



GÖTEBORGS UNIVERSITET

”Man jämför inte äpplen med äpplen heller”
En intervjustudie om mindre kommuners resursfördelning till grundskolan

Hanna Axelsson och Johanna Stenberg

LAU395

Handledare: Michael Walls

Examinator: Jan Lindström

Rapportnummer: HT142080-02

Abstrakt

Examensarbete inom Lärarprogrammet LP01

Titel: ”Man jämför inte äpplen med äpplen heller” En intervjustudie om mindre kommuners resursfördelning till grundskolan

Författare: Hanna Axelsson och Johanna Stenberg

Termin och år: HT 2014

Kursansvarig institution: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap

Handledare: Michael Walls

Examinator: Jan Lindström

Rapportnummer: HT142080-02

Nyckelord: Resursfördelning, kommunalt huvudmannaskap, grundskola, likvärdighet

Sammanfattning

Studiens syfte är att belysa hur lokalpolitiker och kommunala tjänstemän i några kommuner med färre än 25 000 invånare tolkar och tillämpar de delar av skollagen som rör kommuners resursfördelning och skolans likvärdighet. Materialet är insamlat från fyra intervjuer med sammanlagt sex respondenter varav en av respondenterna är lokalpolitiker och de övriga är kommunala tjänstemän. Samtliga kommuner har mindre än 25 000 invånare. Eftersom skolans ekonomiska styrning är det styrmedel som kommunerna själva har direkt inflytande över sedan skolans decentralisering under 1990-talet har vi valt att fokusera på kommuners resursfördelningsmodeller. Resultatet visar att respondenterna tolkar skollagens kriterier på skilda sätt, vad som ingår i grundbeloppet och i tilläggsbeloppen varierar mellan de olika kommunerna. Även sättet att arbeta med en likvärdig utbildning skiljer kommunerna åt i vissa hänseenden men samtliga arbetar för att öka likvärdigheten inom kommunen. Studien får som didaktisk konsekvens för vårt kommande yrkesliv en större förståelse för den administration som ligger bakom det arbete lärare utför i klassrummen och tillsammans med eleverna. Vilka ramar och förutsättningar som ges av huvudmannen är avgörande för lärarens förutsättningar att kunna ge samtliga elever den utbildning de har rätt till, oavsett var i landet man geografiskt hör hemma.

Förord

Vi vill i detta förord ta tillfället i akt och rikta ett stort tack till de sex personer som tackade ja till att delta i denna studie. Tack för att ni delade med er av era tankar och erfarenheter! Utan er hade inte denna studie varit möjlig att genomföra.

Tack också till Michael Walls på Institutionen för Globala Studier vid Göteborgs Universitet som bistått arbetet med värdefulla synpunkter i din roll som handledare.

Göteborg, januari 2015

Hanna Axelsson och Johanna Stenberg

Innehåll

Inledning.....	1
Problemformulering	2
Syfte och frågeställningar.....	2
Teoretisk anknytning.....	2
Bakgrund: från public good till private good	2
Tidigare forskning	4
Teoretisk ansats	6
Metod	8
Design.....	8
Urval.....	8
Datainsamling.....	9
Databearbetning och analys	10
Forskningsetiska principer	10
Resultatredovisning	11
Beskrivning av respondenter och kommuner	11
Kommunernas resursfördelning till grundskolan	12
Tolkning och tillämpning av skollagen vid resursfördelning.....	15
Arbete för likvärdig utbildning	16
Sammanfattning av studiens resultat.....	18
Slutdiskussion.....	20
Metoddiskussion.....	20
Resultatdiskussion.....	21
Förslag till vidare forskning	24
Referenser.....	25
Bilaga 1 – Brev till kommuner	
Bilaga 2 – Intervjuguide	

Figurförteckning

Tabell 1: Beskrivning av intervjukommuner	11
---	----

Inledning

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. (SFS 2010:800, 1 kap. 4§)

Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. (SFS 2010:800, 1 kap 9§)

Dessa två paragrafer ur skollagens första kapitel fastslår att utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov och att de ska erbjudas stöd och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Paragraferna fastslår även att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Detta gäller oavsett vem som är huvudman för skolan eller vilka ekonomiska resurser som finns att tillgå. Strävan att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig utbildningen ger samtliga skolor i landet ett kompensatoriskt uppdrag.

Den svenska grundskolan är idag kommunalt styrd men statligt reglerad, kommuner eller enskilda huvudmän får själva välja hur de ska arbeta så länge detta arbete sker inom ramarna för de statliga styrdokument. Det finns tre olika styrmedel för skolan: juridisk, normativ och ekonomisk styrning (Skolverket 2011a:12-13). Den juridiska styrningen är tvingande och sker statligt genom skollagen och andra förordningar, som läroplan och kursplaner. Den normativa eller informativa styrningen handlar om tolkningen och implementeringen av dessa styrdokument. Här har huvudmännen en viss tolkningsfrihet, men staten kontrollerar samtidigt huruvida kommuner och enskilda huvudmän uppfyller de statliga målen genom Skolinspektionen. För den ekonomiska styrningen av skolan är det kommunerna som är ansvariga, men det finns ett statligt finansiellt stöd i form av det generella statsbidraget som kommunerna erhåller bland annat för att kunna finansiera skolan. Det generella statsbidraget samt kommunala skatteintäkter fördelar kommunerna fritt mellan sina olika utgiftsposter.

Eftersom kommunerna är ansvariga för skolans finansiering påverkar den lokala ekonomiska styrningen huruvida elever får eller inte får likvärdiga förutsättningar att nå målen (Skolverket 2011a:13). Samtidigt som kommunerna har ett självstyre är alla kommuner skyldiga att följa skollagen. Det innebär att kommunerna ska sträva mot att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig undervisning. Utbildningen ska också vara likvärdig oavsett i vilken kommun och av vilken huvudman den anordnas. För att samtliga elever ska kunna ges likvärdiga förutsättningar krävs att kommunernas resursfördelning anpassas efter elevernas behov och olika förutsättningar. Resursfördelningen till skolan styrs av kommunen, men på skolnivå är det rektorernas ansvar att fördela och använda sig av de tilldelade resurserna (Skolverket 2011d; SFS 2014:485 2 kap, 10§).

Att utbildningen ska vara likvärdig innebär inte att all undervisning ska bedrivas på samma sätt eller att alla skolor behöver samma tillgång till ekonomiska resurser. Detta framgår av det tillägg som gjordes i skollagen sommaren 2014, som säger att "[k]ommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov" (SFS 2014:458, 2 kap 8a§). Oavsett vilken skola eleven väljer att gå på ska hen ha samma möjlighet att nå målen, och alla skolor ska ha möjlighet att erbjuda elever särskilt stöd oavsett hur många elever på skolan som har behov av detta. Med tanke på kommunernas olika ekonomiska förutsättningar och den segregation som finns i Sverige finns det en risk att alla kommuner inte har samma möjlighet att arbeta kompensatoriskt och garantera en likvärdig utbildning i ett nationellt perspektiv (Skolverket 2011b:11-13)

Problemformulering

För att utbildningen ska kunna vara likvärdig var den än anordnas i landet krävs det att alla inblandade i skolvärlden arbetar kompensatoriskt. Detta för att upphäva de skillnader i förutsättningar som eleverna har. Sett till nationell statistisk blir dock det kompensatoriska inslaget knappt urskiljbart, trots att landets kommuner har stora skillnader i de socioekonomiska förutsättningarna. Kompensatoriska åtgärder görs dock inom kommunerna, vilket är något som måste ske enligt skollagen. Här framträder ett problem, då det kompensatoriska uppdraget knappt kan urskiljas när en grupp av kommuner eller i landet som helhet jämförs (Skolverket 2009a:30). Det är därför av stor vikt att undersöka hur kommuner går tillväga och vad de betänker vid ekonomisk resursfördelning till skolan.

Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att belysa hur lokalpolitiker och kommunala tjänstemän i några kommuner med färre än 25 000 invånare tolkar och tillämpar de delar av skollagen som rör kommunens resursfördelning och skolans likvärdighet. Detta gör vi utifrån följande frågeställningar:

- Vad tas i beaktande vid kommunernas resursfördelning till grundskolan?
- Hur diskuterar studiens respondenter skollagens kriterier för resursfördelning?
- Hur beskriver studiens respondenter kommunernas arbete för en likvärdig utbildning?

Teoretisk anknytning

Uppsatsens teoretiska anknytning kommer att inledas med en historisk tillbakablick över hur ansvarsfördelningen och syftet med utbildningen i Sverige har förändrats under 1900-talet. Senare kommer tidigare forskning beröra olika studier som knyter an till syftet med studien. Sist presenteras den teoriram som uppsatsen tar avstamp i.

Bakgrund

Från public good till private good – förändringar i skolans uppdrag

Under efterkrigstiden låg den ekonomiska ansvarsfördelningen för skolan på statlig nivå. Staten ansågs kunna garantera en likvärdig standard för utbildningen över hela landet (Lundgren 2010:4). Detta kom senare att ifrågasättas och under 1970-talet genomfördes två större utredningar, SSK- och SIA-utredningarna. Dessa utredningar handlar om ansvarsfrågan för skolan och båda föreslår en ökad decentralisering av statens styrning av skolan. Med decentralisering menas inte bara att man överför ansvaret för skolan till kommunerna utan också ett ökat inflytande för föräldrar och elever (ibid. 2010:7). Under 1980-talet kom diskussionen åter upp igen kring en förändring av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Argumenten för en förändring var att skolan skulle bli mer produktiv och effektiv om man öppnade upp för privatisering och att ett större utrymme skulle ges för de professionella om man förflyttade styrningen till en lokal nivå (ibid. 2010:10). Den centraliserade statliga styrningen av skolan decentraliserades på så sätt att riksdag och regering numera har det övergripande ansvaret för skolan samtidigt som kommunerna ansvarar för organisation och genomförande. För att detta system ska fungera krävs ett förändrat finansieringssystem och ett annat huvudmannaskap än det tidigare.

Skolan som institution hade under efterkrigstiden som främsta uppgift att utjämna sociala och ekonomiska klyftor. Alla i samhället gavs rätten till likartad utbildning, centralt styrd av staten. Englund (1993) kallar detta syfte för *public good*. Beslutandet över skolan skulle ske på en gemensam, demokratisk grund. Demokratiuppdraget var centralt under efterkrigstiden

och syftade till att skapa aktiva, förnuftiga samhällsmedborgare. Det skulle inte längre finnas en välutbildad elit som satt vid makten, utan skolan skulle verka för att utjämna sociala klyftor. Under 1980-talet sker ett ideologiskt skifte, skolans mål och mening förändras från *public good* till *private good*. Utbildningen skulle istället för demokratisyftande vara mer egenlystigt (Englund 1993:9). Den individuella valfriheten, vårdnadshavarnas inflytande och möjlighet att påverka utbildningen och marknads konkurrens är signifikant för *private good*. Skolans mål och mening blir nu att ge möjligheter till individuella karriärsval istället för ett verktyg för att skapa ett mer jämlikt samhälle. Tanken om en gemensam och generell medborgarkompetens får stå tillbaka för möjligheten att för de enskilda individerna utveckla sina egna intressen och kompetenser (Dahlstedt 2007:22).

Det här tankegodset följer med in på 1990-talet då staten tolkades vara oförmögen till att styra skolan. Detta fick till följd att skollagen förändrades gällande fristående skolor och grundskolor år 1991 (Lundgren 2010:11-13). De olika reformer som skedde under 1990-talet gjorde att skolan i Sverige gick från att vara ett av världens mest offentliga och enhetliga styrsystem till att ha ett av världens mest decentraliserade skolsystem (Blomqvist & Rothstein 2000:164). Olika sorters utbildningsalternativ uppmuntrades och det fria valet av skola stöddes av tanken att utbildning är som vilken vara, produkt eller service som helst. Den kan produceras och saluföras på den fria marknaden och det är upp till kunden att välja det som passar bäst. Ett större inslag av konkurrens inom skolan ansågs höja kvaliteten och att få skolan mer kostnadseffektiv (Dahlstedt 2007:23). Decentraliseringen ansågs även påverka resursfördelningen positivt och bidra till en större likvärdighet. Genom riksdagsbeslutet 1991 som gjorde att det tidigare styrsystemet för skolan decentraliserades kom beslut rörande resursfördelningen till och inom skolan att hamna på en kommunal nivå (Gustafsson & Myrberg 2002:14). Innan kommunaliseringen av skolan genomfördes fanns ett särskilt sektorsbidrag till skolan. År 1993 blev detta sektorsbidrag ersatt med ett generellt statsbidrag till kommunerna. Det här gav kommunerna större möjligheter än tidigare till att själva avgöra och rikta ekonomiska prioriteringar. Statens krav och mål på kommunerna fastläggs istället genom lagstiftning. Denna decentraliserade resursfördelning, som kommunerna i Sverige ansvarar för, är avsedd att vara ett medel för att nå målet om att alla elever ska få en likvärdig utbildning (SOU 2014:5).

De ekonomiska medel som kommunerna i Sverige har till sitt förfogande får de in genom fyra olika inkomstkällor: kommunal inkomstskatt, kommunal fastighetsavgift, det generella statsbidraget samt taxor för vissa kommunala tjänster. Den kommunala inkomstskattens storlek bestäms av kommunerna själva. Den kommunala fastighetsavgiften betalas av samtliga bostadsägare varje år, denna avgift fastställs på en nationell nivå. Det statliga generella statsbidraget betalas av staten till kommunerna för att jämna ut skillnader i kommuners olika kostnadsbehov och skattekraft. Den fjärde inkomstkällan är kommunernas övriga intäkter, så som taxor på vissa tjänster, exempelvis barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård (Regeringskansliet 2014). Trots kommuners olika ekonomiska förutsättningar ska de kunna ge invånarna likvärdig offentlig service, detta möjliggörs med det kommunala utjämningsystemet. Ur ett skolperspektiv innebär detta att kommuner som på grund av exempelvis lågt elevunderlag, stora geografiska avstånd eller många nyanlända elever i behov av särskilt stöd kompenseras för detta genom att kommunen får ett ökat statsbidrag. Alltså får kommuner med exempelvis färre elever i behov av särskilt stöd eller som inte räknas som en glesbygdskommun mindre bidrag av staten för just denna utgiftspost. Den strukturella skillnaden mellan kommunerna ska inte påverka kommuninvånarnas tillgång till offentlig service och välfärd. Detta betyder också att olika kommuner statliga bidrag varierar (SOU 2014:2).

De skolreformer som genomförts har från politiskt håll syftat till att lösa och komma till rätta med olika sorters samhällsproblem. Beroende på politiska åsiktsskiftningar och samhällsförändringar har skolans roll förändrats. Politiska skolreformer visar vad meningen med skolan är och vad som är viktigt att som medborgare kunna. Utbildning ska skapa förutsättningar för att kunna vara en deltagande samhällsmedborgare, samtidigt som den ska ge individen förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt (Dahlstedt 2007:21).

I skolans uppdrag ingår, enligt den läroplan som kom år 2011 (Skolverket 2011b), att ge överblick och sammanhang. Elevernas nyfikenhet, kreativitet och vilja till att pröva egna idéer lyfts fram som en viktig uppgift för skolan. Sedan år 2011 har Sverige en läroplan som ska ”bidra till att eleverna utvecklar ett förhållningssätt som främjar entreprenörskap” (Skolverket 2011c:9). För att sammanfatta utvecklingen av skolans syfte från *public good* till *private good*: ”[s]kolan fungerar i dagens Sverige mer som en individuell språngbräda än som ett fördelningspolitiskt verktyg.” (Dahlstedt 2007:35).

New Public Management – ett paradigmskifte i offentlig sektor

En teori som förklarar det paradigmskifte som ägt rum i styrningen av den offentliga sektorn sedan 1980-talet är New Public Management [NPM] (Lane 2000). Detta paradigmskifte startade i Storbritannien och har sedan spridit sig till USA, Australien, Nya Zeeland, Skandinavien samt det kontinentala Europa (ibid. 2000:3). Enligt NPM kan ett samhälle förse sina invånare med välfärdstjänster genom att istället för att själv utföra dessa tjänster lägga ut dem på entreprenad (ibid. 2000:224). Lane konstaterar att NPM har ersatt det traditionella sättet att organisera offentlig verksamhet, framförallt i OECD-länder, vilket kopplas samman med den avreglering som skett och den ökande globaliseringen (ibid. 2000:8).

NPM bygger på kontraktualism (Lane 2000:4), en samhällsfilosofi enligt vilken det moderna samhället är grundat på överenskommelser mellan individer för att kunna tillgodose gemensamma intressen (Brante, 2014). Staten spelar dubbla roller i NPM, den är dels en part i upprättandet av det kontrakt som skrivs mellan staten och den aktör som utför välfärdstjänsten och dels agerar staten skiljedomare (Lane 2000:161).

Syftet med NPM är att öka effektiviteten i den offentliga sektorn (Lane 2000:60). Dessutom ger NPM, som också innefattar decentralisering, genom de avregleringar som skett större handlingsfrihet åt den aktör som utför välfärdstjänsten än vad som var fallet tidigare (ibid. 2000:205). Att aktörernas handlingsfrihet ökat innebär också att ansvaret, som tidigare var enbart statens, fördelats på samtliga inblandade – vilket kan ses som en risk (ibid. 2000:144). Enligt teorin NPM ökar förutom effektiviteten också kvaliteten på tjänsterna eftersom olika aktörerna konkurrerar om att få utföra samma tjänst (ibid. 2000:144).

Det har gjorts ett flertal studier av effekterna av NPM, och Lane konstaterar baserat på dessa att kostnaderna för offentlig verksamhet i alla fall på kort sikt ser ut att minska med NPM jämfört med traditionellt organiserad välfärd (ibid. 2000:143). Huruvida kvaliteten påverkas är svårare att dra några generella slutsatser om, det vanligaste är enligt Lanes granskning att kvaliteten är oförändrad samtidigt som det finns fler exempel på ökad kvalitet än minskad kvalitet (ibid. 2000:144).

Tidigare forskning

Granskning av tidigare och nuvarande resursfördelningssystem

Camilo von Greiff har på uppdrag av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi [ESO] skrivit en rapport utgiven av Finansdepartementet angående skolors likvärdighet och

resursfördelning (Greiff 2009). I rapporten konstaterar Greiff att alla Sveriges 290 kommuner har sitt eget resursfördelningssystem till skolverksamheten och gör helt egna prioriteringar för hur resurser ska fördelas mellan olika utgiftsområden, så som vård, skola och omsorg (2009:25). Greiff har granskat både de nuvarande kommunala resursfördelningssystemen och det statsbidragssystem som gällde fram till 1991. I det gamla systemet var ansvaret för att finansiera skolverksamheten uppdelat mellan stat och kommun, staten finansierade själva undervisningen där lärarlöner var den största utgiftsposten och kommunerna var ansvariga för att finansiera övriga utgiftsposter – så som lokaler, skolskjuts, skolmåltider, skolhälsa och läromedel (2009:71). Det gamla systemet var enligt Greiff oöverskådligt, och dessutom karakteriserades det av byråkrati, detaljstyrning och var möjligt att manipulera (2009:113). Det är därmed inget som är önskvärt att återinföra. Samtidigt anser Greiff att det finns brister även i det nuvarande systemet, trots att vissa kommuner arbetar föredömligt med detta, vilket medför negativa konsekvenser för likvärdigheten (2009:103). Greiff diskuterar tänkbara reformer för att öka skolans likvärdighet vilket utmynnar i ett förslag som går ut på att staten ställer högre krav på kommunerna att uppnå nationella mål (2009:113). Greiff förespråkar med andra ord en målstyrd modell framför ett återinförande av statligt detaljstyre.

Nuvarande kommunala resursfördelningsmodeller

År 2009 publicerade Skolverket en granskning av hur Sveriges kommuner fördelar resurser till förskola, grundskola och fritidshem. Syftet med studien var att undersöka i vilken mån kommunernas resursfördelning utgår från barnens och elevernas förutsättningar och behov (Skolverket 2009a:15). Studien bestod av en enkätundersökning som 2007 skickades ut till 284 kommunförvaltningar och 74 kommunalförvaltningar, med en svarsfrekvens på 89 respektive 78 procent. För att komplettera enkätundersökningen genomfördes också intervjuer i sex kommuner med olika resursfördelningsmodeller och stora skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Intervjukommunerna tillhörde kommungrupperna större kommuner, pendlingskommuner eller kommuner med mer än 25 000 invånare – inga glesbygdskommuner eller andra mindre kommuner besöktes (2009a:17).

Skolverket poängterar i sin granskning att det inte finns någon idealisk resursfördelningsmodell som alla Sveriges kommuner kan tillämpa eftersom kommunerna dels har stora kostnadsvariationer och dels har olikstora budgetar (2009a:9). Kommuners kostnad för grundskoleutbildning varierar mellan ungefär 60 000 kronor och ungefär 108 000 kronor per elev per år (2009a:28). Detta leder till att en skola som får en stor del av resurserna i en kommun fortfarande kan ha en mindre summa pengar per elev att röra sig med jämfört med en skola som får en liten del av resurserna i en annan kommun (2009a:29). De stora skillnaderna kan enligt Skolverket bero bland annat på politiska prioriteringar och på att kommuners strukturer skiljer sig från varandra, glesbygdskommuner har till exempel många små skolenheter och vissa kommuner har många nyligen invandrade elever (2009a:27). Skillnaderna visar sig även genom att de resurser som tilldelas skolenheter ska ge täckning för en större del av verksamheten i vissa kommuner än i andra. Beroende på kommuners organisation och vilken finansiering de har kring exempelvis elever i behov av särskilt stöd uppstår stora kostnadsvariationer mellan skolenheter i olika kommuner. Modersmålsundervisning, platser i resursskola eller stöd till elever i behov av särskilt stöd är delar i skolbudgeten som finansieras på olika sätt i olika kommuner. Vissa kommuner finansierar denna del av skolverksamheten separat utan kostnad för skolorna, medan andra kommuner betalar detta genom skolornas egna budgetar (Skolinspektionen 2014:13). Studien visar att kompensatoriska åtgärder görs inom kommuner. Trots detta kan något kompensatoriskt inslag knappt urskiljas när en grupp av kommuner eller landet som helhet jämförs (Skolverket 2009a:30).

Tre typmodeller för kommuners resursfördelning till skolor konstruerades utifrån enkätsvaren, dessa tre lyder som följer:

- Resursfördelningen baseras på föregående års budget, med hänsyn till eventuella ändringar. Fördelningen baseras på budgetäskanden och förhandlingar mellan kommun och skolledare.
- Resursfördelningen är enbart volymbaserad, det vill säga att skolan får en viss summa pengar per elev oavsett elevens individuella förutsättningar.
- Resursfördelningen innehåller både en volymbaserad del och en tilläggsresurs. Tilläggsresursen kan baseras antingen på strukturella faktorer så som socioekonomiska förutsättningar eller utifrån hur många elever på skolan som har behov av särskilt stöd, utländsk bakgrund eller funktionshinder.

(Fritt efter Skolverket 2009a:33–34)

Sedan decentraliseringen i början på 1990-talet har varje enskild kommun ansvar för skolans finansiering vilket ger kommunerna makt över ett av skolans styrmedel (2009a:19). Det innebär enligt Skolverket också ett ansvar för uppföljning, utvärdering och tillsyn (2009a:24). En femtedel av de tillfrågade kommunerna har dock inte utvärderat om modellen för resursfördelning fyller de syften kommunen vill uppnå, och enbart en tiondel av kommunerna har skriftligt dokumenterade uppföljningar eller utvärderingar (2009a:54).

Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

Skolverket belyser sambandet mellan ekonomiska resurser och skolresultat i en rapport från 2009 (Skolverket 2009b). Det finns flera faktorer som påverkar grundskolans resultat och det är svårt att avgöra vilken som väger tyngst (2009b:8). Elevernas socioekonomiska bakgrund är något som påverkar vilket resultat de når i skolan, detta gäller både på nationell och på internationell nivå (2009b:31). Studien visar att det är svårt att belägga hur och på vad ekonomiska resurser ska satsas för att ge god effekt. De resursfaktorer som framförallt har inverkan på elevers resultat är lärartäthet och klasstorlek (2009b:176). Dessa faktorer leder framförallt till ökad måluppfyllelse i de lägre årskurserna, i de högre årskurserna är det svårare att härleda sambandet mellan mindre klasser och högre resultat (2009b:177). Lärartätheten och lärarkompetensen har inverkan på elevers resultat, dock bör man betänka betydelsen av användandet av ordet kompetens. Det används för att påvisa att utbildade lärare får högre resultat av sina elever, men en utbildad lärare behöver för den delen inte vara kompetent (2009b:197). Skolverket fastslår att ju tidigare man riktar stöd åt elever med behov av särskilt stöd desto större effekt får det på elevernas resultat och prestation i skolan. I detta fall kan man se en tydlig koppling mellan resursfördelning och resultat. Sammanfattningsvis fastslår Skolverket att resurser riktade tidigt i elevernas skolår ger störst utslag på elevernas framtida resultat. Faktorer som har betydelse för elevernas resultat, som lärartäthet och klasstorlek kan ej fastslås vara generella framgångsfaktorer. Effekten av dessa faktorer är störst bland de elever som har föräldrar med låg utbildningsnivå och bland yngre elever (2009b:200).

Teoretisk ansats

Diskurser och makt

Enligt Michael Foucault (1993) finns en koppling mellan makt och kunskap. Kunskap och inflytande är beroende på vilka eller vilken diskurs som är rådande. Diskurser synliggörs genom språket och fungerar genom det disciplinerande. Foucault talar om vilka diskurser som blir dominanta och vilka mekanismer som ligger bakom detta. Diskurser hjälper oss att konstruera vår omvärld. Saker och ting kan existera utanför det mänskliga medvetandet dock är den sociala världen och disciplinerandet i val av ord och mening socialt skapad och består av olika diskurser (Carlbaum 2013:20). Det är dessa sociala diskurser som bär på makt. Diskurser kan fungera disciplinerande i och med att de kan vara begränsande samtidigt som de kan vara accepterande. Makten synliggörs i de diskurser som sätter upp de sociala

spelreglerna kring vad som är normalt eller avvikande. Den som sitter på makten har möjlighet att forma diskursen efter den gräns som passar makthavaren. De som inte innehar den maktpositionen får underordna sig och anpassa sig efter den diskursiva praktiken (2013: 20-21).

Denna uppsats kommer att ta avstamp från en diskursordning där tanken är att det finns en fast teoriram som de makthavande ska utgå från och förhålla sig till, i detta fall utgör skollagen ramfaktor och kommunala tjänstemän och politiker är de makthavande. Hur praktiseras och levandegörs de föreskrifter som står i skollagen? Skollagen är både ett fast dokument och något som praktiskt efterföljs varje dag i skolans värld. Skollagen tolkas och efterlevs på olika sätt beroende på i vilken socialdiskurs den tolkas, detta bildar den utbildningsdiskurs som blir rådande hos huvudmannen. Vilken sorts utbildningsdiskurs som blir rådande i en viss kommun är, trots att skollagen är lika för alla, väldigt varierande. Social interaktion och de förutsättningar som varje kommun har påverkar vilket sätt skollagen tolkas och efterlevs (Börjesson & Palmblad 2007:114–116). Därför är det intressant att undersöka vilken effekt och verkan dessa outtalade utbildningsdiskurser får på statens strävan efter en likvärdig utbildning.

Metod

För att ge läsaren möjlighet att bedöma studiens validitet kommer dess metod att beskrivas ingående i detta kapitel. Kapitlet inleds med en presentation av studiens design följt av en beskrivning av urvalsprocessen. Sedan beskrivs, i tur och ordning, datainsamling, databearbetning och analysprocessen. Avslutningsvis beskrivs hur de forskningsetiska principerna applicerats på denna studie.

Design

Detta är en beskrivande studie av hur lokalpolitiker och kommunala tjänstemän uppfattar sin roll i arbetet med skolans kompensatoriska uppdrag, utifrån hur arbetet med resursfördelning bedrivs. Eftersom skolans ekonomiska styrning är det styrmedel som kommunerna själva har direkt inflytande över sedan skolans decentralisering under 1990-talet har vi valt att fokusera på kommuners resursfördelningsmodeller. Då antalet tidigare studier är begränsat valde vi att göra en samtalsintervjuundersökning. Enligt Esaiasson, Gilljam, Oscarsson och Wängnerud är det lämpligt att använda samtalsintervjuer när forskarkollektivet har starkt begränsade kunskaper och när syftet är att ta reda på hur människor själva uppfattar sin egen situation (2012:252). Denna design gör det möjligt att registrera oväntade svar och att följa upp dessa svar under intervjutillfället (Esaiasson et al. 2012:251). Som stöd under intervjuerna har en intervjuguide använts (se *Bilaga 2*), men hur dialogen utvecklats under intervjutillfället har fått styra frågornas ordningsföljd och exakta formulering vilket innebär att intervjuerna har genomförts med en låg grad av standardisering (ibid. 2012:228)

Urval

Vårt val av intervjukommunerna grundades på en lucka som vi identifierat i tidigare forskning. De studier som finns angående kommuners resursfördelning kopplat till skolans kompensatoriska uppdrag är publicerade av Skolverket och Skolinspektionen. En av dessa studier bygger på ett totalurval, Skolverkets enkätundersökning där Sveriges samtliga 290 kommuner blivit tillfrågade om att delta (Skolverket 2009a). Denna studie har kompletterats med ytterligare studier, dels den intervjustudie vars resultat publicerades i samma rapport (ibid. 2009a) och dels två andra studier – en studie som genomfördes av Skolverket med fokus på rektorers perspektiv på resursfördelning (Skolverket 2011d) och en granskning av kommuner som Skolinspektion genomfört (Skolinspektionen 2014). Dessa kompletterande studier har genomförts i samma kommuner (Skolinspektionen 2014:50; Skolverket 2011d:62). Dessa kommuner är trettio av de kommuner som enligt Skolverkets enkätundersökning klassificerats som några av landets mest segregerade. Det finns med andra ord stora socioekonomiska skillnader mellan olika bostadsområden inom respektive kommun i dessa kommuner. Två av dessa trettio kommuner har färre än 25 000 invånare.

Socioekonomiska skillnader finns dock inte bara inom kommuner, utan också mellan olika kommuner. Detta syns bland annat i skillnader i utbildningsnivå. Enligt uppgifter från SCB varierade år 2013 andelen 25-64 åringar med minst tre års eftergymnasial utbildning mellan 8,5 och 55,5 procent mellan den kommun som har lägst respektive högst andel, medelvärde för landet som helhet är 25,3 procent (Ekonomifakta 2014). Eftersom föräldrars utbildningsnivå är en faktor som påverkar elevers skolresultat innebär detta att olika kommuner har olika förutsättning att nå höga resultat. Samtidigt fastslår skollagen att skolan ska vara likvärdig inte bara inom kommuner utan också mellan kommuner, eftersom utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (SFS 2010:800, 1 kap 9§). Skolverket konstaterar också att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen knappt är urskiljbart när en grupp av kommuner eller landet som helhet granskas, trots att många kommuner tar hänsyn till detta i resursfördelningen inom kommunen (Skolverket 2009a:30)

Att det kompensatoriska inslaget knappt är urskiljbart i den nationella statistiken, trots de stora skillnaderna mellan kommuners socioekonomiska förutsättningar, gjorde det relevant att undersöka även kommuner som inte har stora skillnader inom kommunen men som skiljer sig från varandra. Skolverket valde i sin första studie att inte besöka glesbygdskommuner eller andra kommuner med färre än 25 000 invånare, eftersom skillnader mellan skolor i socioekonomiskt hänseende är mindre i små kommuner jämfört med större (2009a:17). I de två kompletterande studierna inkluderades dock två kommuner med färre än 25 000 invånare som bägge ligger i Östra Mellansverige (Skolinspektion 2014; Skolverket 2011d). Fler än hälften av Sveriges kommuner har dock färre än 25 000 invånare, och mindre kommuner har i högre grad samlat ansvar och befogenheter på kommunnivå jämfört med större kommuner (Skolverket 2009a:37).

Av dessa anledningar har vi valt att intervjua respondenter från kommuner med färre än 25 000 invånare. Vi har också eftersträvat att komma i kontakt med kommuner där andelen invånare i åldersspannet 25–64 år med minst tre års eftergymnasial utbildning varierar och kommuner som enligt Sveriges kommuner och landstings [SKL] indelning tillhör olika kommungrupper. Studiens urval är således strategiskt (Esaiasson et al. 2012:156). Vidare har vi valt kommuner från Sydsverige och Västsverige, då dessa har varit möjliga att besöka inom de ekonomiska och tidsmässiga ramarna för denna studie vilket kan ses som ett bekvämlighetsurval (Esaiasson et al. 2012:188). I vårt fall kan detta dock motiveras med att mindre kommuner från dessa riksområden inte har inkluderats i tidigare studier. Genom att ta hänsyn till dessa förutsättningar har vi eftersträvat maximal variation inom urvalsgruppen mindre kommuner (Esaiasson et al. 2012:260). Intervjukommunerna presenteras mer utförligt i resultatdelen, under rubriken *Beskrivning av respondenter och kommuner*.

För att komma i kontakt med lämpliga respondenter har vi kontaktat företrädare för barn- och utbildningsförvaltningen samt barn- och utbildningsnämnden i sex kommuner via e-post. I det inledande meddelandet presenterade vi oss själva och studiens syfte kortfattat och bad om hjälp att hitta lämpliga respondenter i respektive kommun (se *Bilaga 1* för exakt formulering). Sedan kontaktade vi de potentiella respondenterna via telefon eller e-post för att boka in intervjuer. Representanter för fyra kommuner tackade ja till att delta, två kommuner avböjde deltagande i studien.

Datainsamling

Intervjuerna genomfördes mellan vecka 48 och vecka 50. Tid och plats valdes av respondenterna själva, vilket fick till följd att intervjuerna genomfördes under kontorstid på varje respondents respektive arbetsplats. I två av kommunerna har en representant intervjuats. De två andra kommunerna representerades av två respondenter vardera, i dessa kommuner genomfördes gruppintervjuer. Detta gav oss som intervjuare möjlighet att observera även respondenternas interaktion sinsemellan vilket ger en bredare bild av de teman som diskuteras under intervjun i dessa kommuner (Esaiasson et al. 2012:319). Genom att genomföra gruppintervjuer fick vi således möjlighet att ta del av en fördel med att använda sig av fokusgrupper, utan att drabbas alltför mycket av de svårigheter som också är förknippade med denna intervjuform. Exempel på svårigheter med gruppintervjuer är enligt Bryman att transkriberingsfasen blir mer tidskrävande och att ett par personer riskerar att ta över samtalen helt (2012:518), den förstnämnda av dessa svårigheter har även vi noterat i vårt arbete.

Studiens empiriska material utgörs av fyra digitalt inspelade intervjuer, vars längd varierar mellan 40 och 53 minuter. Totalt utgörs det empiriska materialet av drygt 3 h inspelat material. Sex respondenter från fyra olika kommuner deltog i studien, fem av respondenterna

är kommunala tjänstemän och en är lokalpolitiker. De inspelade intervjuerna har också kompletterats med anteckningar som gjordes under intervjutillfällena, dokument om kommunens resursfördelning som finns tillgängliga i enlighet med offentlighetsprincipen samt, i vissa fall, interna dokument för resursfördelning så som lokala anvisningar för ansökan om tilläggsbelopp som respondenterna valt att dela med sig av för att förtydliga kommunens arbetssätt.

Databearbetning och analys

Med respondenternas tillåtelse spelades intervjuerna in digitalt. Detta rekommenderas av Bryman bland annat för att kunna göra upprepade genomlysningar av det empiriska materialet (2012:482). I vårt fall var det också en förutsättning för att vi bägge skulle kunna bidra till analysen av respektive intervju, då bara en av oss deltog vid respektive intervjutillfälle av ekonomiska skäl. I enlighet med konfidentialitetskravet har det inspelade materialet hanterats på så vis att det är oåtkomligt för utomstående (Vetenskapsrådet 2002:12). Vi har båda lyssnat igenom det inspelade materialet efter var intervju, några förändringar i intervjuguiden genomfördes dock ej. För att underlätta transkriberingen valde vi att den som genomfört intervjun också transkriberade den i anslutning till intervjutillfället (Bryman 2012:576). Efter var transkribering har vi granskat varandras intervjuutskrifter och jämfört dessa med inspelningen för att öka transkriberingarnas reliabilitet.

De transkriberade intervjuerna har sedan kodats och analyserats i flera steg av bägge författarna gemensamt, detta för att göra analysen mer enhetlig. Kodningsprocessen har genomförts i enlighet med Brymans råd för kodning (2012:576-577). Det första steget var att läsa igenom respektive intervjuutskrift i sin helhet. Därefter gjordes ännu en genomläsning under vilken vi även sammanfattade respondenternas svar genom meningskoncentrering. Efter det följde ytterligare genomläsningar av materialet under vilka olika underteman identifierades, materialet från de olika intervjuerna kopplades samman och belysande citat markerades. Slutligen har materialet ordnats efter huvudtema kopplade till respektive frågeställning.

Forskningsetiska principer

I enlighet med Vetenskapsrådets informationskrav och samtyckeskrav har respondenterna upplysts om studiens syfte samt att deltagandet är frivilligt och att de när som helst har rätt att avbryta sin medverkan (2002:7, 10). Detta har skett både i den inledande kontakten med kommunerna (se *Bilaga 1*) samt vid intervjutillfället (se *Bilaga 2*). Respondenternas svar har anonymiserats genom att kommunerna har getts fiktiva namn samt att citat där namn på skolenheter och liknande inte inkluderats i resultatredovisningen för att uppfylla konfidentialitetskravet (Vetenskapsrådet 2002:12). För att ge läsaren en möjlighet att sätta respondenternas uttalanden i sitt sammanhang utan att riskera att andra kan identifiera respektive respondent har vi valt att benämna dem med respektive yrke samt det fiktiva kommunnamnet, av samma anledning har vi valt att använda det könsneutrala pronomenet hen som benämning på respondenterna. Det insamlade materialet kommer i enlighet med nyttjandekravet enbart att användas till forskningsändamål (ibid. 2002:14), i enlighet med de överenskommelser som gjordes med respondenterna vid intervjuinspelningarna kommer det empiriska materialet dessutom att raderas helt när arbetet med denna studie är avslutat.

Resultatredovisning

Resultatredovisningen består av sex delar. Inledningsvis presenteras intervjukommunerna samt respondenterna mer utförligt, för att ge möjlighet att sätta respondenternas uttalanden i sitt sammanhang. Sedan följer tre delar kopplade till studiens frågeställningar, i samma ordning som frågeställningarna tidigare presenterats. Avslutningsvis finns en sammanfattning av studiens resultat för den som önskar en mer kortfattad redogörelse.

Beskrivning av respondenter och kommuner

Vid intervjutillfället representerades kommunerna av kommunala tjänstemän eller lokalpolitiker. Samtliga respondenter arbetar på kommunens motsvarighet till barn- och utbildningsförvaltningen eller är invalda i kommunens motsvarighet till barn- och utbildningsnämnden. I Blåby intervjuades en ekonom samt en utvecklingsstrateg, i Gulby förvaltningschefen samt förvaltningens ekonom. Orangeby representerades av nämndens ordförande och Vitby av förvaltningschefen.

För att möjliggöra en snabb överblick av intervjukommunerna har delar av detta kapitel sammanfattats i *Tabell 1*. Uppgifterna kommer att redovisas mer utförligt senare i kapitlet. Samtliga kommuner är som tidigare nämnts belägna i Västsverige eller Sydsverige och har färre än 25 000 invånare, i övrigt finns stora skillnader mellan kommunerna vilket framgår av tabellen.

Tabell 1: Beskrivning av intervjukommuner

Kommunnamn (fiktivt)	Antal invånare	Andel högskole- utbildade	Antal elever i grundskolan	Antal skolor (kommunala + fristående)
Blåby	10 000-14 999	20-24,9 %	~1 600	5 + 4
Gulby	10 000-14 999	10-14,9 %	~1 100	9 + 1
Orangeby	15 000-19 999	10-14,9 %	~1 500	7 + 4
Vitby	< 9 999	15-19,9 %	~700	6 + 0

(Ekonomifakta 2014 samt Skolverket 2014)

Orangeby kommun har flest invånare, där bor ungefär dubbelt så många personer som i Vitby. Blåby och Gulby har ett befolkningsantal som ligger mellan 10 000 och 14 999 personer. Eftersom forskning visar att föräldrars utbildningsnivå påverkar elevers skolresultat har vi valt att redovisa andel invånare i åldern 20 – 64 år med minst 3 års eftergymnasiala studier, denna andel varierar från 10 – 14,9 procent i Gulby och Orangeby till 20 – 24,9 procent i Blåby. Enligt de uppgifter som finns tillgängliga via Skolverkets webbplats Siris varierar andelen elever i fristående verksamhet i intervjukommunerna mellan 0 och 23 procent. Störst andel elever i fristående verksamhet finns i Blåby och lägst i Vitby. I Gulby har 10 procent av eleverna valt fristående alternativ och i Orangeby 11 procent.

Kommunernas elevantal varierar från cirka 700 elever till cirka 1600 elever i årskurs 1 – 9, detta är det totala antalet elever som deltar i kommunal eller fristående verksamhet i respektive kommun. Antalet grundskolor varierar mellan 6 och 11 skolenheter. Respondenterna i Gulby och Vitby betonar att deras kommun har många små skolenheter vid intervjutillfällena. I Vitby finns enbart kommunala grundskolor, i övriga intervjukommuner finns både kommunala och fristående grundskolor. Friskolorna i Blåby är icke vinstdrivande, i Orangeby finns både icke vinstdrivande och vinstdrivande friskolor och i Gulby är friskolan vinstdrivande.

Kommunernas resursfördelning till grundskolan

Resurstilldelning till barn- och utbildningsnämnd samt skolenheter

De resursfördelningsmodeller som används för att fördela resurser till skolenheter i respektive kommun innehåller både en volymbaserad del och en tilläggsresurs, men vad som ingår i respektive post, dess storlek samt hur tilläggsresursen fördelas varierar mellan kommunerna. Respondenterna i Blåby beskriver sin resursfördelningsmodell som en mix av olika typmodeller, eftersom de från kommunhåll äskar pengar från fullmäktige för särskilda projekt samtidigt som de också får en volymbaserad resurs från fullmäktige. Denna volymbaserade del räknas dock om innan den fördelas vidare till skolenheterna då viss skolverksamhet organiseras och finansieras från kommunalt, vilket innebär att den summa pengar per elev som skolenheterna får är lägre än den summa som förvaltningen får från nämnden. Orangeby kommuns resursfördelning beskrivs på ett liknande sätt, där huvuddelen av resurserna som kommunerna fördelar till skolenheterna grundar sig på en volymbaserad resurstilldelning från fullmäktige samtidigt som den kommunala förvaltningen äskar extra resurser för särskilda projekt. I Vitby beskriver förvaltningschefen hur de för närvarande äskar resurser för budgeten 2016 från kommunfullmäktige, men hen nämner inte i vilken utsträckning antalet elever i kommunen påverkar kommunfullmäktiges resurstilldelning.

Det grundbelopp som kommunerna fördelar till skolenheterna viktas med hänsyn till elevers ålder. I samtliga intervjukommuner ökar skolpengen med elevernas ålder vilket kopplas till ökad undervisningstid i de högre årskurserna. Skollagen specificerar kostnader fristående skolenheter ska ersättas för, och fastslår även att det grundbelopp som betalas ut till fristående skolor och till andra kommuner ska bestämmas efter samma grunder som tillämpas vid resursfördelning till den egna grundskolan. Viss verksamhet organiseras centralt i intervjukommunerna, framförallt för kommunala skolor. I Blåby finns dock centralt organiserad modersmålsundervisning för både kommunala och fristående skolor. Kommunernas grundbelopp är detsamma till både kommunala skolor och friskolor, den verksamhet som ordnas centralt för kommunala skolor får dock friskolor ersättning för.

Respondenterna i Gulby specificerar att de har ett grundbelopp per elev i årskurs 1 till 6 och ett annat högre belopp i årskurs 7 till 9. I Blåby finns tre olika grundbelopp, ett för årskurs 1 till 3, ett för årskurs 4 till 6 och ett för årskurs 7 till 9. Trots att grundbeloppet är högre i årskurs 7 till 9 har både Gulby och Blåby problem med att de kommunala skolorna för dessa årskurser går med förlust. Respondenterna i dessa kommuner ser därför ett behov av att utvärdera och ompröva nuvarande resursfördelning. Enligt ekonomen i Blåby kan en anledning till att just skolorna för årskurs 7 till 9 går med förlust vara att skolor för årskurs 1 till 6 ofta har fritidshem. För dessa tilldelas skolenheterna extra resurser som rektor sedan kan omfördela mellan grundskole- och fritidshemsverksamhet efter behov.

Även i Vitby kommun baseras fördelningen av grundbeloppet på antal elever, där ett visst antal elever genererar ett av kommunen givet antal lärartjänster. Förvaltningschefen ser det inte som att kommunen har en ren elevpeng, utan snarare att resursfördelningen sker på gruppnivå eftersom den faktor som beaktas är hur många elever som motsvarar en heltidstjänst. Kommunen eftersträvar ett resursfördelningssystem där rektorer förfogar enbart över de resurser som de kan påverka, övrig skolverksamhet finansieras centralt, vilket tydliggörs av följande citat:

Alltså det är ingen idé att jag ger en rektor pengar för hyra, städ, kost som dom bara får betala vidare. Då blir dom bara irriterade ifall det är ostädat en dag. Så att tanken är ju att dom ska ha det som dom kan påverka (Förvaltningschef, Vitby)

Tillägg till grundbeloppet

Det finns två slags ekonomiska tillägg som fördelas till skolenheter i kommunerna. Det ena är ett generellt tilläggsbelopp som grundar sig på de socioekonomiska förutsättningar som råder på respektive skolenhet utifrån särskilda kriterier. Det andra är ett tilläggsbelopp som baseras på enskilda elevers behov, till exempel på grund av fysiska funktionshinder.

I Blåby används enbart tilläggsbelopp baserat på enskilda elevers behov. Kommunen har tagit fram statistiskt underlag för att kunna använda ett generellt tilläggsbelopp, men konstaterat att den socioekonomiska variationen mellan skolenheterna är så pass låg att endast en skola skulle påverkas om ett sådant tilläggsbelopp infördes. Därför vill man hellre hitta andra vägar för att stötta den skola som utmärker sig. Detta anses möjligt eftersom denna skola också skiljer sig från övriga skolor i kommunen rent geografiskt och har en högre grad elever bosatta på landsbygden. Det tilläggsbelopp som används ansöker rektor om terminsvis efter behovsprövning och detta belopp är som tidigare nämnts kopplat till enskilda elevers behov. Detta gäller både för fristående och för kommunala skolor i kommunen.

I Gulby används bägge tilläggsbeloppen. Den socioekonomiska viktningen bygger på fyra olika faktorer, och hur stor denna omfördelning är nämns ej vid intervjutillfället. Tre av faktorerna nämner respondenterna vid intervjutillfället: föräldrars utbildningsbakgrund, utländsk bakgrund samt föräldrar med försörjningsstöd. Den fjärde minns de inte på rak arm. Respondenterna diskuterar sinsemellan att deras modell bygger på Skolverkets SALSA-modell, där ingår fördelningen pojkar/flickor, andel elever som vistats i Sverige mindre än fyra år samt föräldrars utbildningsnivå. Dessa kriterier nämndes dock inte vid intervjutillfället. Tilläggsbeloppet för elever med behov av särskilt stöd på grund av funktionshinder äskar skolorna från kommunen, och totalt fördelas 3,3 miljoner kronor bland kommunens drygt 1100 elever. Både kommunala skolor och friskolor äskar om tilläggsbeloppet, ett system som enligt förvaltningschefen är att föredra framför schablonmässig utdelning.

Orangeby kommun har under hösten fattats beslut om att en procent av skolbudgeten ska omfördelas mellan skolorna utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar, vilket innebär att vissa skolenheter kommer att få mer resurser än andra. Denna resurstilldelning kommer att grunda sig på föräldrars utbildningsbakgrund samt hur länge man varit bosatt i Sverige. Kommunen övervägde att inkludera även andelen pojkar/flickor i den socioekonomiska viktningen, men valde att ta bort denna variabel eftersom det inte finns några större skillnader i skolresultat mellan könen i kommunen. Respondenten poängterar dock att de kan komma att inkludera den variabeln kommande år, om de ser att skillnader uppstår. I kommunen finns också ett tilläggsbelopp för elever med särskilda behov som skolorna ansöker om terminsvis.

I Vitby kommun finns utöver grundbeloppet dels en tilläggsresurs som för elever med behov av särskilt stöd i form av ett kommunalt organiserat resursteam som har sin bas på en av skolenheterna. Dessutom finns tilläggsresurser att fördela utefter behov som kan uppstå på grund av delningstalet samt åldersintegrerade klasser, vilket är vanligt förekommande i kommunen. För närvarande har kommunen en sparbetingelse över sig. Detta innebär att den kommunala förvaltningen inte har några resurser att fördela utöver de som redan används. När ett behov uppstår på någon av kommunens skolor måste det därför vägas mot andra behov som finns inom kommunen, och tillägget till en annan skola måste därför minskas om ett nytt tilläggsbelopp ska beviljas vilket kräver en öppen diskussion mellan skolenheterna.

Utöver att kriterierna för och storleken på tilläggsbeloppen varierar mellan kommunerna så varierar också de benämningar som används. Det som i denna resultatredovisning benämnts

som ett generellt tilläggsbelopp kallas omväxlande för tilläggsbelopp och socioekonomisk fördelning i kommunerna. Det tilläggsbelopp som är kopplat till enskilda elever benämns som extra tilläggsresurs, tilläggsbelopp, bidrag för extraordinära åtgärder, särskilt stöd och tilläggsanslag.

Utvärdering av resursfördelning

Ordförande för nämnden i Orangeby kommun förklarar att hen är nöjd med det sätt som resursfördelningen sker inom kommunen.

Sen kan man ju alltid diskutera om pengarna räcker eller inte, det är en annan diskussion.
Men själva fördelningssättet tycker jag är tilltalande (Nämndeordförande, Orangeby).

Den utvärdering som sker i kommunen handlar framförallt om elevers resultat men kopplas ej till ekonomiska förutsättningar. Bland friskolor i kommunen finns enligt respondenten en viss irritation på grund av sena besked angående skolpeng från nämnden, detta förklaras av att kommunfullmäktige fattar beslut om budget sent på hösten vilket leder till sena besked till skolenheterna.

I två av intervjukommunerna, Blåby och Vitby, utreder kommunerna för närvarande sina resursfördelningsmodeller. Den modell som används i Blåby har använts i drygt fem år utan några större förändringar, den har med andra ord implementerats innan de båda respondenterna i Blåby påbörjade sina anställningar i den kommunala förvaltningen. De kan dock konstatera två brister i modellen. För det första så har kommunens högstadieskolor som tidigare nämnts svårt att få ekonomin att gå ihop. Grundskolans högre årskurser har högre elevpeng än de lägre årskurserna, men skolor med lägre årskurser har ofta även fritidshem vilket innebär att de har tillgång till ytterligare resurser som rektor fritt kan omfördela inom skolenheten. Ekonomen i Blåby konstaterar därför att man eventuellt bör vikta om grundbeloppet och flytta resurser från fritidshemspengen till grundskolans högre årskurser, men att det är svårt att förändra en modell som man inte själv varit med och infört. För det andra så upplever respondenterna att systemet för tilläggsbelopp inte fungerar tillfredsställande. Tilläggsbeloppet syftar enligt utvecklingsstrategen till att förändra situationen för en elev så att denne har möjlighet att nå målen så småningom, men hen säger att de ”tycker ju inte att det alltid leder till resultat”.

I Vitby kommun har, som tidigare nämnts, barn- och utbildningsförvaltningen en sparbetingsplan över sig. Förvaltningen ska spara in på motsvarande 2 procent av nuvarande budget, vilket har föranlett en utredning om resursfördelningssystemet där skolenheternas rektorer deltar. Förvaltningschefen, som deltar i vår intervju, ser ett behov av ett system med både en volymbaserad del och tilläggsbelopp. Det senare menar hen behövs eftersom kommunen har små skolenheter vilket skapar mindre marginaler för rektorerna att ”vrida och vända inom organisationen”. Sedan förvaltningschefen tillträdde sin tjänst 2012 sker, utöver den grundliga utredning som för tillfället görs inom kommunen, årliga uppföljningar av resursfördelningen. För att inte skapa osäkerhet på skolenheterna vill förvaltningschefen dock inte göra avstämningar tätare än max en gång per termin och istället ha en budget som är relativt konstant men som räknas upp genom indexering i framtiden.

Den förändring som skett i Gulby kommuns resursfördelningsmodell sedan 2011, den tidsperiod som våra respondenter har kännedom om, är en indexuppräkningsmodell av skolenheternas intäkter och utgifter. Kommunens resursfördelning följs upp men utvärderas ej i någon större utsträckning, vilket följande citat från förvaltningschefen i kommunen exemplifierar:

Jag känner däremot inte till att den utvärderats, utifrån att om man ställer frågorna är detta en bra modell eller vad har den för svagheter eller vad har den för fördelar och så vidare, utifrån resursfördelning. Nej, äh jag tror att i så fall var rätt längesedan. (Förvaltningschef, Gulby)

Gulby kommun brottas i likhet med Blåby kommun med svårigheter att hålla budget i de kommunala 7-9 skolorna. Förvaltningschefen konstaterar att med nuvarande elevunderlag fungerar inte den resursfördelningsmodell som används i kommunen. Trots detta diskuteras inte resursfördelning inom kommunen utan lokala politiker har enligt ekonomen fullt upp med andra skolfrågor, framförallt antalet kommunala skolenheter. Att de kommunala skolorna går med förlust samtidigt som friskolorna kan fortsätta sin verksamhet kan enligt förvaltningschefen bero på att de kommunala skolorna har stora hyreskostnader på grund av underutnyttjade skollokaler.

Tolkning och tillämpning av skollagen vid resursfördelning

Hur studiens respondenter diskuterar skollagens kriterier för resursfördelning

Gulby kommun anser sig inte få fördela de ekonomiska resurserna olika till de olika skolorna i kommunen. Skollagen talar om att samtliga elever ska ha lika förutsättningar, det tolkar representanterna för Gulby kommun som att skolpengen inte går förändra för enbart en skola utan en förändring i så fall måste gälla alla tre 7 till 9-skolor i kommunen. Skollagen talar om kriterier för grundbelopp och tilläggsbelopp. Ekonomen och utvecklingsstrategen i Blåby kommun ger uttryck för att de tycker det är allmänt skrivet och att det gör det ibland svårt att bedöma hur man ska fördela tilläggsbeloppet. Vad kommunerna tolkar ska ingå i de olika beloppen och vilka kostnader som ska finnas kvar på central nivå varierar. I Blåby organiseras elevhälsan centralt för de kommunala skolorna, medan fristående skolor får motsvarande ersättning. Modersmålsundervisning organiseras centralt för både fristående och kommunala skolor i kommunen. I Orangeby ingår kostnader för elevhälsa i grundbeloppet, kostnader för skolskjuts och modersmålsundervisning räknas dock bort innan grundbeloppet till skolenheterna beräknas. Vad som räknas med i och hur tilläggsbeloppet beräknas skiljer mellan kommunerna. Att rikta särskilda resurser mot pojkar eller flickor säger sig Gulby kommun uppfatta som olagligt och något som kommunen inte gör vid resursfördelningen. Pojkar presterar sämre än flickor i kommunen, men kommunen ser det inte som möjligt utifrån skollagen att ge mer resurser riktat till pojkar. Däremot påpekas det att eventuellt är så att pojkar indirekt får mer resurser i form av en större del av de pengar som går till elever med behov av särskilt stöd än flickor.

Från och med sommaren 2014 kom ett tillägg i skollagen om att huvudmannen är tvungen att fördela resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov. Ekonomen i Blåby menar att detta gör att huvudmannen måste ha bra koll, ända ner på klassrumsnivå. Det gör att Blåby satsar mycket på att utvärdera sitt kvalitetsarbete och att arbeta tätt ihop med rektorer och lärare i kommunen. Respondenterna diskuterar frågan hur man ska kunna resursfördela för att alla elever i klassrummet, oavsett vilken nivå de ligger på, ska kunna tillgodogöra sig undervisningen och utvecklas. Gulby kommun diskuterar hur samarbetet med rektorerna påverkas av skollagen. På kommunnivå går ekonomin före allt. Detta leder till att rektorerna pressas hårt av ekonomin och nedskärningar i budgeten. Rektorerna har en budgetram och en regelram att förhålla sig till samt fungerar som myndighetsperson. De ska vara pedagogiska ledare och se till att alla elever får den utbildning de har rätt till. Flera av de intervjuade kommunala tjänstemännen ser samarbete med rektorer som något viktigt och att deras roll som huvudmän är att se till att rektorerna får de resurser de behöver i den mån det går ihop med kommunernas ekonomi.

Lärartjänsters påverkan på resursfördelningen

Samtliga intervjuade kommuner ger uttryck för en oro att inte kunna attrahera tillräckligt många lärare för de tjänster som man har behov av. I kommunerna finns ett flertal små skolenheter vilket innebär att många lärartjänster inte är heltidstjänster. Detta ser de intervjuade som problematiskt på grund av att det blir svårt att rekrytera personal när man erbjuder exempelvis 45 procent och andra närliggande, större kommuner kan erbjuda heltidstjänstgöring. Samtliga kommuner uttrycker en oro inför nästa år, när behörighetsförordningen börjar gälla. Enligt behörighetsförordningen måste samtliga betygsättande lärare vara behöriga i det ämne som de ska betygsätta. Detta gör det svårt för de mindre skolenheterna att hitta de behöriga lärare som behövs. Ett fåtal elever genererar inte särskilt många lärare och det gäller då att de lärare som finns på skolan har rätt ämneskombinationer för att samtliga ämnen ska ha minst en behörig lärare. Även bristen på lärare med specifika ämneskombinationer spås bli ett stort problem nästa år, dels på grund av svårigheter att få tag på personal att anställa men också att kommunerna kommer ha problem med att konkurrera lönemässigt med andra kommuner som också eftersöker dessa lärare. Detta kommer påverka ekonomin negativt och förutspås även öka rotationen på lärare vilket skapar en otrygghet i skolorna. I flera av kommunerna säger man sig även få problem när politiker i riksdag och regering uttrycker att man ska minska grupperna i skolan och anställa fler pedagoger. Här blir både ekonomin och behörighetsförordningen problematisk för tjänstemän och politiker på kommunal nivå som ska leva upp till både riksdagspolitikens och skollagens krav.

Arbete för likvärdig utbildning

I kommunerna bedrivs olika projekt kring likvärdig utbildning. Dessa projekt genomförs dels av de egna kommunerna, men även i samverkan tillsammans med närliggande kommuner och högskolor.

Fristående skolverksamheter

I frågan om samarbete med fristående skolor inom kommunerna uppger Blåby kommun att man är positiv till detta och har ett tätt samarbete i olika sorters skolutvecklingsprojekt. Specialpedagoger och rektorer som är verksamma i kommunen samverkar också för att utbyta erfarenheter och stötta varandra. Man försöker skapa en enhetlig skolkommun som kan samarbeta trots att det finns etablerade fristående skolor med olika pedagogisk inriktning i kommunen. I Orangeby kommun finns det flera fristående skolor, men där finns inget samarbete mellan kommunala skolor och friskolor. Politikern i Orangeby uttrycker att ”vi får ha våra mål och de får ha sina”.

Statistik och likvärdig utbildning

Samtliga kommuner uttrycker en skepsis kring statistik som rör skolors arbete och resultat. Statistik blir enligt respondenterna ofta missvisande i mindre kommuner eftersom små årskullar innebär att varje enskild elevs betygsresultat får stor inverkan på kommunens skolstatistik. Kritik riktas även från flera av kommunerna mot hur skolresultat jämförs. Kritiken exemplifieras genom en skepsis mot att internationella jämförelser genomförs trots att skolsystemen skiljer sig åt mellan olika länder vilket innebär att det inte är möjligt att göra jämförelser på samma grunder. Om betygen visar elevernas faktiska kunskaper eller ej är också något som en kommun tar upp. Betygens funktion uttrycks istället som ett medel för det urval som sker i ansökan till de frivilliga skolformerna, som gymnasiet och högskola.

En likvärdig betygsättning är något som samtliga kommuner arbetar med, fast på olika sätt. Att elevernas betyg beror på vilken skola eller kommun eleverna väljer att gå på säger representanterna för Blåby och Orangeby är problematiskt och icke önskvärt. Alla

intervjukommuner strävar efter ökad likvärdighet i betygssättning, och central rättning av nationella prov beskrivs som önskvärt. Vitby har sedan länge ett interkommunalt samarbete kring betygssättning som har mynnat ut i att man utbyter prov med skolor i andra kommuner och rättar varandras. Detta har lett till att likvärdigheten har ökat i betygssättning mellan kommunerna och att resultaten överensstämmer med de nationella proven i högre utsträckning. Flera respondenter resonerar kring att skolan gör många rätt trots att det inte syns i statistik, något som enligt respondenterna kanske beror på att man idag mäter fel saker från statligt håll. Något som problematiseras i samband med det föregående resonemanget är vad elever ska utbildas till och för. Respondenten för Orangeby anser att man idag utbildar elever för framtiden utan att veta vilka kunskaper som kommer att krävas. Som exempel nämns att Sverige har en stark musikexport, och hen diskuterar ifall skolan som institution gynnar eller hämmar denna form av arbete.

Resursfördelningssystemet uttrycks vara en viktig grund för att ge skolorna i kommunen en stabil grund att stå på. I Vitby kommun anser man att ett stabilt och tryggt resursfördelningssystem är en förutsättning för att skapa trygga lärare och att de i sin tur kan skapa trygga elever som på så sätt påverkar resultaten positivt. Även ett interkommunalt samarbete ses som positivt och något som på sikt kan öka likvärdigheten i skolan. Orangeby har valt att sätta större fokus på rektorer. Man vill ge dem chansen att vara pedagogiska ledare, då man anser att det är så skolorna kan få bättre resultat och förbättrat samarbete samt kommunikation med kommunen. Kommunpolitikern uttrycker att det är viktigt att rektorerna känner stöd i sitt arbete från nämnden samtidigt som man ställer krav på dem att få skolorna att prestera. Kommunen ska ge rektorerna möjligheter och ekonomiska medel för att kunna genomföra sin arbetsuppgift. Därför har man en kommunikation med rektorerna som handlar om hur man från kommunens håll kan resursfördela för att nå bästa möjliga resultat.

Samarbete över kommungränserna ses av kommunernas representanter som ett sätt för mindre kommuner att utveckla och bredda sin kompetens. Blåby kommun arbetar för att samtliga skolor i kommunen ska se sig som en gemensam helhet och att man tillsammans ska arbeta för att stärka skolorna. Från kommunalt håll är man medveten om att resurserna möjliggör lärarens arbete men att det är läraren tillsammans med eleverna som skapar resultaten. En medvetenhet finns om att en stigmatiserande effekt kan bli om man särskiljer elever, därför är samtliga kommunens elever i den mån det är möjligt utplacerade i klass. Vid samtliga intervjutillfällen säger respondenterna att stora ekonomiska resurser till skolorna inte automatiskt genererar goda resultat. Kommunerna ger uttryck för att problem och utmaningar som finns inte löser sig per automatik bara för att man skjuter till mer ekonomiska medel. Ibland behöver man spara in i budgeten, men respondenten i Vitby kommun tycker att det är svårt att veta var gränsen går för hur mycket man kan spara in utan att äventyra elevernas skolgång och framtid vilket tydliggörs i följande citat:

Jag brukar jämföra det med när man håller på och smutsar ner vatten, avloppet kan ju rinna ut i sjön i många år och fisken lever sen räcker den sista droppen så dör allt (Förvaltningschef, Vitby).

Sammanfattning av studiens resultat

De resursfördelningsmodeller som används för att fördela resurser till skolenheter i respektive kommun innehåller både en volymbaserad del och tilläggsresurser, men vad som ingår i respektive post, dess storlek samt hur tilläggsresurser fördelas varierar mellan kommunerna. Det grundbelopp som kommunerna fördelar till skolenheterna viktas med hänsyn till elevernas ålder, och i intervjukommunerna ökar skolpengen med elevernas ålder på grund av ökad undervisningstid i högre årskurser. Det finns två slags ekonomiska tillägg som fördelas till skolenheter i kommunerna. Det ena är ett generellt tilläggsbelopp som grundar sig på de socioekonomiska förutsättningar som råder på respektive skolenhet utifrån särskilda kriterier. Det andra är ett tilläggsbelopp som baseras på enskilda elevers behov, till exempel på grund av fysiska funktionshinder. Utöver att kriterierna för och storleken på tilläggsbeloppen varierar mellan kommunerna så varierar också de benämningar som används. Det som i denna resultatredovisning benämns som ett generellt tilläggsbelopp kallas omväxlande för tilläggsbelopp och socioekonomisk fördelning i kommunerna. Det tilläggsbelopp som är kopplat till enskilda elever benämns som extra tilläggsresurs, tilläggsbelopp, bidrag för extraordinära åtgärder, särskilt stöd och tilläggsanslag.

Intervjukommunerna tolkar och tillämpar kriterierna för resursfördelningen olika. Några av respondenterna uttrycker att kriterierna i skollagen är allmänt skrivna vilket gör det svårt att bedöma hur resurser ska fördelas. Kommunernas tolkningar av vad som ska ingå i de olika beloppen och vilka kostnader de väljer att ha kvar på central nivå varierar. Samtliga kommuner gör avvägningar för att efterleva skollagen. De samarbetar även med rektorerna och anser att detta samarbete är viktigt. Dock problematiserar några av respondenterna detta samarbete med att poängtera att kommun och rektorer har skilda uppdrag. Rektorerna är myndighetspersoner som ska se till att den pedagogiska verksamheten följer skollagen och anpassas efter varje enskild elevs behov. Kommunen står som huvudmän för de kommunala skolorna och de ska stå för de ekonomiska resurserna till samtliga skolor. Även om skollagen gäller samtliga inblandade parter, blir det ekonomin som prioriteras och står högst för kommunerna säger respondenten.

Samtliga kommuners representanter förutspår problem med att efterleva skollagen när behörighetsförordningen börjar gälla. De säger sig komma ha svårt att hitta behöriga lärare med rätt ämneskombinationer för att kunna betygsätta i varje ämne. Ännu en svårighet med att kunna anställa lärare med specifika ämneskombinationer sägs vara att man kommer ha svårt att konkurrera lönemässigt med andra, närliggande kommuner och på så sätt kommer lärare välja andra kommuner. Detta kommer påverka ekonomin negativt samtidigt som det riskerar att leda till en större rotation på lärare, vilket i sin tur skapar en otrygghet på skolorna. Respondenterna menar även att små skolenheter är problematiskt vid rekrytering av lärare på grund av att man inte alltid kan erbjuda heltidstjänster.

Samarbete över kommungränserna är något som flera av de intervjuade kommunerna ser som positivt eftersom det på sikt kan öka likvärdigheten. Även samarbete med högskolor och universitet är något som görs och ses som en möjlighet till utveckling. Samtliga intervjuade kommuner arbetar för att öka likvärdigheten gällande betygsättningen och då med betoning på likvärdighet mellan de olika skolenheterna inom kommunen. Kommunerna arbetar på olika sätt med detta och vissa gör det i olika sorters projekt och interkommunala samarbeten. Att ha ett tryggt och stabilt resursfördelningssystem uttrycks vara viktigt för att skapa en trygghet i skolverksamheten. Även samarbete med rektorer är något som samtliga respondenter är viktigt, fast hur detta samarbete går till skiljer sig åt mellan de olika kommunerna. Att stora ekonomiska resurser till skolorna automatiskt genererar goda resultat är något som samtliga kommuner tar upp inte alltid är givet. Kommunerna ger uttryck för att problem och

utmaningar som finns inte bara löser sig per automatik om man skjuter till mer ekonomiska medel, det krävs många olika sorters insatser och här samarbetet med rektor och de olika skolverksamheterna är extra viktigt enligt respondenterna.

Slutdiskussion

Slutdiskussionen består av tre delar. Kapitlet inleds med att studiens metod diskuteras, följt av en resultatdiskussion där den egna undersökningens resultat och konsekvenser för svensk grundskola diskuteras med koppling till tidigare forskning. Avslutningsvis presenteras förslag till vidare forskning utifrån studiens resultat.

Metoddiskussion

Metodologiska överväganden

De tidigare studier som finns angående kommuners resursfördelning till grundskolan är, vilket framgår av *Tidigare forskning*, begränsade till ett fåtal studier genomförda av Skolverket samt Skolinspektionen. I dessa tidigare studier deltar endast två av 189 svenska kommuner med färre än 25 000 invånare. Mindre kommuners resursfördelning till grundskolan kan därmed sägas vara ett i stort sett utforskat fält vilket har styrkt vårt val av studiedesign. När forskarkollektivets inte har så stora kunskaper sedan tidigare rekommenderas samtalsintervjuer som studiedesign (Esaiasson et al. 2012:252). Det är dock viktigt att poängtera att en kvalitativ studie av detta slag inte säger något om frekvensen av det som studerats, den visar enbart på förekomst och synliggör hur studerade fenomen kan gestalta sig (Esaiasson et al. 2012:252).

För att kunna bedöma studiens validitet är det viktigt att fråga sig i vilken utsträckning vi har påverkat respondenternas svar. Intervjuareffekter är svåra att helt undvika, och det finns skäl att tro att vi som genomfört intervjuer i egenskap av 25-åriga lärarstudenter till viss del får andra svar än vad representanter från Skolverket eller Skolinspektion skulle få (Esaiasson et al. 2012:235). På så vis tillför denna studie en ny aspekt till de tidigare studier som genomförts av Skolverket och Skolinspektionen. Dessa myndigheter har som uppgift att bedöma huruvida de olika huvudmännen följer de legala ramarna, vår roll har varit att ta reda på hur respondenterna tolkar och tillämpar dessa ramar. Studien har utförts för att belysa detta, inte för att bedöma. Detsamma gäller de jämförelser som gjorts i studiens resultat och diskussion, dessa jämförelser har inkluderats för att kunna påvisa likheter och skillnader mellan kommunerna, inte för att bedöma.

Studiens styrkor samt svagheter

Vår förhoppning är att denna studie trots sitt ringa omfång kan få bidra till en ökad insikt i mindre kommuners resursfördelning till grundskolans och vilka konsekvenser denna resursfördelning kan få för skolans likvärdighet. Trots att studien inte ger underlag för att uttala sig om frekvens så kan vi genom att synliggöra förekomsten av olika tolkningar av skollagen i dessa fyra kommuner samt utmaningar som kommunerna upplever skapa underlag både för en skolpolitisk debatt och för framtida forskning inom ämnesområdet.

I en studie med denna omfattning får varje respondent stort inflytande på studiens resultat, om andra personer hade deltagit i intervjuerna är det därmed möjligt att studiens resultat skulle ha blivit ett annat. Det är därmed viktigt att kritiskt granska både studiens urval och dess resultat. Vi har, vilket framgår av kapitlet *Urval*, eftersträvat variation mellan de intervjuade kommunerna för att studien ska få så stor bredd som möjligt. Två kommuner avböjde medverkan i studien. En av dessa kommuner motiverade sitt beslut med tidsbrist under perioden för datainsamling, den andra avböjde på grund av att det inte fanns någon lämplig respondent tillgänglig. När dessa kommuner tackade nej kontaktade vi två andra kommuner i samma kommungrupp samt med liknande andel invånare i åldersspannet 25-64 år med minst tre års eftergymnasial utbildning. Dessa två kommuner deltar i studien. Om de först kontaktade kommunerna valt att medverka skulle studiens resultat påverkats, och ytterligare

aspekter kopplande till studiens frågeställningar skulle ha kunnat framkomma. Trots att resultatet skulle ha kunnat bli ett annat om studien genomförts i andra kommuner är denna studies resultat av samhällelig relevans eftersom den visar på det aktuella läget i de deltagande kommunerna, ur respondenternas perspektiv. Dessa personer är nyckelpersoner i respektive kommuns grundskoleutbildning och har därmed stor påverkan på kommunens arbete, och är därmed en del i det skolväsende som över hela landet ska erbjuda elever en likvärdig utbildning där de ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt. Denna studies resultat kan inte generaliseras till andra kommuner, men studien kan trots detta ses som relevant i ett större perspektiv eftersom visar att variationer i tolkning och tillämpning av skollagen förekommer även i denna begränsade urvalsgrupp vilket riskerar att påverka likvärdigheten i svensk grundskola negativt.

En utmaning både i genomförandet av denna studie, och något som skulle kunna komplicera eventuella kommande studier, är att begrepps användningen varierar i de olika kommunerna. Detta innebär att vi riskerar att ha missuppfattat respondenternas uttalanden om framför allt tilläggsbelopp, då detta begrepp användes både för att beteckna socioekonomisk viktning och extraordinärt stöd i vissa kommuner och enbart det ena i andra kommuner. I detta hänseende är det dock positivt att denna studie är en samtalsintervjuundersökning och inte exempelvis en enkätundersökning, eftersom vi tack vare denna studies design har haft möjlighet att ställa följdfrågor vid respektive intervjutillfälle och på så vis förhoppningsvis minimerat antalet språkliga missförstånd.

Resultatdiskussion

Hur studiens respondenter diskuterar skollagens kriterier för resursfördelning

Utifrån studiens resultat kan vi se att skollagens utskrivna kriterier för utbetalning av grundbelopp och tilläggsbelopp tolkas och tillämpas på olika vis i de intervjuade kommunerna. Dessa skillnader försvårar möjligheten att jämföra kommuner i Sverige sinsemellan, eftersom begrepp används olika och grund- respektive tilläggsbelopp omfattar olika stora delar av skolverksamheten. Det är detta som ligger till grund för uppsatsens titel, vid en intervju förklarade en respondent dessa svårigheter med orden ”man jämför inte äpplen med äpplen heller”. Respondenten syftar på de stora variationerna i kommuners grundbelopp, men vi tycker att dessa ord även fångar komplexiteten i statistiska jämförelser av skolverksamhet i olika kommuner och länder. Flera av respondenterna har oberoende av varandra uttryckt denna problematik, och anser därför att mindre kommuner i ges en rättvis bild i kvantitativa jämförelser.

Respondenterna i en kommun beskriver skollagen som allmänt skriven och ser en svårighet i att bedöma och göra avvägningar på lokal kommunal nivå utifrån de satta kriterierna. I vissa fall ingår kostnader för elevhälsa och lokalhyra i grundbeloppet och i andra så organiseras detta centralt för kommunala skolor medan fristående skolor får volymbaserad ersättning för motsvarande verksamhet. Tilläggsbeloppet behandlas olika av de olika kommunerna. En kommun påpekar att i kommunen finns stora skillnader i resultat mellan pojkar och flickor, men de ser inga möjligheter utifrån skollagen att resursfördela annorlunda för att uppväga dessa skillnader. Samtidigt övervägde en annan kommun att ha med elevernas könsfördelning som en faktor i det socioekonomiska tillägg som införts under hösten, men valde bort det eftersom de för närvarande inte ser några skillnader på pojkars och flickors skolresultat inom den kommunen. Vid intervjun påpekades dock att den kommunen i framtiden kommer att ta hänsyn till könsfördelning vid beräkning av skolornas socioekonomiska tillägg om behov uppstår. Sommaren 2014 infördes ett tillägg i skollagen som innebär att huvudmannen är tvungen att fördela resurser utefter elevers förutsättningar och behov. Kommunen som inte ser

lagligt stöd i att aktivt göra skillnad mellan pojkar och flickors skolpeng diskuterar att detta eventuellt redan sker indirekt, om fler pojkar i kommunen är i behov av särskilt stöd vilket skulle innebära att pojkar får större del av tilläggsresursen.

För att kunna fördela utifrån elevers förutsättningar och behov krävs det att huvudmannen har bra koll på skolverksamheten, detta är något som poängteras av flera av respondenterna. Att samarbeta tätt ihop med rektorerna ses som ett sätt att resursfördela mer effektivt. Detta samarbete uppmuntras av samtliga intervjuade respondenter men de påpekar även det skilda uppdraget mellan dem och rektorerna. Rektorernas roll har förändrats sedan decentraliseringen av skolan under 80- och 90-talet och de ska både förhålla sig till en budgetram och en regelram. Den pedagogiska verksamheten ska samstämma med skollagen samtidigt som den måste anpassas efter den kommunala budgeten. De kommunala tjänstemännen och politikerna ska se till att rektorerna får de resurser som de behöver i den mån det går ihop med kommunens budget och ekonomi. Detta dubbla ledarskap för skolorna i kommunen med rektorer som ska efterleva skollagen och vara myndighetsperson och kommunen som företräder sig själv och sätter de ekonomiska ramarna blir problematiskt.

Även om samarbete mellan de olika parterna ses som positivt och något som uppmuntras så skiljer sig uppdragen åt och detta får konsekvenser för hur skolverksamheten i kommunerna bedrivs. Detta samstämmer med NPM som teori. Sedan decentraliseringen av välfärdstjänster startade har den aktör som utför välfärdstjänsten, i detta fall kommunerna och huvudmännen för skolan fått större handlingsfrihet (Lane 2000:144). Ansvaret för skolan är idag delat mellan huvudmännen, som har det övergripande ansvaret och rektorerna som ansvarar för att skollagen efterlevs. Detta innebär en risk enligt Lane eftersom syftet med NPM är att öka effektiviteten i den offentliga sektorn (Lane 2000:60). Detta ger respondenterna uttryck för i hur de resonerar kring hur framtida resursfördelning kommer att påverkas av den nya behörighetsförordningen som börjar gälla från och med år 2015. Problematiken att locka behöriga lärare till små skolenheter som inte alltid kan erbjuda full tjänst är något som samtliga respondenter ser kommer påverka ekonomin negativt. De lärare som söker tjänster spås kräva en lön och kan inte kommunen ge den så kommer lärarna söka sig till andra kommuner. Detta anses eventuellt kunna höja kostnaderna för kommunerna och skapa en stor rotation av lärare, något som inte ses som positivt av respondenterna. De vill fördela resurserna så effektivt som möjligt och få ut bästa möjliga resultat av de tilldelade resurserna. Något som kan komma att bli svårt att få ihop när det behövs behöriga lärare och genom det eventuellt höja kostnaderna för kommunerna. I tolkning av skollagen i detta fall är samtliga respondenter samstämmiga, alla tolkar skollagen så att det från och med år 2015 måste vara behöriga lärare med rätt ämneskombination för att få betygsätta eleverna. Här råder inte den blandade uppfattning som det gör kring resursfördelningen.

Hur kommunerna arbetar för en likvärdig utbildning

Respondenterna har olika tillvägagångssätt för att leva upp till skollagens nionde paragraf om att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Samtliga kommuner deltar i projekt tillsammans med högskolor och universitet för skolutveckling. I en av kommunerna arbetar man tätt ihop med de fristående skolorna i kommunen, man försöker skapa en känsla av att man är en enhetlig skolkommun trots att det finns flera olika skolalternativ i kommunen att välja mellan. I en annan kommun finns inte detta samarbete, och det är inte heller något som man arbetar mot. När respondenten uttrycker att ”vi får ha våra mål och de får ha sina” kan detta ses som en markör för en utbildningsdiskurs som i sin tur påverkar hur kommunen arbetar med likvärdighet. Detta citat ger uttryck för en diskurs och ett tankegodt som särskiljer de olika skolorna och skolformerna inom kommunen och som skapar ett *vi och dom*-tänkande. Detta står i kontrast mot den

kommuns respondenter som har en positiv inställning och som har samarbete med de fristående skolformerna i kommunen. Detta samarbete anser respondenterna ökar likvärdigheten i kommunens samtliga skolor och skapar en enhetlig känsla inom kommunen trots att det finns flera huvudmän för de olika skolformerna. Den utbildningsdiskurs som de gör uttryck för öppnar upp för en större likvärdighet mellan skolorna i kommunen i och med att man är positivt inställd och samarbetar i olika skolutvecklingsprojekt.

Statistik som rör skolors arbete och resultat är något som samtliga av studiens respondenter uttrycker en skepsis för. Vad som ligger bakom siffrorna i statistiken och varför man får de siffror och resultat som man får anser samtliga är missvisande i många fall. I olika sorters samarbeten och projekt arbetar kommunerna över kommungränserna för att få en mer jämn betygsättning. Det ska inte spela någon roll i vilken skola eller närliggande kommun som eleverna går i för vilket betyg de ska få. En av kommunernas interkommunala samarbete kring betygsättning kopplas till skollagens del om att utbildningen ska vara kompensatorisk (SFS 2010:800, 1 kap. 4§). Det interkommunala samarbete som bedrivs är ett steg mot att skillnader i elevernas, i detta fall deras förutsättningar på de olika skolorna upphävs och att de blir bedömda på en likartad grund. I och med att kommunen också sett att detta arbete har gett effekt i form av att betygen mellan kommuner samstämmer mer och att även resultaten i nationella proven gör det är detta sätt att arbeta med att öka likvärdigheten en satsning som ger effekt. De kommuner som har samarbete med kommunen har olika skolpeng, vilket man kan koppla samman med Skolverkets studie från 2009 som poängterar att det inte finns ett givet samband mellan givna ekonomiska resurser och skolresultat. Det finns många faktorer som påverkar resultaten och att det är svårt att avgöra vad som vilken av dessa som väger tyngst (2009b:8). Men i kommunens fall har denna satsning på ett interkommunalt samarbete i alla fall lyckats göra betygsättningen mer likvärdig mellan de samarbetande kommunerna.

Att samtliga respondenter visar på en medvetenhet kring att ökade ekonomiska medel inte per automatik genererar goda resultat gör att samtliga på olika sätt försöker arbeta aktivt med skolenheternas rektorer för att få högre resultat och en effektivare resursfördelning (Skolverket 2009b). En respondent talar om att skolan idag arbetar på bra med att få högre resultat och att alla elevers behov ska tillgodogöras men att det inte alltid syns i de faktiska resultaten. Detta diskuteras utifrån att man från statligt håll mäter fel saker. Frågan ställs i vilket syfte skolan utbildar eleverna, respondentens åsikt kring att man idag utbildar elever för framtiden utan att veta vilka kunskaper som kommer att krävas i ett framtida samhälle går att koppla till tankegodset kring public good och private good (Englund 1993:9). En likvärdig utbildning var i landet eleverna än bor, men till vilket och till vems syfte? Att det är elevernas framtid som står på spel blir tydligt med citatet där en respondent jämför besparingar i skolan med miljöförstörelse på grund av utsläpp – det kan fungera till en viss nivå men ingen vet var gränsen går förrän katastrofen är ett faktum. Detta citat angående hur viktigt det är med en väl avvägd resursfördelning med elevernas bästa i åtanke tyder på en utbildningsdiskurs som utgår från att huvudmannens ansvar är att hjälpa eleverna framåt, inte att eleverna ska se till att huvudmannens uppdrag blir genomfört. Även utgångspunkten i respondentens kommun, som handlar om att man vill ha ett stabilt och tryggt resursfördelningssystem eftersom man ser detta som en förutsättning för att skapa trygga lärare, tyder på denna diskurs.

Huvudmannen för skolan har makt över hur den utbildningsdiskursiva praktiken i kommunen formas och praktiseras. Det gäller en av studiens respondenter. Kommunen har valt att lägga större fokus och ansvar på rektorerna, för att de ska få chansen att kunna vara pedagogiska ledare som möjliggör en bättre kommunikation mellan skolorna och kommunen. Respondentens resonemang kring att man anser det viktigt att rektorerna känner stöd från nämnden samtidigt som rektorerna också känner av de krav man har från kommunens sida

sätter en utbildningsdiskurs som är hegemonisk och som ger uttryck för en maktordning. Effektiv resursfördelning och bättre resultat är något som nämnden hoppas ska bli effekten av det utökade fokuset på och samarbetet med rektorerna. Rektorernas roll blir här att förverkliga den makthavandes, i detta fall kommunens och nämndens mål kring en ökad resultatbild. Rektorn är en myndighetsperson som ska se till att skollagen efterlevs och att eleverna får den utbildning de har rätt till, något som inte kommer till uttryck i den utbildningsdiskurs som respondenten ger uttryck för.

Förslag till vidare forskning

Denna studie och dess resultat visar på problematiken som kan uppstå vid olika aktörers tolkning och tillämpning av skollagen vid resursfördelning till grundskolan. Skollagen ger samtliga huvudmän ett uppdrag att undervisningen ska vara likvärdig och uppväga skillnader i elevers förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen ska ta hänsyn till elever olika behov och de ska få utvecklas så långt som möjligt. Frågan är då om kommunaliseringen och dess effekter kan skapa en tillräckligt bra pedagogisk förutsättning eftersom de ekonomiska förutsättningarna varierar. Huvudmännen för den kommunala skolverksamheten är politiskt tillsatta och för att behålla makten i kommunerna krävs det då att man blir vald och senare omvald. Kan man då agera enbart utefter skollagens kriterier och elevernas bästa? Detta är ett område som är utforskat som vi anser skulle behöva vidare undersökas.

Ännu en kunskapslucka som vi kunnat identifiera är frågan om olika aktörer inom skolvärldens utbildningsdiskurser påverkar arbetet för en likvärdig utbildning? Tankar och åsikter om vem, vad och varför vi utbildar medborgare på det sätt vi gör kan tänkas påverka hur man väljer att genomföra och prioritera olika satsningar inom skolan. I ett decentraliserat skolsystem finns det många olika aktörer som ansvarar för olika saker. Intressant hade varit en mer omfattande studie i hur deras uppfattning om utbildning påverkar deras yrkesutövande och hur det i sin tur påverkar eleverna och likvärdigheten i svensk skola.

Referenser

- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Dahlstedt, M. (2007) I val(o)frihetens spår: Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige* 12(1), 20-38.
- Börjesson, M. & Palmblad, E. (red.) (2007). *Diskursanalys i praktiken*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Carlbaum, S. (2012). *Blir du anställningsbar lille/a vän? [Elektronisk resurs]: diskursiva konstruktioner av framtida medborgare i gymnasiereformer 1971-2011*. Diss. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, 2012. Umeå
- Dahlstedt, M.(2007) I val(o)frihetens spår. Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer. *Pedagogisk Forskning i Sverige*. 12(1), s 20–38. Hämtad 2014-12-18 från http://www.ped.gu.se/pedfo/pdf-filer/dahlstedt1_12.pdf
- Ekonomifakta. (2014). *Andel högskoleutbildade*. Hämtad 2014-11-13 från <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Regional-statistik/Din-kommun-i-siffror/Nyckeltal-for-regioner/?var=17251>
- Englund, T. 1993: *Utbildning som »public good» eller »private good»*. Uppsala: Uppsala universitet, Pedagogiska institutionen.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H & Wängnerud, L. (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (4 rev. uppl.) Stockholm, Norstedts juridik.
- Foucault, M. (1993). *Diskursens ordning*. Stockholm: B. Östlings bokförlag. Symposium.
- Gustafsson, J. & Myrberg, E. (2002). *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Statens skolverk.
- Greiff, C.V. (2009). *Lika skola med olika resurser?: en ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Lane, J. (2000). *New public management*. London: Routledge.
- Lundgren, U. P. (2010) *Skolans huvudmannaskap och styrning*. Hämtad 2014-12-15 från http://www.lararnashistoria.se/sites/www.lararnashistoria.se/files/artiklar/Skolans%20huvudmannaskap%20och%20styrning_0.pdf
- Regeringskansliet. (2014). *Kommunal ekonomi*. Hämtad 2014-11-18 från <http://www.regeringen.se/sb/d/13438>

SFS 2010:800. *Skollagen: med Lagen om införande av skollagen (2010:801)*. (3., [rev.] uppl.) Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2014:458. *Lag om ändring i skollagen (2010:800)*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Skolverket. (2009a). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Stockholm: Skolverket. Hämtad 2014-11-19 från <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2204>

Skolverket. (2009b). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011a). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken: en kvalitativ studie*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011b). *Likvärdigutbildning i svensk grundskola? en kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011c). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket. (2011d). *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv*. Stockholm: Skolverket

Skolverket. (2014). *Siris – kvalitet och statistik i skolan*. Hämtad 2014-12-18 från <http://siris.skolverket.se/siris/f?p=Siris:1:0>

SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera: om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

SOU 2014:2. *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning [Elektronisk resurs]*. Stockholm: Vetenskapsrådet

Bilaga 1 – Brev till kommuner

Hej XX,

Vi är två lärarstudenter vid Göteborgs universitet som söker lämpliga respondenter till vårt examensarbete angående kommuners resursfördelning till grundskolan.

Det finns intervjustudier angående detta som gjorts i större kommuner, men de har fokus på kommuner med fler än 25 000 invånare. Av den anledningen söker vi respondenter, det kan vara både kommunala tjänstemän som arbetar med barn- och utbildningsfrågor och politiker som sitter i barn- och utbildningsnämnden, som kan berätta lite om hur man arbetar i mindre kommuner.

(Detta stycke anpassades efter information på respektive kommuns hemsida, då vissa kommuner hade aktuell information på hemsidan om områden eller projekt som kommunen för tillfället arbetade med.)

Deltagandet är anonymt och vi kommer inte heller att uppge vilka kommuner vi har genomfört intervjuer i. Själva intervjun beräknas ta 30 – 60 minuter. Tid och plats bestäms i samråd med den som ska intervjuas, och vi kommer till en plats som passar honom eller henne.

Vet du någon eller några personer som skulle kunna vara lämpliga att intervjua för att få en inblick i hur ni i XX:s kommun arbetar med detta?

Vänliga hälsningar Johanna Stenberg och Hanna Axelsson

Bilaga 2 – Intervjuguide

Inledning

- Presentation
- Påminn respondenter om studiens syfte + forskningsetiska principer
- Fråga om inspelning

Bakgrund

- Respondenterna: presentation inkl. arbetsuppgifter i kommunens skolverksamhet
- Anställningslängd
- Beskriv kommunens skolverksamhet – vilka styrkor och utmaningar finns på kommunal nivå?
- Finns det någon dialog mellan er kommun och någon annan kommun angående skolverksamheten? I så fall, hur och i vilken utsträckning sker denna?

Beskrivning av kommunens resursfördelningsmodell

- Beskriv kommunens resursfördelning
- Lösblad med beskrivning av Skolverkets tre typmodeller för kommuners resursfördelning till skolan – ge respondenterna tid att läsa igenom noggrant och be dem göra kopplingar mellan den egna kommunens resursfördelning och typmodellerna
- Behålls vissa ekonomiska resurser på kommunal nivå eller fördelas allt till de olika skolenheterna?
 - Tex finansiering av modersmålsundervisning, plats på resursskola.
 - Hur fördelas eventuella resurser som behålls på kommunal nivå?

Utvärdering av kommunens resursfördelning

- Har kommunens resursfördelningsmodell förändrats de senaste tio åren?
 - Hur har resursfördelningsmodellen förändrats?
 - Vad föranledde den förändringen?
- Utvärderas kommunens resursfördelning till skolverksamheten, i så fall hur?
 - Hur används utvärderingen?
 - Vem eller vilka tar del av utvärderingen?
- Följs skolornas resursanvändning upp inför beslut om kommande års budget? Hur?

Vad påverkar kommunens resursfördelning?

- Görs det någon skillnad mellan olika skolenheter?
 - Hur stora är eventuella skillnader?
 - Vad ligger till grund för eventuella skillnader mellan skolenheters resurstilldelning?
- Vilka deltar i arbetet med kommande års resursfördelning?
- Har kommunen gjort några särskilda satsningar inom skolverksamheten, t ex skolutvecklingsprojekt, i så fall vad/vilka?
- Riktas särskilda prioriteringar mot någon särskild elevgrupp, i så fall vilken?
- Hur påverkar enskilda elevers behov av särskilt stöd skolans resurstilldelning?

Avslut

- Är det något som ni skulle vilja tillägga?