

Olika vägar till likvärdig skola

Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan

Slutrapport



MISSIV

DATUM
2021-01-20
ERT DATUM
2019-04-25

DIARIENR
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 i skolan. Uppdraget ska delredovisas i form av en lägesrapport senast den 1 juni 2020 och slutredovisas senast den 3 februari 2021.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport (2021:2)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Per Helldahl, utredare Matilda Loborg, utredare Lina Nyberg (föredragande) och utredare Sanna Rehn var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Lina Nyberg

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Ett bidrag för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen	11
1.2 Uppdraget till Statskontoret	16
1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget	16
1.4 Genomförande	19
1.5 Läsanvisning	23
2 Statskontorets övergripande slutsatser om likvärdighetsbidragets måluppfyllelse och konstruktion	25
2.1 Bidraget har nått huvudmän, skolor och elever med behov av stöd	26
2.2 Mer resurseffektivt men också mer krävande för både huvudmän och staten	28
2.3 Bidraget har sina risker och begränsningar	32
3 Bidraget når ut till huvudmän med behov	35
3.1 Likvärdighetsbidraget har en god spridning och når ut till huvudmän med behov	35
3.2 Likvärdighetsbidraget stärker den kompensatoriska fördelningen	42
4 Bidraget går till utsatta skolor – men också till andra behov	45
4.1 Många huvudmän fördelar till skolorna med störst behov	46
4.2 En mångfald av fördelningsprinciper ger en bred träffbild	49
4.3 Huvudmännen har främst använt bidraget till personal	51
4.4 Satsningar på undervisning och elevhälsa – med potential att stärka likvärdigheten	53
4.5 Vissa satsningar ligger i utkanten av syftet – men få hamnar utanför	57
5 Kvalitetsarbetet viktigt för huvudmännens förmåga att hantera bidraget	61
5.1 Bred inriktning på bidraget ger uppskattad handlingsfrihet men varierande kompensatoriskt fokus	62
5.2 Flera huvudmän har processer som stödjer en effektiv användning av bidraget	64
5.3 Likvärdighetsbidraget kan stärka kvalitetsarbetet på olika sätt	68
5.4 Stöd utifrån kan stärka mottagarkapaciteten	69

6	Nya uppgifter och ständiga förändringar för Skolverket	71
6.1	Skolverkets arbete styrs av bidragsförordningen	72
6.2	Enkel ansökan ger låga trösklar för att delta	72
6.3	Skolverket informerar, men normerar inte	73
6.4	Utmaning att utforma en ändamålsenlig kontroll	75
6.5	Skolverkets arbete har präglats av nya och förändrade uppgifter	82
	Referenser	87

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	91
2	Metoder	95

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i grundskola, förskoleklass och fritidshem (likvärdighetsbidraget). I uppdraget har det ingått att analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen, hur statsbidraget har påverkat huvudmännens verksamhet och fördelning av medel, vilka insatser som huvudmännen har genomfört, om och hur bidraget har stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling samt hur Skolverket har hanterat bidraget. Statskontoret lämnade en lägesrapport den 28 maj 2020. Det här är uppdragets slutrapport.

Vår huvudsakliga slutsats är att likvärdighetsbidraget i stort sett fungerar i enlighet med regeringens intentioner. Skolhuvudmännen söker och använder bidraget för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling utifrån sina lokala behov. Vi bedömer att likvärdighetsbidragets möjligheter till lokala anpassningar ger ett effektivare stöd till skolhuvudmännen än alternativet att staten genom detaljstyrda bidrag utformar en lösning som ska passa alla.

Samtidigt ser vi att bidragets konstruktion med en mycket bred målgrupp och brett användningsområde medfört att bidraget till viss del har fått karaktären av ett allmänt kvalitetshöjande bidrag. Om regeringen vill att bidraget ska ha en tydligare inriktning mot socioekonomisk kompenserade insatser behöver det framgå i utformningen och styrningen av bidraget.

Statsbidragets konstruktion underlättar för huvudmännen

Likvärdighetsbidraget har fått en delvis ny konstruktion jämfört med många andra statsbidrag på skolområdet. Bidraget är viktat utifrån socioekonomiska faktorer och huvudmännen har stor frihet att själva välja vilka insatser de vill använda bidraget till, så länge det handlar om utökade insatser för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling inom utpekade skolformer.

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen. Vår slutsats är att bidragets storlek och det breda användningsområdet har underlättat för huvudmännen att dra nytta av bidraget i sin verksamhet. Huvudmännen har kunnat integrera bidraget i sitt övriga kvalitets- och utvecklingsarbete, vilket har möjliggjort ett mer långsiktigt och strategiskt arbete än vad som ofta är fallet med riktade statsbidrag. Det innebär samtidigt att huvudmännens förmåga att hantera bidraget effektivt är beroende av deras förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Vår analys visar att denna förmåga varierar mellan huvudmännen. Trots det är vår bedömning att konstruktionen med ett brett användningsområde är ett mer resurseffektivt sätt för staten att stödja

skolhuvudmännen än mer detaljstyrda bidrag som är svåra att anpassa till lokala förutsättningar och behov.

Huvudmännen fördelar bidraget utifrån olika principer

Likvärdighetsbidraget är utformat för att öka resurserna där behoven är som störst. Bidraget är socioekonomiskt viktat och var ursprungligen också förenat med villkoret att huvudmännen inte fick minska sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa för att vara berättigade till bidraget.

En del av Statskontorets uppdrag har varit att analysera hur bidraget påverkar huvudmännens verksamhet och fördelning av medel mellan skolformer och verksamheter. Vår analys visar att huvudmännen har tolkat syftet med bidraget brett. Det finns tydliga inslag av socioekonomisk kompensation i fördelningen av bidraget, särskilt bland huvudmän som har stora socioekonomiska skillnader mellan sina skolor. Men huvudmännen har också använt bidraget för att öka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen på andra sätt, exempelvis genom att stärka stödet till elever med behov av särskilt stöd och genom insatser för att öka tryggheten och stärka undervisningen på huvudmännens skolor mer allmänt. En slutsats som vi drar är att om regeringen vill ha en tydligare inriktning mot insatser som kompenserar för elevernas skilda socioekonomiska förhållanden så behöver regeringen tydliggöra det i fördelningen och styrningen av bidraget.

Under 2018 och 2019 fanns det ett särskilt villkor för bidraget som föreskrev att huvudmännen inte fick sänka sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa för att vara berättigade till bidraget. Efter varningar från bland annat Sveriges kommuner och regioner samt Skolverket om att villkoret skulle försvåra för huvudmän med stora behov att söka bidraget valde regeringen att ta bort villkoret inför bidragsåret 2020. Vi har i vår undersökning inte kunnat se att villkoret under 2018 och 2019 fick några mer omfattande konsekvenser för huvudmännens prioriteringar mellan och inom verksamheter. Men eftersom villkorets utformning skapade orättvisa, oförutsägbara och långsiktigt ohållbara förutsättningar för huvudmännen att bedriva sin verksamhet bedömde vi i vår lägesrapport att det var rimligt att ta bort det.

Bidraget har gått till att anställa och kompetensutveckla personal

I Statskontorets uppdrag har det ingått att följa upp vilka insatser huvudmännen har använt bidraget till. Vår kartläggning av huvudmännens planer för insatser under 2020 visar att personalförstärkningar i olika avseenden har varit den vanligaste insatsen. Det handlar både om att anställa ny personal och om att kompetensutveckla befintlig personal. Huvudmännen satsar i första hand på lärare, men även många andra personalkategorier förekommer. Huvudmän med många socioekonomiskt utsatta elever har exempelvis satsat mer på olika typer av stödpersonal som ska bidra till att öka tryggheten på skolorna. Bidraget används också till

insatser som inte är elevnära, exempelvis till att utveckla huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Men eftersom bidragets angivna användningsområde är så brett har vi hittat mycket få exempel på att huvudmännen planerar insatser som direkt kan sägas ligga utanför syftet.

Det finns förutsättningar för positiva effekter

Statskontoret har också haft i uppdrag att analysera om och hur bidraget har ökat likvärdigheten och om förutsättningarna för kunskapsutvecklingen har stärkts. Vår analys visar att bidraget i stor utsträckning har nått skolhuvudmän och skolor med stora behov. Vår bedömning utifrån vår kartläggning är också att huvudmännen överlag använder bidraget till insatser som enligt forskning och tidigare studier har potential att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. Därmed finns det också förutsättningar för att bidraget ska få positiva effekter.

Huvudmännen har olika utgångsläge och varierande kapacitet att analysera sin verksamhet och utforma insatser. Därmed har de också delvis olika förutsättningar att utnyttja likvärdighetsbidraget på ett effektivt sätt. Flera utredningar har på senare tid lyft fram att staten behöver utöka sitt stöd till huvudmännen när det gäller bland annat att analysera verksamhetens resultat. Vi ser att ett sådant stöd också kan bidra till att undanröja hinder för ett effektivt utnyttjande av likvärdighetsbidraget.

Flexibel men tidskrävande hantering av Skolverket

I Statskontorets uppdrag har det ingått att analysera Skolverkets arbete med likvärdighetsbidraget. Det är ett arbete som har präglats av nya och förändrade uppgifter för myndigheten. Arbetet med att ta fram ramar och ta emot ansökningar om bidraget har fungerat bra och får gott betyg av huvudmännen, liksom myndighetens informationsarbete. Men kontrollarbetet har tagit mycket tid och resurser i anspråk. Det är också den del av hanteringen som huvudmännen är mest kritiska till.

Skolverket lade initialt ned mycket resurser på att utveckla rutiner för att kontrollera kostnadsvillkoret, som var en ny typ av uppgift för myndigheten. Men i och med förordningsändringen inför bidragsåret 2020 behövde myndigheten snabbt ställa om och i stället genomföra en förhandskontroll av skolhuvudmännens planer för insatser.

Statskontorets bedömning är att Skolverket överlag har fullgjort sina uppgifter på ett bra sätt givet förutsättningarna, men myndighetens något reaktiva förhållningssätt har inneburit att handläggningstiderna i vissa fall har blivit orimligt långa.

Vi ser också att även om Skolverket i första hand har hanterat likvärdighetsbidraget som en administrativ uppgift så finns det tydliga beröringspunkter med flera andra delar av Skolverkets uppdrag, såsom att främja likvärdighet, stödja skolutveckling

och arbeta med analys och utvärdering. Genom att i större utsträckning använda hela sin verktygslåda kan Skolverket både ge huvudmännen ett bättre stöd och öka kunskapen om bidragets effekter.

1 Inledning

Statskontoret har regeringens uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (hädanefter kallat likvärdighetsbidraget). Den 28 maj 2020 lämnade vi en lägesrapport. Denna rapport är vår slutrapport. I detta kapitel beskriver vi kort bakgrunden till likvärdighetsbidraget och hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.

1.1 Ett bidrag för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen

Den 20 april 2017 lämnade 2015 års skolkommision sitt slutbetänkande *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. I betänkandet utgår Skolkommisionen från ett antal stora utmaningar som skolan står inför. En av kommissionens slutsatser är att det behövs 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. Därför föreslår kommissionen bland annat att staten ska ge skolhuvudmännen ett riktat, villkorat och socioekonomiskt viktat bidrag för att höja nivån för de resurser som går till undervisning och elevhälsa i grundskolan, samtidigt som det kompenserar för att olika huvudmän har olika förutsättningar när det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund.¹ Regeringen valde att följa Skolkommisionens förslag och i budgetpropositionen för 2018 lanserade regeringen ett nytt statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.²

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.³

Elevers familjebakgrund har betydelse för deras skolresultat. Ett vanligt sätt att mäta likvärdigheten är därför att jämföra studieresultaten mellan elevgrupper med olika socioekonomisk bakgrund. I sitt betänkande konstaterar Skolkommisionen att likvärdigheten i grundskolan mätt på detta vis har försämrats. Det är en bild som

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

² Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområdet 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 192.

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

senare studier gjorda av bland annat Skolverket bekräftar. I en rapport från 2018 slår Skolverket fast att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått större betydelse för elevernas studieresultat. Föräldrarnas utbildningsnivå är den faktor som har störst betydelse. Men föräldrarnas inkomst har blivit en allt viktigare faktor över tid.⁴

För utlandsfödda har familjebakgrund blivit allt viktigare för studieresultatet. Enligt en studie från Långtidsutredningen har förklaringsgraden mer än fördubblats mellan 1990–2015.⁵ Det är däremot svårt att fastställa varför familjebakgrunden har fått ökad betydelse för denna grupp. Det skulle kunna bero på individuella förutsättningar hos eleven eller på strukturella faktorer kopplade till skolan och samhället.⁶ Däremot är familjebakgrundens betydelse mer konstant för elever födda i Sverige.⁷ Skolverket har kommit till liknande slutsatser.⁸

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 än om de går i en skola med ogynnsam socioekonomisk sammansättning.⁹

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.¹⁰ En enkätundersökning som Sveriges kommuner och regioner genomförde under 2017 och 2018 visar att majoriteten av kommunerna (157 av 277 svarande) har en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar. Men undersökningen visar också att de överlag fördelar en liten andel av den totala budgeten för skola och förskola kompensatoriskt. Knappt hälften av kommunerna omfördelar 5 procent eller

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

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

⁶ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 179.

⁷ Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

⁸ SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019.*

⁹ Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

¹⁰ 2 kap. 8b § skollagen (2010:800).

mindre av resurserna. Det är ungefär tio kommuner som omfördelar mer än 15 procent.¹¹ Både Skolverket och Skolinspektionen har pekat på att omfördelningen av resurser är liten i förhållande till de behov som finns.¹²

Skolkommissionen skriver i sitt betänkande att det kompensatoriska inslaget i skolans resursfördelning behöver stärkas. De föreslår att skolans resurser i större utsträckning fördelas med hänsyn till att behovet av kompensatoriska åtgärder varierar mellan huvudmän och skolenheter.¹³ Kommissionen pekar 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 dem som har invandrat efter den ålder då barn börjar i skolan. Skolkommissionen pekar ut storleken på klasserna, lärarnas kompetens och undervisningstid som exempel på resurser som kan påverka elevernas pedagogiska resultat och lärmiljö.¹⁴

Andra studier har kommit till liknande slutsatser när det gäller resursernas betydelse för utsatta elevers skolresultat.¹⁵ Däremot är forskningsresultaten mer blandade när det gäller vilka specifika insatser som är effektiva.¹⁶

Utredningen *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) drar slutsatsen att fördelningen av resurser är kompensatorisk på huvudmannanivå. Det betyder att huvudmän med större socioekonomiska behov lägger mer resurser på skolan. Men det gäller endast om man räknar in statsbidragen (däribland likvärdighetsbidraget) bland kommunernas kostnader. Det är alltså statsbidragen som gör att resursfördelningen är kompensatorisk på huvudmannanivå.¹⁷

¹¹ Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Fokus på socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

¹² Skolverket. (2013). *Kommuners resursfördelning till grundskolor*. (Rapport 391); Skolinspektionen. (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. (2014:01).

¹³ SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 223ff.

¹⁴ SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 213ff.

¹⁵ 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*.

¹⁶ 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*.

¹⁷ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 464f.

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. Enligt regeringen behöver resurserna till skolan förstärkas och i större utsträckning fördelas efter behov för att målet med en jämlik kunskapsskola ska nås.¹⁸ Bidraget är därför viktat utifrån ett socioekonomiskt index som bygger på faktorer som har betydelse för elevers sannolikhet att bli behöriga till gymnasiet. Modellen inkluderar 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 och socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd. Huvudmän som har elever med svårare socioekonomiska förutsättningar får ett större bidrag per elev än de huvudmän vars elever har bättre förutsättningar.

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. Sedan den 1 juli 2020 är det också att möjligt att använda bidraget för insatser i fritidshemmet.¹⁹

1.1.4 Bidraget har ökat i omfattning och når 2021 Skolkommissionens föreslagna nivå

Regeringen lanserade likvärdighetsbidraget i budgetpropositionen för 2018. Det omfattade då omkring 1 miljard kronor. Bidraget har sedan successivt ökat. Från och med bidragsåret 2021 kommer det uppgå till drygt 6 miljarder per år.²⁰ Det motsvarar den nivå som Skolkommissionen rekommenderar i sitt slutbetänkande.²¹ Skolkommissionen uppskattade att undervisning och elevhälsa i Sverige behövde ett tillskott på 6 miljarder kronor för att ha tillgång till resurser som motsvarar genomsnittet i OECD.²²

Enligt Skolverket uppgick kostnaden för grundskolan och förskoleklassen till 135,3 miljarder för grundskola och förskoleklass 2019.²³ Det innebär att likvärdighetsbidraget motsvarade drygt 3 procent av den totala kostnaden för grundskolan och

¹⁸ Prop. 2017/18:1. *Budgetproposition för 2018. Utgiftsområdet 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 192.

¹⁹ Prop. 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020*.

²⁰ Prop. 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 111.

²¹ SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 228

²² SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*, s. 223f.

²³ Skolverket (2020). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2019*.

förskoleklassen år 2019. Kostnaden för 2020 finns inte tillgänglig än, men med motsvarande kostnadsnivå för 2019 och likvärdighetsbidragets ram för 2020 uppskattar vi att bidraget kommer utgöra drygt 4 procent av den totala kostnaden för grundskolan och förskoleklassen.

I takt med att likvärdighetsbidraget har ökat i omfattning har även huvudmännens bidragsramar blivit större. Det innebär att samtliga huvudmän har fått ett större tillskott. Det genomsnittliga beloppet per elev har ökat från 910 kronor per elev bidragsåret 2018 till 4 200 kronor per elev 2020 (tabell 1).

Tabell 1. Sammanställning över högst respektive lägst belopp per elev samt snittbelopp för alla bidragsår, kr.

	2018	2019	2020
Genomsnittligt belopp per elev	910	3 088	4 200
Högst bidrag per elev	4 484	11 702	16 106
Lägst bidrag per elev	198	619	853

Källa: Uppgifter från Skolverket.

1.1.5 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 kallades för 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 ta bort kostnadsvillkoret från och med bidragsåret 2020. Regeringen gjorde detta efter kritik från Sveriges kommuner och regioner, och efter varningar från Skolverket. De ansåg att villkoret riskerade att försämra likvärdigheten om huvudmän med socioekonomiskt utsatta elever inte sökte bidraget av rädsla för att inte kunna leva upp till villkoret.²⁴

Kostnadsvillkoret ersattes med en starkare förhandskontroll. Från och med bidragsåret 2020 är det obligatoriskt för huvudmännen att lämna in en redovisning av de insatser som de planerar att genomföra med hjälp av bidraget. Skolverket ska sedan utifrån en risk- och väsentlighetsanalys granska ett urval av planerna.²⁵

²⁴ 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.

²⁵ Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

1.2 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Uppdraget delredovisades i form av en lägesrapport 28 maj 2020. Det här är slutrapporten. Enligt uppdraget ska Statskontoret

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

1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget

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 analyserar både hur bidraget nått målen och konsekvenser av hur bidraget varit konstruerat

Utifrån uppdragsfrågorna har vi identifierat två övergripande syften med utvärderingen. Vi ska analysera dels hur väl bidraget når sina mål, dels om bidraget har varit ändamålsenligt konstruerat. De båda syftena är tätt sammanlänkande eftersom bidragets konstruktion också kan påverka dess måluppfyllelse. Men de knyter också an till två olika övergripande frågeställningar, där den ena handlar om

hur vi kan stärka likvärdigheten i skolan och den andra handlar om hur staten bäst kan utforma sitt stöd till skolhuvudmännen.

- *Hur väl har bidraget uppfyllt sina mål?* I uppdraget ingår det att analysera hur huvudmännen fördelar och använder bidraget och vilka förutsättningar för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling som därmed skapas. Vår utvärdering syftar i denna del till att ge underlag för slutsatser om i vilken utsträckning bidraget kan förväntas stärka likvärdighet och kunskapsutveckling.
- *Har bidragets konstruktion varit ändamålsenlig?* En annan del av uppdraget är att analysera hur bidragets konstruktion i olika avseenden har påverkat huvudmännen. Vår utvärdering syftar i denna del till att ge underlag för slutsatser om hur sättet att konstruera ett statsbidrag har fungerat för att stödja och styra skolhuvudmännen.

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 de intentioner med bidraget som regeringen och Skolkommissionen har beskrivit.²⁶

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. Dessa ökade resurser förväntas i sin tur 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 har inte tolkat denna skrivning som att likvärdighet och kunskapsutveckling är två separata mål. I stället har vi uppfattat att syftet med bidraget är att skapa likvärdiga förutsättningar för alla elever att utveckla sina kunskaper och nå målen för utbildningen. Så här uttryckte utbildningsministern den grundläggande idén bakom bidraget i samband med att regeringen lade fram 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.²⁷

²⁶ 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.

²⁷ Utbildningsdepartementet. (2019). *4,9 miljarder för att öka jämlikheten i skolan – så fördelas pengarna*. Pressmeddelande 2019-09-25. Tillgänglig på www.regeringen.se. (hämtad 2020-03-10).

Likvärdighetsbidraget är konstruerat och lanserat som ett sätt att förstärka skolans kompensatoriska uppdrag, med fokus på att kompensera för att de socio-ekonomiska förutsättningarna varierar. Men skolans kompensatoriska uppdrag är bara ett av flera likvärdighetsbegrepp. På en övergripande nivå innehåller skollagen tre dimensioner av likvärdighet:

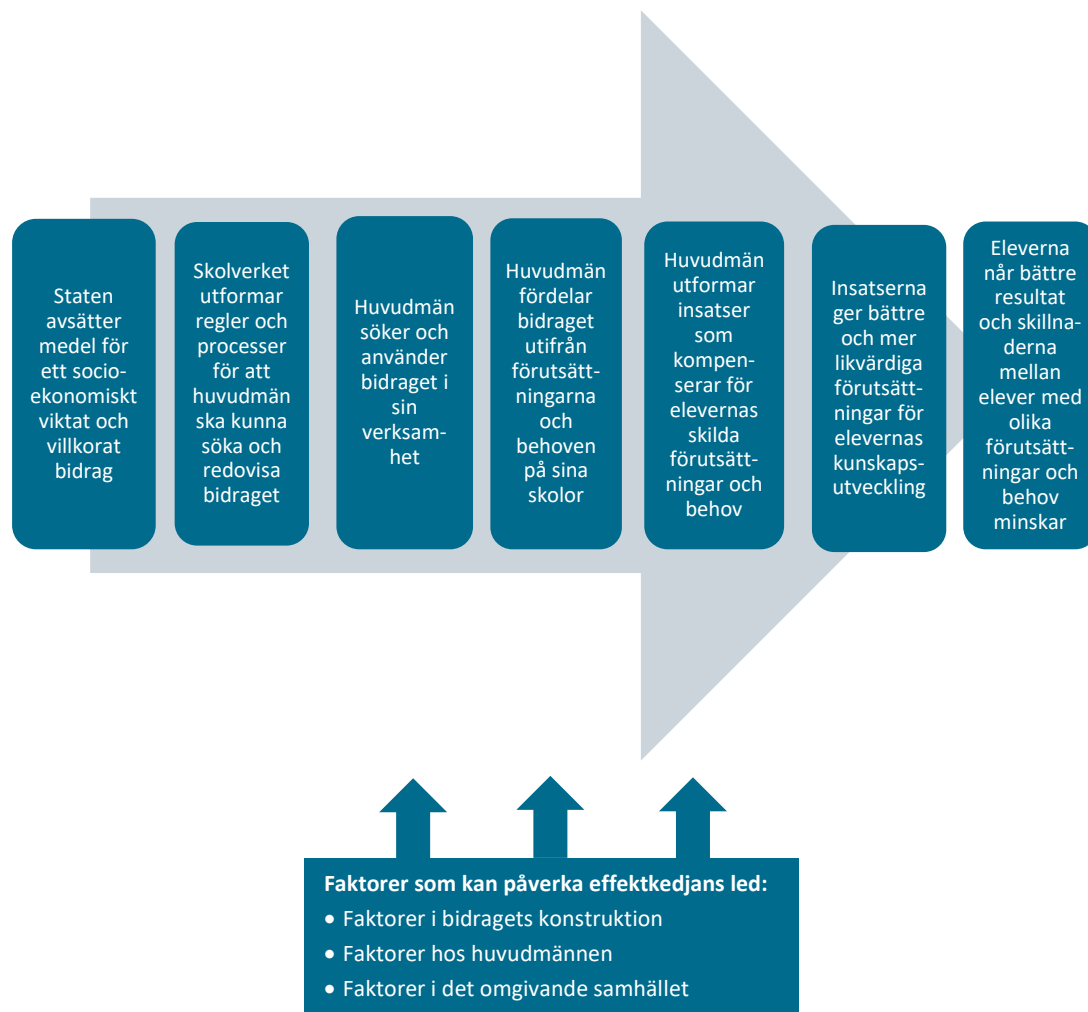
- *Lika tillgång till utbildning:* Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 §).
- *Lika kvalitet på utbildningen:* Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet 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 §).²⁸

Förordningen för bidraget preciserar inte vad som avses med likvärdighet, vilket innebär att bidraget alltså kan användas till insatser för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling i en vidare bemärkelse än att kompensera för elevers skilda socioekonomiska förutsättningar. På så sätt rymmer bidraget både ett snävare och ett vidare syfte.

Vår analys utgår från bidragets effektkedja såsom vi har uppfattat den (figur 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.

²⁸ Skolverket. (2018). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*

Figur 1. Likvärdighetsbidragets effektkedja.



1.4 Genomförande

I arbetet med slutrapporten har vi utgått från de data och analyser som låg till grund för lägesrapporten. Vi har också kompletterat utredningen med nya undersökningar för att fullt ut besvara uppdragets frågor (se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av metoderna och genomförandet).

1.4.1 I slutrapporten breddar vi och fördjupar analysen från lägesrapporten

I lägesrapporten fokuserade vi på de delar av effektkedjan som handlar om hur huvudmän tar del av och använder bidraget. Vi konstaterade då att bidraget är högt utnyttjat bland alla kategorier av huvudmän, förutom de allra minsta enskilda huvudmännen. Bidraget är ett förhållandevis stort bidrag med ett brett användningsområde, vilket underlättar för skolhuvudmännen att använda bidraget utifrån lokala behov och minskar risken för kortsiktiga och ryckiga prioriteringar. Det visade vår intervjuundersökning med över 100 ansvariga politiker, berörda

chefer, tjänstemän och rektorer. Vi kunde också se att den lokala friheten har inneburit att bidraget har fått en mycket bred profil, där insatser för att minska skillnader mellan elever med olika familjebakgrund bara är ett av de områden som skolhuvudmännen har prioriterat.

Lägesrapporten visade också att flera av de tidigare kända problemen med riktade statsbidrag även gäller för likvärdighetsbidraget, även om likvärdighetsbidraget på flera sätt är lättare att integrera i verksamheten än flera andra bidrag. Det är till exempel svårt för huvudmännen att planera långsiktigt med hänsyn till bidraget eftersom det lämnas för ett år i taget och att olika typer av beslut rörande bidraget ofta kommer sent i förhållande till huvudmännens budgetprocesser. Mängden statsbidrag bidrar också till en omfattande administration för huvudmännen.²⁹

I denna slutrapport fördjupar vi oss i huvudmännens kapacitet att omsätta bidraget till effektiva insatser. Vi förfinar vår analys av hur huvudmännen har fördelat bidraget och utformat insatser. Men vi breddar också analysen till fler delar av vårt uppdrag och därmed till fler delar av effektkedjan. Det innebär att vi analyserar både Skolverkets arbete och förutsättningarna för att bidraget ska ge avsedd effekt på likvärdighet och kunskapsutveckling. Flera frågor i uppdraget rör konsekvenserna av det så kallade kostnadsvillkoret. Eftersom villkoret är borttaget har vi prioriterat ned dessa frågor.

1.4.2 Vi har kartlagt och analyserat hur huvudmännen har fördelat och använt bidraget

Vi har analyserat ett urval av de planer för insatserna som huvudmännen skickar till Skolverket för att kartlägga hur huvudmännen har fördelat bidraget i sin verksamhet och vilka specifika insatser de har genomfört. Vi har analyserat sammanlagt 266 planer där vi utifrån ett kodningsschema har sammanställt ett antal uppgifter som vi ser som centrala. Det handlar exempelvis om hur huvudmannen har fördelat bidraget i sin verksamhet, vilka typer av insatser huvudmannen har planerat för och vilka målgrupper som insatserna har.

För att säkra en god generaliserbarhet gjorde vi ett urval om 166 slumpmässigt valda kommuner (av de 290 som mottog bidraget 2020) och 100 slumpmässigt valda enskilda huvudmän (av 466 som mottog bidraget 2020). Anledningen till att vi fokuserade särskilt på kommunerna var att de står för större delen av den samlade bidragsramen. För kommunerna innebär urvalsstorleken att felmarginalen är 5 procentenheter på 95 procents konfidensnivå. Vad gäller de enskilda är felmarginalen 9 procentenheter på 95 procents konfidensnivå.

²⁹ Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget. En lägesrapport.* (2020:11).

1.4.3 Vi har analyserat huvudmännens mottagarkapacitet

I lägesrapporten redovisade vi huvudmännens uppfattningar om bidragets konstruktion och dess för- och nackdelar i olika avseenden. I slutrapporten fokuserar vi i stället på huvudmännens kapacitet att hantera bidragets frihetsgrader. Med mottagarkapacitet menar vi huvudmännens förmåga att

- analysera behoven i verksamheten
- fördela resurser i verksamheten utifrån behoven
- utforma insatser som möter behoven
- genomföra insatserna
- följa upp insatsernas resultat
- dra lärdom och revidera insatserna utifrån behov.

Vi har analyserat huvudmännens mottagarkapacitet genom en intervjustudie med 18 huvudmän med olika geografiska och organisatoriska förutsättningar. Intervjuerna har fokuserat på huvudmännens processer för att analysera behov och utforma insatser. Vi har gjort urvalet av huvudmän för att få en variation i de faktorer som vi uppfattar kan påverka huvudmännens förutsättningar att hantera likvärdighetsbidraget.³⁰ Urvalet är för litet för att resultaten ska kunna generaliseras till alla huvudmän. Men intervjuerna ger en djupare förståelse för hur huvudmännen går till väga för att välja insatser som svarar mot de lokala behoven. Vi har också tagit stöd i den intervjuundersökning med skolhuvudmän som vi genomförde inför lägesrapporten samt i huvudmännens skriftliga planer för insatserna.

1.4.4 Vi har analyserat Skolverkets arbete

I lägesrapporten belyste vi översiktligt Skolverkets arbete och bidragets administrativa krav utifrån huvudmännens uppfattningar. I slutrapporten har vi fördjupat oss mer i Skolverkets verksamhet och hur de administrerar bidraget. Vi har analyserat hur Skolverkets arbete i olika delar har påverkat hur väl bidraget uppfyller sina mål. Men vi har också undersökt hur bidragets konstruktion och regeringens styrning har påverkat Skolverkets förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Analysen bygger på intervjuer med skolhuvudmän, fokusgrupper med skolchefer inom ramen för SKR:s skolchefsnätverk, intervjuer med tjänstemän på Skolverket, intervjuer med Utbildningsdepartementet, samt Skolverkets dokumentation av sitt arbete.

³⁰ Metoden och urvalet beskrivs mer utförligt i Bilaga 2.

1.4.5 Vi har analyserat förutsättningarna för effekter på likvärdighet och kunskapsutveckling

Enligt uppdraget ska vi analysera om och hur statsbidraget har ökat likvärdigheten när det gäller kvalitet i utbildningen, tillgång till utbildning eller skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar samt om och hur förutsättningarna för ökad kunskapsutveckling har stärkts.

I vår utvärdering fokuserar vi på de tidiga leden i effektkedjan för att på olika sätt analysera förutsättningarna för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling (se figur 1). Däremot bedömer vi att bidraget har funnits för kort tid för att det ska vara möjligt att mäta effekter på skolresultaten. Det finns inte heller några metoder för att isolera effekterna av bidraget från alla andra faktorer som påverkar skolresultaten.

I analysen har vi utgått från flera olika datamaterial. Vår analys av huvudmännens processer ger svar på frågor om huvudmännens kapacitet att analysera behov och utforma insatser som svarar mot behoven. Vi kan inte bedöma om huvudmännen har genomfört rätt insatser, men om huvudmännens processer fungerar på ett bra sätt är också förutsättningarna för att uppfylla bidragets mål bättre.

Vi har använt kartläggningen av huvudmännens planer för att undersöka vilka aspekter av likvärdighet som huvudmännen vill främja genom sina insatser. Analysen ger en fingervisning om på vilka sätt bidraget kan komma att stärka likvärdigheten. Bidraget ska kompensera för elevernas skilda socioekonomiska förutsättningar och därför analyserar vi särskilt om detta mål har fått genomslag i huvudmännens verksamhet.

Vi har också analyserat vad som har hänt med den faktiska fördelningen av lärarresurser under den tid som bidraget har funnits. Det finns mycket forskning som stödjer att läraren är en av de viktigaste faktorerna för elevernas resultat. Om fördelningen av lärarresurser mellan olika skolenheter har blivit mer kompensatorisk ser vi det som en indikator på att förutsättningarna för likvärdighet och kunskapsutveckling har blivit bättre. Däremot är det inte möjligt att slå fast att det är just bidraget som har lett till att fördelningen av lärare har blivit mer kompensatorisk i dessa fall.

1.4.6 Vi har prioriterat ned frågor som rör kostnadsvillkoret

Vi berör i mindre utsträckning de frågor i uppdraget som rör hur villkoren för bidraget har påverkat huvudmännens egen resursfördelning inom och mellan verksamheter. Vi har uppfattat att dessa frågor gäller det tidigare villkoret i bidragsförordningen om att skolhuvudmän inte fick minska sina egna resurser till undervisning och elevhälsa i förskoleklass och grundskola för att vara berättigade till bidraget. Eftersom det huvudsakliga motivet till uppdragsfrågorna är borta har vi prioriterat ned frågorna i vår utvärdering.

Det finns också metodologiska skäl till denna prioritering. Av vår intervjuundersökning framgick att huvudmännen under 2019 bedömde att villkoret skulle kunna komma att påverka både fördelningen av resurser mellan skolformer och verksamheter samt viljan att söka bidraget. Men de stora konsekvenserna såg huvudmännen först på något års sikt. Nu när villkoret är borta skulle en möjlig effekt i stället kunna bli att huvudmän väljer att flytta resurser från grundskolan till andra skolformer eller verksamhetsområden, exempelvis förskolan, äldreomsorgen eller socialtjänsten. Men beslutet att ta bort villkoret kom så sent på året 2019 att det rimligen inte har påverkat huvudmännens budget för 2020 i någon större utsträckning. Det saknas därmed förutsättningar att analysera hur olika villkor påverkar huvudmännens resursfördelning.

1.4.7 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av Per Helldahl, Matilda Loborg, Lina Nyberg (projektledare) och Sanna Rehn. Projektgruppen har haft stöd av en intern referensgrupp med såväl metodologisk kompetens som kompetens inom utbildningsområdet och om statens styrning av kommunerna. När det gäller frågorna om kommuners prioriteringar har vi haft stöd av Pierre Donatella vid Göteborgs universitet. Skolverket har faktagranskat delar av ett utkast till rapporten.

1.5 Läsanvisning

- I kapitel 2 redovisar vi våra huvudsakliga slutsatser om hur väl bidragets mål har uppfyllts och om bidragets konstruktion.
- I kapitel 3 analyserar vi utnyttjandet av bidraget och bidragets kompensatoriska effekt på huvudmannanivån.
- I kapitel 4 analyserar vi huvudmännens fördelning och användning av bidraget.
- I kapitel 5 analyserar vi huvudmännens processer för att hantera bidraget.
- I kapitel 6 analyserar vi Skolverkets arbete med bidraget.

2 Statskontorets övergripande slutsatser om likvärdighetsbidragets måluppfyllelse och konstruktion

Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i skolan. Bakgrunden till bidraget är att skillnaderna i skolresultat mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund har ökat. För att underlätta för skolhuvudmännen att använda bidraget har det fått en lite annorlunda konstruktion jämfört med många andra statsbidrag. Bidragsbeloppet är viktat utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar, men huvudmännen får själv välja vilka specifika insatser de vill använda bidraget till utifrån sina lokala behov.

I Statskontorets uppdrag har det ingått att analysera vad likvärdighetsbidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen, hur huvudmännen har fördelat och använt bidraget, hur bidraget har påverkat likvärdighet och kunskapsutveckling och hur Skolverket har hanterat bidraget.

Vår huvudsakliga slutsats är att likvärdighetsbidraget i stort sett fungerar i enlighet med regeringens intentioner. Huvudmännen söker och använder bidraget till att utforma insatser som syftar till att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar. På så sätt finns det förutsättningar för att bidragets mål ska uppfyllas.

Graden av måluppfyllelse kommer sannolikt att variera mellan olika huvudmän, eftersom huvudmännens förmåga att analysera sina behov och utforma effektiva insatser varierar. Vi bedömer trots det att likvärdighetsbidragets möjligheter till lokala anpassningar ger ett effektivare stöd till skolhuvudmännen än alternativet att staten genom detaljstyrda bidrag utformar en lösning som ska passa alla.

Samtidigt ser vi att bidragets konstruktion med en mycket bred målgrupp och brett användningsområde medfört att bidraget till viss del har fått karaktären av ett allmänt kvalitetshöjande bidrag, snarare än ett bidrag som mer specifikt kompenserar för elevers skilda socioekonomiska förutsättningar. Om regeringen vill att bidraget ska ha en tydligare inriktning mot socioekonomiskt kompenserande insatser behöver det framgå i utformningen och styrningen av bidraget.

Vi ser också att om regeringen vill fortsätta att utveckla större och bredare bidrag kan det kräva att staten också utvecklar nya sätt att stödja och kontrollera huvudmännen. Det innebär bland annat att Skolverket kan behöva utveckla sitt sätt att arbeta.

I detta kapitel sammanfattar vi vad vår utvärdering har visat om vilka förutsättningar som finns för att bidraget ska nå sitt mål och vilken betydelse bidragets konstruktion har haft. Vi lyfter också vilka hinder och risker för måluppfyllelse som vi ser. I analysen av bidraget har vi utgått från vår tolkning av bidragets tänkta effektkedja som bygger på att skolhuvudmän med behov av stöd söker och använder bidraget utifrån lokala behov för att utforma insatser som skapar likvärdiga förutsättningar för alla elever att utveckla sina kunskaper. Vi börjar i slutet av effektkedjan med vad vi vet om bidragets måluppfyllelse för att sedan fördjupa oss i huvudmännens hantering av bidraget och betydelsen av bidragets konstruktion.

2.1 Bidraget har nått huvudmän, skolor och elever med behov av stöd

Likvärdighetsbidraget innebär ett ökat statligt stöd till skolan, där de skolor som har de största behoven ska få mest. På så sätt ska bidraget stärka förutsättningarna för likvärdighet och kunskapsutveckling.

Utifrån vår kartläggning och analys bedömer vi att bidraget i stor utsträckning når de huvudmän och skolor som har störst behov, i enlighet med regeringens intentioner. Huvudmännen använder också bidraget i enlighet med den styrande förordningen och med utgångspunkt i en analys av den egna verksamhetens behov. Bidraget har därmed en potential att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling i en vid bemärkelse.

Däremot är träffsäkerheten inte lika god, om vi med likvärdighet i första hand menar skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas socioekonomiska förhållanden.

2.1.1 Kompensatorisk resursfördelning till en viss gräns

Det råder konsensus inom forskningen att resurser har betydelse för elevers resultat, särskilt för elever som har stora behov. En slutsats vi kan dra utifrån vår utredning är att både staten och huvudmännen har fördelat bidraget kompensatoriskt och satsat mer av bidraget på huvudmän, skolor och elevgrupper som har sämre förutsättningar. Därmed kan vi anta att bidraget har stärkt förutsättningarna för ökad likvärdighet och kunskapsutveckling.

Men vi kan också se att varken staten eller huvudmännen använder en strikt kompensatorisk fördelning. Tidigare studier har visat att de statliga bidragen till skolan är en viktig förklaring till att resursfördelningen har blivit mer kompensatorisk på nationell nivå. Likvärdighetsbidraget bidrar till att förstärka denna utveckling. Samtidigt innebär likvärdighetsbidragets konstruktion att bidraget går till alla huvudmän, oavsett behov. Även om huvudmän med stora behov får mer i bidrag, blir bidragets samlade kompensatoriska profil inte lika stark

som för exempelvis föregångaren jämlikhetsbidraget. Jämlikhetsbidraget var reserverat för de huvudmän som har de största socioekonomiska utmaningarna.

Kommuner är enligt skollagen skyldiga att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Men det finns inget i likvärdighetsbidragets regelverk som tvingar huvudmännen att fördela bidraget utifrån socioekonomiska principer. Det varierar också i vilken utsträckning huvudmännen har gjort en sådan fördelning. Vår kartläggning visar att det är mer sannolikt att en huvudman väljer att fördela bidraget mellan skolor efter socioekonomiska principer om det finns stora skillnader mellan huvudmannens skolor när det gäller elevernas socioekonomiska förhållanden. Men i vårt intervju-material kan vi också se att huvudmännen ibland brister i sin förmåga att analysera vilka kompensatoriska åtgärder som behövs och därmed också brister i sin förmåga att fördela bidraget kompensatoriskt.

2.1.2 Bidraget används för att stärka likvärdighet i vid bemärkelse

Likvärdighetsbidraget kan användas på många olika sätt. Förordningen för bidraget sätter inga begränsningar annat än att bidraget ska gå till utökade insatser för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklass, grundskola eller fritidshem. Skolhuvudmännen har på så sätt fått statens förtroende att utifrån sina egna bedömningar använda bidraget på det sätt de finner bäst för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling.

Vi kan utifrån våra studier inte se att denna tillitsbaserade bidragskonstruktion har medfört att huvudmännen använder bidraget felaktigt. Däremot så ser vi att det inom ramen för regelverket ryms en stor bredd av insatser, vilket i kombination med att regeringen har betonat att bidraget ska anpassas efter lokala förutsättningar har gett bidraget en bred träffbild.

Skolkommisionens och regeringens intention om att bidraget ska användas för att kompensera för skillnader i elevernas socioekonomiska förhållanden har delvis fått genomslag. Men våra intervjuer med skolhuvudmän och vår kartläggning av de insatser som huvudmännen har planerat för 2020 visar att huvudmännen också använder bidraget för att kompensera för andra typer av skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, exempelvis till följd av neuro-psykiatriska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa. Det förekommer också insatser som inte har någon uttalad kompensatorisk inriktning, utan som mer allmänt syftar till att höja och utjämna kvaliteten på undervisningen i skolor och klassrum. Däremot finns det endast få exempel på insatser som uppenbart ligger utanför bidragets syfte.

2.1.3 Personalförstärkningar för bättre undervisning och ökad trygghet

Utifrån vårt underlag bedömer vi att huvudmännen till den allra största delen använder bidraget till insatser som har potential att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling i vid bemärkelse. Däremot har vi inte haft möjlighet att utvärdera insatsernas effekter hos de olika huvudmännen.

Huvudmännen använder i stor utsträckning bidraget för att utöka och utveckla personalstyrkan. Bland annat är det vanligt med satsningar på att anställa eller på olika sätt kompetensutveckla lärare och på att förstärka elevhälsan. Det är insatser som ligger i linje med vad forskning och offentliga utredningar brukar lyfta fram som möjliga insatser för att stärka likvärdigheten.

Huvudmän vars elever har svårare socioekonomiska förutsättningar använder i större utsträckning än andra huvudmän bidraget till olika typer av stödpersonal som inte är lärare. Det skulle kunna bero på att det är svårt att locka lärare till utsatta skolor och att de därför anställer annan typ av personal. Men den bild som kommer fram i våra intervjuer tyder snarare på att huvudmännen anser att de både behöver avlasta lärarna och öka tryggheten och studieron, och att de därför väljer att anställa fler vuxna med olika uppgifter och kompetens. Satsningen på icke-pedagogisk personal kan samtidigt vara en förklaring till varför andelen personal med pedagogisk examen snarare minskar i utsatta skolor, trots att lärartätheten ökar.

Andra typer av insatser är gemensamma hos många huvudmän, oavsett elevernas socioekonomiska förutsättningar. Det handlar exempelvis om insatser riktade till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i form av särskilda undervisningsgrupper och anpassade klassrum. Att skapa likvärdiga förutsättningar för dessa elever är också en del av skolans kompensatoriska uppdrag. Men till skillnad från elevernas socioekonomiska förhållanden får skolor i regel inte extra medel för extra anpassningar och särskilt stöd så länge det inte rör sig om sådana extraordinära stödåtgärder som berättigar till tilläggsbelopp. De räknas istället som åtgärder inom ramen för den vanliga undervisningen och förväntas täckas av grundbeloppet. Det kan vara en anledning till att huvudmännen använder likvärdighetsbidraget för att bättre anpassa undervisningen till dessa elevers särskilda behov.

2.2 Mer resurseffektivt men också mer krävande för både huvudmän och staten

Likvärdighetsbidragets inriktning och utformning har mildrat flera av de nackdelar som vanligtvis följer med riktade statsbidrag, även om de inte har försvunnit helt. Samtidigt ställer bidragets frihetsgrader på många sätt högre krav på skolhuvudmännen än mer detaljstyrda bidrag. Bidragets konstruktion skapar också nya utmaningar för staten att säkerställa att bidraget går till rätt ändamål. Sammantaget

bedömer vi ändå att likvärdighetsbidragets utformning med stor möjlighet till lokala anpassningar stödjer en mer effektiv resursanvändning än bidrag som riktas till specifika insatser.

2.2.1 Bidragets konstruktion underlättar långsiktigt arbete

Det breda användningsområdet och den uttalade långsiktigheten i bidraget innebär att huvudmännen kan integrera arbetet med likvärdighetsbidraget i sitt ordinarie utvecklingsarbete, i stället för att behöva prioritera de insatser som för tillfället berättigar till statsbidrag. Vi bedömer att denna konstruktion skapar bättre förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande än mer detaljstyrda bidrag när det gäller den lokala skolutvecklingen.

Många skolhuvudmän har stort behov av resurser. Därför blir statsbidragen ofta styrande för verksamheten, även om den insats som berättigar till bidrag för stunden inte egentligen är det som den egna verksamheten har störst behov av. Eftersom bidrag kommer och går, ofta med kort varsel, blir resultatet en ryckig styrning där huvudmän hoppar mellan olika statliga satsningar.

Att hantera statsbidrag innebär alltid vissa planeringssvårigheter för skolhuvudmän. Men likvärdighetsbidragets konstruktion skapar enligt vår bedömning bättre planeringsförutsättningar än många andra bidrag. De huvudmän som vi har intervjuat är också eniga om att likvärdighetsbidraget är lättare att använda på ett effektivt sätt för att möta långsiktiga utmaningar i den egna verksamheten än mer detaljstyrda bidrag. Bland annat är det möjligt att använda bidraget för att helt eller delvis finansiera insatser som ingår i ett större utvecklingsarbete. Våra intervjuer och vår kartläggning av huvudmännens planerade insatser visar att huvudmännen ofta använder bidraget integrerat med andra insatser som en del av ett mer långsiktigt arbete.

2.2.2 Friheten att utforma insatser ställer högre krav på huvudmännen

Samtidigt som friheten underlättar för huvudmännen ställer den också högre krav på huvudmännens egen förmåga att analysera sina behov och utforma effektiva insatser. Det är i grunden samma krav som skollagen redan ställer på skolhuvudmännen att på ett systematiskt sätt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Men vår studie visar, i likhet med skolmyndigheternas tidigare granskningar, att huvudmännens kapacitet varierar när det gäller att göra den analys som krävs för att använda bidraget på ett effektivt sätt. Alla huvudmän har därmed inte samma kapacitet att utnyttja likvärdighetsbidraget.

Vi bedömer att de allra flesta av de huvudmän som vi har intervjuat och kartlagt har tillräcklig förmåga att analysera sina resultat och utvecklingsbehov för att de ska kunna dra nytta av bidraget. Huvudmännen ger tydliga beskrivningar av hur de har identifierat brister i sin verksamhet och hur insatserna är tänkta att åtgärda dem.

Vi har också sett exempel på att arbetet med bidraget har synliggjort brister som finns i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete och då bidragit till att förbättra det.

Men de brister och skillnader som finns mellan huvudmän innebär en risk för ineffektivt utnyttjande av bidraget. Flera utredningar har på senare tid pekat på att staten behöver utöka sitt stöd till skolhuvudmännen när det gäller bland annat analys av verksamhetens resultat. Vi ser att ett sådant stöd också kan möjliggöra ett mer effektivt utnyttjande av likvärdighetsbidraget.

2.2.3 Mindre administrativ börda men fortfarande planeringssvårigheter

Likvärdighetsbidragets konstruktion har på flera sätt minskat de utmaningar som är förknippade med riktade statsbidrag. Men problemen med administrativa kostnader och planeringssvårigheter finns ändå delvis kvar.

Likvärdighetsbidraget medför överlag inte mer administrativt arbete än andra bidrag. I och med att det så kallade kostnadsvillkoret togs bort från och med bidragsåret 2020 försvann också ett administrativt tungt moment, vilket har minskat bördan ytterligare. Men den samlade administrativa bördan för statsbidragen på skolområdet är fortfarande stor. Bördan är särskilt kännbar för huvudmän med mindre administrativ kapacitet.

Alla årliga bidrag skapar planeringssvårigheter för skolhuvudmännen. Likvärdighetsbidraget är förhållandevis stort och intentionen är att det ska ligga kvar under överskådlig tid. Det underlättar huvudmännens planering. Samtidigt innebär bidragets storlek att ett eventuellt återkrav riskerar att bli kännbart. Regelverkets öppna formuleringar om bidragets syfte skapar också ett tolkningsutrymme som huvudmännen har behövt hantera. Av våra intervjuer har det framgått att huvudmän i vissa fall har varit osäkra på hur bidraget får användas och också har haft svårt att få tydliga svar från Skolverket. Det har försvårat planeringen.

2.2.4 Utmaning att utforma effektiv kontroll

Likvärdighetsbidraget omfattar sex miljarder kronor. Det finns ett uppenbart och legitimt intresse från bidragsgivaren av att säkerställa att bidraget går till det bidraget är avsett för och inte till något annat. Men vår utredning visar att det har varit svårt för Skolverket att utforma och genomföra kontroller som stödjer en korrekt användning av bidraget utan att samtidigt bidra till en omfattande administration för både skolhuvudmännen och Skolverket. Svårigheterna beror delvis på förordningens utformning, men vi bedömer också att Skolverket i vissa fall hade kunnat agera mer proaktivt för att förbättra förutsättningarna för kontroll.

Efterhandskontrollen av kostnadsvillkoret har varit administrativt krävande för både Skolverket och skolhuvudmännen. Skolverket var initialt tvungna att utveckla

ny kompetens för att kunna genomföra kontrollen eftersom de inte var vana att granska skolhuvudmäns ekonomi på det sätt som kontrollen krävde. Skolhuvudmännen var i sin tur tvungna att redovisa kostnader för flera år bakåt i tiden på ett sätt som inte stämde överens med den egna redovisningen. Men samtidigt som kontrollen har varit krävande är vår bedömning att den i liten utsträckning har främjat en mer ändamålsenlig användning av bidraget. Det beror i stor utsträckning på att villkoret i sig var utformat på ett sätt som skapade oförutsägbara och delvis orättvisa förutsättningar för huvudmännen.

Den förhandskontroll av huvudmännens planer som Skolverket har genomfört har enligt vår bedömning inte varit särskilt betungande skolhuvudmännen, men den har tagit mycket tid i anspråk för Skolverket. Samtidigt är vår bild att den inte nämnvärt har påverkat huvudmännens arbete. En anledning till det är att förordningen innehåller få skarpa bestämmelser om hur bidraget får användas. Skolverket har därmed litet stöd för granskning och överprövning av huvudmännens användning av bidraget. En annan anledning är att Skolverket valt att inte ställa några särskilda krav på vad skolhuvudmännens planer ska innehålla, i linje med myndighetens tolkning att det är huvudmännen som väljer insatser och ansvarar för att de följer förordningens bestämmelser. Det innebär myndigheten har behövt lägga ned mycket tid på att begära in kompletterande information från skolhuvudmännen.

Vår bedömning är att en granskning av huvudmännens insatsplaner kan vara ett instrument för att korrigera de huvudmän som inte har förstått hur bidraget ska och får användas. Men för att en sådan kontroll ska bli effektiv behöver Skolverket tydligare efterfråga vissa centrala uppgifter i planerna, något som myndigheten också planerar att göra inför bidragsåret 2021. Men vi bedömer också att när det gäller möjligheterna att upptäcka eventuellt medvetet felaktig användning behöver Skolverket använda andra metoder.

2.2.5 Mycket pengar ökar kraven på uppföljning och utvärdering

Det pågår många olika insatser för att på olika sätt stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen ute hos huvudmännen. Men i dagsläget följer varken Skolverket eller någon annan upp vilka insatser som huvudmännen genomför och vilka effekterna blir.

Skolverket hade under 2019 ett uppdrag att utvärdera statsbidragsförordningen, men har inte fått något specifikt uppdrag att utvärdera effekterna av bidraget. Däremot har Skolverket enligt sin instruktion ett allmänt uppdrag att utvärdera de statsbidrag som myndigheten administrerar.

Eftersom likvärdighetsbidraget både är stort och delvis konstruerat på ett nytt sätt kan det enligt Statskontoret motivera att Skolverket utnyttjar sitt utvärderingsmandat för att följa upp de aspekter av bidraget som myndigheten uppfattar som relevanta för att öka kunskapen om bidraget och måluppfyllelsen.

2.2.6 Skolverket behöver använda sin samlade verktygslåda

Likvärdighetsbidraget har än så länge i första hand varit en angelägenhet för Skolverkets handläggande avdelning som en del av myndighetens uppdrag att administrera statsbidrag. Samtidigt har bidraget beröringspunkter med flera andra delar av myndighetens uppdrag, såsom att främja likvärdigheten i skolan och bidra till skolutveckling.

I vår analys av bidraget har vi sett att huvudmännens hantering av bidraget hänger nära ihop med frågor om skolutveckling och kvalitetsarbete. Vi har också sett att det finns en efterfrågan på mer kunskap om olika insatserns effekter. Skolverket har själva identifierat ett behov av att öka samverkan mellan avdelningarna för handläggning, analys och utvärdering och skolutveckling när det gäller hanteringen av bidraget. Vi bedömer att ett ökat kunskapsutbyte mellan Skolverkets olika avdelningar kan främja en mer ändamålshantering av bidraget och därmed också stärka myndighetens arbete med att främja likvärdighet i skolan.

2.3 Bidraget har sina risker och begränsningar

Likvärdighetsbidraget fungerar i flera avseenden på det sätt som regeringen har avsett, men bidraget har också sina begränsningar. Konstruktionen med ett mycket brett användningsområde och stor lokal frihet underlättar för huvudmännen, men kan vara svår att förena med en tydlig nationell målsättning. Det finns också gränser för vilka förväntningar man kan ha på ett riktat statsbidrag när det gäller att lösa de problem med bristande likvärdighet som finns i skolan.

2.3.1 Brett användningsområde kan urvattna syftet

Regeringen lanserade likvärdighetsbidraget som ett sätt att motverka den bristande likvärdigheten mellan elever med olika socioekonomiska förutsättningar. Ett annat uttalat syfte med konstruktionen var att ge möjligheter till huvudmännen att utforma insatser utifrån sina lokala behov.

Vår utredning visar att det är svårt att förena en tydlig nationell inriktning mot socioekonomisk kompensation med ett brett användningsområde och principen att bidraget ska anpassas till lokala behov och prioriteringar. Variationen i huvudmännens val av insatser och fördelningsprinciper är ett tydligt tecken på det. Det är samtidigt en variation som kommer sig av att statsbidragsförordningen är så öppet formulerad.

Utformning av förordningen tyder på att regeringen har ett vidare syfte med bidraget än socioekonomisk kompenserande insatser. Men om regeringen vill att bidraget i högre grad ska vara reserverat för skolor med sämre socioekonomiska förutsättningar behöver den tydliggöra det. Regeringen kan exempelvis tydligare rikta bidraget till huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar eller styra vad bidraget ska användas till.

2.3.2 Likvärdighetsbidraget utgör ett relativt litet och sårbart tillskott till skolans finansiering

Likvärdighetsbidraget är ett stort statsbidrag. Men det utgör ändå bara en mycket liten del av de totala kostnaderna för grundskolan – endast ett fåtal procent. Det går därmed inte att förvänta sig att bidraget ska kunna lösa alla skolans likvärdighetsproblem, ens om det helt koncentrerades till de skolor där behoven är störst.

Det finns också en risk för att bidraget urholkas med tiden. Likvärdighetsbidraget ska gå till nya eller utökade insatser, men om bidraget fortsätter att betalas ut under en lång tid kommer det att uppstå frågor om hur länge insatser kan betraktas som nya eller utökade. Bidraget kan efter hand komma att betraktas som en del av skolans ordinarie finansiering och förlora sin karaktär av utvecklingsbidrag. Bidraget riskerar också att leda till att kommunerna minskar sin egen finansiering. Tidigare studier har till exempel visat att det finns tecken på att kommunernas egna kostnader vid vissa tillfällen har minskat när de statliga resurserna till skolan har ökat.³¹ Det skulle i så fall kunna försvaga bidragets effekt, eftersom skolans samlade resurser blir mindre.

2.3.3 Bidraget löser inte problem med kompetensbrist och segregation

En faktor som påverkar likvärdigheten i skolan och som bidraget har begränsade möjligheter att rå på är bristen på utbildad personal. Även om huvudmännen genom bidraget får mer resurser att anställa lärare och andra eftersökta personalgrupper, konkurrerar de om ett begränsat antal personer. Studier har visat att det råder en pedagogisk segregation inom skolan, där de mest kompetenta lärarna i högre grad återfinns på skolor vars elever har en gynnsam socioekonomisk bakgrund. Detta problem är svårt att avhjälpa, och vi ser få tecken på att bidraget har använts till att styra de mest kompetenta lärarna till de skolor som har störst behov.

Ytterligare en sådan faktor är den höga omsättningen på personal inom skolan, i synnerhet på rektors- och huvudmannanivån. Rektorns ledarskap spelar en central roll för en skolas utveckling, och bristande ledarskap eller kontinuitet skapar sämre förutsättningar för ett långsiktigt utvecklingsarbete mot likvärdighet. De huvudmän som vi har intervjuat beskriver att det ofta är särskilt stor omsättning av rektorer på skolor med stora utmaningar. Dessa skolor riskerar därför att ha svårare att skapa likvärdiga förutsättningar för sina elever trots att de får ta del av likvärdighetsbidraget.

Likvärdighetsbidraget har också svårt att råda bot på den skolsegregation som är en orsak till de brister i likvärdighet som finns i skolan. Utredningen *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) visar att elever på flera sätt gynnas av en mer allsidig

³¹ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 455

elevsammansättning, men att skolan har begränsade möjligheter att åstadkomma detta. Skolans verktygslåda förändras inte i sig av att få mer resurser.

Skolor med mycket svåra socioekonomiska utmaningar behöver dessutom ofta ta ett ansvar som sträcker sig längre än till barnens utbildning i klassrummet, för att väga upp för de stora skillnader i stöd som finns hemifrån. Men skolan kan inte ensam rå på de samhällsproblem som barnen möter. Likvärdighetsbidraget är ett steg mot likvärdighet, men kan inte ensamt leda till verkligt likvärdiga förutsättningar till kunskapsutveckling.

3 Bidraget når ut till huvudmän med behov

I Statskontorets uppdrag ingår det att analysera vad bidragets konstruktion har inneburit för huvudmännen avseende socioekonomisk fördelning. Vi ska också analysera om och hur statsbidraget har ökat likvärdigheten avseende skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar.

Bidragets effektkedja bygger på att huvudmännen ansöker om likvärdighetsbidraget och använder det i verksamheten. Först i kapitlet analyserar vi därför i vilken grad huvudmännen har sökt och utnyttjat bidraget. Bidraget har en kompensatorisk inriktning och därför lägger vi särskilt fokus på att analysera om bidraget nått ut till de huvudmän som har störst behov. Därefter analyserar vi hur bidraget genom sin fördelningsmodell leder till en resursförstärkning för huvudmän med svåra socioekonomiska förutsättningar, i relation till huvudmännens samlade kostnader för grundskola och förskoleklass.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- En stor andel av huvudmännen söker bidraget. Bidraget har även en hög träffsäkerhet när det gäller att nå ut till huvudmän med socioekonomiska utmaningar.
- Bidraget utgör ett större tillskott för kommuner med större socioekonomiska utmaningar jämfört med andra kommuner. Därmed har bidraget gjort att resursfördelningen till skolan på en övergripande nivå speglar behoven i något större utsträckning.
- Likvärdighetsbidragets fördelningsprofil är inte fullt kompensatorisk. Det följer av att bidraget ger samtliga huvudmän en bidragsram, oavsett de socioekonomiska förutsättningarna. På så vis förstärker bidraget mer allmänt resurserna till skolan.

Analysen bygger på bidragsstatistik från Skolverket och från databasen Kolada som samlar resultat och nyckeltal från kommuner och regioner.

3.1 Likvärdighetsbidraget har en god spridning och når ut till huvudmän med behov

De allra flesta huvudmän som är berättigade till att söka likvärdighetsbidraget gör också det. Antalet huvudmän som söker bidraget har ökat med tiden och under bidragsåret 2020 har ungefär 9 av 10 huvudmän sökt bidraget. Den grupp som inte har sökt består nästan enbart av små enskilda huvudmän. Bidraget når även i stor utsträckning huvudmän med svåra socioekonomiska utmaningar.

3.1.1 Många huvudmän tar del av bidraget

I stort sett alla huvudmän med förskoleklass och grundskola tilldelas en bidragsram. Undantaget är de huvudmän som saknar tillstånd eller som inte lämnat in relevant statistik till SCB. Drygt 866 huvudmän har tilldelats en bidragsram och varit berättigade att ta del av likvärdighetsbidraget under de år som bidraget har funnits. De allra flesta av dessa har valt att söka likvärdighetsbidraget.

Under bidragsåret 2018 sökte alla kommuner utom två och därefter sökte samtliga kommunala huvudmän bidraget 2019 och 2020. Enskilda huvudmän har i något mindre utsträckning sökt statsbidraget, men andelen som har sökt har ökat med tiden. I Statskontorets lägesrapport konstaterade vi att andelen enskilda huvudmän som söker bidraget har ökat från drygt 64 procent 2018 till drygt 84 procent 2020. Det är framför allt mindre enskilda huvudmän som har avstått från att söka. Att allt fler huvudmän tar del av likvärdighetsbidraget ökar bidragets potentiella effekt. Bidragets höga söktryck innebär att nästan alla medel har delats ut under alla tre år som bidraget har funnits.³²

I lägesrapporten konstaterade vi att likvärdighetsbidraget har en hög nyttjandegrad jämfört med andra bidrag på skolområdet. Bidragets storlek, angelägna syfte och breda användningsområde är några förklaringar till detta.³³ Föregångaren till likvärdighetsbidraget, statsbidraget för ökad jämlikhet, nyttjades också i hög utsträckning bland de huvudmän som hade rätt till bidraget.³⁴ Det vittnar om att huvudmännen behöver mer resurser för att främja likvärdighet och kunskapsutveckling.

3.1.2 Bidraget utnyttjas mest av huvudmän med störst behov

Alla huvudmän med förskoleklass eller grundskola som uppfyller de grundläggande villkoren kan ta del av bidraget. Bidraget är samtidigt utformat för att huvudmän med svåra socioekonomiska utmaningar ska få ett större tillskott än huvudmän med mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar. Ju större dessa utmaningar är, desto större bidrag per elev får respektive huvudman.

Det är viktigt att bidraget når ut till huvudmän med svåra socioekonomiska utmaningar för att bidraget ska leda till en kompensatorisk resursfördelning. Regeringen tog till exempel bort kostnadsvillkoret för att minimera risken att huvudmän med stora behov avstår från att söka bidraget.

I lägesrapporten konstaterade vi att den fjärdedel av huvudmännen som har störst socioekonomiska utmaningar även söker bidraget i hög utsträckning och att

³² Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget. En lägesrapport*, s. 37.

³³ Ibid.

³⁴ Skolverket (2019) *Utvärdering av statsbidrag för ökad jämlikhet. En lägesrapport*.

andelen sökande är högre i denna grupp än den är för övriga huvudmän.³⁵ Med tanke på bidragets syfte är det positivt att likvärdighetsbidraget når ut till huvudmännen med störst behov och inte bara till en stor andel av de bidragsberättigade huvudmännen.

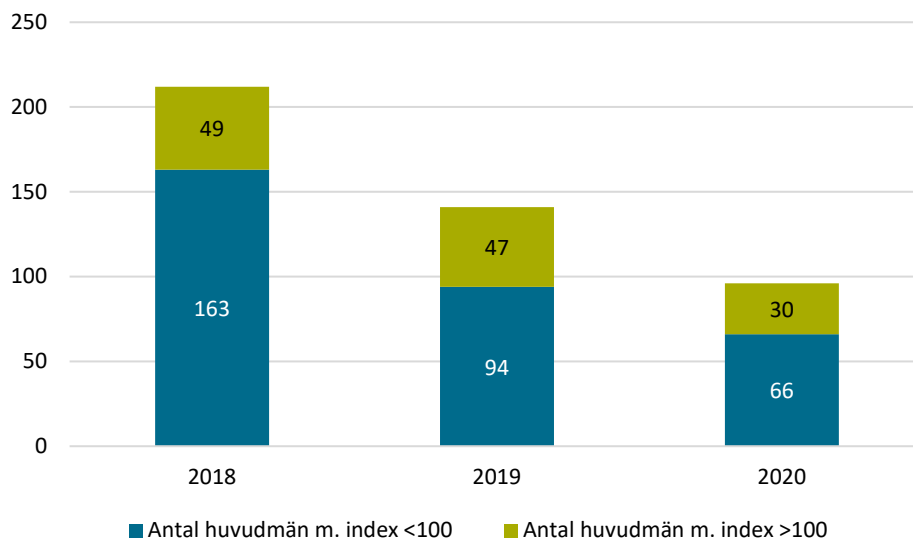
Bidraget når ut till i stort sett alla huvudmän med behov

Bland de huvudmän som avstår från att söka finns det få huvudmän med relativt stora socioekonomiska utmaningar. Drygt 19 huvudmän med svåra socioekonomiska utmaningar har aldrig tagit del av bidraget under något år.

Vi har närmare undersökt gruppen av huvudmän som inte har sökt bidraget under något av de tre bidragsåren. Huvudmän med ett indexvärde över 100 indikerar en högre förväntad andel elever som inte blir behöriga till gymnasiet jämfört med rikssnittet och tillhör därmed en grupp som bidraget i högre utsträckning ska kompensera. Huvudmän med indexvärde under 100 har en lägre förväntad andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet och tillhör därför en grupp som bidraget i mindre utsträckning avser att kompensera. Vår sammanställning visar att huvudmän med indexvärde mindre än 100 i mycket högre utsträckning avstår från att söka bidraget än huvudmännen med svåra socioekonomiska förutsättningar (figur 2).

³⁵ Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget. En lägesrapport*, s. 43.

Figur 2. Antal huvudmän med index <100 respektive antal huvudmän med index >100 som inte rekviderat bidraget 2018, 2019 och 2020.



Kommentar: Det saknas uppgifter om indexvärdet för 6 huvudmän som inte har rekviderat bidraget för bidragsåret 2018, därför har vi använt indexvärdet från 2019 för dessa huvudmän i vår sammanställning. Vi har tagit bort en huvudman i sammanställningen för bidragsåret 2018 eftersom huvudmannen inte har något indexvärde för vare sig 2018 eller 2019.

Källa: Skolverket (uppgifter om likvärdighetsbidraget).

Under bidragsåret 2020 har antalet som inte söker bidraget minskat till totalt 96 huvudmän, varav 30 huvudmän har ett indexvärde över 100. Av dessa 30 huvudmän har 19 aldrig tagit del av likvärdighetsbidraget. Utifrån syftet med bidraget är det problematiskt att inte alla huvudmän med stora behov tar del av bidraget. Men dessa huvudmän är relativt små, och därför är det ändå förhållandevis få elever som drabbas – i genomsnitt 1 230 elever varje år.³⁶

Den vanligaste orsaken till att huvudmän inte söker bidraget är tids- eller personalbrist. Det visar en enkätundersökning som Skolverket genomförde 2018 och 2019. En annan orsak är brist på kunskap om bidraget.³⁷

3.1.3 Relativt få huvudmän har fått återkrav

Att så många använder likvärdighetsbidraget innebär att merparten av alla medel har betalats ut under bidragets första tre år. Men alla huvudmän som har blivit tilldelade bidraget har inte fått behålla det. Huvudmännen kan få återkrav av flera skäl. Huvudmän som inte använder hela sitt bidrag måste betala tillbaka det

³⁶ Statistik från Skolverket.

³⁷ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1*; Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2*.

outnyttjade beloppet. Huvudmän som inte redovisar hur de har använt bidraget till Skolverket får återkrav på hela beloppet. Under 2018 och 2019 fanns även kostnadsvillkoret, som innebar att de huvudmän som hade sänkt sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa fick betala tillbaka hela eller delar av bidraget.

Totalt fick 58 huvudmän återkrav för bidragsåret 2018, vilket utgör drygt 6 procent av det utbetalda beloppet. Bidragsåret 2019 fick 101 huvudmän återkrav, vilket utgör drygt 2 procent av det utbetalda beloppet.³⁸

Tabell 2. Sammanställning totala belopp återkrav för bidragsåret 2018 respektive 2019, miljoner kronor.

Bidragsår	2018	2019
Totalt utbetalat belopp	971,5	3 449
Totalt belopp om återkrav	57,89	71,31
<i>Varav återkrav på grund av outnyttjat bidrag eller utebliven redovisning</i>	<i>30,58</i>	<i>46,87</i>
<i>Varav återkrav på grund av kostnadsvillkoret</i>	<i>27,84</i>	<i>24,43</i>

Källa: Uppgifter från Skolverket.

En del huvudmän har inte använt alla medel eller skickat in sin redovisning

Antalet huvudmän som har fått återkrav på grund av att de inte har använt hela bidraget eller inte redovisat hur bidraget använts har varit relativt få under både 2018 och 2019.

Drygt tio huvudmän har varje år fått återkrav om att betala tillbaka hela bidragsbeloppet. I merparten av fallen har det berott på att huvudmännen inte skickat in sin redovisning till Skolverket. Det är endast fyra huvudmän totalt som har fått återkrav på hela beloppet på grund av att de inte har använt bidraget överhuvudtaget. Det är vanligare att huvudmän använder delar av bidraget och får betala tillbaka det belopp som de inte har använt.

Tabell 3. Sammanställning antal huvudmän med återkrav på hela eller delar av bidragsbeloppet på grund av att bidraget inte nyttjats eller på grund av utebliven redovisning.

	2018	2019
Antal huvudmän med återkrav på hela bidragsbeloppet	12	14
Antal huvudmän med återkrav på delar av bidragsbeloppet	32	37
Totalt antal huvudmän med återkrav	44	51

Källa: Uppgifter från Skolverket.

³⁸ Statistik från Skolverket.

Ett sextiototal huvudmän har behövt betala tillbaka medel efter att de har sänkt sina kostnader

Under bidragsåren 2018–2019 behövde huvudmännen förhålla sig till kostnadsvillkoret för att behålla bidraget. De som minskade sina kostnader kunde få återkrav om huvudmännen inte hade särskilda skäl till att kostnaderna minskat. Sammantaget har något fler än sextio huvudmän fått betala tillbaka medel på grund av att de har sänkt sina kostnader under antingen 2018 eller 2019. Bland dessa har mer än tjugo huvudmän betalat tillbaka hela sitt beviljade bidragsbelopp. Även om det är förhållandevis få huvudmän som blivit återbetalningsskyldiga på hela bidragsbeloppet på grund av kostnadsvillkoret, har det sannolikt fått stora konsekvenser för just dessa huvudmän.

I vår lägesrapport konstaterar vi att det har funnits en oro från till exempel SKR och bland de huvudmän som vi intervjuat 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. Vi kan inte se att huvudmän med svåra socio-ekonomiska utmaningar har haft svårare att hantera kostnadsvillkoret än huvudmän med mer gynnsamma förhållanden, varken under 2018 eller 2019.

Tabell 4. Sammanställning antal huvudmän med återkrav på hela eller delar av bidragsbeloppet på grund av kostnadsvillkoret 2018 respektive 2019.

	2018	2019
Antal huvudmän med återkrav på hela bidragsbeloppet	11	14
Antal huvudmän med återkrav på delar av bidragsbeloppet	2	33
<i>Totalt huvudmän med återkrav efter kostnadsvillkoret</i>	<i>13</i>	<i>47</i>

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Granskningen av kostnadsvillkoret har sett lite olika ut under de båda bidragsåren. Under 2018 fick huvudmännen själva uppge om de hade sänkt sina kostnader. Därefter krävde Skolverket en mer detaljerad redovisning av kostnaderna samt prövade om huvudmännen hade särskilda skäl för att minska sina kostnader. Av de 8 huvudmän som hade uppgett att de hade sänkt sina kostnader fick 7 återkrav: 6 kommuner och 1 enskild huvudman. Skolverket genomförde också stickprovskontroller av 24 huvudmän för att kontrollera om de uppfyllde kostnadsvillkoret. Det resulterade i att totalt 6 huvudmän fick återkrav efter kontroll av kostnadsvillkoret: 2 kommuner och 4 enskilda huvudmän.

För bidragsåret 2019 ändrade Skolverket sin kontroll av kostnadsvillkoret och begärde i stället in kostnadsredovisningar från samtliga huvudmän i samband med att de redovisade sina insatser. Bland huvudmännen redovisade 118 sänkta kostnader och gick vidare till granskning av särskilda skäl. Av dessa 118 huvudmän fattade Skolverket beslut om återkrav för 50 huvudmän. De tio största återkraven står 8 kommuner och 2 enskilda huvudmän för. Återstående 68 huvudmän fick bifall. Skolverket bedömde att dessa huvudmän antingen hade

särskilda skäl för att sänka sina kostnader, eller att deras reviderade kostnadsuppgifter inte längre visade på någon sänkning.

För tidigt att se konsekvenserna av att kostnadsvillkoret tagits bort

Regeringen valde att ta bort kostnadsvillkoret efter att ha fått kritik om att villkoret riskerade att försämra likvärdigheten eftersom det kunde få huvudmän med stora behov att avstå från att söka bidraget. Vi har inte sett något stöd i bidragsstatistiken att villkoret verkligen har hindrat huvudmän med socioekonomiskt utsatta elever från att söka och använda bidraget under 2018 och 2019. Däremot visar våra intervjuer att villkoret har skapat problem för en del huvudmän.³⁹

Statskontoret bedömer att det var rätt att ta bort villkoret såsom det var utformat, eftersom villkoret på sikt skulle kunna leda till att huvudmän inte söker bidraget. Villkorets konstruktion med en basnivå som huvudmännens kostnader jämfördes med skapade orättvisa förutsättningar eftersom huvudmän som historiskt sett har satsat lite på skolan hade lättare att klara villkoret. Huvudmännens kostnader skulle dessutom beräknas per elev vilket ledde till oförutsägbarhet. Det har varit särskilt bekymmersamt för huvudmän med stora variationer i elevantalet. Villkoret var inte heller långsiktigt hållbart eftersom den kommunala ekonomin har blivit allt kärvare.

En farhåga med att ta bort villkoret var att det skulle öppna för besparingar i skolan.⁴⁰ I vår lägesrapport såg vi att det fanns olika uppfattningar om kostnadsvillkoret beroende på var i organisationen som den intervjuade befinner sig. Tjänstemän och den politiska ledningen var ofta kritiska mot villkoret eftersom det hindrade kommunen från att fördela sina resurser mellan olika verksamheter utifrån lokala behov och prioriteringar. Rektorer och skolförvaltningen såg samtidigt fler fördelar med villkoret. De ansåg till exempel att kostnadsvillkoret tryggade skolans finansiering.

Det är för tidigt att kunna granska hur kostnadsvillkoret har påverkat kommunernas prioriteringar och eventuella omfördelning av medel mellan olika kommunala verksamheter. Däremot kan det vara en viktig parameter att följa upp på sikt. Tidigare studier visar tecken på att den kommunala finansieringen ibland har minskat samtidigt som de statliga resurserna till skolan har ökat. Utredningen om en likvärdig skola undersökte hur omfattningen av kommunal och statlig finansiering av grundskolan har varierat över tid. Enligt utredningen finns det tecken på att kommunernas egna kostnader har minskat när de statliga resurserna har ökat till skolan.⁴¹ Sambandet finns över tid i vissa fall, men inte alltid. Mönstret syntes till exempel i början av 2000-talet och dök upp igen i samband med att de

³⁹ Statskontoret (2020) *Utvärdering av likvärdighetsbidraget. En lägesrapport.* (2020:11).

⁴⁰ Se till exempel <https://www.lsr.se/opinion--debatt/pressmeddelanden/2019/2019-12-21-frikort-for-skolnedskarningar> (hämtad 2020-11-15).

⁴¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola*, s. 460–461.

statliga medlen till skolan ökade från och med 2014.⁴² Utredningen slår inte fast ett orsakssamband, men konstaterar att det kan vara en av flera möjliga förklaringar. Likvärdighetsbidraget är ett relativt stort bidrag och kommer uppgå till drygt 6 miljarder från och med 2021. Om den kommunala finansieringen anpassas efter likvärdighetsbidraget finns det en risk att bidraget används för att förstärka skolans resurser i allmänhet snarare än för att specifikt stärka likvärdigheten.

3.2 Likvärdighetsbidraget stärker den kompensatoriska fördelningen

Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka en kompensatorisk resursfördelning, där mer resurser går till huvudmän med större behov. Utredningen för en mer likvärdig skola pekar i sitt slutbetänkande på att statsbidragen leder till att resursfördelningen blir mer kompensatorisk bland huvudmän med större socioekonomiska behov.⁴³ Detta syns även i vår sammanställning som visar att den kompensatoriska fördelningen på huvudmannanivå får en skjuts av likvärdighetsbidraget.

3.2.1 Ett stort tillskott för huvudmän med stora utmaningar

För vissa huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar kan likvärdighetsbidraget utgöra ett stort tillskott i förhållande till övriga kostnader för grundskola och fritidshem. För huvudmän med små socioekonomiska utmaningar blir bidraget snarare ”grädde på moset”. Den kommun som fick störst tillskott genom likvärdighetsbidraget 2019 i förhållande till sina övriga kostnader för skolan (lokaler ej inräknat) var Högsby kommun. Bidraget innebar ett tillskott med nära 11 procent. Högsby har också näst högst socioekonomiskt index bland kommunerna 2019 efter Ljusnarsbergs kommun. Det minsta procentuella tillskottet fick Ockelbo kommun med drygt 1 procent.

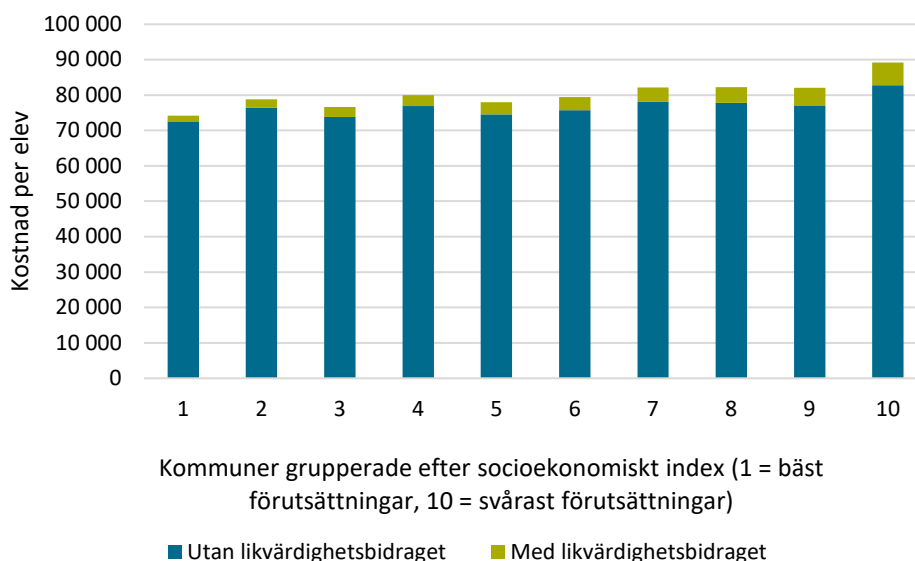
3.2.2 En mer kompensatorisk fördelning

Bidraget innebär genom sin fördelningsmodell ett större tillskott av medel till huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar än till huvudmän med mindre utmaningar. Figur 3 visar hur stort detta tillskott är i förhållande till kommunernas kostnader för grundskola och förskoleklass, bidragsåret 2019. Vi har valt bidragsåret 2019 därför att det inte finns någon statistik för 2020 än. Kommunerna är indelade efter socioekonomiskt index i tio lika stora grupper, där grupp 1 har de bästa socioekonomiska förutsättningarna och grupp 10 de svåraste socioekonomiska förutsättningarna.

⁴² Ibid, s. 455.

⁴³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola*.

Figur 3. Kommunernas kostnad för grundskola och förskoleklass, med respektive utan likvärdighetsbidraget. Fördelade efter socioekonomiskt index. 2019.



Kommentar: Kostnaderna avser elever i kommunernas egna skolor. Kostnaderna omfattar kategorierna Undervisning samt Övriga kostnader i Kolada. I Övriga kostnader ingår bland annat kostnader för barn- och ungdomsförvaltningen eller motsvarande, lönekostnader för icke undervisande personal och kompetensutveckling. Lokalkostnader ingår ej. I diagrammet är det bara likvärdighetsbidraget som har markerats. Övriga bidrag ingår i kategorin "Utan likvärdighetsbidraget".

Källa: Kolada (uppgifter om kostnader), Skolverket (uppgifter om likvärdighetsbidraget).

När vi räknar in likvärdighetsbidraget blir den kompensatoriska fördelningen tydligare. Utom bidraget har kommunerna med svårast förutsättningar (grupp 10) 14 procent högre kostnader för skolan jämfört med kommunerna med bäst förutsättningar (grupp 1). Räknar vi däremot in bidraget ökar resurserna än mer och kommunerna med svårast förutsättningar har 20 procent högre kostnader för skolan.

Kommuner som inte har de allra svåraste förutsättningarna men ändå påtagliga utmaningar (grupp 6–9) ökar också sina resurser jämfört med kommuner med bättre förutsättningar (grupp 2–5). Men här är skillnaden mindre än mellan kommunerna med sämst respektive bäst förutsättningar. Sammantaget visar vår sammanställning att likvärdighetsbidraget bidrar till att resurserna i socioekonomiskt svaga kommuner växer mer än vad de gör i socioekonomiskt starkare kommuner.

3.2.3 Bidraget har gjort att resurserna speglar behoven i högre grad

Likvärdighetsbidraget syftar till att stärka en kompensatorisk resursfördelning, där mer resurser går till huvudmän med större behov. Vår översiktliga genomgång i föregående avsnitt visar att likvärdighetsbidraget bidrar till att resursfördelningen på huvudmannanivå blir något mer kompensatorisk än vad fallet annars skulle ha varit. Detta får stöd av den analys som utredningen *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) gjorde över kommunernas kostnader för grundskolan. De drar slutsatsen att fördelningen är kompensatorisk, det vill säga att huvudmän med större socioekonomiska behov lägger mer resurser på skolan, men endast om man räknar in statsbidragen (däribland likvärdighetsbidraget) bland kommunernas kostnader. Det är alltså statsbidragen som gör att resursfördelningen är kompensatorisk på huvudmannanivå.⁴⁴ Denna kompensatoriska fördelning förstärks ytterligare av likvärdighetsbidraget.

Vi illustrerar bidragets kompensatoriska effekt för bidragsåret 2019 eftersom kommunernas kostnader för 2020 inte finns tillgängligt än. Men den kompensatoriska effekten kan förväntas vara något större under bidragsåret 2020, eftersom bidragsramarna är större. Bidragets fulla kompensatoriska effekt ser vi troligen först när bidraget är fullt uppbyggt, det vill säga under 2021.

3.2.4 Likvärdighetsbidraget har en bredare ansats än statsbidraget för ökad jämlikhet

Genom bidraget har fördelningen av resurser till skolan på huvudmannanivå blivit något mer kompensatorisk. Men det är inte någon dramatisk förändring. En förklaring är bidragets fördelningsprofil som inte är lika stark som exempelvis fördelningsprofilen för föregångaren jämlikhetsbidraget.

Alla skolhuvudmän med förskoleklass eller grundskola, oavsett behov, har möjlighet att ta del av likvärdighetsbidraget. Statsbidraget för ökad jämlikhet var däremot begränsat till de 50 procent av skolhuvudmännen som hade de svåraste socioekonomiska förutsättningarna. Den fördelningsprofilen var mer kompensatorisk, eftersom medlen i högre utsträckning styrdes till verksamheter med de största utmaningarna. Likvärdighetsbidraget når däremot ut brett eftersom alla skolhuvudmän med grundskola eller förskoleklass kan få bidraget. Om likvärdighetsbidraget i stället skulle vara begränsat som statsbidraget för ökad jämlikhet, skulle drygt 400 huvudmän inte ha fått något bidrag.⁴⁵ Likvärdighetsbidragets fördelningsprofil skapar därmed möjligheter till en mer allmän höjning av nivån på resurserna, snarare än att bara huvudmän med störst behov får del av bidraget. Samtidigt innebär det att bidragets kompensatoriska fördelningsprofil blir svagare.

⁴⁴ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 464f.

⁴⁵ Bidragsåret 2020 uppgick antalet bidragsberättigade huvudmän till 866 stycken.

4 Bidraget går till utsatta skolor – men också till andra behov

I Statskontorets uppdrag ingår det att analysera hur bidraget har påverkat huvudmännens verksamhet och fördelningen av medel mellan olika delar av verksamheten. Vi ska också följa upp vilka insatser som huvudmännen har genomfört till följd av bidraget.

I det här kapitlet analyserar vi hur huvudmännen fördelar och använder bidraget. I analysen tar vi avstamp i bidragets effektkedja som vi tecknade i kapitel 1. Effektkedjan bygger på att huvudmännen fördelar bidraget utifrån elevernas behov och utformar relevanta insatser för att stärka likvärdigheten lokalt.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- En stor del av huvudmännen prioriterar de skolor som har elever med en svårare socioekonomisk bakgrund. Genomslaget för socioekonomisk fördelning är tydligast hos de huvudmän som har en skolsegregation. Det talar för att bidraget når fram till elever med svårare socioekonomiska förutsättningar. Men bidragets träffsäkerhet när det gäller att främja en mer kompensatorisk resursfördelning är inte perfekt.
- Det är även vanligt att huvudmännen fördelar bidraget efter andra, lokalt identifierade behov som inte utgår från elevernas socioekonomiska förutsättningar. Sett till bidragets bredare syfte att mer allmänt stärka likvärdighet och kunskapsutveckling är träffsäkerheten ändå god.
- Till största delen använder huvudmännen bidraget till sådana former av insatser som har en potential att stärka likvärdigheten, givet att de är anpassade till förutsättningar och behov på den aktuella skolan. Det handlar bland annat om insatser som ska stärka undervisningen samt insatser som ska öka tryggheten och den sociala omsorgen om eleverna.
- I vissa fall är insatsernas koppling till målet om stärkt likvärdighet svår att spåra. Insatserna fokuserar då mer på att i allmänhet förbättra förutsättningarna för kunskapsutveckling, till exempel genom satsningar på digitalisering eller ett stärkt systematiskt kvalitetsarbete. Givet det breda användningsområdet ligger även detta inom ramen för bidragets syfte, men mer elevnära satsningar kan teoretiskt väntas ha snabbare effekt än satsningar på exempelvis systematiskt kvalitetsarbete.
- Det förekommer även att huvudmännen planerar att använda bidraget till insatser som ligger utanför bidragets syfte, men det är ovanligt.

Analysen bygger på ett urval av de planer för bidraget som huvudmännen skickade in till Skolverket 2020.⁴⁶ I planerna beskriver huvudmännen hur de avser att använda bidraget och hur de planerade insatserna ska stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. Anledningen till detta metodval är att en enkätundersökning riktad till huvudmännen inte var möjlig att genomföra på grund av kommunernas arbetsbelastning under covid-19-pandemin. En risk med att använda planerna som material är att det handlar om planer och inte om faktiskt genomförda insatser. Men våra intervjuer har bekräftat bedömningen att planerna ger en god bild av vad huvudmännen faktiskt använt bidraget till.

Vi analyserar inledningsvis i kapitlet hur huvudmännen fördelar bidraget mellan olika skolor och elevgrupper och vilka behov i verksamheten som de prioriterat. Vi lägger särskilt fokus på om det kompensatoriska syftet med bidraget har fått genomslag, det vill säga om huvudmännen har fördelat mer resurser till skolor där eleverna har svårare socioekonomiska förutsättningar. Därefter går vi vidare till att analysera vilka insatser huvudmännen använder bidraget till. Vi använder oss av forskning och offentliga utredningar för att bedöma om de insatser som huvudmännen har valt kan förväntas gynna likvärdighet och kunskapsutveckling i huvudmännens skolor.

4.1 Många huvudmän fördelar till skolorna med störst behov

Många huvudmän planerar att fördela åtminstone delar av bidraget efter socioekonomiska principer, vilket innebär att en betydande del av bidraget går till de skolor hos varje huvudman där behoven är störst. Detta skapar förutsättningar för att bidraget kan förbättra likvärdigheten. De huvudmän där spridningen i socioekonomiskt index mellan skolorna är stor, fördelar bidraget efter socioekonomiska principer i högre grad än andra skolor. Det tyder på att de mest utsatta skolorna i stor utsträckning får del av bidraget.

Men det finns också huvudmän med stor socioekonomisk spridning som inte har fördelat bidraget socioekonomiskt. Det kan delvis bero på att den analytiska kapaciteten varierar hos huvudmännen, men också delvis på att de har prioriterat andra behov, till exempel elever i behov av särskilt stöd. Bidragets träffsäkerhet när det gäller att främja en mer kompensatorisk resursfördelning är därmed inte perfekt.

4.1.1 Många huvudmän fördelar åtminstone en del av bidraget efter socioekonomiska principer

Huvudmännen kan gå tillväga på olika sätt för att fördela bidraget så att det gynnar de elevgrupper som har störst behov. För det första kan de fördela bidraget till

⁴⁶ Metoden beskrivs mer utförligt i Bilaga 2.

skolorna utifrån ett socioekonomiskt index. Några huvudmän använder sig av Skolverkets index, medan andra använder det index för socioekonomisk fördelning som de tillämpar i sin ordinarie resursfördelningsmodell. För det andra kan de fördela bidraget direkt till vissa utvalda skolor som de bedömer har stora behov.

Bland de huvudmän i vårt urval som har mer än en skolenhet fördelar mer än hälften av huvudmännen någon del av bidraget utifrån socioekonomiska principer. Antingen använder huvudmannen då en fördelningsnyckel eller så fördelar huvudmannen ut bidraget till utvalda skolor med särskilt stora behov. Omkring en tredjedel av det samlade bidragsbeloppet hos huvudmännen med mer än en skolenhet fördelas efter socioekonomi.

Många huvudmän beslutar också om gemensamma satsningar riktade mot en viss elevgrupp, till exempel elever med annat modersmål än svenska, oberoende av skolenhet. Inkluderar vi dessa insatser blir huvudmännens satsningar på elever med mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund större. Det finns också satsningar på till exempel ökad närvaro som i praktiken kan ha en socioekonomisk profil, även om det inte är uttalat i planen. Men det är svårt att uppskatta hur stora de gemensamma satsningarna är på en övergripande nivå eftersom planerna inte alltid anger kostnaderna för dem.

4.1.2 Socioekonomisk fördelning används främst av huvudmännen med störst segregation

Spridningen i elevernas socioekonomiska förutsättningar mellan skolenheterna hos en huvudman har betydelse för hur huvudmannen väljer att fördela bidraget. Vissa huvudmän har stor spridning i sitt socioekonomiska index, alltså stora skillnader mellan skolorna när det gäller elevernas bakgrund. Då är det mer sannolikt att huvudmannen väljer att fördela bidraget efter socioekonomiska principer. Andra huvudmäns skolor har ungefär likartade förutsättningar, det vill säga att elevernas bakgrund är likartad. Då är det mindre sannolikt att huvudmannen fördelar bidraget socioekonomiskt.⁴⁷

Det är en viktig observation, eftersom det gör det mindre problematiskt att en del huvudmän inte fördelar bidraget till skolor utifrån socioekonomi. De huvudmän som har det största behovet av en socioekonomisk fördelning mellan skolor, använder sig i relativt hög grad också av en sådan. Det tyder i sin tur på att de mest utsatta skolorna i relativt hög utsträckning får del av bidraget.

Vi har tittat närmare på den grupp av huvudmän i vårt urval av planer som hade den största spridningen i socioekonomiskt index mellan skolorna. Majoriteten av

⁴⁷ Kommuner fördelar bidraget socioekonomiskt i högre grad än enskilda huvudmän. Men kommuner har också en högre grad av socioekonomisk spridning än de enskilda och analysen visar att det är spridningsgraden som har signifikant effekt, inte huruvida huvudmannen är en kommun eller en enskild huvudman.

huvudmännen i denna grupp har valt att fördela en stor del av bidraget utifrån socioekonomiska principer. En del gör detta genom att rikta bidraget till vissa skolor, medan andra väljer att genomföra insatser som riktas mot en viss elevgrupp.

Men det finns också en liten grupp huvudmän som inte har valt att fördela bidraget utifrån socioekonomiska behov. Det kan finnas olika skäl till detta. Vissa huvudmän kan behöva stärka sitt systematiska kvalitetsarbete och därmed sin förmåga att identifiera behov och fördela medel på ett strategiskt sätt. Våra intervjuer visar också att det kan finnas ett motstånd i kommunen mot att fördela mer resurser till vissa skolor. Det kan uppfattas som orättvist att vissa skolor får del av bidraget i större utsträckning. Å andra sidan kan huvudmännen också helt enkelt ha bedömt att det finns andra behov som är mer angelägna, till exempel att vissa skolor har sämre ekonomi än andra.

4.1.3 Elever med annat modersmål är en viktig målgrupp

Det är mycket vanligt att huvudmännen använder bidraget för att stärka kunskapsutvecklingen hos elever med annat modersmål än svenska. Många har också gjort särskilda satsningar på nyanlända elever. Mer än hälften av kommunerna har satsat på dessa överlappande elevgrupper, medan andelen som har satsat på dessa grupper är betydligt lägre hos de enskilda huvudmännen. En förklaring till detta kan vara att andelen nyanlända elever är lägre hos de enskilda.⁴⁸

Planernas nulägesanalyser beskriver ofta att kommunen har tagit emot ett stort antal nyanlända elever, särskilt under åren 2015–2016. För att stärka kunskapsutvecklingen för elever med annat modersmål har huvudmännen bland annat satsat på fler lärare i svenska som andraspråk och fler studiehandledare på modersmålet, men också kompetensutvecklingsinsatser och lärverktyg som på olika sätt stöder språkutvecklingen.

4.1.4 Ovanligt att använda bidraget till att avhjälpa skillnader mellan könen

Kön ingår som en variabel i det socioekonomiska index som styr Skolverkets fördelning av bidraget till huvudmän. Vissa huvudmän konstaterar också i sin plan att det finns skillnader i måloppfyllelse mellan flickor och pojkar, till pojkarnas nackdel, och tar upp detta som ett likvärdighetsproblem. Men det är ändå ovanligt att huvudmännen väljer att använda bidraget till att försöka råda bot på detta problem. Tänkbara förklaringar kan vara att problemet med könsskillnader har lägre prioritet hos huvudmännen än andra problem, eller att huvudmännen är osäkra på vilket slags insatser som skulle kunna ge effekt.

⁴⁸ Skolverket. (2018). *Nyinvandrade elever i grundskolan*. PM. Dnr 2018:600. Observera att Skolverket här använder begreppet nyinvandrade elever, det vill säga utlandsfödda elever vars föräldrar är födda utomlands och som har invandrat under de senaste fyra åren.

4.2 En mångfald av fördelningsprinciper ger en bred träffbild

Statsbidragsförordningen preciserar inte vad som avses med likvärdighet eller kunskapsutveckling, vilket innebär att bidraget kan användas till insatser för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling i en vidare bemärkelse än att kompensera för elevers skilda socioekonomiska förutsättningar.

Vår kartläggning visar också att huvudmännen använder sig av ett flertal andra fördelningsprinciper än elevernas socioekonomiska bakgrund, vilket gör att bidraget sammantaget får en bred träffbild. Det handlar för det första om att förbättra förutsättningarna för vissa identifierade elevgrupper, framför allt elever i behov av särskilt stöd. För det andra handlar det om bredare satsningar för att mer allmänt stärka kunskapsutvecklingen, genom antingen insatser som samtliga skolenheter får del av eller insatser som tar sikte på centrala funktioner hos huvudmännen. Exempel på det senare är en samordningsfunktion för digitalisering. Sett till bidragets bredare syfte att mer allmänt bidra till likvärdighet och kunskapsutveckling är träffsäkerheten ändå god.

4.2.1 Elever i behov av särskilt stöd prioriteras av många

Insatser riktade mot elever i behov av särskilt stöd hör till skolans kompensatoriska uppdrag, eftersom de syftar till att kompensera för elevers skilda förutsättningar och behov. Däremot är det inte en socioekonomisk variabel. En majoritet av huvudmännen i vårt urval använder bidraget till satsningar som är riktade mot elever som är i behov av särskilt stöd. Mer än hälften av huvudmännen använder bidraget åtminstone till någon insats som riktas mot denna grupp.

Både i kommuner och hos enskilda huvudmän har elever i behov av särskilt stöd varit prioriterade. Elever med diagnos inom neuropsykiatriska funktionshinder nämns särskilt ofta i planerna. Det är vanligt att huvudmän satsar på att öka sina personalkostnader för specialpedagoger och speciallärare, genom att anställa fler eller utöka deras arbetstid, eller på kompetensutveckling för befintlig personal. De använder också bidraget till att anpassa lärmiljön på olika sätt för att möta elevers olika behov, både fysiskt genom att köpa in möbler och utrustning, men även genom att skapa särskilda undervisningsgrupper.

Enligt Skolinspektionens årsrapport 2019 är stöd till elever med särskilda behov ett av de områden där huvudmännen oftast brister. Skolinspektionen skriver att många skolor saknar ett tydligt och strukturerat arbetssätt kring särskilt stöd och att många elever inte får sina behov utredda och tillgodosedda.⁴⁹ Att detta område prioriteras av huvudmännen framstår i det ljuset som väl motiverat.

⁴⁹ Skolinspektionen. (2019). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*, s. 24.

Relativt många huvudmän beskriver också att problemen med elever som ofta är frånvarande från skolan växer. Den elevgruppen överlappar delvis med elever i behov av särskilt stöd och ibland finns även olika former av sociala problem med i bilden. Men hög skolfrånvaro bland vissa elever kan även ha att göra med brister i skolmiljön, enligt huvudmännens analyser.

4.2.2 Särskilda satsningar på små skolenheter är mindre vanligt

I lägesrapporten beskrev vi att det förekommer att huvudmän använder bidraget till att förstärka resurserna särskilt till små skolenheter.⁵⁰ Dessa skolor ligger ofta i glesbefolkade delar av kommunen och det kan av olika skäl vara svårt att upprätthålla samma kvalitet i verksamheten som på större skolor. Huvudmännen utgår då från likvärdig kvalitet, som är en annan dimension av likvärdighetsbegreppet än det kompensatoriska uppdraget.

Av vårt urval av huvudmännens planer framgår att det förekommer att huvudmännen använder bidraget för att ge extra resurser till små skolenheter, men det är inte särskilt vanligt. Omkring var tionde kommun i vårt urval beskriver i sin plan att de har använt bidraget på detta sätt.⁵¹ Det rör sig främst om mindre kommuner i olika delar av Sverige. Men det framgår inte alltid av planen varför fördelningen av bidraget mellan skolenheter ser ut som den gör, så andelen huvudmän som ger ett extra resurstillskott till små skolor kan i verkligheten vara högre.

4.2.3 Lågstadiet prioriteras av huvudmännen – fortsättning av lågstadiesatsningen

Huvudmännen har prioriterat insatser i lågstadiet. Över hälften av huvudmännen i vårt urval beskriver satsningar som är riktade specifikt mot lågstadiet, medan andelarna som gör satsningar riktade mot mellan- respektive högstadiet är betydligt lägre.

Det finns goda skäl för huvudmännen att välja att rikta insatser mot lågstadiet. Forskning visar att det har större effekt på elevernas kunskapsutveckling om insatser sätts in tidigt.⁵² Det är också omkring en tredjedel av huvudmännen som gör satsningar på förskoleklassen, även om andelen är lägre bland de enskilda huvudmännen. Av planerna framgår att förskoleklassen ofta omfattas av samma övergripande insatser som också går till lågstadiet.

Många huvudmän väljer att fortsätta med åtgärder som de påbörjade med hjälp av lågstadiesatsningen. Lågstadiesatsningen kunde användas till att anställa mer personal i förskoleklass och årskurs 1–3 och avslutades den 30 juni 2020.

⁵⁰ Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till grundskolan. En lägesrapport*. Rapport 2020:11, s. 52.

⁵¹ Huvudmän med endast en skolenhet har här räknats bort.

⁵² En forskningsöversikt finns i SOU 2016:59.

Likvärdighetsbidraget gör det möjligt för huvudmän att behålla (och i många fall utöka) den personal som anställdes med hjälp av det tidigare bidraget. Nästan hälften av kommunerna i vårt urval beskriver i sina planer att de använder en del av bidraget till att fortsätta med satsningar som påbörjades med hjälp av lågstadiesatsningen. Huvudmännen har använt ungefär 15 procent av sitt samlade bidragsbelopp till detta syfte. Detta är en uppskattning, eftersom alla huvudmän inte anger exakta kostnader i sina planer.

Vi bedömer att huvudmännens inriktning mot lågstadiet delvis styrs av möjligheten att behålla personal de redan har anställt med hjälp av lågstadiesatsningen, snarare än av en analys av vad som är viktigast ur ett likvärdighetsperspektiv. Detta visar att det kan leda till otydligheter när bidrag med olika inriktning och syfte slås ihop. Å andra sidan kan det också leda till större långsiktighet och kontinuitet i huvudmännens övergripande planering genom att de kan fortsätta insatser som har påbörjats med hjälp av det tidigare bidraget.

4.2.4 Vissa huvudmän har inte prioriterat mellan skolor

Huvudmännen använder också bidraget till att stärka förutsättningarna för kunskapsutveckling, utan att ta sikte på någon specifik elevgrupp. Vissa huvudmän gör detta genom att satsa på att till exempel utöka personalen eller på kompetensutveckling och låta alla skolor få del av satsningarna i lika utsträckning. Dessutom har många huvudmän valt att stärka de centrala funktionerna, det vill säga förvaltningen. Sådana satsningar syftar bland annat till att förbättra huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom att till exempel anställa en verksamhetsutvecklare, eller till att stärka något specifikt område, genom till exempel en samordningsfunktion för elevhälsa eller digitalisering.

Av de huvudmän i vårt urval som har mer än en skolenhet har ungefär en femtedel *enbart* satsat på skolgemensamma eller centrala insatser. Detta innebär att de inte har några insatser som riktar sig till specifika skolor. I genomsnitt är dessa huvudmän något mindre än de huvudmän som har en mer differentierad fördelning, och de har en lägre grad av variation när det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund. Att dessa huvudmän inte gör några tydliga prioriteringar mellan skolenheter kan alltså ha att göra med att deras elevgrupp är mer homogen än andra huvudmäns elevgrupper. Men det är också möjligt att vissa huvudmän har en begränsad analysförmåga och att de därför inte har gjort någon tydlig prioritering mellan olika skolor efter behov.

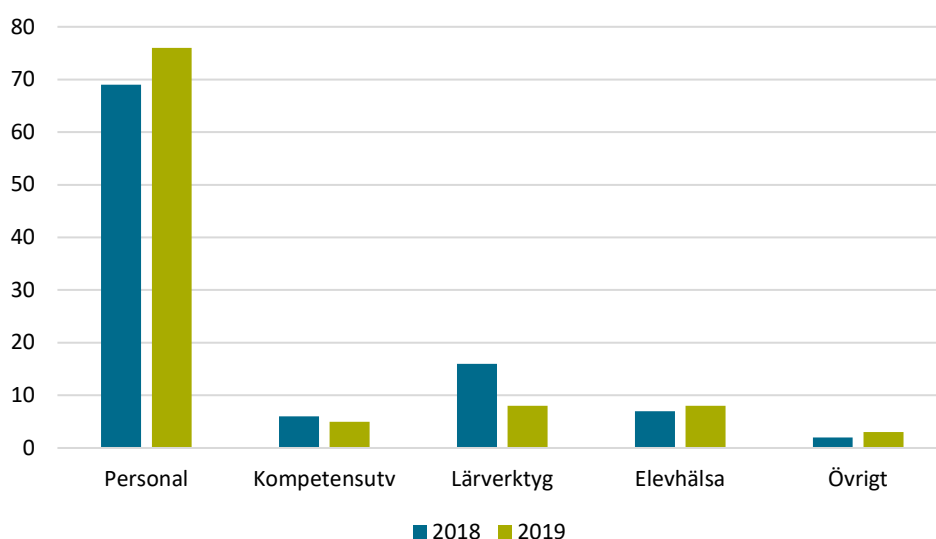
4.3 Huvudmännen har främst använt bidraget till personal

Enligt huvudmännens redovisningar till Skolverket har de använt större delen av bidraget under 2018 och 2019 till personalkostnader – 69 procent 2018 och 76

procent 2019 (figur 4).⁵³ Huvudmännen har i mindre utsträckning satsat på kompetensutveckling, lärverktyg och elevhälsa. En mycket liten del av bidraget har använts till kategorin övrigt.

Skolverkets redovisning skiljer mellan kostnader för personal respektive elevhälsa. Skolverket har instruerat huvudmännen att det är upp till dem själva om de vill redovisa personalkostnader inom elevhälsa som personal eller elevhälsa, så länge kostnader inte redovisas dubbelt. I vår analys av huvudmännens planer, som återges i de avsnitt som följer, har vi räknat in kostnader för elevhälsopersonal i kategorin personal.

Figur 4. Huvudmäns fördelning av belopp på kategori av insats (2018 och 2019), procent.



Källa: Skolverket.

Redovisningarna för 2020 har i skrivande stund (januari 2021) inte kommit in till Skolverket, men vi har ingen anledning att tro att det övergripande mönstret inte fortsätter att gälla, det vill säga att det mesta går till personalkostnader. Men vi kan inte utifrån redovisningarna till Skolverket dra några slutsatser om vilken typ av personal som bidraget används till (eller vilken sorts kompetensutveckling, lärverktyg och så vidare). Därmed är det svårt att säga något om vad användningen av bidraget kan ha för effekter på förutsättningarna för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen.

Genom vår analys av de planer som huvudmännen skickade in till Skolverket 2020, får vi en tydligare bild av de insatser huvudmännen planerar att använda bidraget

⁵³ Detta diskuteras mer utförligt i lägesrapporten. Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till grundskolan. En lägesrapport*. Rapport 2020:11, s. 60f.

till och hur väl de ansluter till bidragets syfte.⁵⁴ Vi redovisar denna analys i avsnitten 4.4 och 4.5.

4.4 Satsningar på undervisning och elevhälsa – med potential att stärka likvärdigheten

Huvudmännen satsar merparten av bidraget på insatser som ska stärka undervisningen samt på insatser som ska öka tryggheten och den sociala omsorgen om eleverna. De har framför allt satsat på personal, främst lärare och personal inom elevhälsan. Huvudmännen använder också bidraget till kompetensutveckling inom bland annat svenska och matematik, men också med fokus på till exempel elever i behov av särskilt stöd. Satsningar på lärare, elevhälsopersonal och kompetensutveckling kan alla bidra till att stärka likvärdigheten, om de är anpassade till förutsättningar och behov på den aktuella skolan.

4.4.1 Fler lärare för stärkt undervisning

Lärare är den personalkategori som huvudmännen har satsat mest på. Runt en tredjedel av det totala belopp som kommunerna använder till personal går till lärarlöner.⁵⁵ En god tillgång till kompetenta lärare är en avgörande förutsättning för elevernas kunskapsutveckling. Utredningen *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) konstaterar att en utökad undervisningstid för de elever som behöver det är en viktig åtgärd för ökad likvärdighet.⁵⁶ Även Lindahl (2019) lyfter fram små undervisningsgrupper som en verksam åtgärd för att öka likvärdigheten och att grupperna helst ska vara riktigt små, under 10 elever.⁵⁷ Eftersom lärarna har så stor betydelse för att lyfta elever som möter större utmaningar i skolan är det väntat att huvudmän med högre socioekonomiskt index skulle satsa på utökade personalkostnader för lärare i hög utsträckning. Men det är oklart om så är fallet – i alla fall ser vi ingen sådan signifikant effekt.

Lärare i svenska som andraspråk och modersmål prioriteras

Vår analys visar att många huvudmän planerar att öka personalkostnaderna för lärare i svenska som andraspråk samt modersmålslärare (alternativt öka tjänstgöringsgraden för befintliga lärare). Detta ligger i linje med att nyanlända elever samt elever med annat modersmål än svenska hör till de grupper som många huvudmän prioriterar (se även avsnitt 4.1.3). Skolverket rekommenderar även att se

⁵⁴ Kategoriseringen av insatser, det vill säga olika kategorier av personal, kompetensutvecklingsinsatser och lärverktyg, har gjorts av Statskontoret utifrån beskrivningarna i huvudmännens planer.

⁵⁵ Det finns en viss grad av osäkerhet när det gäller uppskattningarna av hur mycket av bidraget som går till olika personalkategorier. Se Bilaga 2.

⁵⁶ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 608f.

⁵⁷ 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).

till att ha en god tillgång på lärare med behörighet i svenska som andraspråk respektive modersmål som en åtgärd för att förbättra utbildningen för nyanlända elever.⁵⁸

Svårt att styra befintliga lärare mot vissa skolor

För att stärka likvärdigheten är det viktigt att de mest utsatta skolorna har tillgång till erfarna och kompetenta lärare. Men det är känt sedan länge att de mest kompetenta lärarna i högre grad söker sig till skolor där eleverna har en starkare socioekonomisk bakgrund. Detta kallas för pedagogisk segregation.⁵⁹ Vi har inte sett många exempel på att huvudmän har använt bidraget till att försöka styra lärare mot vissa skolor, till exempel genom löneincitament. En anledning till det kan vara att det är svårt att styra befintlig personal på detta sätt. Få av de huvudmän som vi har talat med har hittat några fungerande metoder för att förmå de mest kompetenta lärarna att i högre grad börja arbeta på de mest utsatta skolorna.

Någon enstaka huvudman har använt bidraget till lönepåslag för lärare i utsatta skolor, vilket ska skapa incitament för lärare att söka sig dit. Andra har gjort tolkningen att regelverket inte tillåter dem att använda bidraget på detta sätt. Det finns alltså olika uppfattningar bland huvudmännen i frågan om bidraget kan användas till löneökningar.

Små avtryck av bidraget i lärarstatistiken

Ett sätt att analysera vad bidraget har fått för effekt på resursfördelningen på skolnivå är att använda sig av Skolverkets personalstatistik. Statistiken visar att lärartätheten har ökat något mellan läsåren 2016/2017 och 2019/2020, det vill säga sedan likvärdighetsbidraget infördes. De mest utsatta skolorna, de vars socioekonomiska index är högst, står för större delen av ökningen. Det kan tyda på att de mest utsatta skolorna genom bidraget har kunnat öka sin lärartäthet. Men förändringarna i lärartäthet är små och vi kan se att lärartätheten hade börjat att öka redan innan bidraget infördes.

Det finns flera förklaringar till varför bidraget inte syns tydligare i statistiken. För det första kan resurserna förstärkas på andra sätt än genom att huvudmännen anställer fler lärare, men dessa förstärkningar är svåra att upptäcka eftersom statistiken på skolnivå är begränsad. För det andra utgör bidraget trots allt bara en mindre del av grundskolans samlade budget (se även kapitel 3). För det tredje är bidraget konstruerat så att alla huvudmän kan ta del av det, även de huvudmän som saknar utsatta skolor. Det finns heller inget som tvingar huvudmännen att koncentrera bidraget till utsatta skolor. Allt detta gör att den kompensatoriska effekten blir mindre tydlig.

⁵⁸ Skolverket. (2016). *Utbildning för nyanlända elever. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*, s. 17.

⁵⁹ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 558.

4.4.2 Satsningar på elevhälsan för trygghet kan stärka likvärdigheten

En kategori som många huvudmän har valt att satsa på är personal till elevhälsan. Ungefär en fjärdedel av de personalkostnader som går att utläsa i huvudmännens planer har gått till denna kategori, hos såväl kommuner som enskilda huvudmän. Specialpedagoger, kuratorer, skolsköterskor och skolpsykologer är exempel på tjänster inom elevhälsan som huvudmännen använder bidraget till. Det är mycket vanligt att huvudmännen väljer att prioritera elever som behöver särskilt stöd, vilket ofta sker genom att de satsar på specialpedagoger eller speciallärare.

En del av huvudmännen beskriver också att de har allt större problem med psykisk ohälsa bland eleverna. Det är ett skäl till att det är vanligt att använda bidraget till att stärka elevhälsan, till exempel med ytterligare en kurator- eller psykolog-kompetens. Vissa av huvudmännen kopplar problemen med psykisk ohälsa bland eleverna till skolmiljön, där de ser brister i form av otrygghet och bristande studiero. Att satsa på socialpedagoger knutna till elevhälsan hör till de åtgärder huvudmännen vidtar för att stärka trygghet och studiero för eleverna. Genom att anställa bland annat socialpedagoger vill huvudmännen förebygga kränkningar och mobbning samt stärka ett gott arbetsklimat. Utredningen *En mer likvärdig skola* (2020:28) framhåller att en satsning på elevhälsan kan ha en god kompensatorisk effekt, särskilt om den koncentreras till skolor där elevernas socioekonomiska förutsättningar är svåra.⁶⁰

4.4.3 Stöd- och resurspersonal avlastar lärarna

Många huvudmän planerar att använda bidraget till stöd- och resurspersoner. Dessa personer har inte lärarutbildning och ska avlasta lärarna på olika sätt, antingen i undervisningssituationen eller till exempel på raster. Av de personalkostnader som framgår i kommunernas planer går ungefär 15 procent till stödpersonal. Det är alltså en relativt stor del av bidraget som används till denna kategori, men ändå en klart mindre andel än vad som används till lärare och elevhälsopersonal. De enskilda huvudmännen har satsat på stöd- och resurspersonal i något högre grad än kommunerna.

Det finns en tendens till att huvudmän med svåra socioekonomiska förutsättningar har satsat mer på stödpersonal än huvudmän som har mindre svåra förutsättningar. En orsak till detta kan vara att huvudmän vars elever har en mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund har svårare att rekrytera lärare. De kan då i stället satsa på att anställa resurspersoner. Men sannolikt behöver huvudmän med större socioekonomiska utmaningar också fler kompetenser som kompletterar lärarna. I de intervjuer som vi har genomfört uttrycker många huvudmän att de behöver personal som kan avlasta lärarna genom att öka tryggheten på rasterna och som ger

⁶⁰ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 566, 591.

utsatta elever ett större nätverk med vuxna att knyta an till. Detta beskrev vi i lägesrapporten.⁶¹

4.4.4 Studiehandledare för att stärka nyanländas lärande

Av vår analys av huvudmännens planer för bidraget framgår att omkring 5 procent av personalkostnaderna ska gå till studiehandledare på modersmålet. Satsningarna på denna kategori är alltså inte särskilt omfattande med tanke på att elever med annat modersmål är en prioriterad grupp för många huvudmän.

Utredningen *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering* (2019:18) framhåller att studiehandledare på modersmålet är viktiga för framför allt nyanlända elevers kunskapsutveckling.⁶² Utredningen föreslår att rätten till studiehandledning ska stärkas. De huvudmän som satsat på studiehandledare har alltså agerat i linje med slutsatserna i utredningen.

4.4.5 Kompetensutveckling i svenska och matematik – och för att möta elevgrupper med stora behov

Bland huvudmännen i vårt urval har ungefär tre fjärdedelar gjort en eller flera satsningar på kompetensutveckling. Många har satsat på kompetensutveckling som syftar till att stärka lärarnas undervisningsskicklighet, särskilt i svenska och matematik. Genom att lärares skicklighet i att undervisa stärks, förbättras förutsättningarna för likvärdighet i skolan. Satsningar på kompetensutveckling kan vara särskilt viktiga eftersom det råder lärarbrist. I viss mån kan skolhuvudmän satsa på att tillföra kompetens genom att vidareutbilda sin befintliga personal snarare än att rekrytera ny personal.

Även insatser riktade mot flerspråkiga elever och elever med behov av särskilt stöd är vanliga. Som exempel konstaterar en kommun i sin plan att måluppfyllelsen i svenska som andraspråk och matematik är mycket låg. Därför väljer kommunen att satsa på att stärka språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt bland lärare i alla ämnen samt att låta lärarna på lågstadiet fortbilda sig i matematik i SKR:s regi.

Många huvudmän har identifierat trygghet och elevernas psykiska hälsa som viktiga områden att förbättra. De satsar därför på att stärka personalens kompetens inom det området.

Utredningen *En mer likvärdig skola* understryker vikten av att rikta kraftfulla insatser mot att stärka lärarnas undervisningsskicklighet. Dessutom krävs att fler lärare har kompetens i att undervisa flerspråkiga elever och elever med neuro-

⁶¹ Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till grundskolan. En lägesrapport*. Rapport 2020:11, s. 62.

⁶² SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering*, s. 26.

psykiatriska funktionshinder.⁶³ De områden som huvudmännen prioriterat ligger alltså till stora delar i linje med rekommendationerna i utredningen.

4.5 Vissa satsningar ligger i utkanten av syftet – men få hamnar utanför

Huvudmännen använder i viss utsträckning bidraget till insatser som inte har lika självklar koppling till likvärdighet som när det gäller satsningar på undervisning och elevhälsa. Men dessa insatser ryms ändå inom bidragets brett definierade syfte. Ungefär en tredjedel av huvudmännen har till exempel använt någon del av bidraget till insatser för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Detta kan stärka förutsättningarna för likvärdighet, om det leder till att huvudmännens kapacitet ökar, men kopplingen är mer indirekt. Många huvudmän satsar också på insatser som ska förbättra huvudmannens verksamhet i allmänhet, till exempel inköp av digitala verktyg.

Det finns också exempel på insatser med mer oklar koppling till likvärdighet och kunskapsutveckling, som sociala aktiviteter och så kallad pulsträning. Men dessa exempel är få. Enstaka huvudmän planerar att använda bidraget till andra skolformer än de som bidraget omfattar, vilket inte är tillåtet.

4.5.1 Satsningar på förvaltning och rektorer ska stärka ledning och systematiskt kvalitetsarbete

Det är relativt vanligt att huvudmännen planerar att använda bidraget för att utveckla verksamheten på en övergripande nivå. Ungefär 10 procent av personalkostnaderna hos kommunerna i vårt urval går till förvaltningsfunktioner av olika slag. Dessa har ett vitt spektrum av arbetsuppgifter. Vissa ska stärka eller samordna arbetet inom ett visst, prioriterat område. Det kan bland annat handla om samordnare för nyanlända eller IKT-pedagoger som ger stöd till lärare och annan personal i frågor om digital undervisning. Andra har i uppgift att mer generellt stärka det systematiska kvalitetsarbetet. De kallas till exempel för kvalitets-samordnare eller verksamhetsutvecklare.

Omkring 7 procent av personalkostnaderna i planerna går till att stärka ledningen lokalt på skolorna, genom att använda bidraget till lönekostnader för rektorer eller biträdande rektorer. Huvudmannen motiverar detta ofta med att de behöver stärka ledningen på en skola där utmaningarna är särskilt stora, eller där ledningen har brustit på något sätt. Det förekommer också att huvudmännen vill stärka ledningen eller det systematiska kvalitetsarbetet genom kompetensutveckling. Kompetensutveckling kan riktas till alla nivåer i organisationen, från förvaltningen till personalen ute på skolorna.

⁶³ SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola*, s. 553.

En satsning på det systematiska kvalitetsarbetet kan tyckas ligga ganska långt från bidragets syfte, att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. Men för vissa huvudmän kan det vara ett nödvändigt steg för att förbättra sin analytiska kapacitet när det gäller att kunna identifiera problemområden, orsakssamband och effektiva åtgärder. Vi ser också i vår intervjustudie att vissa huvudmän behöver stärka sitt systematiska kvalitetsarbete för att kunna använda bidraget på ett effektivt sätt. Vi utvecklar detta i kapitel 5.

4.5.2 Huvudmännen tar tillfället i akt att satsa på digitalisering

Eftersom bidragets syfte är brett definierat erbjuder det en möjlighet för huvudmännen att satsa på behov som de har identifierat som inte nödvändigtvis har någon stark koppling till bidragets snävare syfte, att kompensera för elevers olika bakgrund. Ett exempel på det är att många huvudmän har använt en del av bidraget till olika åtgärder för att stärka skolans digitalisering.

Ungefär en tredjedel av huvudmännen i vårt urval anger att de planerar att använda någon del av bidraget till inköp av hårdvara, till exempel datorer och läsplattor. Kommuner och enskilda huvudmän satsar på detta i ungefär samma utsträckning. ”En-till-en”, det vill säga en dator för varje elev, är ett viktigt mål för många huvudmän. Inköpen av hårdvara kan alltså i vissa fall motiveras av likvärdighetsargument, men det handlar snarare om lika kvalitet (i exempelvis tillgång till datorer) än skolans kompensatoriska uppdrag. Det är också vanligt att huvudmännen använder bidraget till olika former av mjukvara för undervisning.

Flera huvudmän beskriver att de står inför stora utmaningar när det gäller digitalisering. De har alltså passat på att använda bidraget för att möta dessa utmaningar. Inköpen av digitala verktyg är ibland kopplade till en större ”digitaliseringsstrategi” där det också ingår kompetensutveckling av personal, att huvudmannen anställer en person med övergripande digitaliseringsansvar eller andra insatser. Vissa huvudmän motiverar satsningarna med de stärkta kraven på digital kompetens i grundskolans läroplan och de ökade kompetenskrav de för med sig.⁶⁴

4.5.3 Anpassad lärmiljö för elever i behov av särskilt stöd

Ungefär en fjärdedel av huvudmännen har valt att använda en del av bidraget till andra verktyg än digitala. Dessa verktyg är av många olika slag, men till stor del handlar det om möbler och annan utrustning som ska förbättra lärmiljön för elever i behov av särskilt stöd. Många huvudmän beskriver att de arbetar utifrån Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM) stödmaterial om tillgänglig

⁶⁴ Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, s. 3.

lärmiljö.⁶⁵ I begreppet tillgänglig lärmiljö ingår den fysiska lärmiljön som en viktig beståndsdel. SPSM lyfter fram betydelsen av att elever får tillgång till rum för lärande som är anpassade utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Ett exempel är att särskilt anpassa ljudmiljön med hänsyn till elever som har koncentrationssvårigheter.

4.5.4 Insatser med mindre tydlig koppling till bidragets syfte

Det finns några exempel på att huvudmännen använder bidraget till nya lokaler, bland annat en idrottshall. Några huvudmän har genomfört olika sociala aktiviteter som klassresor och andra har satsat på så kallad pulsträning – en metod med tveksam effekt på kunskapsutveckling enligt Skolverkets forskningsgenomgång.⁶⁶ Det finns också enstaka huvudmän som planerar att använda en del av bidraget till skolformer som inte omfattas av förordningen, som grundsärskolan och gymnasieskolan, vilket inte är tillåtet. Vi har alltså hittat exempel på insatser där kopplingen till bidragets syfte saknas eller är oklar. Men dessa exempel är få.

Vissa huvudmän med en mycket hög andel elever med annat modersmål har satsat på olika insatser som riktar sig mot elevernas vårdnadshavare och familjer. Det kan till exempel handla om utbildningar för att öka vårdnadshavares kunskap om den svenska skolan eller andra insatser för att förbättra skolans samverkan med elevernas familjer. En huvudman har också ordnat ”språkcafé för föräldrar”, för att ge elevernas vårdnadshavare möjlighet att utveckla sina kunskaper i svenska. Det är möjligt att insatser som dessa kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för elevernas kunskapsutveckling, till exempel genom att de får bättre stöd hemifrån. Samtidigt befinner sig några av insatserna i gränslandet för bidragets syfte, eftersom de snarare är riktade mot elevernas sociala situation i stort än deras kunskapsutveckling.

⁶⁵ Se till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten. (2018). *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning.Handledning*.

⁶⁶ Skolverket. (2019). *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan*, s. 5.

5 Kvalitetsarbetet viktigt för huvudmännens förmåga att hantera bidraget

Enligt uppdraget ska vi analysera hur likvärdighetsbidragets konstruktion har påverkat skolhuvudmännen. Ett av bidragets främsta kännetecken är det breda användningsområdet och möjligheten för huvudmännen att anpassa bidraget till lokala förutsättningar. Det ställer högre krav på att huvudmännen har kunskap om sina behov och utmaningar, jämfört med mer tydligt avgränsade statsbidrag.

Vi ska även analysera om och hur statsbidraget har ökat likvärdigheten. En förutsättning för att bidraget ska ge effekter på likvärdigheten är att huvudmännen fördelar bidraget utifrån elevernas behov och utformar relevanta insatser för att stärka likvärdigheten lokalt.

I det här kapitlet analyserar vi närmare hur ett urval av huvudmän har hanterat det breda användningsområdet och hur de går till väga för att välja insatser som svarar mot de lokala behoven.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- Huvudmännen använder bidraget för att möta de behov de ser i den egna verksamheten, precis som regeringen har avsett. Men användningsområdet är samtidigt så pass brett att vi uppfattar att nästan inga insatser faller utanför. Om regeringen vill att huvudmännen riktar in sina insatser mer specifikt behöver regeringen visa det tydligare.
- En stor del av de huvudmän som vi har intervjuat har processer på plats för att hantera och använda likvärdighetsbidraget. Men det finns också exempel på huvudmän där det brister. Gemensamt för dessa är att huvudmännen har brustit i analysen på huvudmannanivå och därför inte fullt ut anpassat fördelningen eller insatserna till skolornas olika behov.
- Huvudmännens förutsättningar att driva sitt ordinarie kvalitetsarbete påverkar också deras förmåga att hantera bidraget. Stora huvudmän som i högre utsträckning har möjlighet att avsätta särskilda resurser för analysarbete har lättare att använda bidraget än huvudmän som saknar sådana resurser. Men små huvudmän har lättare att förankra de insatser som de har valt i sin verksamhet.

- Förhållandevis många huvudmän använder delar av bidraget till att förbättra sitt kvalitetsarbete. Även arbetet med bidraget och den insatsplan som Skolverket kräver har varit utvecklande i sig för ett antal av de intervjuade huvudmännen.

Analysen bygger på intervjuer genomförda under 2020 med företrädare för sammanlagt 18 skolhuvudmän. Vi har valt huvudmän med avsikt att få en variation på faktorer som vi uppfattar kan påverka deras förutsättningar att hantera likvärdighetsbidraget.⁶⁷ Vi har också tagit stöd i de intervjuer som vi gjorde under 2019 med ytterligare 20 huvudmän, samt huvudmännens skriftliga planer för insatserna för 2020.

Vår analys har fokuserat på om huvudmännen har en process för att identifiera brister, välja insatser och fördela bidraget efter behov. Vi har till exempel undersökt om huvudmännen beskriver en process som är sammanhängande och väl förankrad i verksamheten. I rapporten kallar vi det för huvudmännens mottagar-kapacitet. Vi tar däremot inte ställning till om huvudmännen har gjort korrekta bedömningar i varje enskilt fall, och vi utvärderar inte huvudmännens systematiska kvalitetsarbete.

5.1 Bred inriktning på bidraget ger uppskattad handlingsfrihet men varierande kompensatoriskt fokus

Likvärdighetsbidraget innebär en stor frihet för huvudmännen jämfört med andra mer riktade statsbidrag. Statsbidragsförordningens skrivningar om likvärdighet och kunskapsutveckling begränsar i praktiken huvudmännens val av insatser mycket lite. Såväl våra intervjuer som vår studie av huvudmännens planer visar att de använder bidraget till alla typer av insatser som i någon utsträckning syftar till att förbättra elevernas studieresultat.

I lägesrapporten konstaterade vi att regeringen har valt en mer tillitsbaserad styrning för likvärdighetsbidraget, då det är upp till huvudmännen att identifiera vilka insatser som de behöver genomföra för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen. Vi kunde också konstatera att styrningen uppskattades av såväl huvudmän som rektorer. Samtidigt har det inneburit att bidraget har fått en mycket bred inriktning. Denna bild bekräftas av det material som vi har samlat in inför slutrapporten.

5.1.1 Bidraget hanteras inom ramen för ordinarie kvalitetsarbete

Arbetet med likvärdighetsbidraget är i de allra flesta fall integrerat med huvudmännens övriga utvecklingsarbete inom ramen för det systematiska kvalitetsarbete

⁶⁷ Metoden och urvalet beskrivs mer utförligt i Bilaga 2.

som alla huvudmän är skyldiga att bedriva enligt skollagen. Det är en anledning till att huvudmännen kan hantera likvärdighetsbidraget mer effektivt än mer avgränsade bidrag. Men det innebär också att huvudmännens förmåga att hantera bidraget till stor del beror på hur väl utvecklat deras systematiska kvalitetsarbete är.

De flesta av de huvudmän som vi har intervjuat uppger att de har ett kvalitetsarbete som stödjer hanteringen av likvärdighetsbidraget. Men bland de intervjuade huvudmännen finns det också ett antal som anser att deras kvalitetsarbete är under utveckling, att de inte riktigt är framme där de vill vara än eller att de har upptäckt brister i det egna arbetet. Dessa brister har konsekvenser för hur de väljer att fördela och använda bidraget.

Att det systematiska kvalitetsarbetet varierar mellan huvudmän är också en bild som stämmer överens med tidigare granskningar av skolhuvudmännen. Skolverkets senaste lägesbedömning från 2020 belyser att många huvudmän har en väl fungerande och effektiv styrning, men att huvudmännens ansvar och förmåga att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete varierar. Flera huvudmän brister i uppföljning och analys av var verksamheten befinner sig och vilka behov som finns. Dessutom stödjer inte alltid huvudmännen skolornas utvecklingsarbete i tillräcklig utsträckning. Det innebär att undervisningens kvalitet i för hög utsträckning beror på enskilda rektorers och lärares skicklighet.⁶⁸

5.1.2 Flera mål får genomslag inom bidraget

Huvudmännen och rektorerna behöver förhålla sig till fler mål än bidragets syfte när de använder likvärdighetsbidraget. Bidragets breda konstruktion och det faktum att huvudmännen utgår från de utvecklingsområden som de har identifierat inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet innebär att även lokala mål får styra vilka insatser som de använder bidraget till.

Likvärdighetsbidragets kompensatoriska genomslag beror delvis på hur stort fokus det kompensatoriska målet har lokalt. Vissa huvudmän beskriver i våra intervjuer att de uppskattar att bidraget riktar in sig mot likvärdighet och att bidraget ökar deras fokus på likvärdighet. Men andra huvudmän beskriver att de skulle genomföra samma insatser även utan denna inriktning, eftersom huvudmännen redan har ett kompensatoriskt uppdrag.

Huvudmännen behöver balansera bidragets syfte mot lokala politiska mål, till exempel att bli en mer attraktiv arbetsgivare eller nå de främsta kunskapsresultaten i sin region. Beroende på vilka lokala mål som de prioriterar får också den kompensatoriska aspekten av likvärdighet mer eller mindre genomslag. Även

⁶⁸ Skolverket. (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

tidigare rapporter från Skolverket visar att huvudmännens lokala mål riskerar att minska nationella måls styrkraft.⁶⁹

Ett exempel på att det kompensatoriska fokuset i bidraget får olika genomslag är huvudmännens arbete med digitalisering. Många huvudmän har satsat på detta område genom kompetensutveckling inom digitalisering och inköp av olika digitala verktyg (se även kapitel 4). I våra intervjuer beskriver en del huvudmän att de satsar på digitalisering för att uppfylla nya krav i grundskolans läroplan.⁷⁰ Andra huvudmän beskriver att digitala verktyg är en nyckel för att stärka likvärdigheten, eftersom utsatta elevgrupper inte har samma tillgång till dessa verktyg hemifrån. Båda dessa resonemang rymms inom de krav som ställs i statsbidragets förordning. Men det innebär att huvudmännen använder bidraget i ett kompensatoriskt syfte i olika stor utsträckning.

5.2 Flera huvudmän har processer som stödjer en effektiv användning av bidraget

De flesta huvudmän som vi har intervjuat kan beskriva en fungerande process för att analysera sina behov, välja insatser och fördela bidraget. De kan till exempel beskriva tydligt hur de har identifierat brister i sin verksamhet och hur insatserna är tänkta att åtgärda dem. Vår uppfattning är att den stora delen av de huvudmän som vi har pratat med åtminstone har en tillräcklig eller god kapacitet för att hantera det breda likvärdighetsbidraget.

Samtidigt beskriver flera att detta arbete är under utveckling, och det finns ett fåtal huvudmän i urvalet som brister i en eller flera av delar i processen för att omsätta bidraget. Dessa huvudmän beskriver antingen att de saknar tid och kompetens för att göra en tillräckligt djupgående orsaksanalys, eller att dialogen med rektorerna inte är tillräckligt utvecklad för att kunna förankra och följa upp insatserna.

5.2.1 Olika organisationsformer medför olika tid och resurser för problemanalys

En central förutsättning för att likvärdighetsbidraget ska få effekt är att huvudmännen kan analysera sina utmaningar och omsätta analysen till en plan för insatser. Det innebär att huvudmännen behöver ha tillgång till relevanta underlag, samt ha tillräcklig kompetens, tid och resurser för att analysera dem.

Vi uppfattar att de allra flesta av de huvudmän som vi har intervjuat beskriver processer som tyder på att de har tillräcklig eller god analysförmåga. Huvudmännen berättar att de analyserar såväl kvantitativa som kvalitativa underlag, och att de för en dialog med personalen för att identifiera var verksamheten brister. Huvudmännen kan ge tydliga svar kring var och varför verksamheten brister, samt

⁶⁹ Skolverket. (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

⁷⁰ Regeringsbeslut 2017-03-09. *Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument*.

motivera de prioriteringar som de har gjort. Samtidigt bygger vår bedömning i huvudsak på huvudmännens egen beskrivning av sin verksamhet. Det innebär en risk för att det finns brister hos huvudmännen som vi inte har kunnat se.

Gemensamt för de huvudmän som vi bedömer har en tillräcklig analyskapacitet är att de har tillräcklig tid och kompetens för att göra en analys även på huvudmannanivå. Vi uppfattar att det delvis beror på hur huvudmannen är organiserad. De huvudmän som har en utvecklingsavdelning, kvalitetsledare eller annan specialiserad personal med uppdrag att analysera verksamheten är också i högre utsträckning positiva till sin förmåga att analysera behoven. Men även små huvudmän i vårt urval har en god överblick och kännedom om sin verksamhet som gör att de lättare kan identifiera var och varför verksamheten brister.

I stället är det mellanstora eller ekonomiskt utsatta huvudmän som i våra intervjuer är kritiska till sina förutsättningar att göra en bra analys, eftersom de anser att de inte har tillräckligt med tid och utrymme i organisationen för det. Vi ser att dessa huvudmän inte har lyckats åstadkomma en helhetsanalys eller en analys på huvudmannanivå. De har också begränsade möjligheter att stötta rektorerna i deras analyser på skolenhetsnivå. Även tidigare granskningar visar att det är vanligt att huvudmän brister just i dessa avseenden.⁷¹

Analysförmåga inte tydligt kopplad till socioekonomi

Ett möjligt hinder för likvärdighetsbidragets måluppfyllelse är ifall huvudmän med stora socioekonomiska utmaningar har svårare att omsätta bidraget, till exempel på grund av bristande analysförmåga. Men i våra intervjuer kan vi inte se några tecken på att huvudmännens kapacitet att analysera sin verksamhet samvarierar med huvudmannens socioekonomiska index. Tvärtom ser vi flera exempel på huvudmän som har ett högt socioekonomiskt index, eller stor skillnad mellan indexet på sina skolenheter, som beskriver en god analysförmåga. Men vi kan samtidigt konstatera att utsatta skolor ofta har en högre omsättning på personal, vilket i sig försvårar skolans utveckling.⁷² Hög rektorsomsättning ställer till exempel ännu högre krav på att huvudmannen har förmågan att stödja rektorerna i deras arbete.

5.2.2 Brister i behovsanalysen leder till att huvudmannen utnyttjar bidraget mindre effektivt

Bristande analys leder till att huvudmannen utnyttjar bidraget mindre effektivt, eftersom huvudmannen då anpassar insatserna i mindre utsträckning till de behov som skolenheterna har. De huvudmän som i våra intervjuer beskriver att de är kritiska till sin analysförmåga har inte heller anpassat eller differentierat sina insatser efter skolenheternas behov. De har i stället genomfört samma insats på alla

⁷¹ Skolinspektionen. (2020). *Årsrapport 2019*.

⁷² Skolinspektionen. (2019). *Huvudmännens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – utan spaning ingen aning*.

skolor eller fördelat ut bidraget direkt till skolorna utan en föregående behovsanalys, trots att skolorna har olika behov.

Vår analys av huvudmännens planer visar att knappt en femtedel av de huvudmän som har mer än en skolenhet inte har differentierat sina insatser.⁷³ Med andra ord går det inte att utläsa i planen att de anpassat insatserna till behoven på respektive skola. Analysen av planerna visar också att huruvida huvudmännen differentierar sina insatser inte samvarierar med deras socioekonomiska indexvärde. Däremot ser vi att de flesta huvudmän som har stora socioekonomiska skillnader mellan sina skolenheter fördelar bidraget efter socioekonomiska principer, vilket innebär att skolenheter med stora behov får del av bidraget. Men alla huvudmän som har stora skillnader mellan skolenheternas behov gör inte detta, och våra intervjuer tyder på att brister i behovsanalysen kan vara en möjlig förklaring.

5.2.3 Dialog och förankring ökar chanserna för effektivt genomförda insatser

Näst intill samtliga huvudmän som vi har intervjuat beskriver en tydlig process för att förankra sina insatser med den berörda personalen. Flera huvudmän beskriver att de arbetar kontinuerligt för att rektorerna ska vara delaktiga i besluten om hur insatserna ska utformas och genomföras.

En god dialog och bred förankring inom huvudmannen ökar sannolikheten för att bidraget används till relevanta insatser som svarar mot de behov som finns i verksamheterna. Men det ökar också sannolikheten för att insatserna genomförs effektivt på skolenheterna, eftersom de får större legitimitet i verksamheten. I vår lägesrapport såg vi att rektorerna kunde uppfatta styrningsmodellen som legitim oavsett om det var förvaltningen som på centrala nivå fattade beslut om hur bidraget skulle användas eller om beslutet var delegerat till rektorerna. Det avgörande är snarare om rektorerna har förtroende för förvaltningen och deras analys. Intervjuerna som vi har genomfört inför slutrapporten bekräftar denna bild.

Våra intervjuer visar också ett exempel på en huvudman som inte har en tillräckligt utvecklad dialog med rektorerna. Huvudmannen är kritisk till sin egen möjlighet att styra vad rektorerna använder bidraget till, men även till sin förmåga att följa upp och se vad bidragspengarna leder till på skolenheterna. Huvudmannen understryker att det finns ett förtroende för att rektorerna använder pengarna i rätt syfte. Trots det anser vi att det finns en risk för att likvärdighetsbidraget i en sådan organisation blir ett allmänt tillskott till rektorernas verksamhet i stället för en särskild satsning.

En bristande dialog med huvudmannen ställer dessutom stora krav på rektorernas förmåga att själva analysera sina behov och besluta om insatser. Det innebär att

⁷³ 176 huvudmän i vårt urval har mer än en skolenhet. Vårt urval består totalt av 266 huvudmän.

skolenheternas utveckling i för hög grad blir beroende av den enskilda rektorns kompetens.

5.2.4 Förutsättningarna för att hantera bidraget riskerar att vara sämre på utsatta skolor

Huvudmän som har ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete har större möjligheter att få god effekt av likvärdighetsbidraget. På samma sätt är likvärdighetsbidraget sårbart för samma faktorer som kan försämra skolans allmänna utveckling. En sådan faktor är den stora personalomsättningen inom skolan, liksom bristen på behöriga lärare.

Flera huvudmän beskriver i våra intervjuer att skolenheterna behöver ha rätt personalkompetens för att insatserna ska få effekt, både på rektors- och lärarnivå. Samtidigt visar undersökningar att skolenheter med svåra socioekonomiska förutsättningar ofta har en hög personalomsättning och låg andel behöriga lärare.⁷⁴ Huvudmännens förmåga att genomföra insatserna som planerat riskerar därför att vara lägre på de skolenheter där det verkligen behövs, eftersom många inom personalen saknar den kompetens som krävs eller byts ut för ofta för att skapa en långsiktig utveckling. Det är ytterligare en signal om att likvärdighetsbidragets genomslag till stor del beror på huvudmännens och skolenheternas förutsättningar att utveckla sin verksamhet i stort.

Omsättning av personal på viktiga poster försvårar kontinuitet

Rektorns ledarskap spelar en central roll för en skolas utveckling. Det gäller även likvärdighetsbidraget, där rektorerna ofta bär ett stort ansvar för att analysera problem samt för att välja, genomföra och följa upp insatser. Enligt Skolverket byter 80 procent av rektorerna i grundskolan tjänst inom fem år.⁷⁵ De huvudmän som vi har intervjuat beskriver att det ofta är särskilt stor omsättning av rektorer på skolor med stora utmaningar och hög arbetsbelastning, det vill säga där behoven av bidraget generellt sett är större.

Vi kan även se att mycket personal byts ut inom huvudmännens förvaltningar. Flera huvudmän verkar också sakna tillräckliga överlämningsrutiner och dokumentation, vilket innebär att nya skolchefer inte känner till vilka insatser som har gjorts tidigare eller vilket utvecklingsarbete som pågår. Det skapar sämre förutsättningar för att bidraget ska få effekt, eftersom utvecklingsarbetet blir mer ryckigt och kortsiktigt. Enligt Skolinspektionen beror allvarliga brister i skolan ofta på hög personalrörlighet eller att rutiner tappas och inte hålls i.⁷⁶

⁷⁴ Skolinspektionen. (2019). *Årsrapport 2019*.

⁷⁵ Skolverket. (2020). *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*. PM.

⁷⁶ Skolinspektionen. (2019). *Årsrapport 2019*.

5.3 Likvärdighetsbidraget kan stärka kvalitetsarbetet på olika sätt

Likvärdighetsbidraget gynnas av ett fungerande kvalitetsarbete, men bidraget kan också förbättra kvalitetsarbetet på flera sätt. Det handlar delvis om att bidraget kan användas till insatser för att utveckla kvalitetsarbetet på olika sätt. Men det handlar också om att arbetet med bidraget i sig kan vara utvecklande, till exempel genom att huvudmännen behöver skriva ned en tydlig orsaksanalys och plan för insatser som de redovisar till Skolverket.

5.3.1 Huvudmän använder likvärdighetsbidraget för att utveckla kvalitetsarbetet

Flera huvudmän har använt likvärdighetsbidraget för att utveckla sin förmåga att identifiera brister och lämpliga insatser i sin verksamhet. Det visar både vår intervjustudie och vår granskning av huvudmännens planerade insatser. Granskningen visar att ungefär en tredjedel av huvudmännen planerade att använda en del av bidraget till att utveckla sitt kvalitetsarbete under 2020.

Huvudmännen har till exempel anställt kvalitetsledare, ämnesutvecklare eller andra funktioner med ansvar för att analysera och utveckla verksamheten. Flera huvudmän har även skapat eller förtydligat rutiner eller ansvarsfördelning för att på så vis förbättra sin förmåga att identifiera och åtgärda brister när det gäller likvärdigheten. Det är också ett sätt för huvudmännen att säkerställa långsiktiga effekter, även om bidraget skulle försvinna.

Enligt huvudmännen är det bidragets unika bredd som gör att de kan använda det till att stärka kvalitetsarbetet. Bristande kvalitetsarbete är också en vanlig anledning till låga elevresultat enligt Skolverket.⁷⁷ Det innebär att bidraget på sikt kan få god effekt även hos de huvudmän som ännu inte har ett så väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete som bidraget förutsätter. Men det kommer att ta längre tid innan det går att se effekter av likvärdighetsbidraget på elevernas resultat hos dessa huvudmän jämfört med hos de huvudmän som hade ett välutvecklat systematiskt kvalitetsarbete redan före likvärdighetsbidraget.

5.3.2 Arbetet med bidraget kan också stärka mottagarkapaciteten

Från och med 2020 är huvudmännen tvungna att skicka en plan till Skolverket över de insatser som de tänker använda bidraget till. De allra flesta av huvudmännen i vår intervjustudie upplever inte att detta krav är särskilt administrativt betungande. Det beror delvis på att huvudmännen har varit tvungna att ha en plan även under tidigare år. Men det beror också på att de är fria att utforma planen förhållandevis fritt. I stället uppfattar vi att kravet på en insatsplan i flera fall har förbättrat huvudmännens kapacitet att ta emot bidraget och omsätta det i insatser.

⁷⁷ Skolverket. (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

De intervjuade huvudmännen beskriver att kravet på att ta fram en plan och skicka in den till Skolverket innebär att de behöver reflektera mer kring hur de ska använda bidraget. Huvudmännen likställer arbetet med planen med att någon utifrån ställer analytiska frågor om verksamheten som de behöver kunna svara på.

Väl på plats är planen användbar för att förankra satsningarna och legitimera resursfördelningen både nedåt i organisationen för rektorer och lärare och uppåt för den politiska ledningen. Planen visar på ett åtagande som huvudmannen har gjort gentemot bidragsgivaren. I ljuset av det borttagna kostnadsvillkoret blir planen därför ett särskilt viktigt verktyg för skolverksamheten gentemot huvudmannen, då skolverksamheten kan argumentera för att bidragspengarna behöver gå till de planerade insatserna och inte kan ersätta en del av verksamhetens ordinarie budget.

5.4 Stöd utifrån kan stärka mottagarkapaciteten

Flera av de huvudmän som vi har intervjuat har tidigare deltagit i olika myndighetsledda insatser där de har fått hjälp med att analysera sin verksamhet. Huvudmännen beskriver erfarenheterna i allmänhet i positiva ordalag, och flera lyfter fram värdet i att en utomstående part någon gång ibland bistår med att skärskåda skolverksamheten.

5.4.1 En del huvudmän har tidigare fått stöd från myndigheter

Många av de huvudmän som vi har intervjuat beskriver att de redan tidigare har förstärkt sin kapacitet att identifiera och åtgärda brister i verksamheten. De har till exempel fått stöd från Skolverket inom ramen för någon av myndighetens riktade insatser, till exempel Samverkan för bästa skola. Andra beskriver att de har fått värdefullt stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Enligt huvudmännen har detta processtöd varit mycket värdefullt för att bygga upp deras förmåga att göra en bra nulägesanalys. Huvudmännen beskriver att det är särskilt nyttigt att det är en utomstående part som bistår i att identifiera verksamhetens brister.

Vår studie visar att det finns en efterfrågan bland vissa huvudmän på den typ av stöd som Skolverket idag erbjuder. I dagsläget kan huvudmän inte själva ta initiativ till att delta i exempelvis Samverkan för bästa skola. I stället är det Skolverket som kommer med erbjudandet till de huvudmän och skolor som myndigheten anser behöver stöd. Flera statliga utredningar har på senare år pekat på ett behov av att staten i större utsträckning stärker och stödjer huvudmännen för att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat och ökad likvärdighet.⁷⁸ Vi har inte haft i uppdrag att analysera utformningen av statens stöd till skolhuvudmän. Däremot kan vi se att stöd för att stärka huvudmännens analyskapacitet och

⁷⁸ SOU 2016:38. *Samling för skolan Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*; SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*; SOU 2020:28. *En likvärdig skola*.

kvalitetsarbete också kan gynna en mer effektiv användning av likvärdighetsbidraget.

Samtidigt beskriver huvudmännen att det tar mycket tid för dem att delta i sådana samarbeten, och att de därför inte kan ta emot processtöd alltför ofta. Kunskapen och förmågan att utveckla verksamheten behöver därför finnas på plats internt hos huvudmännen och på skolenheterna. Men att bredda möjligheterna för huvudmännen att få stöd i sitt utvecklingsarbete skulle kunna vara ett sätt att stärka huvudmännens kapacitet att använda sina resurser för att främja likvärdigheten.

5.4.2 Sprida goda exempel på insatser

En framgångsfaktor för att hantera statsbidraget som flera huvudmän lyfter fram är att kunna ta del av andra huvudmäns erfarenheter och valda insatser. Flera kommunala huvudmän ingår i skolchefsnätverk eller motsvarande, där de får tips och inspel kring vilka insatser som har visat sig vara effektiva. Enskilda huvudmän som ingår i en större koncern kan få motsvarande inspel. Men det finns också huvudmän som saknar sådana möjligheter. Det gäller särskilt små huvudmän som inte har en egen analysavdelning. De efterfrågar möjligheter till att utbyta erfarenheter med huvudmän av liknande storlek eller som har liknande problem.

6 Nya uppgifter och ständiga förändringar för Skolverket

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera Skolverkets verksamhet som gäller likvärdighetsbidraget. Vi ska också belysa de administrativa kostnaderna för huvudmännen. Skolverket ansvarar för att betala ut bidraget och för att följa upp och kontrollera att det används i enlighet med bestämmelserna. I det här kapitlet analyserar vi hur Skolverket har hanterat bidraget, med fokus på hur Skolverkets arbete i olika delar har påverkat hur väl bidraget uppfyller sina mål och huvudmännens administration.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser i kapitlet:

- Skolverket har varit framgångsrika när det gäller att utforma ett ansökningsförfarande med låga trösklar. Vi bedömer att den enkla ansökningsprocessen har bidragit till att så hög andel huvudmän har sökt bidraget, även om bidragets storlek och breda användningsområde har varit ännu viktigare faktorer.
- Skolverkets hantering av bidraget understryker bidragets breda profil och betonar huvudmännens eget ansvar. Skolverket informerar och ger exempel på insatser, men lämnar i stor utsträckning till huvudmännen att avgöra vad som utgör utökade insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Huvudmännen efterfrågar ingen styrning när det gäller vad de ska använda bidraget till. Däremot finns det exempel på huvudmän i vårt intervjumaterial som hade behövt mer stöd från Skolverket med att tolka vad de *får* använda bidraget till.
- Det har varit en utmaning för Skolverket att utforma de kontroller av bidraget som förordningen föreskriver. Svårigheterna beror delvis på att en del av momenten har varit nya för Skolverket och därför varit tidskrävande. Men förordningens utformning med ett mycket brett användningsområde innebär också att det finns få skarpa bestämmelser som Skolverket kan kontrollera. Samtidigt bedömer vi att Skolverket i vissa fall hade kunnat effektivisera kontrollarbetet, exempelvis genom att i ett tidigare skede vara tydliga med vilka uppgifter huvudmännens plan för insatser ska innehålla.
- Skolverkets arbete har präglats av nya uppgifter och att uppgifterna förändras. Myndigheten har klarat att anpassa sig till de förändrade förutsättningarna, men det har krävt mycket resurser. I det fortsatta arbetet bedömer vi att Skolverket kan bidra ytterligare till att bidraget uppfyller sina mål genom att

dra nytta av myndighetens kompetens när det gäller skolutveckling och utvärdering.

Analysen bygger på intervjuer och fokusgrupper med företrädare för skolhuvudmän, företrädare från Skolverket och Utbildningsdepartementet samt dokument och statistik från Skolverket. I bedömningen av Skolverkets arbete har vi tagit avstamp i bidragets effektkedja. Skolverket bör hantera bidraget på ett sätt som främjar ett högt utnyttjade och en korrekt användning av bidraget för att bidra till målfyllelse. De administrativa kostnaderna för både huvudmännen och Skolverket bör samtidigt ligga på en rimlig nivå.

6.1 Skolverkets arbete styrs av bidragsförordningen

Skolverkets arbete med likvärdighetsbidraget styrs i första hand av förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Enligt förordningen ska Skolverket för bidragsåret 2020

- besluta om bidragsramar (4 §)
- ta emot ansökningar (5 §)
- besluta om bidrag och betala ut bidraget (7 §)
- granska ett urval av de planer som huvudmännen ska ta fram (6 §)
- ta emot huvudmännens redovisningar av hur de har använt bidraget (9 §)
- följa upp att statsbidraget har använts i enlighet med bestämmelserna i förordningen (8 §)
- kräva tillbaka bidrag från huvudmän som är återbetalningsskyldiga (10 §).

Enligt tidigare bestämmelser skulle Skolverket också ta emot och granska huvudmännens redovisningar av sina kostnader i enlighet med det så kallade kostnadsvillkoret.

Med utgångspunkt i förordningen har Skolverket utformat de specifika rutinerna för de olika delarna av bidragsprocessen.

6.2 Enkel ansökan ger låga trösklar för att delta

En kritik mot riktade statsbidrag är att det bara är mottagare med stora administrativa resurser som klarar av att söka dem. Därför är det viktigt för både regeringen och Skolverket att minska de administrativa kostnaderna för att ta del av bidragen som gäller skolan. Utfallet för likvärdighetsbidraget visar på ett att en stor andel huvudmän har använt bidraget och att en hög andel av de tillgängliga medlen har använts. Konstruktionen med ett väl tilltaget bidragsbelopp och brett användningsområde har sannolikt bidragit till dessa höga andelar. Men Skolverkets strävan efter låga administrativa trösklar kan också ha bidragit positivt.

6.2.1 Låga administrativa krav gör bidraget lätt att söka

Skolverket har utformat bidraget för att det ska vara lätt att söka. En utgångspunkt har varit att inte lägga några krav på huvudmännen utöver det som följer av förordningen. Det innebär exempelvis att myndigheten inte ställer några särskilda krav på vilken information huvudmännens plan för insatser ska innehålla.⁷⁹

Våra intervjuer med skolhuvudmän visar att likvärdighetsbidraget är förhållandevis lätt att administrera i jämförelse med andra statsbidrag. De huvudmän som vi har intervjuat anser att likvärdighetsbidraget är lätt att söka och att den e-tjänst som Skolverket tillhandahåller fungerar bra. På så sätt har Skolverket lyckats med sin ambition om enkel administration. Det rimmar också väl med regeringens generella ambition om att statsbidragen till skolan ska bli enklare att administrera för huvudmännen.⁸⁰

6.2.2 En viss tröskel finns ändå kvar

Men alla administrativa hinder är inte undanröjda. Trots att likvärdighetsbidraget uppfattas som relativt enkelt att söka, förekommer det att huvudmän går miste om det. Likt andra statsbidrag bygger systemet på att huvudmän känner till när och hur de ska rekvidrera bidraget. När Skolverket undersökte varför huvudmän inte sökte bidraget var tids- eller personalbrist den vanligaste förklaringen.⁸¹ Bland de huvudmän som vi har intervjuat finns det också exempel på huvudmän som har tänkt att söka bidraget, men där den mänskliga faktorn har inneburit att de har missat att göra det, exempelvis på grund av personalbyte. Av våra intervjuer framkommer det att den risken är större för mindre huvudmän där ansvaret för statsbidrag kan vara en av många uppgifter som en tjänsteperson har. Men ändå har de allra flesta huvudmännen sökt bidraget, vilket talar för att risken varit liten.

6.3 Skolverket informerar, men normerar inte

Skolverkets kommunikationsarbete syftar till att alla huvudmän ska få aktuell information för att göra det så enkelt som möjligt för dem att ta del av och använda bidraget utifrån sina behov.⁸² Däremot ser myndigheten det inte som sin uppgift att försöka påverka innehållet i skolhuvudmännens arbete. Huvudmännen har inte heller efterfrågat hjälp från Skolverket i arbetet med att välja insatser, men ibland har de frågat om tydligare besked om hur de ska tolka regelverket.

⁷⁹ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr, 2018:1060.

⁸⁰ Utbildningsdepartementet. (2019). *Skolpaket för höjda kunskaper*. PM 2019-09-13.

⁸¹ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr, 2018:1060.

⁸² E-post från Skolverket 2020-10-13. *Kommunikationsplan statsbidrag för likvärdig skola. Uppdaterad 2019-12-11*.

6.3.1 Skolverkets information befäster det breda användningsområdet

Likvärdighetsbidraget lanserades av regeringen som en satsning för att motverka skillnader i kunskapsresultat mellan elever med olika socioekonomiska förutsättningar. Men det finns inget i regelverket som säger att bidraget måste användas på det sättet. Skolverket har inte heller tolkat bidraget så utan har i sitt arbete utgått från förordningens mer öppna formuleringar om hur bidraget kan användas.

Utgångspunkten för Skolverkets arbete är att det är huvudmännen som utifrån en analys av de lokala behoven ska utforma sina insatser. Skolverket ska inte ha en normerande roll. Skolverket publicerar i stället råd och stöd om hur huvudmännen kan lägga upp sin process för att analysera sina behov och utforma insatser.

Skolverket ger också exempel på typer av insatser som huvudmännen kan använda bidraget till. Det handlar exempelvis om insatser för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmannen och på skolan, insatser för att stärka ledarskap och kollegialt lärande och insatser för att stärka lärarnas specialpedagogiska och ämnesdidaktiska kompetens. Den bredd i användningen av bidraget som vi har sett prov på avspeglas därmed i Skolverkets information.

6.3.2 Information motsvarar huvudmännens förväntningar

De huvudmän som vi har intervjuat inom ramen för vårt uppdrag anser överlag att Skolverket tillhandahåller den information som de behöver för att söka och använda bidraget. När de beskriver vilken typ av information och stöd de har sökt och fått från Skolverket handlar det framför allt om stöd i praktiska och administrativt inriktade frågor samt frågor som rör regelverkets tolkning och tillämpning. Bilden vi har fått överensstämmer på så sätt med Skolverkets egna undersökningar. De visar att allmänna frågor om bidraget och dess villkor har varit de vanligaste frågorna.⁸³

Ingen av de intervjuade huvudmännen anger att de har vänt sig till Skolverket för att få stöd i hur de ska utforma sina insatser, även om de tycker att det är bra med de råd och tips som Skolverket publicerar. Huvudmännen uttrycker heller inga förväntningar på att Skolverket ska fungera som bollplank när de väljer insatser. I stället uppfattar både huvudmännen och Skolverket att Skolverket har en rent administrativ roll när det gäller att hantera statsbidraget.

⁸³ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 2*. 2019-04-25. Dnr 2018:1060.

Samtidigt visar våra intervjuer att flera av huvudmännen tidigare har fått stöd från Skolverket inom ramen för olika riktade skolutvecklingsinsatser. Men den typen av stöd är inget som de kopplar till hanteringen av statsbidrag.

6.3.3 Skolverket kan ge mer stöd i hur förordningen ska tolkas

Skolverkets utgångspunkt är att syftet med bidraget är att huvudmännen utifrån en analys av de lokala behoven ska utforma sina insatser. De anser därför att det också är huvudmännen som ska säkerställa att de uppfyller kraven i förordningen.⁸⁴ Det ansvaret har ibland varit svårt för huvudmännen att ta, även om de på många sätt har uppskattat att Skolverket inte har haft en normerande hållning när det gäller innehållet i insatserna.

Huvudmän som använder bidraget på fel sätt riskerar kännbara återkrav. Av våra intervjuer med huvudmän framgår det att huvudmän i vissa fall har varit osäkra på vad som är tillåtet och inte enligt regelverket och därmed hur de kan och får använda bidraget. Det gäller exempelvis vad som kan räknas som en utökad insats och vad som utgör särskilda skäl för att bryta mot kostnadsvillkoret. Skolverket har i dessa fall inte gett några förhandsbesked om hur förordningen ska tolkas, utan velat låta en praxis utvecklas över tid i samband med att huvudmännen redovisar sina insatser. Huvudmännen har därför tvingats välja mellan att chansa och riskera återkrav eller avstå från att använda bidraget på det sätt som de hade tänkt. En av de huvudmän som vi har intervjuat valde i en sådan situation att anlita extern kompetens för att få stöd i sina bedömningar.

Utifrån vårt underlag kan vi inte se att problemen har varit omfattande. Men om huvudmän med stora behov av stöd får svårt att använda bidraget kan det ändå vara bekymmersamt. I vissa fall har Skolverket gjort förtydliganden av hur de tolkar förordningen. Inför bidragsåret 2020 gick myndigheten ut med att likvärdighetsbidraget fick användas för att bibehålla insatser som tidigare finansierats genom andra statsbidrag. Det skedde i samband med att lågstadiesatsningen avslutades och integrerades med likvärdighetsbidraget. Men frågan hade aktualiserats redan under bidragsåret 2019 utan att få ett tydligt svar. Huvudmännens administrativa kapacitet varierar. Genom att agera mer proaktivt och tydligare kommunicera sin tolkning av bidraget skulle Skolverket kunna underlätta för huvudmännen och skapa mer likvärdiga förutsättningar för ett korrekt utnyttjande av bidraget.

6.4 Utmaning att utforma en ändamålsenlig kontroll

Skolverket ska kontrollera att bidraget används i enlighet med regelverket. En ändamålsenlig kontroll säkerställer att bidraget används på rätt sätt, utan att bidra till onödigt tidskrävande administration. Under det två första åren var arbetet

⁸⁴ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr 2018:1060.

inriktat mot att kontrollera att huvudmännen levde upp till kostnadsvillkoret. Från och med bidragsåret 2020 arbetar myndigheten i stället med förhandskontroll och granskar skolhuvudmännens planer för insatser. Båda typerna av kontroll har varit krävande att genomföra. Samtidigt är det osäkert i vilken utsträckning kontrollen har lett till att huvudmännen använder bidraget korrekt i högre utsträckning eller inte.

6.4.1 Bidragets konstruktion utgår från tillit, snarare än kontroll

Likvärdighetsbidraget är i grunden baserat på tillit. Skolhuvudmännen har fått statens förtroende att utifrån sina egna bedömningar använda bidraget på det sätt de finner bäst för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. Regelverket innehåller därför få skarpa bestämmelser om hur bidraget ska användas.

Samtidigt omfattar bidraget mycket pengar, vilket motiverar att staten kontrollerar att bidraget inte används till andra saker än det är avsett för. Förordningen anger också flera olika kontrollmoment:

- Huvudmännen ska efter varje bidragsår redovisa till Skolverket hur de har använt bidraget.
- För bidragsåren 2018 och 2019 ska huvudmännen redovisa sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa för att styrka att de inte har sänkt dem.
- Från och med bidragsåret 2020 ska huvudmännen i samband med ansökan skicka in sina planer för insatser till Skolverket som myndigheten sedan ska granska.

6.4.2 Översiktlig redovisning av hur huvudmännen har använt bidraget håller nere administrationen

Skolverket har valt att samla in förhållandevis lite information om hur huvudmännen faktiskt har använt bidraget, i linje med principen att det är huvudmännen själva som väljer insatser och ansvarar för att de följer regelverket. Det räcker att huvudmännen kan redovisa hur de har fördelat bidraget på ett antal förutbestämda kostnadsposter (personal, elevhälsa, kompetensutveckling, lärverktyg och övrigt).

Redovisningen ger information om vilka typer av kostnader som huvudmännen använt bidraget till, men inget om inriktningen på insatserna. Redovisningen syftar inte heller till att ge en heltäckande bild av bidragets användning. I stället är redovisningen en utgångspunkt för en eventuell uppföljande kontroll där Skolverket kan kräva in en redovisning av kostnaderna för huvudmännens specifika insatser.

Det är svårt för både regeringen och allmänheten att få insyn i hur bidraget faktiskt används eftersom det inte finns någon mer detaljerad redovisning. Samtidigt bedömer vi att det skulle vara svårt att utforma en redovisning som fångar den

mångfacetterade användningen av bidraget utan att den samtidigt skulle bli administrativt svårhanterlig – för både huvudmännen och Skolverket.

6.4.3 Tungrott att kontrollera kostnadsvillkoret

Kontrollen av det kostnadsvillkor som gällde under 2018 och 2019 har varit krävande att hantera för både Skolverket och huvudmännen.

Kontrollen innebar en helt ny typ av uppgift för Skolverket. Myndigheten behövde utveckla en modell för insamling av uppgifter om huvudmännens kostnader för undervisning och elevhälsa. Myndigheten behövde också köpa in extern kompetens, bland annat inom kommunal redovisning, för att utveckla modellen och genomföra granskningen. Myndighetens slutsats efter den första kontrollomgången var att det var möjligt att kontrollera villkoret, men att det krävde mycket resurser för både Skolverket och skolhuvudmännen.⁸⁵

Långa handläggningstider trots förenklade processer

Granskningen av kostnadsvillkoret har sett lika olika ut under de båda bidragsåren. Men gemensamt har varit att processen har tagit mycket tid i anspråk.

Under det första bidragsåret 2018 tillämpade Skolverket en förenklad modell som innebar att endast de åtta huvudmän som själva kryssade för att de hade sänkt sina kostnader behövde lämna in en detaljerad redovisning av kostnaderna. Därtill granskade Skolverket kostnaderna för ett mindre urval på 24 huvudmän som myndigheten valde ut utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. För de huvudmän som hade sänkt sina kostnader prövade Skolverket om huvudmännen hade särskilda skäl för att minska sina kostnader på grund av avsevärt förändrade förutsättningar för bidragsåret i förhållande till jämförelseåren.

För bidragsåret 2019 begärde Skolverket i stället in kostnadsredovisningar från samtliga huvudmän i samband med att de redovisade sina insatser. Av huvudmännen var det 118 som redovisade sänkta kostnader och som gick vidare till granskning av särskilda skäl.

Vid granskningen av 2018 års bidrag begärde Skolverket inte bara in uppgifter om kostnader, utan granskade också underlagen för kostnaderna. Men för bidragsåret 2019 valde myndigheten bort granskningen av underlagen, eftersom det skulle bli alltför tidskrävande att göra en sådan detaljerad granskning av 118 huvudmän. I stället valde myndigheten att lita på de uppgifter som huvudmännen själva redovisade och gjorde en rimlighetsbedömning av de skäl för minskningen som

⁸⁵ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr 2018:1060.

huvudmännen anförde. Trots denna förenklade hantering var granskningen inte klar förrän i december 2020, det vill säga ett år efter bidragsårets slut.

Handläggningstiderna påverkades till viss del av att handläggarna på Skolverket var nya och av den pågående pandemin som belastade huvudmännen. Men till stor del berodde den långa handläggningen på att Skolverket och huvudmännen behövde kommunicera återkommande under granskningen. Skolverket kommunicerade sina överväganden och huvudmännen fick möjlighet att inkomma med förklaringar och reviderade uppgifter.

Det är givetvis svårt för en skolhuvudman att hantera att få besked om att man måste betala tillbaka bidraget ett år efter att det är förbrukat. Om kostnadsvillkoret hade funnits kvar hade Skolverket behövt hitta sätt att effektivisera granskningen.

En granskning som kostat mer än den smakat?

Det har varit svårt för Skolverket att utforma en effektiv granskning av villkoret som verkligen fångar upp felaktig användning av bidraget. Sammantaget under de två bidragsåren har Skolverket fattat beslut om återkrav på grund av kostnadsvillkoret i 60 fall och krävt tillbaka sammanlagt 52 miljoner kronor. Trots det bedömer vi det som tveksamt om kontrollen har bidragit till att huvudmännen har använt bidraget på ett mer ändamålsenligt sätt.

I lägesrapporten beskrev vi huvudmännens svårigheter att redovisa sina kostnader för flera år tillbaka i tiden och den osäkerhet som följde av att de på grund av variationer i elevantalet inte på förhand kunde vara säkra på att de skulle klara villkoret. Till det kom osäkerheten om vad Skolverket skulle godkänna som särskilda skäl för att bryta mot villkoret. Vid granskningen av särskilda skäl 2018 var det flera huvudmän som fick återkrav för att de inte kunde styrka sina kostnader på ett tillräckligt bra sätt, även om Skolverket i princip ansåg att de skäl som de anförde kunde räknas som särskilda skäl.

I granskningen för 2019 har det räckt att trovärdigt förklara de sänkta kostnaderna, vilket har minskat risken för att Skolverket ska underkänna godtagbara skäl. Samtidigt kan vi se att en relativt stor andel av de granskade huvudmännen, 41 av 118, har reviderat sina kostnadsuppgifter efter att granskningen har påbörjats och därmed angett att de inte längre har sänkt sina kostnader. Skälen till revideringarna har bland annat varit att huvudmännen av misstag har bokfört kostnader fel eller att de har missuppfattat Skolverkets instruktioner. Men det kan inte uteslutas att det också förekommer friserade siffror.

6.4.4 Kontroll av planer med litet stöd från förordningen

I december 2019 ändrades förutsättningarna för Skolverkets kontrollarbete. Myndigheten fick med kort varsel ställa om sitt arbete med likvärdighetsbidraget från att kontrollera kostnader till att granska planer för insatser. Även denna hantering har tagit mycket tid i anspråk för Skolverket. Kontrollen har också blivit

relativt tandlös eftersom förordningen inte innehåller något stöd för denna granskning.

Ont om tid att utforma kontroll av planer

När regeringen tog bort kostnadsvillkoret valde de att ersätta villkorets efterhandskontroll med en starkare förhandskontroll för att säkerställa att bidraget går till utökade insatser för att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling. Från och med bidragsåret 2020 gjorde regeringen det därför obligatoriskt för skolhuvudmännen att skicka in sin plan för insatser till Skolverket i samband med att huvudmännen rekvirerade bidraget.

Skolverket fick i och med förordningsändringen i uppdrag att granska ett urval av planerna utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.⁸⁶ När beslutet om förordningsändringen fattades var det en månad kvar till att huvudmännen skulle rekquirera bidraget för 2020. Det var alltså mycket ont om tid för Skolverket att utforma processerna för att lämna in och för att granska planer. Eftersom bidragsförordningen varken innehåller några formkrav på planen eller några skarpa kriterier att bedöma planen utifrån hade Skolverket också lite att hålla sig till när de skulle utforma handläggningen. Dessutom var det elektroniska ansökningssystemet inte anpassat för att hantera planerna utan Skolverket fick begära in planerna manuellt som en komplettering av ansökan. Flera huvudmän har dessutom fått skicka in kompletterande uppgifter i flera omgångar kring de planerade insatserna.

Litet stöd i förordning för kontrollen

Förordningen för bidraget anger att Skolverket ska granska ett urval av planer utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Däremot anger förordningen inte inriktningen och omfattningen av urvalet och inte heller vad det är som ska granskas.

Inför beslutet om urvalet vägrade Skolverket risken för en stor andel sena beslut som skulle bli följden av många granskade planer mot risken för minska legitimiteten för kravet på att skicka in en plan en granskning av alltför få planer kunde leda till. I ekvationen vägrade myndigheten också in hur mycket av myndighetens egna resurser som granskningen skulle kräva. Att granska alla planer skulle exempelvis enligt myndighetens uppskattning kräva insatser från 20 personer i åtta månader.⁸⁷ Skolverket landade till slut i att de skulle granska 80 planer. Vid urvalet utgick myndigheten från kända riskfaktorer och valde ut små huvudmän, stora huvudmän,

⁸⁶ Ett risk- och väsentlighetsurval innebär att Skolverket ska granska de huvudmän som riskerar att inte kunna hantera bidraget, och de huvudmän som det vore särskilt problematiskt om de inte kan hantera bidraget (t.ex. huvudmän som tilldelas mycket bidragspengar).

⁸⁷ Intervju med Skolverkets statsbidragsenhet 2020-01-24.

huvudmän som tidigare hade fått kritik från Skolinspektionen och huvudmän där Skolverket fått signaler om brister i verksamheten.

För de utvalda planerna granskade Skolverket

- vilka insatser huvudmännen planerade att genomföra
- om insatserna var att bedöma som nya och/eller utökade
- om insatserna riktades till förskoleklass och/eller grundskola
- på vilket sätt huvudmännen ansåg att insatserna bidrar till stärkt likvärdighet och/eller kunskapsutveckling.

Den största svårigheten var att bedöma om huvudmännens insatser faktiskt bidrar till att stärka likvärdigheten eller kunskapsutvecklingen. Förordningen innehåller inte några närmare definitioner av vilka insatser som avses. Skolverkets tolkning av bidragets syfte innebär också att myndigheten inte ska överpröva huvudmännens analys av vilka insatser som kan stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen för huvudmännens elever.

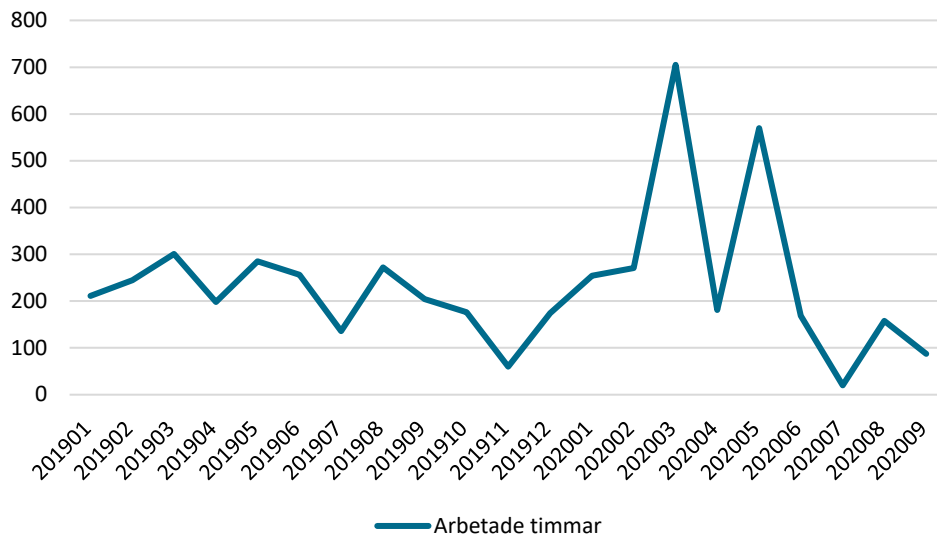
För att utforma bedömningskriterier sökte Skolverkets statsbidragsenhet stöd hos de delar av Skolverket som ansvarar för skolutveckling. Skolverket landade i att granska om huvudmannen själv kunde redogöra för hur insatserna stärker likvärdigheten och kunskapsutvecklingen. Det innebar i sin tur att Skolverkets handläggare fick lägga mycket tid på att kommunicera med huvudmännen för att förstå insatserna i planen och ta del av huvudmännens förklaringar av insatserna. Cirka 60 procent av de 80 planer som granskades behövde huvudmannen komplettera. Cirka 50 procent av dessa kompletterades mer än en gång.

En anledning till den tidskrävande processen var Skolverkets tidigare val att inte ange vilken typ av information huvudmännens planer ska innehålla. Inför bidragsåret 2021 har Skolverket integrerat inlämnandet av planen i det elektroniska ansökningsformuläret. På så sätt kan myndigheten också styra vilken information som huvudmännen lämnar in. Det bör ge bättre förutsättningar för en effektiv handläggning.

Resurskrävande arbete att kontrollera planer

Det krävde mycket resurser för Skolverket att behöva ställa om arbetet så snabbt. Skolverket lade också ned nästan dubbelt så mycket tid på att hantera ansökningarna för bidragsåret 2020 än vad myndigheten gjorde för bidragsåret 2019. Antalet redovisade arbetstimmar ökade från omkring 300 i mars 2019 till mer än 700 i mars 2020 (figur 5).

Figur 5. Skolverkets arbete med likvärdighetsbidraget, rapporterad tid (antal timmar) januari 2019 – september 2020.



Källa: Uppgifter från Skolverket.

Skolverket bedömer själva att de har haft svårt att vara effektiva i alla delar av arbetet. Granskningen av planer sammanföll med många personalbyten på både handläggare- och chefsnivå. Både personalgruppen och arbetsuppgiften var därmed ny. I sin interna utvärdering av processen anger den berörda personalen att de har gjort mycket av arbetet tillsammans. De förklarar detta med att de har varit oerfarna på området, men också för att det var första gången en sådan granskning gjordes och att de därför ville vara säkra på att de bedömde planerna likvärdigt.⁸⁸

Granskning av planer bidrar till lärande men kontrollelementet är svagt

Vår analys visar att granskningen av planer är ett resurskrävande men också ganska trubbigt kontrollinstrument. Alla de 80 huvudmän som ingick i granskningen fick till slut bifall på sina ansökningar. Det kan tolkas som att huvudmännen överlag gör ett gott arbete med sin planering av insatser. Men det visar också på att Skolverket har funnit lite förordningsstöd för att avslå en ansökan om bidrag på grundval av en undermålig insatsplan.

Våra intervjuer med skolhuvudmän visar att huvudmännen inte uppfattar planen som ett skarpt kontrollinstrument för Skolverket. Däremot innebär kravet på att ta fram en plan att huvudmännen måste formulera ett tydligt åtagande som Skolverket sedan kan följa upp. Flera av de intervjuade huvudmännen anser också att kravet på att skicka in planen gör att de lägger ned lite extra krut på planeringen. Skolverkets statistik över inkomna mejl visar att antalet frågor till myndigheten ökade markant

⁸⁸ E-post från Skolverket 2020-10-12. *Utvärdering av fas rekvisition 2020.*

inför ansökan 2020, då många huvudmän hade frågor om planen som de skulle skicka in. På så sätt har kravet på att ta fram och skicka in en plan varit en kontrollerande funktion som till viss del är oberoende av det kontrollarbete som Skolverket genomför.

6.5 Skolverkets arbete har präglats av nya och förändrade uppgifter

Likvärdighetsbidragets tre första år har präglats av förändringar. För Skolverket har nya uppgifter och förändrade regelverk ökat myndighetens kostnader och behov av att ställa om snabbt. Trots att Skolverket har varit kritiskt till regelverket i olika delar har myndigheten anpassat sig till de nya förhållandena. För att ytterligare bidra till bidragets syfte och mål ser vi att Skolverket med fördel skulle kunna dra nytta av organisationens samlade kompetens.

6.5.1 Följsamma mot regelverket trots kritik

Skolverket har varit kritiska mot flera delar av bidragets regelverk, men också mot de alltför snabba förändringarna i regelverket. Men det har inte hindrat dem från att tillämpa regelverket efter bästa förmåga.

Skolverket var i sitt remissvar på Skolkommissionens betänkande negativa till att införa ett kostnadsvillkor.⁸⁹ I den utvärdering av förordningen som myndigheten genomförde under 2019 pekade Skolverket på riskerna med villkoret men menade att det var för tidigt att bedöma om bidragets konstruktion var ändamålsenlig. Det berodde bland annat på att kostnadsvillkoret ännu inte hade prövats fullt ut.⁹⁰ Av våra intervjuer med företrädare för Skolverkets statsbidragsenhet framgår också att de som arbetade med bidraget var kritiska till att förordningen ändrades så snart och villkoret togs bort så snabbt, eftersom det tar tid för både Skolverket och huvudmännen innan ett regelverk sitter.

Nya regler skapar också behov av att ta fram nya tolkningar och rutiner. Skolverket avrådde därför i december 2019 regeringen från att konstruera bidraget så att respektive huvudmans plan skulle skickas in till Skolverket i samband med ansökan. Utifrån myndighetens tidigare erfarenheter bedömde de att förslaget skulle leda till att färre huvudmän skulle använda bidraget. De ansåg också att det skulle bli mycket resurskrävande för Skolverket att granska planerna och att tiden

⁸⁹ Skolverket. (2017). *Yttrande över avsnitt 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering i Skolkommissionens betänkande (SOU 2017:35)*. Dnr 2017:725.

⁹⁰ Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr 2018:1060.

var för knapp för att myndigheten skulle hinna ta fram och kommunicera ett bedömningsstöd innan ansökningsperioden började.⁹¹

För Skolverket innebar ändringen att de fick en begränsad utväxling på de resurser de hade satsat på att utveckla kontrollen av kostnadsvillkoret. Men trots sin initiala kritik mot flera av förordningens bestämmelser bedömer vi att Skolverket har varit mycket lojala mot regelverket när besluten väl har varit fattade. Myndigheten har strävat efter att efter bästa förmåga arbeta utifrån det befintliga regelverket.

6.5.2 Ett alltför tidskrävande arbete

Likvärdighetsbidraget var på flera sätt en ny typ av bidrag när det lanserades 2018. Det innebar att varken huvudmännen eller Skolverket hade några erfarenheter att luta sig emot. Skolverket beskriver i den utvärdering av förordningen som de lämnade till regeringen i augusti 2019 hur de arbetade parallellt med att planera för och implementera bidraget för att kunna besluta om och betala ut bidraget i tid.⁹²

Mycket av Skolverkets arbete har handlat om att utveckla processer för att hantera olika delar av regelverket. Eftersom regelverket har förändrats på flera sätt har Skolverket också behövt förändra sitt arbete. Det innebär samtidigt att värdet av tidigare investeringar i någon mån har gått förlorat.

Arbetet har också överlag tagit mycket tid. I vissa fall bedömer vi att Skolverket skulle ha kunnat snabba upp processerna genom att vara mer proaktiva. Inställningen att myndigheten inte ska vara normerande har ibland lett till ett de snarare har arbetat reaktivt. Det dröjde exempelvis fram till ansökan för bidragsåret 2021 innan Skolverket preciserade vilka uppgifter som behöver framgå av en insatsplan, trots att kravet på en plan har funnits sedan 2018 och myndigheten hela tiden har haft möjlighet att begära in dem och granska dem.

6.5.3 Ny typ av bidrag kräver både intern och extern samverkan

Likvärdighetsbidraget har också ställt högre krav på Skolverkets interna och externa samverkan, både i form av tätare dialog med departementet och i form av utbyte mellan olika delar av Skolverket.

Departementet uppskattar tät och tydlig kommunikation

Arbetet med likvärdighetsbidraget har medfört tätare kontakter med departementet än vad som är fallet med många andra riktade statsbidrag. Det framkommer i

⁹¹ E-post från Skolverket 2020-10-12. *Skolverkets synpunkter på förändring §6 statsbidraget för likvärdig skola 2019/209*.

⁹² Skolverket. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Slutredovisning*. Dnr, 2018:1060.

intervjuer med tjänstemän på Utbildningsdepartementet. Departementet uppfattar att dessa kontakter har varit positiva och konstruktiva.

Trots de frekventa kontakterna har Skolverket i flera fall fått sena besked om kommande regeländringar, vilket har varit bekymmersamt för Skolverket. För departementet har det också ibland varit svårt att veta vem de talar med när de har kontakter med Skolverket. Det har inte alltid varit tydligt för dem om de svar de har fått på sina frågor har representerat myndigheten, eller bara statsbidragsenheten. Men enligt departementet har dessa oklarheter minskat över tid.

Intern samverkan kan stärka arbetet med större och bredare bidrag

Regeringens ambition är betydligt färre och enklare riktade statsbidrag på utbildningsområdet. Inriktningen är att ta bort bidrag, att slå samman bidrag med närliggande syften och att förenkla administrationen kring bidragen. Vi kan därmed förvänta oss en fortsatt utveckling mot större och bredare statsbidrag på skolområdet. Det kan också ställa andra krav på stödet från Skolverket.

Vi har i vår utvärdering identifierat flera beröringspunkter mellan likvärdighetsbidraget och andra uppgifter som Skolverket har i sin instruktion, såsom att ge stöd till skolutveckling, utvärdera statliga stöd och sprida kunskap, och främja likvärdighet mellan skolor. Exempelvis behöver statsbidragsverksamheten kunskap som finns inom Skolverkets skolutvecklande verksamhet för att kunna bedöma om huvudmännens planerade insatser kan förväntas leda till stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Samtidigt kan det stöd till skolutveckling som Skolverket erbjuder inom ramen för bland annat samverkan för bästa skola också stödja huvudmännens hantering av likvärdighetsbidraget och därmed också främja förutsättningarna för stärkt likvärdighet.

På motsvarande sätt ser vi att bidragets storlek och delvis nya konstruktion motiverar en fortsatt uppföljning och utvärdering av bidraget för att öka kunskapen om bidraget och dess effekter på likvärdigheten. Det är ett arbete som inte rymms inom ramen för den löpande administrationen av statsbidraget, men rimligen inom Skolverkets instruktionsenliga utvärderingsuppdrag.

Hittills har Skolverket i huvudsak hanterat likvärdighetsbidraget som en administrativ uppgift, där myndighetens roll är att betala ut och kontrollera bidraget. Men vi bedömer att Skolverket både kan främja en mer ändamåls- hantering av bidraget och stärka myndighetens stöd till huvudmännen genom att i större utsträckning dra nytta av myndighetens samlade kompetens och verktygslåda.

Skolverket har själva bedömt att det finns en potentiell nytta i ökad intern samverkan. Skolverket fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag att följa upp att statsbidraget används till insatser som stärker likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen eller grundskolan. I det interna uppdragsdirektivet skriver Skolverket att ett led i arbetet är att stärka kopplingen mellan likvärdighets-

uppdraget, uppföljningen av detsamma och utformningen av skolutvecklingsinsatser så att det samlade stödet som Skolverket ger huvudmännen i högre grad kommer till nytta i skolor med svåra elevförutsättningar.⁹³ Det är en inriktning som Statskontoret ser positivt på.

⁹³ Skolverket. (2020). *Direktiv avseende modell för uppföljning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Beslutat 2020-12-03. Diarienummer 5.1.3-2020:235.

Referenser

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2020:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Jonsson, J. O. och Treuter, G. (2019). Likvärdighet och skolkvalitet: socio-ekonomiskt 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).

Lärarnas Riksförbund (2019). *Frikort för skolnedskärningar*. Pressmeddelande 2019-01-21. Tillgänglig på www.lr.se. (hämtad 2021-01-14).

Proposition. 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*.

Proposition 2019/20:99. *Vårändringsbudget för 2020*.

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021*.

Skolinspektionen. (2014). *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

Skolinspektionen. (2019). *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

Skolinspektionen. (2019). *Huvudmännens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – utan spaning ingen aning*.

Skolinspektionen. (2020). *Årsrapport 2019*.

Skolverket. (2013). *Kommuners resursfördelning till grundskolor*.

Skolverket. (2016). *Utbildning för nyanlända elever. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.

Skolverket. (2017). *Yttrande över avsnitt 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering i Skolkommissionens betänkande (SOU 2017:35). Dnr 2017:725*.

- Skolverket. (2018). *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan.*
- Skolverket. (2018). *Nyinvandrade elever i grundskolan.* PM. Dnr 2018:600.
- Skolverket. (2019). *Redovisning av uppdrag om mer rörelse i skolan.*
- 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. (2019). *Utvärdering av statsbidrag för ökad jämlikhet.*
- Skolverket (2020) *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2019.* PM.
- Skolverket. (2020) *Skolverkets lägesbedömning 2020.*
- Skolverket (2020). *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan.* PM.
- Skolverket. (2020). *Direktiv avseende modell för uppföljning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.* Beslutat 2020-12-03. Diarienummer 5.1.3–2020:235.
- SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. Delbetänkande av 2015 års skolkommission.*
- SOU 2016:59. *På goda grunder– en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik.*
- SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering.*
- SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan, Bilaga 7 till Jämlikhetsutredningen 2019.*
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola.*
- Statskontoret. (2020). *Utvärdering av likvärdighetsbidraget. En lägesrapport.* (2020:11).

Sveriges kommuner och landsting. (2018). *Fokus på 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.

Specialpedagogiska skolmyndigheten. (2018). *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning.Handledning*.

Regeringsbeslut 2017-03-09. *Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument*.

Utbildningsdepartementet. (2019). *Skolpaket för höjda kunskaper*. PM 2019-09-13.

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

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

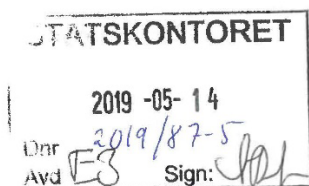
I:7

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

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: 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

Metoder

I den här bilagan utvecklar vi hur vi har genomfört vårt uppdrag. Vi redogör även för vilka material som ligger till grund för våra slutsatser. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

Kartläggning och analys av ett urval av planer för insatser

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera vilka insatser huvudmännen har genomfört. I lägesrapporten gav vi utifrån vår intervjuundersökning exempel på hur huvudmännen har använt och fördelat bidraget i sin verksamhet. För att fullt ut besvara uppdragets frågor om hur huvudmännen har fördelat bidraget och om vilka insatser som huvudmännen har använt bidraget till har vi genomfört en bredare kartläggning som också ger oss möjlighet att analysera och identifiera skillnader och mönster i huvudmännens användning av bidraget. Kartläggningen har skett genom att vi har analyserat ett urval av de planer för insatserna som huvudmännen skickat till Skolverket.

Planerna som underlag

Enligt bidragsförordningen ska den huvudman som ansöker om bidraget ha upprättat en plan med redogörelse för de insatser som huvudmannen planerar. Planen ska ges in till Skolverket, som ska granska ett urval av planerna utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Att huvudmannen ska skicka in planen till Skolverket och, om så krävs stå till svars för den, ger planen en formell status. Vi bedömer att detta stärker planernas tillförlitlighet som underlag.

En risk med att använda planerna som datamaterial är att det handlar om en plan och inte om faktiskt genomförda insatser. Vår bedömning är att planerna ändå är rimligt tillförlitliga i de delar som handlar om fördelning av bidraget samt insatser. Likvärdighetsbidraget har nu funnits i ett par år och huvudmännen har därmed haft tid på sig att pröva ut och anpassa insatser efter förutsättningarna. Våra intervjuer har bekräftat bedömningen att planerna ger en god bild av vad huvudmännen faktiskt använt bidraget till.

Skolverket tillhandahåller en mall för planen, vilken många av huvudmännen har använt sig av. En del huvudmän har dock valt att modifiera mallen på olika sätt och andra har inte använt sig av den alls. Detta skapar en viss variation i planernas innehåll vilket gör att planerna inte alltid går att jämföra. Vissa av planerna innehåller inte all information vi eftersöker, vilket leder till att det finns ett bortfall (se vidare diskussionen under Bortfall nedan).

Ett alternativt sätt att genomföra kartläggningen hade varit en enkätundersökning riktad till huvudmännen. SKR avrådde dock starkt från att genomföra enkät-

undersökningar riktade till kommunerna under hösten 2020, då arbetsbelastningen hos kommunerna var hög på grund av den pågående covid-19-pandemin.

Urval och kodning

Huvudmännen upprättar årligen en plan i samband med att de ansöker om bidraget. Vi valde att avgränsa studien till 2020, dels för att få så aktuella uppgifter som möjligt, dels eftersom det inte blev obligatoriskt för huvudmännen att skicka in planen till Skolverket förrän 2020.

756 huvudmän tog del av bidraget 2020, varav 290 kommuner (alltså samtliga kommuner) och 466 enskilda huvudmän. Vi gjorde ett stratifierat urval av 266 huvudmän och analyserade deras planer. Urvalet bestod av 166 slumpmässigt valda kommuner och 100 slumpmässigt valda enskilda huvudmän. Anledningen till att vi fokuserade särskilt på kommunerna var att de står för större delen av den samlade bidragsramen. För kommunerna innebär urvalsstorleken att felmarginalen är 5 procentenheter, på 95 procents konfidensnivå. Vad gäller de enskilda är felmarginalen 9 procentenheter på 95 procents konfidensnivå. När uppgifterna för kommuner respektive enskilda huvudmän skiljer sig tydligt, när det gäller till exempel andelen som beskriver i sin plan att de ska genomföra en viss typ av insats, särredovisar vi uppgifterna för kommuner respektive enskilda. När skillnaderna är små, redovisar vi dem gemensamt.

Utifrån ett kodningsschema har vi sammanställt ett antal uppgifter i planerna som vi ser som centrala. När det gäller fördelningen av bidraget har vi kartlagt i vilken utsträckning huvudmännen har differentierat och prioriterat sina resurser. Genom att kartlägga fördelningen av bidraget får vi en bild av i vilken utsträckning regeringens intention om en kompensatorisk resursfördelning har fått genomslag i huvudmännens verksamhet. Med kompensatorisk resursfördelning menar vi att huvudmännen har fördelat bidraget så att skolor vars elever har svårare socio-ekonomiska förutsättningar får del av det i högre utsträckning. Vi studerar också vilka elevgrupper huvudmännen har prioriterat i övrigt, till exempel elever i låg-, mellan- respektive högstadiet, samt i vilken utsträckning huvudmännen har fördelat ut bidraget till de olika skolorna respektive använt det till övergripande insatser.

När det gäller typen av insatser har vi kartlagt både på vilken nivå som beslut om bidraget fattas och typen av insats. Genom att kartlägga typen av insatser får vi en bild av fokus i huvudmännens satsningar och på vilket sätt de vill stärka kunskapsutveckling och likvärdighet. Vill de förstärka lärarkompetensen, frigöra lärartid genom administrativt stöd, eller stötta elevernas sociala situation?

Bortfall

Vissa planer saknar en del av de uppgifter vi är intresserade av. Det leder till ett bortfall i vissa variabler. Ett exempel är kompensatorisk fördelning, där vissa av huvudmännen inte redovisar fördelningen mellan olika skolenheter tillräckligt

detaljerat för att det ska bli möjligt att avgöra om det finns inslag av kompensatorisk fördelning. 3 av de 266 planerna har ingen information som vi har kunnat använda överhuvudtaget och utgör därmed ett så kallat objektbortfall. Sammantaget bedömer vi att bortfallet inte är så stort att det allvarligt påverkar möjligheten att dra slutsatser i någon av de variabler vi analyserar och redovisar.

Ospecificerade personalkostnader

Ett särfall är analysen av vilka kategorier av personal som huvudmännen har prioriterat, där bortfallet utgör ett något större problem. För att genomföra denna analys har vi kodat de planerade personalkostnader som huvudmännen anger att bidraget ska användas till. Problemet är att många planer innehåller ospecificerade personalkostnader, det vill säga personalkostnader där det inte preciseras vilken kategori av personal det handlar om. Detta kan ha flera skäl, till exempel att huvudmännen har använt sig av vaga uttryckssätt, att man har slagit ihop summor där flera olika typer av personal nämns eller att beslut om exakt vilken personal som ska anges inte har fattats än.

I vårt urval av planer är summan av de planerade personalkostnaderna cirka 1 140 miljoner kr. Av dessa kostnader utgör ospecificerade personalkostnader omkring 490 miljoner. I vår analys och redovisning av vilka kategorier av personal bidraget använts till (se avsnitt 4.4–4.5 i rapporten) har vi fokuserat på de delar av personalkostnaderna som är specificerade. Bland annat har vi funnit att lärare utgör den största kategorin och att omkring en tredjedel av de specificerade personalkostnaderna går till lärare. Givetvis finns det en risk att fördelningen skulle se annorlunda ut om vi vet vad som dölde sig i kategorin ospecificerade personalkostnader.

En tänkbar risk är att huvudmännen systematiskt väljer att specificera vissa kategorier av personal i planerna, medan andra kategorier göms undan genom att beskrivas mer vagt. Man skulle kunna tänka sig att huvudmännen systematiskt redovisar när de planerar att anställa lärare, medan de döljer att de anställer lärarassistenter och annan stödpersonal som ofta saknar examen från högskolan. Det skulle i så fall leda till att vi överskattar andelen av bidraget som används till lärare.

För att kunna bedöma hur stor denna risk är har vi gjort ytterligare analyser av de ospecificerade personalkostnaderna. En stor kategori bland dessa kostnader har med lågstadiesatsningen att göra. Som vi beskriver i avsnitt 4.2.3 har många huvudmän använt en del av likvärdighetsbidraget till att fortsätta med de satsningar på personal som tidigare genomförts med hjälp av lågstadiesatsningen. Ofta beskrivs detta mycket summariskt i planerna och det anges då inte vilken personal det handlar om, vilket leder till att kostnaderna kategoriseras som ospecificerade personalkostnader. Fortsättningen av lågstadiesatsningen utgör omkring 210 miljoner av de ospecificerade personalkostnaderna på sammanlagt 490 miljoner.

Enligt uppgifter från Skolverket har omkring 50 procent av lågstadiesatsningen använts till lärare. Alltså: Även om vissa huvudmän väljer att dölja vissa personalkategorier, vilket gör att andelen lärare kan överskattas, så uppvägs det helt eller delvis av att det sannolikt återfinns en hög andel lärare i kostnaderna som täcker upp för lågstadiesatsningen.

Vår samlade bedömning är att det finns en viss osäkerhet kring analysen av personalkategorier. Andelen lärare kan till exempel vara något lägre än en tredjedel, men det är minst lika sannolikt att den är något högre.

Intervjustudie om huvudmännens mottagarkapacitet

Vi ska enligt uppdraget 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. I lägesrapporten redovisade vi huvudmännens uppfattningar om bidragets konstruktion och dess för- och nackdelar i olika avseenden. I slutrapporten vänder vi i större utsträckning blicken mot huvudmännen själva och deras kapacitet att hantera bidragets frihetsgrader.

För att undersöka huvudmännens förutsättningar att hantera bidraget har vi genomfört en intervjustudie med fokus på mottagarkapacitet. Med mottagarkapacitet menar vi i denna rapport huvudmännens förmåga att

- analysera behoven i verksamheten
- fördela resurser i verksamheten utifrån behoven
- utforma insatser som möter behoven
- genomföra insatserna
- följa upp insatsernas resultat
- dra lärdom och revidera insatserna utifrån behov.

Intervjuerna har fokuserat på vilka processer huvudmännen har på plats för att genomföra ovanstående punkter och hur dessa processer fungerar. Utifrån det har vi sedan gjort vår bedömning av huvudmännens förutsättningar för att hantera bidraget. Intervjuerna har utgått från de planer för insatser som huvudmännen har redovisat till Skolverket för år 2020.

I analysen har vi utifrån vår effektkedja försökt identifiera framgångsfaktorer och hinder för ett effektivt utnyttjande av bidraget. Intervjustudien ger ett underlag för att resonera kring förutsättningarna för att likvärdighetsbidraget når sitt mål. Vårt urval är inte fullt ut representativt och för litet för att vara generaliserbart, men det ger en djupare förståelse för hur huvudmännen har gått till väga för att hantera bredden i likvärdighetsbidraget och välja insatser. Resultaten redovisas i den mån det är möjligt tillsammans med resultat från större studier av huvudmännens arbete

med skolutveckling och likvärdighet. Genom att identifiera hinder och framgångsfaktorer i huvudmännens arbete ger intervjustudien också ett underlag inför statens fortsatta arbete med att konstruera ändamålsenliga statsbidrag.

Eftersom vår analys i huvudsak bygger på huvudmännens egna beskrivningar av sin verksamhet så finns det en risk att vi inte har kunnat identifiera vissa brister hos huvudmännen. Det gäller särskilt sådana brister som intervjupersonerna inte känner till. Men vi bedömer att vi har fått en tillförlitlig bild av hur processerna fungerar så långt som intervjupersonerna själv känner den. Huvudmännen beskriver i intervjuerna tydligt såväl sina utmaningar och begränsningar som sina styrkor. Vi har också tagit stöd i huvudmännens skriftliga planer för insatserna. Däremot har vi inte kunnat analysera hur processerna fungerar i praktiken.

Urvalsvariabler

I vårt urval har vi utgått från ett antal faktorer som vi har bedömt kan ha betydelse för huvudmännens hantering av bidraget. Vi har därför intervjuat företrädare för huvudmän med olika förutsättningar utifrån organisationsstorlek (antal skolenheter), organisationsform (kommunal eller enskild) och geografiskt läge (län och kommungrupp enligt SKR:s kommungruppsindelning). Huvudmännen i urvalet har dessutom varierande socioekonomiskt index och förväntad andel behöriga elever. Vi har valt huvudmän med avsikt att få spridning på samtliga faktorer.

Urvalet inför slutredovisningen innefattade 18 huvudmän, varav 14 kommunala och 4 enskilda. Intervjupersonerna har varit företrädare på huvudmannanivå som fattat beslut om, eller varit delaktig i framtagande av, den plan för insatser som huvudmannen redovisar till Skolverket.

I vår analys har vi även tagit hänsyn till de intervjuer som vi genomförde med 20 huvudmän inför delredovisningen, varav 15 var kommunala och 5 enskilda. Även i det urvalet fanns en spridning i ovanstående faktorer (se delredovisningen för en mer detaljerad beskrivning). Inför delredovisningen intervjuade vi företrädare för flera nivåer inom verksamheten. Sammanfattningsvis har vi intervjuat representanter för 38 olika huvudmän (tabell B1).

Tabell B1. Urvalsspridning i organisationsstorlek.

Storlek (antal skolenheter)	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
Färre än 10	12	7
10 – 29	8	1
30 eller fler	9	1
Totalt	29	9

Analys av Skolverkets arbete

I uppdraget ingår dels att analysera Skolverkets verksamhet avseende bidraget, dels att analysera hur bidraget påverkat huvudmännens administration. Vi behandlar

dess båda frågor samlat i rapporten. I lägesrapporten belyste vi översiktligt Skolverkets arbete och bidragets administrativa krav utifrån huvudmännens uppfattningar. I slutrapporten har vi fördjupat oss mer i Skolverkets verksamhet och bidragets administration. I det ingår att analysera hur Skolverket har hanterat bidragets administrativa krav och hur Skolverkets arbete har påverkat kostnader och nyttan av administrationen.

Utifrån bidragets regelverk och regeringens uttalade intentioner med både likvärdighetsbidraget och statsbidragssystemet i stort har vi identifierat några centrala delar i en ändamålsenlig hantering av likvärdighetsbidraget som vi har utgått ifrån i vår analys av Skolverkets verksamhet:

- Skolverkets ansökningsförfarande gör det enkelt för huvudmän som har rätt till bidraget att ta del av det
- Skolverkets information och material ger huvudmännen tillräcklig vägledning i hur de ska använda bidraget
- Skolverkets uppföljning och kontroll säkerställer att bidraget går till rätt ändamål
- Skolverkets regler och rutiner skapar ingen onödigt tidskrävande administration för skolhuvudmännen eller för den egna myndigheten.
- Skolverket hanterar sina egna resurser på ett effektivt sätt.

Vi har analyserat hur Skolverkets verksamhet bidragit till bidragets måluppfyllelse. Men vi har också analyserat hur bidragets konstruktion och regeringens styrning har påverkat Skolverkets förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Analysen bygger på intervjuer med skolhuvudmän, fokusgrupper med skolchefer inom ramen för SKR:s skolchefsnätverk, intervjuer med Skolverket, intervjuer med departementet, samt dokumentation av Skolverkets arbete.

Analys av personalstatistiken i skolan

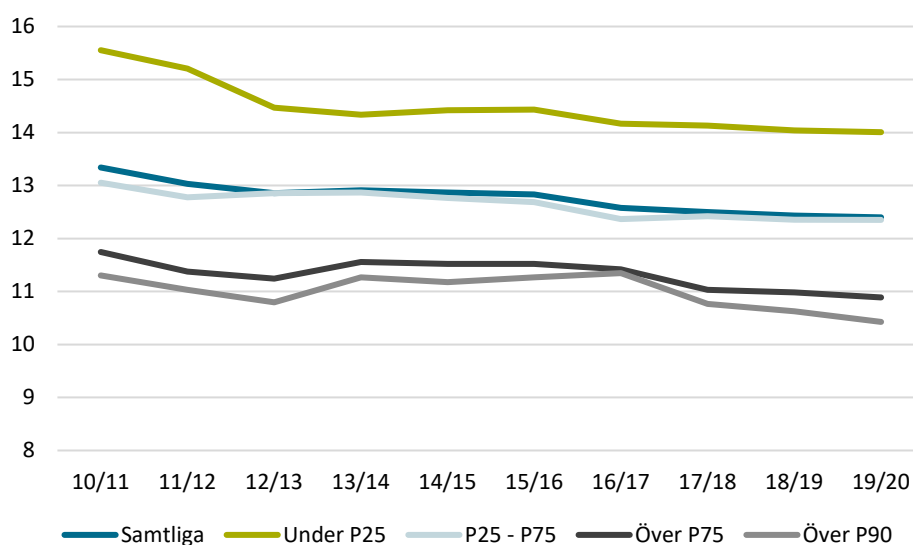
Vi har analyserat Skolverkets personalstatistik. Vi har undersökt förändringen i lärartäthet och andelen anställda med pedagogisk högskoleexamen. Lärartätheten är definierad som antal elever per lärare. Ju färre elever per lärare, desto högre är lärartätheten. Andelen anställda med pedagogisk högskoleexamen är av samtliga heltidsanställda, inte andelen utav lärarna.

Vi har tittat på förändringen över tid mellan åren 2010/2011 och 2019/2020. Men vi har särskilt jämfört tidpunkterna 2016/2017 (innan bidraget) och 2019/2020 (det tredje året som bidraget delats ut). Vi har bara undersökt de huvudmän som har tagit del av bidraget under minst två år. Vi har också utelämnat de huvudmän där informationen har saknats. Det innebär att vi har undersökt 720 huvudmän, jämfört

med de drygt 866 huvudmän som har tilldelats en bidragsram. Vi har undersökt förändringen på både huvudmanna- och skolenhetsnivå.

För att jämföra förändringen beroende på socioekonomiskt index så har vi delat in huvudmännen respektive skolenheterna i tre percentilgrupperingar efter deras socioekonomiska index år 2018 (det första året som bidraget delades ut). Därefter har vi undersökt hur förändringen ser ut inom respektive grupp. Vi har även undersökt förändringen i en grupp bestående av de tio procent som har högst indexvärde. Resultatet framgår i figur B1. Högre index motsvarar större socioekonomiska utmaningar hos eleverna.

Figur B1. Genomsnittligt antal elever per lärare på skolenheter mellan 2010–2020, uppdelat i socioekonomiska indexpercentiler. N=3640.



Källa: Egna beräkningar utifrån data från Skolverket.