

det särskilt nyutexaminerade lärare som behöver bättre kunskaper på det området. Både lärare och övrig personal har också fått kompetensutveckling för att kunna möta personer som varit med om traumatiska händelser, både elever och deras familjer.

Vissa huvudmän har identifierat brister i det systematiska kvalitetsarbetet. De har därför använt en del av bidraget för att stärka kvalitetsarbetet, till exempel genom utbildningsinsatser riktade mot skolledare.

Det finns också exempel på huvudmän som genomfört kompetensutvecklande insatser för att stärka undervisningen generellt. En kommun berättar om att de dragit igång ett ”undervisningslyft” i samarbete med en forskare i pedagogik. Alla skolor i kommunen omfattas av satsningen, som leds av försteläraren på respektive skola. Förvaltningschefen berättar:

Det handlar om att utveckla undervisningskvaliteten. Att få lärarna att reflektera, tänka och planera sin egen undervisning, utifrån elevernas behov och metakognitionen, och att i det fånga så mycket lärande som möjligt. Att bygga undervisningsmiljöer som bidrar till att öka lärandet.

### 5.1.5 Datorer, digitala verktyg och hjälpmedel i klassrummet

Huvudmännen har använt en förhållandevis stor andel av det totala bidraget till att köpa in olika lärverktyg.

En kategori av verktyg som flera av de intervjuade huvudmännen nämner är datorer. I vissa fall handlar det om att se till att alla huvudmannens elever har tillgång till en dator, oavsett skolans ekonomi. Men det finns också huvudmän som i större utsträckning använder datorer som ett kompensatoriskt verktyg. Ett exempel är en enskild huvudman med många socioekonomiskt utsatta elever, där huvudmannen har använt bidraget till att ge elever tillgång till datorer i hemmet.

En annan typ av digitala hjälpmedel är olika typer av mjukvara som används i undervisningen, bland annat läsprogram som ger stöd till elever med annat modersmål än svenska.

Andra insatser har handlat om att på olika sätt anpassa lärmiljöerna för elever med särskilda behov, exempelvis elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. De intervjuade huvudmännen har anpassat lokalerna för att exempelvis dämpa störande ljud och har köpt in hjälpmedel såsom bänkskärmar, hörselskydd och timers.

## 5.2 Bidraget har gjort att huvudmännen har kunnat förverkliga idéer

Likvärdighetsbidragets konstruktion förutsätter att huvudmännen själva kan ta ansvar för att utforma insatser som är anpassade till den egna verksamhetens behov. Vi har inte underlag för att bedöma kvaliteten i de insatser huvudmännen



valt att genomföra. Men av våra intervjuer att döma har huvudmän och rektorer inte haft svårt att hitta användningsområden för bidraget.

Huvudmännen tycker att det är bra att de har en stor frihet att bestämma vad de ska använda bidraget till. Det ger dem möjlighet att använda bidraget till insatser som motsvarar angelägna behov som de själva identifierat i den egna verksamheten. De rektorer vi intervjuat säger också att bidraget gjort det möjligt att förverkliga idéer som de funderat på en tid men inte kunnat genomföra.

### 5.2.1 Friheten underlättar lokal anpassning

Flera av de huvudmän som vi har intervjuat påpekar att riktade statsbidrag sällan tar hänsyn till de stora skillnader i förutsättningar och behov som finns bland huvudmännen. De uppskattar därför den mer tillitsbaserade styrning som regeringen valt att använda när det gäller likvärdighetsbidraget. De flesta av dem vi har intervjuat, såväl rektorer som skolförvaltningen och företrädare för den politiska ledningen i kommunerna, säger att friheten gör att resurserna får större genomslag än vad de annars skulle ha fått. En rektor i en kommun uttrycker det så här:

Det som är så skönt med bidraget är att det inte är styrt till att bara vara personal eller bara använda det till att köpa datorer. Utan vi kan styra det själva. Det är den flexibiliteten som gör att vi faktiskt också kan använda det här i vardagen och se ”vad kan vi nu göra för att utveckla skolan ännu mer och att utveckla eleverna ännu mer?”

Få av de intervjuade huvudmännen tycker att det har varit svårt att utnyttja handlingsutrymmet och identifiera insatser. Undantaget är de huvudmän som själva beskriver att de haft brister i det systematiska kvalitetsarbetet, och därför varit sämre förberedda (se kapitel 4). I stället har flera huvudmän snarare sagt att de skulle vilja se en ännu mer tillitsbaserad variant av statligt stöd, där bidragsmedlen går in i det generella statsbidraget till kommunerna utan att vara riktade till skolan. På så sätt menar de att de i ännu större utsträckning skulle kunna använda pengarna för att möta de lokala behoven.

Men de huvudmän vi har intervjuat förklarar också att de har förståelse för att riksdagen och regeringen vill visa sina nationella prioriteringar genom att rikta pengar till just skolan. Chefer och verksamhetsansvariga på kommunernas utbildningsförvaltningar ser också en nytta för egen del med riktade statsbidrag. Riktade pengar är pengar som skolan garanterat får. Det är mer osäkert om skolorna får del av pengar som läggs i det generella bidraget. I kommuner där skolans ekonomi är knapp är därför de riktade bidragen en viktig intäktskälla. Så här uttrycker sig en verksamhetsansvarig för grundskolan i en större svensk kommun:

[J]ag vet att många pratar om att man inte vill ha så mycket riktade statsbidrag. Men mot bakgrund av min erfarenhet, tar man bort dem, då tror jag vi lämnar de kommunala skolorna i sticket. I den kärva ekonomi som kommunerna har framöver.

Däremot ser skolchefer och rektorer det som bekymmersamt att de inte kan använda bidraget vare sig inom fritidsverksamheten<sup>55</sup> eller i grundsärskolan.

### 5.2.2 Olika perspektiv på verksamheten får visst genomslag i valet av insatser

I vår intervjuundersökning går det att se vissa skillnader i vilka insatser huvudmännen genomför beroende på om det är förvaltningen eller rektorn som har utformat insatsen. Förvaltningen har oftare än rektorerna valt att satsa på elevhälsan, medan det finns en svag tendens att rektorerna oftare valt att anställa lärare. En annan skillnad vi ser är att det är något vanligare att förvaltningen valt att lägga bidraget på det systematiska kvalitetsarbetet och på insatser som ska stärka ledningen och ledarskapet på olika sätt. Detta tyder på att de olika organisatoriska perspektiven har betydelse för vilka specifika insatser huvudmannen väljer att genomföra.

Men på en mer övergripande nivå finns det inga stora skillnader mellan förvaltningen och rektorerna i synen på vilka insatser som bör genomföras. Förvaltningen och rektorerna har satsat på personalförstärkningar i ungefär lika stor utsträckning (även om det alltså finns tecken på att rektorerna oftare valt att anställa specifikt lärare). Detsamma gäller satsningar på kompetensutveckling och lärverktyg. Förvaltningen och rektorerna verkar också på ett övergripande plan vara överens om vilka områden de ska prioritera. Det handlar till exempel om elever med annat modersmål än svenska, trygghet och studiero, elever som behöver särskilt stöd samt tillgången till digitala verktyg.

### 5.2.3 Rektorerna vet ofta vad de vill använda bidraget till

En majoritet av de intervjuade huvudmännen ger rektorerna ett visst utrymme att utforma de specifika insatserna på skolan. I de fall som skolorna själva har fått bestämma över hela eller delar av bidraget är det rektorn som ansvarat för att använda resurserna på bästa sätt, även om förvaltningen för det mesta behöver godkänna eller ge återkoppling på rektorns planer.

De flesta av de rektorer som vi har intervjuat säger att det har varit lätt att välja och utforma insatser på den egna skolan. De har haft en tydlig bild av behoven sedan tidigare, och rektorerna beskriver också i flera fall att de har använt bidraget för att kunna förverkliga sina idéer. Men det kan i detta sammanhang vara värt att påminna om att urvalet av rektorer i intervjuundersökningen inte nödvändigtvis är representativt. I många fall är det huvudmannen som valt ut de rektorer som vi har intervjuat. Med ett annat urval är det möjligt att vi skulle fått en annan bild av processen att utforma insatser.

---

<sup>55</sup> I regeringens vårändringsbudget 2020 föreslås att bidraget även ska kunna användas till fritidshem. Proposition 2019/20:99 *Vårändringsbudget för 2020*.

### **De flesta rektorer har inflytande över i alla fall en del av bidraget**

Hos majoriteten av de huvudmän vi intervjuat har rektorerna haft möjlighet att påverka hur bidraget används på hans skola, åtminstone i någon utsträckning. Bland de huvudmän som lämnat en del av bestämmanderätten till rektorerna finns både kommuner och enskilda, och det rör sig om både större och mindre huvudmän. Vissa rektorer påpekar särskilt att det är viktigt att ta till vara kunskapen ute på de olika skolorna i processen att planera och utforma insatser. Ett fåtal rektorer är kritiska till att förvaltningen har bestämt i för hög utsträckning.

### **Bidraget integreras i det pågående arbetet**

De intervjuade rektorerna har ofta haft en tydlig bild av vilka behov som finns på skolan, och de har haft konkreta idéer om vilka insatser de skulle vilja genomföra. Bidraget har inneburit att det blivit möjligt för dem att genomföra åtminstone en del av dessa insatser. Rektorerna tycker därför att det har varit lätt att använda bidraget till insatser som har en naturlig koppling till verksamheten och dess behov i stort. I en del fall har det handlat om att utöka volymen på insatser som de redan har påbörjat. Vissa rektorer nämner att de med hjälp av bidraget kunnat fortsätta med projekt och liknande som påbörjats redan tidigare och som de bedömt som värdefulla för verksamheten.

### **Rektorerna utgår från många olika underlag i ett verksamhetsnära perspektiv**

Rektorerna beskriver att de väljer och utformar insatser utifrån en mängd olika slags underlag. Ofta bygger arbetet med att planera insatser på den löpande uppföljningen av verksamheten som skolorna gör oberoende av bidraget. När rektorerna ska utforma insatserna utgår de från sina egna kunskaper och erfarenheter, men även från material från exempelvis Skolverket och Skolinspektionen och erfarenheter från andra skolor. Många har tagit hjälp av personalen, och åtminstone i något fall nämner rektorn att även eleverna varit inblandade i planeringen.

### **Rektorerna behöver inte mer vägledning, men gärna mer forskning**

Vissa rektorer nämner att de har använt sig av Skolverkets webbplats för bidraget, där det bland annat finns exempel på insatser bidraget kan användas till. En anledning för rektorerna att besöka webbplatsen har varit för att försäkra sig om att de insatser som de planerar är i linje med bidragets syfte. Men det är få som frågar efter mer omfattande vägledning från Skolverket eller någon annan aktör.

Det är också relativt få som tar upp att de har använt sig av forskningsresultat och vetenskapligt underlag i arbetet med att planera insatser. En anledning till det är att det finns få studier som ger huvudmännen vägledning om vad de ska göra för att utbildningen ska bli likvärdig. Inte minst saknas det experimentella studier, och det gäller särskilt i ett svenskt sammanhang. En av författarna till en ESO-antologi om skolans likvärdighet, Lindahl, menar att det skulle behövas en djupare systematisk

kunskap om vilka förändringar som kan förbättra likvärdigheten i Sverige.<sup>56</sup> En rektor vi intervjuat nämner specifikt att det saknas forskning om hur man arbetar med skolan i socialt utsatta områden. Den forskning som finns utgår framför allt från förhållanden i USA och Storbritannien, och är svår att tillämpa i en svensk kontext.

### 5.3 Huvudmännen utvärderar inte bidraget, men följer upp insatser

Det finns inga krav på att följa upp resultat av bidraget. De intervjuade huvudmännen och rektorerna följer upp sina insatser, men gör inga specifika utvärderingar av uppdraget. De flesta tycker att det är alldeles för tidigt för att försöka mäta effekter på elevernas kunskapsutveckling. Men det finns också rektorer som redan tycker sig se resultat av insatserna.

#### 5.3.1 Krav på att redovisa kostnader, men inte insatser och resultat

Regelverket kring bidraget ställer inga krav på att huvudmännen ska redovisa vilka insatser de har genomfört med hjälp av bidraget eller vilka resultat som insatserna har gett. Den uppföljning av bidraget som huvudmännen enligt regelverket är skyldiga att göra fokuserar i stället på ekonomiska aspekter. Huvudmännen ska redovisa hur de har använt bidragsbeloppet fördelat på posterna personal, kompetensutveckling, lärverktyg, elevhälsa samt övrigt.

Våra intervjuer visar att huvudmännen har hanterat denna redovisning på olika sätt. Det gäller särskilt de delar av bidraget som huvudmännen har fördelat direkt till skolorna. Medan vissa huvudmän rutinmässigt har låtit rektorerna märka upp varje krona i bokföringen, så har andra följt upp på ett mer schablonmässigt sätt, där rektorer i efterhand rapporterar in hur de har använt sin bidragspott. De som har valt en mer översiktlig redovisningsmodell bland de huvudmän vi har intervjuat är framför allt stora, kommunala huvudmän som har fördelat stora delar av medlen direkt till rektorerna. Ett skäl är att de inte har velat belasta rektorerna med alltför krävande administration.

Flera av de enskilda huvudmännen påpekar att storleken på bidraget och det breda användningsområdet är en utmaning ur redovisningssynpunkt. En stor huvudman har till exempel byggt upp ett särskilt system för att säkerställa samtliga kostnader som finansieras av statsbidraget. Controllern hos denna huvudman säger att bidraget kräver enormt mycket mer administration än andra bidrag:

[D]et är jättemycket pengar som ska gå till utökade eller nya insatser, och vi vill ha väldigt bra koll. [...] [F]rån ett ekonomiperspektiv så är administrationen något helt i hästväg.

---

<sup>56</sup> Lindahl, M. (2019). Vad säger forskningen om vilka åtgärder som bäst ökar likvärdigheten i skolan? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. (2019:1).

En mindre, enskild huvudman säger att de av administrativa skäl hellre sett att statsbidraget hade kanaliserats via kommunen:

[V]i tycker att det skulle vara bättre på grund av att det här är stora pengar som vi ändå kommer att använda tillsammans med skolpengen. De små pengarna som är öronmärkta, de är lättare att redovisa och lättare också att styra.

### 5.3.2 Huvudmännen följer upp insatser men utvärderar inte bidraget för sig

I våra intervjuer har vi frågat huvudmännen om de själva följer upp insatserna de genomför med hjälp av bidraget, för att se om insatserna nått sina mål. Svaren tyder på att de flesta varken följer upp eller utvärderar just bidraget. Bidraget går i flera fall in som en del av rektorernas budget, och används för att täcka delar av kostnader för insatser som också finansieras med andra medel. Det är därför inte möjligt för huvudmännen att urskilja effekterna av just bidraget.

Däremot beskriver huvudmännen och rektorerna att de följer upp de insatser som de genomför, antingen som en del av det systematiska kvalitetsarbetet, eller på mer informella sätt som en del av det löpande arbetet ute på skolorna. De intervjuade rektorerna beskriver ofta att de kontinuerligt följer insatserna för att se om de fungerar som förväntat. Om de inte gör det kan insatserna behöva anpassas på olika sätt, eller revideras.

### 5.3.3 För tidigt att mäta effekter, men rektorerna ser vissa resultat

De huvudmän och rektorer som vi har intervjuat är tydliga med att det är för tidigt att utvärdera effekterna av insatser som genomfördes 2018 och 2019. Däremot tycker flera rektorer att de ser tecken på att de är på rätt väg.

#### **Rektorer ser vissa positiva resultat**

Många av insatserna huvudmännen genomför med hjälp av likvärdighetsbidraget har bara pågått en kortare tid. De huvudmän som vi har intervjuat har påpekat att det inte är rimligt att se några effekter på studieresultaten än, i synnerhet som flera insatser siktar in sig på elevernas sociala situation, och därmed inte är direkt relaterade till undervisningen. Det tar tid innan det går att se resultatet av insatser för att stärka tryggheten och studieron.

Men det finns också flera exempel på insatser som rektorerna redan tycker har gett positiva resultat för verksamheten. En rektor har satsat på en så kallad studiegård, där en speciallärare bedriver anpassad undervisning i mindre grupp för elever som har särskilda behov. Rektorn berättar att insatsen har haft god effekt:

Vi har haft flera elever som nästan hade... Ja, de var på skolan men de hittade på allt annat än att vara på lektionerna. När de kände att de hade tydligt ett schema, de hade en tydlig plats och en tillhörighet, så i våras gick de ut med behörighet till gymnasiet. Så för några elever så har det gjort enorm skillnad. Just det här att känna att man finns i ett sammanhang som man klarar av att hantera.

Flera rektorer beskriver liknande erfarenheter av att kunna erbjuda särskilda undervisningsgrupper för elever med behov av särskilt stöd.

Barn i behov av särskilt stöd, där har vi startat en egen lärostudio, alltså särskild undervisningsgrupp. För vi såg att de barnen som hade de här svårigheterna att inte kunna vara i stor grupp, de blev hemma. Men nu när vi har startat den här lilla gruppen så kommer de. [...] Jag hade en elev som var hemma i ett och ett halvt år, nu är han i skolan varje dag.

### **Ibland har utfallet inte blivit som rektorerna tänkt sig**

Ibland ger inte insatserna de resultat som rektorerna önskat sig. En rektor på en socioekonomiskt utsatt skola i en större kommun beskriver att satsningen på att förstärka elevhälsan och elevernas sociala situation inte riktigt har gett den utväxling som hen önskat sig. Hen har därför gjort en ny analys av behoven av insatser:

Men där jag är nu, för nu har jag gjort analyser vidare igen, så jag är ute lite efter mina studiehandledare. Jag tror att studiehandledare kan göra någonting mycket mer. Jag har studiehandledare i dag. Men om jag skulle ha möjlighet att ha fler så tror jag att undervisningen skulle kunna gagna eleverna ännu mer. [...]. De behöver fortfarande det här sociala och den här biten, men där är vi ändå. Där jag är nu så är jag tillbaka in i undervisningen, studiehandledare.

## **5.4 Årliga statsbidrag och förändrade regelverk gör det svårare att planera och utforma insatser**

Vissa delar i bidragets regelverk och konstruktion har gjort det svårare för huvudmännen att planera hur de ska använda bidraget och utforma sina insatser. Ett problem som också gäller många andra statsbidrag är att det måste sökas från år till år, vilket ger en kort planeringshorisont. När bidragen ändras skapar det också problem för huvudmännen att planera sin verksamhet.

### **5.4.1 Årliga bidrag är svåra att hantera i planeringen**

De kommunala och statliga budgetprocesserna går inte alltid i takt. Beslut om att inrätta eller avveckla statsbidrag fattas ofta när den kommunala budgeten redan är lagd. Tiden från det att staten meddelar att det kommer finnas ett bidrag att söka till det att huvudmännen faktiskt ska söka pengarna är ofta kort. Det betyder att det ofta hunnit gå en bra bit av bidragsperioden innan ansökningsprocessen är klar och huvudmännen fått sina pengar.<sup>57</sup> Det här är ett problem som har påpekats tidigare, och det gäller även likvärdighetsbidraget. Det framgår av våra intervjuer med skolhuvudmän.

---

<sup>57</sup> Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. (2017:30).

Förutsättningarna för att planera påverkas inte bara av att huvudmännen kan ha ont om tid att använda bidraget. Huvudmännen är också osäkra om bidraget kommer att finnas kvar överhuvudtaget. En annan svårighet, som varit specifik för likvärdighetsbidraget, är det nu avskaffade kostnadsvillkoret. Det gjorde att huvudmännen även var osäkra om de skulle få behålla de pengar de fått eller inte (se kapitel 3).

Osäkerheten kan påverka vilka insatser som huvudmännen väljer att satsa på, exempelvis om de vågar erbjuda fasta anställningar till personal de anställer. Några huvudmän har främst använt bidraget till insatser som varit avgränsade i tid, såsom inköp av lärverktyg eller tidsbegränsade projekt. Men bland de intervjuade huvudmännen finns också de som trots den osäkra finansieringen vågat satsa på insatser som löper över en längre tid. Det handlar både om att de faktiskt tror att bidraget ska finnas kvar ("vi har räknat iskallt med att vi fortsätter få det här"), en övertygelse om att utmaningarna kräver långsiktighet och att det är svårt att göra av med så pass mycket pengar på tillfälliga satsningar. Dessutom är konkurrensen om kompetens så stor att huvudmännen kan känna att de är tvungna att erbjuda tillsvidarejänster för att få behöriga sökande.

#### 5.4.2 Förändringar i de statliga bidragen gör att inriktningen mot likvärdighet riskerar att utebli hos vissa huvudmän

En annan omständighet som påverkar skolhuvudmännens förutsättningar att planera är förändringar i de statliga bidragen och deras villkor. Inför 2020 har regeringen valt att fasa ut eller helt avveckla vissa bidrag, för att i stället förstärka likvärdighetsbidraget. Det som framför allt påverkar de intervjuade skolhuvudmännen är att staten valt att avveckla lågstadiesatsningen. För 79 kommuner innebär omfördelningen av medel från lågstadiesatsningen till likvärdighetsbidraget att den totala bidragssumman för de båda bidragen blir mindre 2020 än 2019.

Vissa av de kommuner som vi har intervjuat har därför valt att under 2020 använda hela eller delar av likvärdighetsbidraget för att täcka upp för lågstadiesatsningen. Det innebär dels att särskilda likvärdighetssatsningar får stå tillbaka under 2020, dels att fördelningsprofilen delvis blir en annan, eftersom lågstadiesatsningen inte har haft samma fördelningsprinciper. Så här säger företrädare för skolförvaltningen i två olika kommuner:

Så att man kan säga att det vi gör i år det är att vi tar hela likvärdighetsbidraget och täcker upp för lågstadiesatsningen. Det tvingas vi göra för att inte säga upp en massa personal. Så hela idén med likvärdighetsbidraget kan man säga faller ju i och med detta. De insatser vi har jobbat med riktat under det gångna året, de får vi avveckla för vi har inga pengar.

Det ser så enkelt ut: "Men det är klart att vi kan finansiera det här statsbidraget med det här. Det är väl sak samma". Men det är inte det i verkligheten för att det är personer som jobbar. Olika typer av personal. Det är elevhälsa eller lågstadielärare eller vad det är för någonting.

Även huvudmän som får mer pengar totalt sett beskriver i våra intervjuer att förändringarna innebär att det blir svårare för dem att planera verksamheten. Den personal som lågstadiesatsningen har finansierat finns fortfarande kvar även om bidraget försvinner. Det måste huvudmannen på ett eller annat sätt täcka upp för, antingen med sina egna resurser eller med likvärdighetsbidraget.

## 5.5 Lärarbristen och segregationen gör det svårare för huvudmännen att stärka likvärdigheten

Det finns strukturella faktorer som begränsar hur verkningsfullt bidraget blir som ett medel att stärka likvärdigheten i skolan. Bristen på kompetent personal, framför allt lärare, gör att huvudmännen inte alltid kan använda bidraget till personalförstärkningar i den utsträckning de önskar. Dessutom kan ett statsbidrag inte råda bot på segregationen i skolan.

### 5.5.1 Problemen att rekrytera personal är ett hinder för att genomföra insatserna

Den rådande lärarbristen kan göra det svårare för huvudmännen att genomföra åtgärder för att stärka likvärdigheten, i synnerhet eftersom det är särskilt svårt att rekrytera kompetenta lärare till utsatta skolor.<sup>58</sup> Våra intervjuer bekräftar att svårighet att rekrytera behörig och kompetent personal i vissa fall har varit ett hinder för att genomföra de insatser som huvudmannen egentligen skulle ha velat göra med hjälp av bidraget. Skolchefen i en mindre kommun säger att de haft svårt att rekrytera studiehandedare med de språkkunskaper som behövts, i alla fall i vissa språk. En rektor i en medelstor kommun berättar att hen inte kunnat rekrytera behörig personal till alla tjänster som tillsatts med hjälp av bidraget:

Jag har inte behöriga lärare på de tjänster jag tilldelats genom bidraget. Så är det. Så det är en svårighet, men det vet vi allihop hur det ser ut just nu. Om vi bara skulle ha behöriga lärare i varje klass, då skulle vi nog ha betydligt färre skolor och mycket större klasstorlekar. Utifrån den tillgång på lärare vi har i landet just nu.

#### **Svårt i praktiken att fördela kompetens efter behov**

Det finns forskning som tyder på att ett sätt att öka likvärdigheten i skolan är att fördela lärarkompetensen efter elevernas behov.<sup>59</sup> Men att fördela lärare med lång erfarenhet till de skolor där behoven är störst är inte helt enkelt, enligt vad som framgår av våra intervjuer. Huvudmännen ser det inte som ett realistiskt alternativ att anvisa lärare till vissa skolor, även om flera av de intervjuade rektorerna skulle önska just det. Däremot har vissa kommuner arbetat med extra lönepåslag som ett

---

<sup>58</sup> SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, s. 104.

<sup>59</sup> SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 213ff.



incitament att få fler lärare att söka sig till utsatta skolor. Men de har inte lyckats med detta i någon större omfattning.

### 5.5.2 Vissa utmaningar kan inte lösas med ett statsbidrag

Många huvudmän beskriver att den bristande likvärdigheten beror på faktorer som är svåra att fullt ut kompensera inom skolan, eller ens på huvudmannanivå. Ett exempel är skolsegregationen, som ofta beror på boendesegregation i kombination med det fria skolvalet. Flera rektorer på socioekonomiskt utsatta skolor säger i våra intervjuer att de helst skulle vilja se en begränsning i det fria skolvalet. Dels för att minska andelen elever som under läsåret väljer och väljer om skola flera gånger, dels för att förhindra att vissa skolor får en ensidig sammansättning när det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund och ambitionsnivå.

En del huvudmän menar att mer pengar kan lösa en del av problemen med bristande likvärdighet, men att andra åtgärder måste till för att göra verklig skillnad. Forskning tyder också på att vissa av de mest verksamma åtgärderna för att stärka likvärdighet i skolan är just åtgärder på systemnivå, som är utom räckhåll för huvudmännen. Skolkommissionen föreslog till exempel ett system med lottnings i situationer där det finns fler sökande än platser, exempelvis till populära friskolor. I utredningen *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) föreslås att huvudmän ska få möjligheten att använda ett slumpmässigt urval bland de elever som önskar en viss skola.<sup>60</sup> Enligt en studie av det svenska skolvalssystemet kan ett system med lottnings i praktiken bidra till en mer blandad elevsammansättning, och därigenom minska skolsegregationen.<sup>61</sup> Det kan i sin tur förbättra likvärdigheten, eftersom elever med sämre socioekonomiska förutsättningar tenderar att prestera bättre om de går i en skola med en mer fördelaktig socioekonomisk sammansättning.<sup>62</sup> Andra åtgärder som förordas i forskningen tar sikte på förskolan. Att införa skolliknande verksamheter i förskolan har visat sig ha starka positiva effekter på likvärdigheten i skolan, enligt två metaanalyser av experimentliknande studier i bland annat USA.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*, s. 22, 352.

<sup>61</sup> Böhlmark, A. (2019). Leder lottnings av skolplatser till förbättrad likvärdighet? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. (2019:1).

<sup>62</sup> Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*, s. 32.

<sup>63</sup> Lindahl, M. (2019). Vad säger forskningen om vilka åtgärder som bäst ökar likvärdigheten i skolan? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*.



## Referenser

- Böhlmark, A. (2019). Leder lottning av skolplatser till förbättrad likvärdighet? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. (2019:1).
- Finansdepartementet. (2019). *Stora behov i kommuner och regioner*. Pressmeddelande 2019-06-12. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (hämtad 2020-04-30).
- Jonsson, J. O. och Treuter, G. (2019). Likvärdighet och skolkvalitet: socioekonomiskt ursprung och invandrarbakgrund. I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. (2019:1).
- Lindahl, M. (2019). Vad säger forskningen om vilka åtgärder som bäst ökar likvärdigheten i skolan? I ESO. (2019). *Lika för alla? En ESO-antologi om skolans likvärdighet*. (2019:1).
- Proposition 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*.
- Proposition 2019/20:99 *Vårändringsbudget för 2020*.
- Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. (2017:30).
- Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*.
- Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215), om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning*. Tillgänglig på [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2020-04-14).
- Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1*.
- Skolverket (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2*.
- Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*.
- Skolverket. (2020). *Skolverkets årsredovisning 2019*.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Statskontoret. (2016). *Statlig styrning av kommuner och landsting.* (2016:24).

Statskontoret. (2017). *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3.* (2017:1).

Statskontoret. (2019). *Lärlönelyftet. En lägesbeskrivning.* (2019:17).

Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018.*

Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019.*

Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*

Sveriges kommuner och landsting. (2019). *Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola.* 2019-07-04, ärendenummer 19/00981.

Utbildningsdepartementet (2019). *4,9 miljarder för att öka jämlikheten i skolan – så fördelas pengarna.* Pressmeddelande 2019-09-25. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (hämtad 2020-03-10).

Utbildningsdepartementet. (2019). *Skolpaket för höjda kunskaper.* PM 2019-09-13. (Dnr U2019/02980/S).

## Bilaga 1

# Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:7

2019-04-25

U2019/01623/S

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



### Uppdrag att utvärdera statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera statsbidraget enligt förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Statskontoret ska:

1. Analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen avseende socioekonomisk fördelning, det breda användningsområdet och möjlighet till anpassning till lokala förutsättningar samt för huvudmännens administration av bidraget.
2. Följa upp och analysera om och i så fall på vilket sätt som statsbidraget har påverkat dels huvudmännens samlade verksamhet inom skolområdet, dels huvudmännens fördelning av medel inom och mellan olika skolformer och skolenheter.
3. Följa upp och analysera hur villkoren för bidraget har påverkat de kommunala huvudmännens fördelning av medel till övriga verksamheter än skolväsendet.
4. Följa upp vilka insatser som huvudmännen har genomfört till följd av bidraget.
5. Analysera om och hur statsbidraget har ökat likvärdigheten avseende kvalitet i utbildningen, tillgång till utbildning eller skolans uppdrag att

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar samt om och hur förutsättningarna för ökad kunskapsutveckling stärkts.

6. Analysera Statens skolverks verksamhet avseende bidraget.

Statskontoret ska i sitt arbete ta utgångspunkt i regeringens uppdrag till Skolverket om att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (U2018/01983/S). Statskontoret ska i tillämpliga delar analysera skillnader mellan olika typer av huvudmän, t.ex. vad gäller storlek, geografisk placering, offentligt eller enskilt huvudmannaskap och organisationsform i övrigt.

Statskontoret ska delredovisa uppdraget i form av en lägesrapport till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 juni 2020. Uppdraget ska slutrapporteras senast den 3 februari 2021 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

#### **Bakgrund**

Den 20 april 2017 lämnade 2015 års skolkommision sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) till regeringen. I betänkandet tog Skolkommisionen utgångspunkt i ett antal stora utmaningar som skolan står inför. Skolkommisionen konstaterade bl.a. att elevers socioekonomiska bakgrund har en stor påverkan på resultat och att skillnaderna mellan olika skolor har ökat. Som en del i att motverka och vända denna utveckling föreslogs ett ökat nationellt ansvar för finansieringen av skolan.

Skolkommisionen föreslog bl.a. ett villkorat, riktat och socioekonomiskt viktat statsbidrag som ska användas för utökade insatser för undervisning och elevhälsa i förskoleklassen och grundskolan. Skolkommisionen framhöll vikten av att de insatser som görs i möjligaste mån ska beakta de lokala förutsättningarna som råder för respektive huvudman. Skolkommisionen föreslog att de huvudmän som tar del av bidraget förbinder sig att inte sänka sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa.

I förordningen om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling har de ändamål bidraget ska lämnas för utvidgats till att avse stärkta insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

På regeringens vägnar



Anna Ekström



Åsa Källén

Kopia till

Statens skolverk





## Bilaga 2

### Urval av huvudmän till intervjuundersökning

En övergripande beskrivning av intervjuundersökningen finns i avsnitt 1.5.2. I den här bilagan tydliggör vi vilka kriterier som har legat till grund för urvalet av huvudmän till intervjuerna.

Syftet med intervjustudien har varit att undersöka hur bidraget har fungerat för olika typer av huvudmän med olika förutsättningar. Ambitionen har inte varit att kunna dra slutsatser som går att generalisera till hela populationen. För att få en så nyanserad bild som möjligt har vi valt ut huvudmän som skiljer sig åt i ett antal olika dimensioner. Vi valde att intervjua huvudmän som inte omfattades av Skolverkets intervjuundersökning i samband med deras utvärdering av bidraget 2019.

Urvalet omfattar 20 huvudmän, 15 kommunala och 5 enskilda. Av de 20 huvudmän vi ursprungligen kontaktade var det 3 huvudmän (2 kommuner och 1 enskild huvudman) som avböjde att medverka eller inte besvarade vår förfrågan. Vi fick därför komplettera urvalet med 3 nya huvudmän.

#### Urvalsvariabler

I vår urvalsmodell har vi inkluderat faktorer som vi har bedömt kan ha betydelse för huvudmännens hantering av bidraget. Modellen omfattar variabler som dels avspeglar elevernas behov, dels huvudmannens ekonomiska, organisatoriska och planeringsmässiga förutsättningar.

För urvalet av de kommunala huvudmän som omfattas av intervjustudien använde vi oss av följande variabler:

- Kommungrupp enligt SKR:s kommungruppsindelning.
- Geografiskt läge (landsdel och län).
- Elevernas socioekonomiska bakgrund (2016/17), det vill säga andelen förväntat obehöriga till gymnasiet utifrån vissa socioekonomiska faktorer.<sup>64</sup>
- Spridning i elevernas socioekonomiska bakgrund bland huvudmannens skolenheter (2016/17), mätt som differensen mellan högst respektive lägst andel förväntat obehöriga till gymnasiet.
- Befolkningsutveckling (procentuell förändring under åren 2014–18).

---

<sup>64</sup> Denna variabel är densamma som ligger till grund för det index som används av Skolverket till att fastställa bidragsramar för respektive huvudman. Se avsnitt 1.1.3.

- Skattekraft (genomsnitt för åren 2015–19).
- Antal elever i förskoleklass och grundskola (läsåret 2018/19).
- Antal skolenheter (2018).
- Andelen nyinvandrade elever (genomsnitt för läsåren 2014/15–2017/18).
- Andel elever i friskola (läsåret 2018/19).
- Återkrav p.g.a. sänkta kostnader under 2018 eller ej.

För de 5 enskilda huvudmän som ingår i urvalet använde vi följande urvalsvariabler:

- Geografiskt läge.
- Elevernas socioekonomiska bakgrund (2016/17).
- Spridning i elevernas socioekonomiska bakgrund bland huvudmannens skolenheter (2016/17).
- Organisationsform (aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse).
- Antal elever i förskoleklass och grundskola (läsåret 2018/19).
- Antal skolenheter (2018).

Följande uppgifter har Skolverket som källa: antal elever i förskoleklass och grundskola, antal skolenheter, elevernas socioekonomiska bakgrund, spridning i elevernas socioekonomiska bakgrund, andel nyinvandrade elever, andel elever i friskola samt uppgifter om återkrav av bidraget. Uppgifter om befolkningsutveckling och skattekraft har hämtats från SCB.

Med utgångspunkt i modellen har vi tillämpat en princip om maximal spridning och valt huvudmän som skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Detta gäller såväl urvalet av kommuner som enskilda. Vi har bedömt att det har varit särskilt viktigt att inkludera huvudmän med hög andel förväntat obehöriga elever i urvalet, givet bidragets syfte. Det innebär att denna grupp är något överrepresenterad i urvalet. Men bland de intervjuade huvudmännen ingår också huvudmän med låg andel förväntat obehöriga elever.