

Översyn av likvärdighetsgarantin i Nacka kommun

Rapportförfattare: Anders Fredriksson & Malin Forssell

Augusti 2020

Vilna AB
Södermalmstorg 4 • 116 45 Stockholm
Tel. 070 20 90 432

The logo for Vilna AB, featuring the word "vilna" in a white, lowercase, sans-serif font. The letter 'i' has a unique design with a vertical line extending upwards from its top. The logo is centered on a solid green background that spans the bottom of the page.

Sammanfattning

Vilna AB har i samarbete med Strategirådet under våren 2020 genomfört en översyn av Nacka kommuns så kallade likvärdighetsgaranti. Likvärdighetsgarantin är en del av Nackas resursfördelningssystem till skolan och omfattar ett antal strukturella ersättningar och individbaserade ersättningar (tilläggsbelopp) samt ersättning för skolskjuts. Översynen syftar till att undersöka hur den nuvarande likvärdighetsgarantin fungerar och – om behov finns – komma med förslag på förbättringar. Den primära målgruppen för rapporten är tjänstemännen vid kommunens Utbildningsenhet, men också utbildningsnämndens förtroendevalda.

Huvudsakliga resultat

Nedan sammanfattas de huvudsakliga bedömningar och rekommendationer som Vilna/Strategirådet lämnar i denna rapport.

Likvärdighetsgarantin fungerar

Vilna/Strategirådet bedömer att Nacka kommuns likvärdighetsgaranti i det stora hela är välfungerande utifrån de mål som kommunen satt upp för resursfördelningssystemet. Vår bedömning är att likvärdighetsgarantins ersättningar i stora drag ligger i linje med gällande regelverk, forskning och bästa praktik. Det framkommer mycket lite som pekar mot att de aktuella ersättningarna är systematiskt missriktade eller slår fel. Vi ser ingen utbredd kritik mot hur fördelningen som helhet landar på skolorna bland de huvudmän och rektorer som deltagit i studien.

De strukturella ersättningarna ligger överlag i linje med forskning och bästa praktik

De *strukturella ersättningarna* ska utjämna skillnader i förutsättningar mellan skolor på grund av att eleverna har olika bakgrund. Vilna/Strategirådet konstaterar att de strukturella ersättningarnas andel av budget är förhållandevis liten. Förväntningarna på vad dessa medel kan åstadkomma behöver därför vara begränsade. En utmaning är att det enbart för vissa variabler, och inte för alla skolor, går att få en bild av vilka skillnader i elevers bakgrund som föreligger mellan skolorna i Nacka. Exempelvis ger SALSA inte en fullständig bild. Det går således inte med hjälp av tillgänglig statistik att med säkerhet säga hur stora behov av omfördelning som egentligen föreligger mellan skolorna i Nacka.

När det gäller ersättningarna för grundskolan (dvs strukturbelopp och nyanländresurs) konstaterar vi att de bygger på variabler som forskningen och tidigare erfarenhet pekar ut som viktiga för elevers resultat och som andra kommuner också använder. När det gäller förskolan noterar emellertid vi att språkförstärkningspengen inte tar hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå i beräkningen av vilka barn som senare har förhöjd risk att inte nå målen i grundskolan. Om språkförstärkningspengen riktas till barn som senare har större risk att inte nå målen för grundskolan är ersättningen inte så träffsäker som den skulle kunna bli.

De individbaserade ersättningarna handläggs på ett i huvudsak välfungerande sätt

När det gäller de *individbaserade ersättningarna* så har vi primärt studerat handläggningsprocessen. Vilna/Strategirådet bedömer sammantaget att Nacka kommun handlägger tilläggsbeloppet på ett i huvudsak välfungerande sätt som överensstämmer med målen för resursfördelningssystemet. Men upplevelsen av handläggningsprocess och beslut som relevant, rättvis och begriplig är dock inte så utbredd bland skolorna som vore önskvärt. Samtidigt ser vi två risker vad gäller rättssäkerheten som har med organiseringen av processen att göra. Att ärendena är uppdelade utifrån skolformer mellan resurshandläggarna har fördelar men innebär samtidigt en sårbarhet som kan påverka rättssäkerheten negativt. Den andra risken i hanteringen är att det inte görs någon kontroll av om uppgifterna i ansökningarna är korrekta.

Vi uppfattar sammanfattningsvis att hanteringen och bedömningen av skolskjuts i allt väsentligt tycks fungera väl utifrån de mål som går att bedöma. De risker vi ser har med organiseringen att göra. I nuläget är likvärdigheten i besluten relativt starkt knutna till resurshandläggarnas kompetens och kunskap om vilka bestämmelser som gäller samt kännedom om kommunens tidigare beslut, snarare än att organisationen är garanten för likvärdigheten. Det innebär en sårbarhet vid framför allt personalbyten.

Våra rekommendationer

Nacka kommunen följer återkommande upp resursfördelningen till skolan. Det är bra och viktigt för att fortsätta kunna utveckla resursfördelningssystemet. I kommande uppföljningar rekommenderar vi kommunen att ta reda på vilka skillnader som finns mellan olika enheter vad gäller barns och elevers olika förutsättningar.

Det finns inte något perfekt sätt att fördela resurser till skolor som fungerar i alla kommuner. Det talar för att en kommun endast bör göra förändringar i sin resursfördelningsmodell om det finns ett underlag som tydligt visar att modellen brister. Eftersom översynen i huvudsak visar att likvärdighetsgarantin är välfungerande föreslår Vilna/Strategirådet inga omfattande förändringar av nuvarande system. Mot bakgrund av de svagheter i likvärdighetsgarantin som översynen ändå påvisat presenterar Vilna/Strategirådet ett antal möjliga förändringar av likvärdighetsgarantin som vi rekommenderar Nacka kommun att överväga. Förändringarna bygger på att det beslut som Skolverket fattat, att från den 1 september 2020 enbart publicera statistik på riksnivå, på sikt hävs.

Möjliga förändringar av ersättningen inom förskolan

- Beräkna den strukturella ersättningen till förskolan enligt samma statistiska modell som för grundskolan och ta hänsyn till fler faktorer i den strukturella ersättningen i förskolan
- Förstärk den strukturella ersättningen till förskolan

Möjliga förändringar av ersättningarna inom grundskolan

- Ta bort nyanländresursen och integrera variabeln nyanländ i strukturtillägget
- Utvidga eventuellt strukturtillägget med fler variabler

Förslag kring handläggningsprocessen

Vilna/Strategirådet lämnar förslag för att ytterligare förstärka rättssäkerheten, effektiviteten och acceptansen vad gäller framför allt individresursen. Bland annat föreslår vi att:

- öka inslag av sambedömning generellt för individresurs,
- bygga in en analysmodul för individresurs om Utbildningsenheten skulle besluta sig för att utveckla eller köpa in ett systemstöd och
- nedteckna kommunens beslutspraxis för skolskjuts.

Kommunikationen kring likvärdighetsgarantin

- Sluta använda begreppet "likvärdighetsgarantin"
- Gör riktade kommunikationsinsatser om resursfördelningssystemet

Så är översynen gjord

Översynen är baserad dels på en enkätundersökning till huvudmän och rektorer i Nacka, dels på intervjuer med Utbildningsenhetens två resurssamordnare. Vi har också gjort intervjuer med sakkunniga som har kunskap och erfarenhet av resursfördelning inom skolan från exempelvis andra kommuner och från forskning. Vi har även beaktat tidigare översyner och annat underlag om Nackas resursfördelning. Därtill har vi använt rapporter, utvärderingar och vetenskapliga artiklar som

handlar om resursfördelning och vilka faktorer som påverkar resultaten i skolan, samt underlag kring andra kommuners resursfördelningssystem.

Innehållsförteckning

1. Varför göra en översyn av likvärdighetsgarantin?	6
1.1 <i>Kommuners resursfördelning skapar förutsättningar för likvärdigheten</i>	6
1.2 <i>Översynens fokus</i>	9
1.3 <i>Metod och material</i>	10
1.4 <i>Utgångspunkter för våra bedömningar</i>	12
1.5 <i>Rapportens disposition.....</i>	14
2. En överblick över nuvarande resursfördelningssystem och likvärdighetsgarantin	15
2.2 <i>Strukturersättningar</i>	16
2.3 <i>Individbaserade ersättningar.....</i>	18
3. Likvärdighetsgarantin fungerar	21
3.1 <i>Likvärdighetsgarantin är i det stora hela välfungerande.....</i>	21
3.2 <i>...men leder inte fullt ut till önskat utfall.....</i>	22
4. De strukturella ersättningarna	23
4.1 <i>Delad bild av huruvida de strukturella ersättningarna bidrar till maximal utveckling.....</i>	23
4.2 <i>Träffsäkert fördela resurser dit de bäst behövs</i>	24
4.3 <i>Relevanta kvantitativa uppgifter och modeller.....</i>	31
4.4 <i>Likvärdighetsgarantin är inte helt begriplig för alla</i>	37
5. Handläggningsprocessen kring skolskjuts och individresurs	39
5.1 <i>Skolskjuts för elever med funktionsnedsättning</i>	39
5.2 <i>Individresurs.....</i>	43
6. Hur likvärdighetsgarantin kan utvecklas	55
6.1 <i>Fortsätt utveckla resursfördelningssystemet</i>	55
6.2 <i>Möjliga förändringar av ersättningen inom förskolan.....</i>	56
6.3 <i>Möjliga förändringar av ersättningarna inom grundskolan</i>	60
6.4 <i>Förslag kring handläggningsprocessen.....</i>	62
6.5 <i>Kommunikationen kring likvärdighetsgarantin</i>	63
7. Referenser	65

1. Varför göra en översyn av likvärdighetsgarantin?

Likvärdighet är ett centralt begrepp i det svenska skolsystemet. Likvärdighet rymmer olika aspekter och det finns ingen entydig definition av begreppet. Enligt SKR handlar likvärdighet dels om lika tillgång till utbildning, dels om lika kvalitet på utbildningen. Ytterligare en aspekt av likvärdighetsprincipen enligt SKR är att utbildningen ska vara kompenserande och uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹

1.1 Kommuners resursfördelning skapar förutsättningar för likvärdigheten

I flera aspekter av likvärdigheten finns det brister i svensk skola. Skolverket har nyligen analyserat hur skillnader i skolors elevsammansättning, det som exempelvis Skolverket och andra benämner skolsegregation, utvecklats under åren 1998–2015.² Skolverket finner att eleverna har blivit alltmer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund, det vill säga skillnaderna i skolornas socioekonomiska sammansättning har ökat. Ökningen i socioekonomisk skolsegregation skedde framför allt från andra halvan av 00-talet och har avstannat de allra senaste åren. Sett över hela tidsperioden har eleverna enligt Skolverket blivit alltmer uppdelade mellan skolor utifrån om eleverna har någon form av utländsk bakgrund, men trenden har avstannat de senaste åren. Skolsegregationen utifrån utlandsfödda elever har däremot inte ökat över tidsperioden.

Skolverket har i samma analyser också visat att resultat skillnaderna mellan skolor, det som Skolverket kallar mellanskolvariationen, nästan har fördubblats 2000–2016. Ökningen är i stort sett kontinuerlig, men ökningstakten är högre från och med slutet av 00-talet. En ökad skolsegregation, dvs det ökande skillnaderna i skolors elevsammansättning i landet, kan enligt myndigheten förklara delar men inte hela den ökade mellanskolvariationen under tidsperioden. Enligt Skolverkets analyser har Skolans socioekonomiska sammansättning fått en större betydelse för elevers resultat (ökade så kallade skolnivåeffekter). Elever med samma socioekonomiska bakgrund får i ökande grad högre betyg om de går i en skola med gynnsam socioekonomisk sammansättning jämfört med om de gått i en skola med ogynnsam socioekonomisk sammansättning. Det gäller särskilt för elever med låg socioekonomisk bakgrund.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterar i likhet med Skolverket att skolsegregationen har ökat och att den svenska skolan är mer uppdelad än förr: eleverna träffar i större utsträckning andra elever med samma bakgrund.³ Till exempel går elever med utländsk respektive svensk bakgrund idag oftare i olika skolor. Den ökande skolsegregationen i landet beror enligt IFAU huvudsakligen på en ökande boendesegregation. Men till viss del kan segregationen också förklaras av det fria skolvalet. Elever med bättre förutsättningar väljer oftare skola i grundskolan. IFAU konstaterar också att familjebakgrund spelar stor roll för hur eleverna presterar i skolan. Trots den ökade skolsegregationen ser IFAU inte att elevernas familjebakgrund fått större betydelse för resultaten i grundskolan.

Kommuners resursfördelning är ett viktigt verktyg för att stärka förutsättningar för likvärdighet mellan skolor. Genom att använda sig av så kallad socioekonomisk resursfördelning differentierar kommunen pengarna som skolorna får att röra sig med. Syftet med en socioekonomisk resursfördelning är ytterst att skapa mer likvärdiga förutsättningar för eleverna oberoende av vilka

¹ SKR (2014).

² Skolverket (2018).

³ IFAU (2016).

skolor de går på. Socioekonomisk resursfördelning innebär att kommunen i viss mån styr ersättningen till skolorna beroende på skolornas elevsammansättning. En sådan omfördelning är tänkt kompensera för att behoven är olika stora hos eleverna på olika skolor beroende på elevernas bakgrund.

Kommuner har allmänt sett två olika roller när det gäller resursfördelningen till skolor som behöver hållas isär.⁴ Dels har kommunen rollen som finansiär av både kommunala och fristående skolor, dels har kommunen rollen som huvudman för sina kommunala skolor i egen regi. I rollen som *finansiär* ska kommuner förutom likvärdighetsprincipen tillämpa den så kallade likabehandlingsprincipen, som innebär att kommunala och fristående skolor ska ha lika villkor. Om en del av kommunens elevpeng består av en socioekonomisk ersättning så ska det avse både kommunala och fristående skolor.⁵ I Nacka kommun fyller Utbildningsenheten denna roll genom att finansiera både kommunala skolor och skolor i enskild regi.

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

I denna rapport är det Nacka kommuns roll som finansiär av skolor och förskolor som står i centrum, således inte kommunens ansvar som huvudman.

1.1.1 Finns ingen universallösning som passar alla kommuner

Forskning och tidigare utvärdering har inte pekat ut någon universalmodell för resursfördelning som kan antas fungera i alla kommuner. En viktig förklaring till detta är att det rent metodologiskt är svårt att undersöka hur olika resursfördelningsmodeller påverkar elevers resultat. En annan förklaring är att kommuner har mycket olika förutsättningar och behov av att omfördela resurser.

Mot denna bakgrund är det, enligt skolmyndigheterna, snarare viktigt att kommuner har en medvetenhet i sin resursfördelning. Enligt Skolverket lyckas en framgångsrik resursfördelning med att omfördela resurser till de områden och skolor som behöver dem mest, att öka likvärdigheten till utbildning och att få fler elever som når grundskolans mål. Kommuner har olika förutsättningar exempelvis vad gäller antalet skolor, hur stora skillnaderna är mellan skolorna och i vilken utsträckning det finns fristående skolor i kommunen. Olika kommuner har valt olika resursfördelningsmodeller, och olikheter kan bero på skilda förutsättningar och prioriteringar.

Eftersom kommuner har olika förutsättningar behöver kommunerna anpassa sina resursfördelningsmodeller till de förutsättningar och behov som föreligger i den aktuella kommunen. En framgångsfaktor i kommuners och skolors resursfördelning är en aktiv och medveten uppföljning av resursfördelningen. En systematisk uppföljning skapar förutsättningar för en effektiv resursfördelning som kontinuerligt anpassas till de olika behov som finns på skolorna och hos eleverna.⁶

1.1.2 Resursfördelningen behöver vara träffsäker, objektiv och legitim

SKR har beskrivit ett vad de menar är ett bra sätt att arbeta med resursfördelning för att ta hänsyn till att skolor har olika förutsättningar. Enligt SKR behöver en socioekonomisk resursfördelningsmodell för att den ska fungera bra och uppfylla sitt syfte vara träffsäker, objektiv och legitim.⁷

⁴ SKR (2014).

⁵ SKR (2014).

⁶ Skolverket (2013); Skolinspektionen (2014).

⁷ SKR (2014). s. 14–16.

Med *träffsäker* menar SKR att modellen så bra som möjligt fångat in skillnaderna i elevgruppernas behov på ett sätt som gör att ersättningen hamnar på den skola eller de skolor där den kan göra mest nytta. Det innebär att kommunen behöver välja och vikta faktorerna så att de tillsammans ger den mest träffsäkra skattningen av hur behoven skiljer sig åt mellan skolorna. Hur avancerad modellen behöver vara för att uppnå denna träffsäkerhet varierar beroende på vilken typ av segregation som finns mellan skolorna och hur omfattande den är.

Med *objektiv* menar SKR att fördelningen bygger på data som inte kräver några subjektiva bedömningar eller avvägningar samt att skolorna inte kan påverka dessa data. Även om det kan råda olika uppfattningar om vilka faktorer som ska användas i en resursfördelningsmodell och hur de ska viktas behöver data om elevernas bakgrund vara objektiv. Tilldelningen blir också neutral genom att skolorna inte tvingas anpassa sig för att få del av resurserna, vilket lätt blir fallet om ersättningen är villkorad och endast ges till vissa typer av insatser.

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

Mot bakgrund av detta menar SKR att arbetet med socioekonomisk resursfördelning behöver göras kontinuerligt i följande steg:

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

1.1.3 Nacka kommun har tidigare följt upp och förändrat sin resursfördelningsmodell

Nacka kommun har i rollen som finansör av kommunala och fristående skolor återkommande följt upp och modifierat sin resursfördelningsmodell. År 2013 uppdrog Nacka kommun åt externa konsulter att belysa fördelar och nackdelar med dåvarande modell för resursfördelning till grundskolor.⁸ Utredningen konstaterade bland annat att Nacka hade goda skolresultat jämfört med många andra kommuner. Utredningen påpekade samtidigt att det fanns stora skillnader i genomsnittligt resultat mellan skolor och att resultaten hade ett samband med elevernas socioekonomiska bakgrund på skolorna.

År 2017 granskade EY utbildningsnämndens arbete i syfte att bedöma om nämndens styrning och uppföljning av resursfördelningen till kommunala och fristående grundskolor är tillräcklig och ändamålsenlig.⁹ EY:s sammantagna bedömning var att utbildningsnämndens styrning av

⁸ Andrén och Skjönberg (2013).

⁹ EY (2017).

resursfördelningen till kommunala och fristående grundskolor var tillräcklig och ändamålsenlig. EY bedömde vidare att nämnden stor del följer upp effekterna av resursfördelningen. EY menade dock att uppföljningen och analysen av effekterna bör vidareutvecklas. EY rekommenderade nämnden att utveckla sin analys av i vilken utsträckning nämndens resursfördelningssystem bidrar till att ge skolorna och de enskilda eleverna likvärdiga förutsättningar för måluppfyllelse.

1.2 Översynens fokus

Mot bakgrund av vikten av att kommuner arbetar medvetet med sin resursfördelning till skolor och att det nu är drygt 7 år sedan kommunen gjorde en översyn av sin resursfördelningsmodell har Nacka kommuns Utbildningsenheten uppdragit åt Vilna, i samarbete med Strategirådet, att genomföra en översyn av den del av kommunens resursfördelning som kallas likvärdighetsgarantin. Översynen är inte föranledd av några uttalade utmaningar med nuvarande modell och översynen kan mycket väl landa i att nuvarande utformning av likvärdighetsgarantin fyller sin funktion.

Översynen syftar till att undersöka hur den nuvarande likvärdighetsgarantin fungerar och – om behov finns – komma med förslag på förbättringar av likvärdighetsgarantin. Översynen ska dels väga in hur tjänstemän, huvudmannarepresentanter och rektorer uppfattar likvärdighetsgarantins ändamålsenlighet och funktionssätt, dels värdera den nuvarande likvärdighetsgarantin i ljuset av aktuell forskning och erfarenhet inom området.

Förutom en översyn av utformningen av likvärdighetsgarantin och dess delar har Vilna och Strategirådet haft i uppdrag att se över processerna för handläggningen av skolskjuts och det individinriktade stödet.

Mottagaren av granskningens resultat och rekommendationer är framför allt tjänstemän på Utbildningsenheten. Det innebär att det kunskapsunderlag som presenteras i rapporten, och dess detaljeringsgrad, är anpassat utifrån hemkommunens mandat och uppdrag vad gäller resursfördelningen.

1.2.1 Avgränsningar i översynen

Översynen har ett antal avgränsningar som läsaren bör vara medveten om. Det har inte ingått i uppdraget att utreda och lämna förslag på hur mycket resurser som ska ligga i olika delar i resursfördelningssystemet eller hur fördelningen mellan checkbelopp, som är lika för alla, och likvärdighetsgarantin ska se ut. Det är politiska frågor.

Vidare är översynen avgränsad till att omfatta förskolan, pedagogisk omsorg och grundskolan men inte gymnasieskolan. När Vilna/Strategirådet i resterande delar av rapporten skriver förskolan omfattas även pedagogisk omsorg om inte annat anges.

Det bör även nämnas att vi inte har studerat *hur* resurserna som fördelas genom likvärdighetsgarantin omsätts till kvaliteter i verksamheterna. Samtidigt är just frågan om hur resurserna används den verkligt viktiga frågan i sammanhanget. Det framgår tydligt av våra intervjuer med sakkunniga i andra kommuner och inom forskningen (bl.a. IFAU). Det föreligger inte några enkla samband mellan resurser och resultat. Erfarenheter från exempelvis Malmö visar att det är vad skolan gör med pengarna som har betydelse.¹⁰

¹⁰ Malmö (2018).

1.3 Metod och material

De bedömningar och rekommendationer som Vilna lämnar i översynen är baserade på följande underlag:

- Enkätundersökning till huvudmän och rektorer
- Intervju med Utbildningsenhetens två resurssamordnare
- Intervjuer med sakkunniga vad gäller skolans resursfördelning samt andra kommuner
- Genomgång av tidigare översyner och annat underlag om kommunens resursfördelning
- Genomgång av rapporter, utvärderingar och vetenskapliga artiklar som handlar om resursfördelning och vilka faktorer som påverkar resultaten i skolan, samt underlag kring andra kommuners resursfördelningssystem

Vilna har dessutom haft en löpande dialog med kontaktpersoner vid Utbildningsenheten under översynens gång. Översynens preliminära bedömningar och rekommendationer har stämts av vid ett analysseminarium tillsammans med Utbildningsenheten den 3 juni 2020. Förslag som ges i denna rapport har skickats på remiss till företrädare för huvudmännen och rektorer som i enkäten sagts sig vara villiga att bidra med synpunkter eventuella förslag. Totalt anmälde 12 personer intresse av att lämna synpunkter och fick därför ett utkast på förslagen sig tillsända via mejl. Av dem återkom en rektor slutligen med synpunkter. Utbildningsenheten har fått möjlighet att läsa en tidigare version av denna rapport och lämnat synpunkter i samband med ett seminarium den 20 augusti 2020. Vilna/Strategirådet är dock anlitate för att göra en självständig översyn och de slutgiltiga skrivningarna står Vilna/Strategirådet för.

1.3.1 Mer om enkäten till företrädare för huvudmännen och rektorerna

En enkätundersökning har skickats ut till huvudmän och rektorer för grundskolor, förskolor och pedagogisk omsorg i Nacka kommun. 159 huvudmän och rektorer har fått undersökningen och totalt har 79 svar inkommit, varav 22 svar från huvudmän och 57 svar från rektorer samt företrädare för pedagogiska omsorgsverksamheter.¹¹ Det ger en svarsfrekvens för huvudmän på 44 procent och för rektorer en svarsfrekvens på 52 procent, samt en total svarsfrekvens på 50 procent.¹²

Olika frågor har i vissa delar ställts för förskola respektive grundskola. De respondenter som är rektorer för både förskole- och grundskoleenheter har därför fått frågor både för förskola och grundskola. 22 rektorer är rektorer för både grundskola och förskola varav 13 har besvarat undersökningen.

Svarsfrekvensen uppdelad utifrån skolform/verksamhetstyp visar att svarsfrekvensen inom grundskolan är något högre än förskolan, och lägst inom pedagogisk omsorg.

Tabell 1 Svarsfrekvens per målgrupp

	Svarsfrekvens	Totalt antal/antal svarande
Förskola	56 %	35/62
Grundskola	58 %	18/31
Pedagogisk omsorg	45 %	17/38

¹¹ Företrädare för pedagogisk omsorg har fått undersökningen i egenskap av skola och inte huvudman.

¹² Baserat på att 50 huvudmän och 109 rektorer tillskickades undersökningen.

Av de 35 rektorer för förskola som besvarat enkäten utgör rektorer för fristående förskolor 77 procent. Däremot är svarsfrekvensen bland rektorer för kommunala förskolor är något högre (62 procent) än bland rektorer för fristående förskolor (55 %), vilket kan förklaras av att det finns färre rektorer totalt för kommunal förskola än fristående förskola i kommunen. Det är i princip ingen skillnad i svarsfrekvens mellan rektorer för fristående respektive kommunala grundskolor, och lika många rektorer för fristående respektive kommunala grundskolor har svarat på enkäten.

Utifrån de svarandes egna uppgifter¹³ ansvarar de tillsammans för 14 789 barn och elever, vilket är cirka 70 procent av antalet barn och elever som går i förskola, pedagogisk omsorg, grundskola och grundsärskola i Nacka.

Totalt tre påminnelser skickades ut. Återkoppling från framför allt företrädare för fristående förskolor indikerar att förskolor med en huvudman som endast har en förskola endast har besvarat en av enkätundersökningarna. Antingen för att de inte har uppfattat att de fått en undersökning i egenskap av huvudman och en i egenskap av förskola, eller för att de skulle ge samma svar och därför bara besvarat en av undersökningarna.

Enkätundersökningens resultat ger med andra ord inte en bild av allas uppfattningar. Hur vi har hanterat detta och vad läsaren därför bör ha i åtanke vid läsning av enkätresultaten framgår i avsnittet nedan om metodologiska begränsningar.

1.3.2 Mer om intervjuerna med tjänstemän och sakkunniga

Totalt har sju personer intervjuats inom ramen för översynen – Nackas två resurshandläggare och fem sakkunniga på resursfördelning inom skolan. De sakkunniga har valts ut för att de är experter på resursfördelning och har stor erfarenhet av dessa frågor från ett kommunalt-, statligt- eller forskarperspektiv. De sakkunniga återfinns inom följande organisationer:

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Malmö Stad
- Statistiska centralbyrån (SCB)
- Stockholms stad
- Sveriges kommuner och regioner (SKR)

Intervjuerna genomfördes per telefon under april och maj 2020. Intervjuerna har varit semistrukturerade vilket innebär att anpassade intervjuguider har legat till grund för intervjuerna, samtidigt som det varit möjligt att ställa fördjupande frågor.

1.3.3 Metodologiska begränsningar

Att göra en översyn av en kommuns resursfördelningssystem är på flera sätt en komplex uppgift. Det finns tre huvudsakliga metodologiska begränsningar i översynen som vi vill göra läsaren uppmärksam på.

När det gäller att fånga *huvudmännens och rektorernas perspektiv* är datainsamlingen begränsad till ovan beskrivna enkät till företrädare för huvudmän och rektorer. Vi har exempelvis inte gjort uppföljande intervjuer efter enkäten för att fånga djupare resonemang kring enkätresultaten. Alla tillfrågade huvudmän och rektorer har därtill inte besvarat enkäten. Det gör att den bild vi fått

¹³ En respondent uppgav inget barn/elevantal varför uppgifter i detta fall för denna beräkning har hämtats från skolenhetsregistret samt förskolornas egna uppgifter om barnantal.

genom enkäten kan ha bristande representativitet. Resultaten som redovisas speglar endast med säkerhet uppfattningen hos de som har besvarat undersökningen. Om bortfallet är systematiskt mellan grupper, så att rektorer för fristående skolenheter exempelvis besvarar undersökningen i mindre utsträckning än kommunala skolenheter, men slumpmässigt inom gruppen fristående skolenheter, kan det hanteras genom att vikta upp svar från gruppen fristående skolenheter. Det är dock inte självklart att bortfallet följer det mönstret. Det kan finnas andra egenskaper bland de svarande som har större betydelse för hur man skulle besvara frågorna. En bortfallsanalys, där man tar kontakt med ett slumpmässigt urval av de som inte besvarat enkäten för att ta reda på om de skiljer sig på ett systematiskt sätt från de som besvarat undersökningen, är tidskrävande och har inte rymts inom ramen för uppdraget.

Vi har hanterat begränsningarna på två sätt. Dels har vi låtit de företrädare för huvudmännen och rektorerna som velat lämna synpunkter på delar av rapporten få göra det i en remissrunda. Dels är vi transparenta i rapporten med hur många svarande resultaten baserar sig på och därtill försiktiga med att dra slutsatser kring hur alla huvudmän och rektorer tycks uppfatta likvärdighetsgarantin. Svaren får ses som indikationer. Ett antagande i tolkningen av svaren, givet undersökningsområdets natur, är att de som är kraftigt missnöjda med hur likvärdighetsgarantin fungerar tenderar att besvara undersökningen i högre grad än de som inte har någon tydlig uppfattning eller tycker att den fungerar väl. Svaren har dessutom tolkats i relation till målen med resursfördelningssystemet, som visserligen saknar specifika målsättningar utöver de generella för resursfördelningen i sin helhet, men där vi uppfattar att ambitionen är hög.¹⁴ Det vill säga att röster som framkommer om oklarheter eller att likvärdighetsgarantin inte är träffsäker indikerar att det finns anledning att reflektera över om det finns utvecklingspotential.

I vår bedömning av *handläggningsprocessen* har vi utgått från befintlig statistik kring utfall, intervjuer med resurshandläggarna och enkätundersökningen till rektorer. Vi har därtill tagit del av några exempel på beslut; både beviljade ansökningar och avslag samt interna arbetsdokument kring hantering och bedömning. Vi har dock inte gjort någon särskild granskning av fattade beslut och underlagen som ligger till grund för bedömningarna.

Slutligen har vi inte systematiskt studerat *effekterna av den senaste förändringen av likvärdighetsgarantin* som genomfördes i samband med 2013 års översyn. Ett sätt att undersöka träffsäkerheten utifrån behoven hade varit att undersöka förändringen i elevresultat inom och mellan skolor, med beaktande av elevers olika förutsättningar, efter att förändringarna infördes. Nacka kommun har inte gjort någon sådan studie själva och en sådan analys är av en omfattning som inte rymts inom ramen för detta uppdrag. Det gör att vi inte har något robust underlag att uttala oss om de effekter som uppnåddes med dessa förändringar.

1.4 Utgångspunkter för våra bedömningar

I Vilnas/Strategirådets översyn av Nacka kommuns likvärdighetsgaranti har vi haft ett antal utgångspunkter. Det är mot dessa utgångspunkter som vi värderat den empiri som vi samlat in och som vi utgått ifrån när lämnar våra rekommendationer:

- Nacka kommuns mål för finansieringssystemet
- Resursfördelningen måste anpassas till lokala förutsättningar och behov
- Kunskapen om vad som påverkar resultaten
- Gällande regelverk
- Kostnadsneutralitet

¹⁴ Det framgår exempelvis inte hur stor andel som ska uppleva systemet som relevant, rättvist och begripligt.

Nedan utvecklas resonemangen om utgångspunkterna.

1.4.1 Nacka kommuns mål för finansieringssystemet

Nacka kommun har uttalade mål för sitt finansieringssystem av skolan. Dessa mål uttrycker den politiska viljeinriktningen och har varit en central utgångspunkt för vår översyn av likvärdighetsgaranti. Målen för finansieringssystemet framgår nedan.

Nacka kommuns mål för finansieringssystemet:

- Resursfördelningen ska bidra till att alla barn och elever ges möjlighet till maximal utveckling. Alla barn och elever är välkomna till alla skolor.
- Fördelningen av resurser ska baseras på rättssäkra bedömningar av åtgärder/behov och relevanta kvantitativa uppgifter och modeller. Fördelningen ska vara träffsäker och fördela resurser dit de bäst behövs.
- Hanteringen ska vara effektiv såväl för förskolor och skolor som för utbildningsenheten.
- Systemet ska upplevas som relevant, rättvist och begripligt.

1.4.2 Resursfördelningen måste anpassas till lokala förutsättningar och behov

Som beskrivs i inledningen till rapporten är det inte möjligt att på empirisk väg identifiera *ett* resursfördelningssystem som är det mest effektiva för alla kommuner. Skolmyndigheterna framhåller snarare att analyser av och förslag till förändringar av resursfördelningssystem måste ses i ljuset av de behov och förutsättningar som finns i den aktuella kommunen. Kommuner med inga eller små skillnader mellan skolor har sällan behov av en socioekonomisk resursomfördelning, medan kommuner med stora skillnader mellan skolor behöver omfördela mer. Det är viktigt att utgå från kunskap om kommunens strukturella förutsättningar, kunskap om elevers olika behov och förutsättningar och om utfallet av befintliga och tidigare resursfördelningssystem. I vår analys av Nacka kommuns likvärdighetsgaranti har vi därför utgått från den tillgängliga kunskap som finns om lokala förutsättningar och behov som finns i Nacka.

1.4.3 Kunskapen om vad som påverkar resultaten

Forskning och tidigare utvärderingar av resursfördelningen kan i vissa avseenden ge kommuner en riktning vad gäller hur arbetet bäst bör bedrivas. Våra bedömningar av likvärdighetsgarantin bygger på den kunskap som finns om vad som påverkar resultaten i skolan. Men vare sig forskningen eller skolmyndigheternas utredningar ger svar hur resursfördelningssystemet som helhet bör se ut, hur mycket pengar som ska omfördelas inom systemet eller hur målkonflikter mellan individ och grupp ska hanteras. Detta är i grunden politiska avvägningar. Granskningen tar utgångspunkt i kunskapen om vad som påverkar resultaten i förskolan och skolan men lämnar inga bedömningar i frågor som behöver avgöras av kommunens folkvalda politiker.

1.4.4 Gällande regelverk

I bestämmelserna för skolväsendet finns regler för hur kommuner ska fördela resurser till de förskolor och skolor som ger utbildning för barnens och elevernas hemkommuner. Kommunernas resursfördelning till skolorna är ett medel för att nå målet att alla elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet och ett medel i strävan att uppväga skillnader i förutsättningar: enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. I översynen har Vilna/Strategirådet tagit utgångspunkt i gällande regelverk för hemkommuners resursfördelning.

1.4.5 Kostnadsneutralitet

Uppdraget har varit att se över likvärdighetsgarantin och fördelningen inom denna. I översynen har vi därför utgått från att likvärdighetsgarantin totalt sett ska uppgå till samma belopp.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt:

- I kapitel 2 ges en överblick över nuvarande resursfördelningssystem.
- I kapitel 3 kommenteras hur likvärdighetsgarantin i sin helhet fungerar.
- I kapitel 4 behandlas de strukturella ersättningarnas funktionalitet.
- I kapitel 5 behandlas själva handläggningsprocessen av tilläggsbelopp och skolskjuts separat.
- Kapitel 6 innehåller förslag på hur resursfördelningssystemet och handläggningsprocessen kan utvecklas.

2. En överblick över nuvarande resursfördelningssystem och likvärdighetsgarantin

Nacka kommuns system för att fördela pengar till verksamheter inom pedagogisk omsorg, förskola och skola består av fem huvudsakliga delar (se [Figur 1](#)). Den största delen utgörs av checkbeloppet som tilldelas förskolorna och skolorna (eller deras huvudmän) med en viss summa per elev.

Figur 1 Nacka kommuns resursfördelningssystem



Utöver checkbeloppet fördelar Nacka kommun ett antal dels strukturella ersättningar, dels individbaserade ersättningar till enheterna. Dessutom betalar Nacka kommun som nämnts skolskjuts för de elever som beviljas skolskjuts.¹⁵ Dessa ersättningar har Nacka kommun valt att kalla "likvärdighetsgarantin". Likvärdighetsgarantin är alltså Nackas beteckning på flera olika ersättningar.¹⁶ Övriga medel täcker kostnader för nämnd-, myndighets- och huvudmannauppgifter samt till forskning och utveckling.

De strukturella ersättningarna ser olika ut i olika skolformer och de kommer att beskrivas mer ingående i detta kapitel. Vid sidan av checkbeloppet och de strukturella ersättningarna lämnar Nacka ett antal individbaserade ersättningar, med utgångspunkt i skollagens regler för tilläggsbelopp.

¹⁵ Skolskjuts för elever i särskola och elever med annan funktionsnedsättning. Ersättning för SL-kort ingår inte här.

¹⁶ Begreppet likvärdighetsgarantin återfinns inte i bestämmelserna utan är kommunens egna.

2.1.1 Checkbelopp

Checkbeloppet är en ersättning som Nacka kommun betalar ut per barn eller elev. Checkbeloppet varierar beroende på skolform och är olika för barn och elever i förskola, pedagogisk omsorg, fritidshem och grundskola.

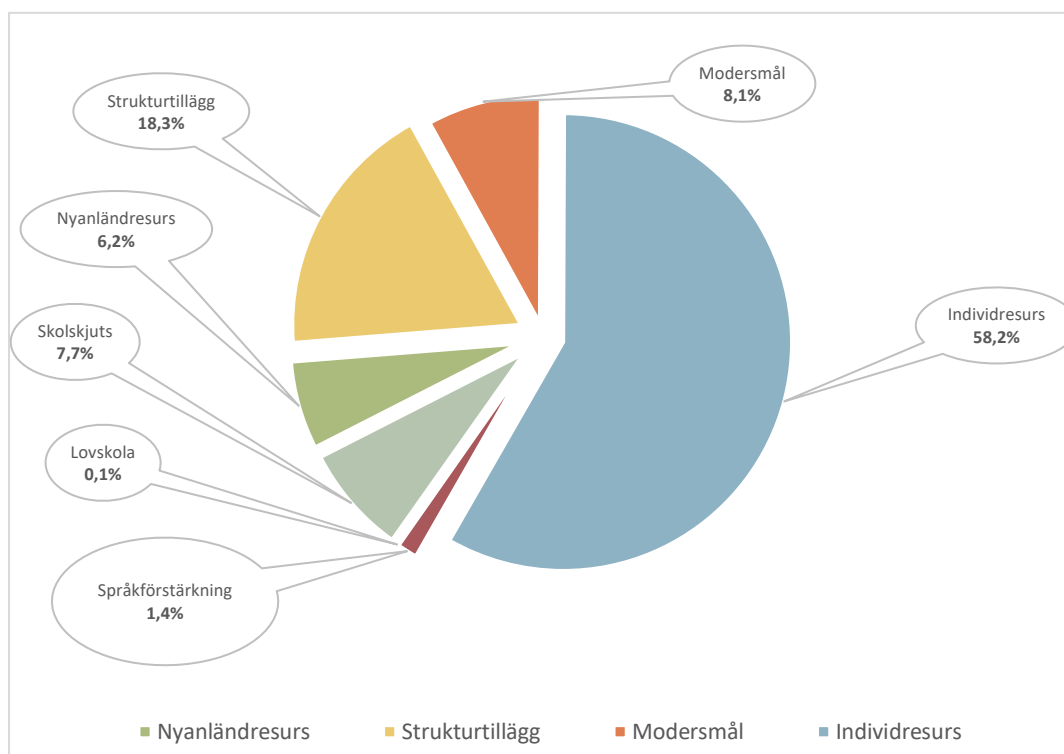
Checkbeloppet ska täcka de kostnader som enheterna har för barnens och elevernas utbildning. Vad ersättningen ska täcka anges i skollagen. Av skollagen framgår att hemkommunen ska lämna ett bidrag till huvudmannen för varje barn och elev vid enheten. Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt, och lokalkostnader.

Checkbeloppet är inte en del av likvärdighetsgarantin och ingår därför inte i Vilnas/Strategirådets översyn. Det utgör dock den större delen av resursfördelningen till Nackas skolverksamheter.

2.2 Strukturersättningar

De strukturella ersättningarna har det gemensamt att de räknas fram med hjälp av statistiska bakgrundsvariabler om barnen och eleverna i förskolan eller grundskolan. Ersättningen betalas ut till skolorna baserat på den barn- eller elevsammansättning som skolan har. Ersättningen betalas ut till skolan eller huvudmannen som är ansvarig för skolan. Nacka kommun har tre strukturersättningar: strukturtillägg och nyanländresurs i grundskolan och språkförstärkningspeng i förskolan.

Figur 2: Fördelning av likvärdighetsgarantin/ersättningstyp (år 2020)



De strukturella ersättningarna är totalt sett högre i grundskolan än i förskolan. Baserat på 2020 års budget är den sammanlagda strukturella ersättningen per elev i grundskolan omkring 4700 kronor (strukturtillägget + nyanländresurs). Medan den sammanlagda strukturella ersättningen per barn i förskolan är 600 kronor (språkförstärkningspengen).

2.2.1 Struktur tillägg för grundskolan

Nacka betalar struktur tillägg både inom grundskolan och gymnasieskolan. Eftersom gymnasieskolan inte ingår i denna översyn fokuserar vi här enbart på struktur tillägget i grundskolan.

Struktur tillägget fördelas olika till skolorna beroende på skolornas elevsammansättning. Nacka kommun tar hjälp av SCB för att få ett underlag för att beräkna struktur tillägget. SCB använder en statistisk modell för att räkna fram hur stor andel av eleverna på respektive skola som riskerar att inte klara målen. Som underlag för analysen har SCB ett register som innehåller information om elever som gått ut årskurs 9 de senaste 5 åren. I registret finns uppgifter om skola och examensår, två variabler som beskriver elevens resultat och ett antal variabler som beskriver den socioekonomiska bakgrunden hos eleverna. På följande sätt definieras att inte ha nått målen:

- eleven uppnår inte behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram
- eleven har fått icke-godkänt i minst två ämnen

Nacka kommun har valt att modellen endast ska ta hänsyn till en av många variabler som beskriver den socioekonomiska bakgrunden hos eleverna: *högsta utbildning för vårdnadshavarna*. För varje skola levererar SCB uppgifter om uppskattad andel elever per skola som inte beräknas klara målen. Det räknar Utbildningsenheten om till antal och för varje elev utgår ett belopp. Enheten gör en viktning så att elever i F-5 får högre belopp än elever i årskurs 6–9.

Det finns ingen ansökningsrutin för struktur tillägget eftersom tillägget med automatik fördelas till de enheter som är berättigade till det. Struktur tillägget går inte till skolor med färre än 10 elever per skolform, förskoleklass respektive grundskola, orsaken är enligt Utbildningsenheten sekretesskäl.

2.2.2 Nyanländresursen för nyanlända elever i grundskolan

Till skillnad från struktur tillägget, som bygger på elevsammansättningen på skolnivå, är nyanländresursen baserad på bakgrunden hos enskilda elever.

För varje elev som under de senaste fyra åren invandrat till Sverige erhåller skolan en ersättning som varierar beroende på ursprungslandets rankning på Human Development Index (HDI). Ju kortare tid eleven varit i Sverige desto större nyanländresurs erhåller skolan. Checkbeloppet varierar mellan stadium/årskurser. Skolorna får således en större nyanländresurs för högstadiееlever än lågstadiееlever genom att faktorn multipliceras med checkbeloppet.

Tabell 2 Beräkning av nyanländresurs

	Länder med lågt HDI	Länder med högt HDI
Tid i Sverige	skolpeng/checkbelopp x faktor	
Första året i Sverige	1,50	1,00
Andra året i Sverige	1,25	0,75
Tredje året i Sverige	0,50	0,50
Fjärde året i Sverige	0,25	0,25

Till skillnad från strukturbeloppet som betalas ut per automatik ansöker skolorna om nyanländresursen för de elever som finns vid enheten via ett webbformulär på Nackas webbsida. Efter godkänd ansökan betalas nyanländresurs ut och därefter löpande månadsvis.

2.2.3 Språkförstärkningspeng för förskola och pedagogisk omsorg

Språkförstärkningspeng betalas ut till verksamheter för barn i förskola och pedagogisk omsorg. Språkförstärkningspengen betalas ut med ett belopp per placerat barn. Beloppets storlek beräknas vid ett mättillfälle på hösten. Då görs en beräkning utifrån den aktuella barngruppens sammansättning givet antal barn och föräldrar med utländsk bakgrund. Medan strukturbeloppet tar hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå tar språkförstärkningspengen alltså istället hänsyn till huruvida barnen och/eller barnens föräldrar har utländsk bakgrund.

Betydelsen av bakgrundsvariablerna beräknas genom vikter (koefficienter) som anger storleken i betydelsen av olika variabelvärden för barnens resultat. I förskolan finns emellertid inga mått på barnens kunskapsresultat. I regressionsmodellen som Nacka använder för beräkning av språkförstärkningspengen utgör andel elever som uppnått målen i samtliga ämnen beroende variabel.

På samma sätt som för strukturtillägget finns det ingen ansökningsrutin för språkförstärkningspengen, tillägget fördelas till de enheter som är berättigade till det. Språkförstärkningspengen fördelas inte till skolor med färre än 10 elever per enhet.

Koefficienterna i regressionsmodellen språkförstärkningspengen beräknas på ett genomsnitt av betydelsen av vårdnadshavarnas migrationsbakgrund för elevers resultat från läsåren 2007/2008 – 2011/2012.

2.3 Individbaserade ersättningar

De individbaserade ersättningarna har det gemensamt att de baseras på ansökningar för enskilda barn och elever. I likvärdighetsgarantin ingår fyra individbaserade ersättningar:

- individresurs för barn/elever i omfattande behov av särskilt stöd,
- modersmålspeng för elever som läser modersmål,
- ersättning för obligatorisk lovskola,
- skolskjuts för elever med funktionsnedsättning.

Alla fyra individbaserade ersättningar regleras av skollagen. Hemkommunen är enligt skollagen skyldig att, under vissa förutsättningar, erbjuda kostnadsfri skolskjuts till elever.

Vidare är ersättningarna till de fristående skolenheterna för individresurs, modersmålspeng och obligatorisk lovskola i juridisk mening så kallade *tilläggsbelopp*. Enligt 10 kap. 39 § skollagen ska tilläggsbelopp lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (individresurs), som ska erbjudas modersmålsundervisning (modersmålspeng) eller deltar i lovskola (ersättning för obligatorisk lovskola). Nacka kommun som hemkommun tillämpar samma ersättningsprinciper för fristående som kommunala huvudmän och skolenheter.

2.3.1 Individresurs för elever i omfattande behov av särskilt stöd

Enligt skollagen ska finansieringen av fristående skolverksamheter bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska bland annat lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Vilken ordning hemkommunen har för motsvarande resurser till kommunal verksamhet förfogar hemkommunen själv över. Nacka kommun utgår från likabehandlingsprincipen, men behöver alltså inte uttryckligen enligt skollagen betala ut motsvarande ersättning till kommunala skolverksamheter.

Till skillnad från tilläggsbeloppen för modersmålsundervisning och obligatorisk lovskola finns det ingen på förhand bestämd ersättning per elev som är i omfattande behov av särskilt stöd.

Skollagen och dess förarbeten, skolförordningen och rättspraxis ger istället vägledning kring hur tilläggsbeloppets storlek ska fastställas.

Den 1 juli 2016 förtydligades det i skollagen att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Av propositionen som låg till grund för lagändringen framgår att en individuell bedömning ska göras av varje barns unika behov. En individuell bedömning ska göras både när det gäller frågan *om* ett tilläggsbelopp ska lämnas eller inte och *tilläggsbeloppets storlek*.¹⁷ Hemkommunen är dock inte skyldig att betala tilläggsbelopp om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen

2.3.2 Modersmålspeng för elever som läser modersmål i grundskola

Modersmålsundervisning ger elever med annat modersmål än svenska möjlighet att, givet att vissa krav är uppfyllda, läsa sitt modersmål som ett ämne i skolan. I Nacka kommun kan skolorna välja att antingen själv anordna modersmålsundervisningen eller köpa tjänsten från Modersmålsenheten.

I de fall skolan väljer att *köpa tjänsten* från Modersmålsenheten får enheten ersättningen direkt till sig och de behöver därmed inte fakturera skolorna. I dessa fall är det Modersmålsenheten som löpande anmäler nya elever samt elever som ska avslutas.

I de fall *skolan själv anordnar* modersmålsundervisningen, genom att egen personal undervisar eller genom att skolan köper in tjänsten från någon annan än Modersmålsenheten, kan skolan ansöka om ersättning i form av modersmålspeng. I dessa fall är det skolans ansvar att löpande anmäla nya elever samt elever som ska avslutas. Ersättningsnivån för år 2020 är 8 723 kronor per år. Fristående anordnare får momskompensation enligt gällande regler.

Utbetalning sker en gång per termin och baseras på de elever som finns registrerade vid ett visst datum. I mars månad betalas t.ex. modersmålspeng ut för hela vårterminen baserat på de elever som fanns registrerade den 15 februari. Skolor får därför varken extra pengar för elever som tillkommer efter detta datum eller avdrag för elever som slutar efter detta datum.

2.3.3 Ersättning för obligatorisk lovskola

Alla huvudmän är skyldiga att erbjuda vissa elever lovskola. 50 timmar lovskola ska erbjudas två grupper av elever:

- de som slutat årskurs 8 och som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan efter nästa årskurs,
- de som slutat årskurs 9 och inte fått tillräckliga betyg för att bli behöriga till gymnasieskolan.

Tilläggsbeloppet för den obligatoriska lovskolan är 2 600 kronor per år och elev. Beloppet baserar sig på den kalkyl riksdagen hade som beslutsunderlag inför beslut om införande av obligatorisk lovskola.

¹⁷ Prop. 2015/16:134 Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever. Se t.ex. författningskommentarerna på s.24. Av tidigare förarbeten (se prop. 2008/09:171) framgick redan att kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev, samt att det krävs att elevens stödbehov först klarläggs och bedöms, t.ex. inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som skolans rektor ansvarar för.

2.3.4 Skolskjuts för elever i särskola och elever med annan funktionsnedsättning

Rätten till skolskjuts innebär att kommunen är skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Dessa förutsättningar prövas individuellt i varje enskilt fall.

Det är vårdnadshavare som ansöker om skolskjuts för elever i särskola och elever med annan funktionsnedsättning. Skolskjuts för elever med funktionsnedsättning medför ingen ersättning till huvudmän eller skolor, Nacka kommun har en upphandlad leverantör för skolskjuts där betalning utgår till leverantören enligt avtal.

3. Likvärdighetsgarantin fungerar

Nacka kommun har flera mål med finansieringssystemet, som likvärdighetsgarantin är en del av. Resursfördelningen ska bidra till att alla barn och elever ges möjlighet till maximal utveckling. Alla barn och elever ska vara välkomna till alla skolor. Fördelningen av resurser ska baseras på rättssäkra bedömningar av åtgärder/behov och relevanta kvantitativa uppgifter och modeller. Fördelningen ska dessutom vara träffsäker och fördela resurser dit de bäst behövs. Hanteringen ska vara effektiv såväl för förskolor och skolor som för utbildningsenheten. Systemet ska upplevas som relevant, rättvist och begripligt.

I detta kapitel lämnar Vilna/Strategirådet en övergripande bedömning av likvärdighetsgarantins funktion. I efterföljande kapitel utvecklar vi mer detaljerade bedömningar av de olika delarna av likvärdighetsgarantin som vi haft att bedöma i översynen: de strukturella ersättningarna (kapitel 5) samt handlägningsprocessen kring skolskjuts och individresurs (kapitel 6).

3.1 Likvärdighetsgarantin är i det stora hela välfungerande

Vilna/Strategirådet bedömer att Nacka kommuns likvärdighetsgaranti i det stora hela är välfungerande utifrån de mål som kommunen satt upp för resursfördelningssystemet. Vår bedömning är att den i stora drag ligger i linje med gällande regelverk, forskning och bästa praktik. Det framkommer mycket lite som pekar mot att resursfördelningen är systematiskt missriktad eller slår fel. Vi ser ingen utbredd kritik mot hur fördelningen som helhet landar på skolorna.

Endast 1 av 10 av de svarande rektorerna och huvudmännen anger i enkäten att likvärdighetsgarantin i ganska eller mycket liten utsträckning ger förutsättningar för alla barn/elever att utvecklas maximalt. 5 av 10 anger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning anser att likvärdighetsgarantin ger dessa förutsättningar (se [Tabell 3](#)).

Likvärdighetsgarantins träffsäkerhet skattas visserligen lägre, framför allt inom grundskolan (se [Tabell 4](#)). Kommentarererna i enkäten indikerar att det som drar ner betyget är individresursen. Även om det finns synpunkter på träffsäkerheten är det få som i enkäten lämnar förslag på hur likvärdighetsgarantin skulle kunna förbättras. De förslag som ges handlar dessutom huvudsakligen inte om likvärdighetsgarantin i sig utan t.ex. checkbeloppet för pedagogisk omsorg och generellt fördelningen mellan checkbelopp och ersättningar inom likvärdighetsgarantin. De förslag som ges och som handlar om likvärdighetsgarantin rör framför allt individresurs.

Det är samtidigt svårt för många svarande att göra en helhetsbedömning, framför allt inom förskolan, vilket framgår av andelen "vet ej"-svar i tabellerna ovan. Av de öppna svaren framgår att det bland annat beror på att de svarande inte har insyn i andra skolors och huvudmäns behov och resurser.

Tabell 3 I vilken utsträckning anser du att Nacka kommuns likvärdighetsgaranti ger förutsättningar för alla barn/elever att utvecklas maximalt? (antal inom parentes)

	Mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Varken stor eller liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning	Vet ej	Totalt
Grundskola	12,5% (3)	37,5% (9)	8,3% (2)	25% (6)	4,2% (1)	12,5% (3)	100 % (24)
Förskola/PO	12,3% (9)	37% (27)	12,3% (9)	8,2% (6)	1,4% (1)	28,8% (21)	100 % (73)
Totalt	12,7% (10)	35,4% (28)	12,7 % (10)	8,9 % (7)	2,5% (2)	27,9% (22)	100 % (79)

N = 79.

Tabell 4 I vilken utsträckning anser du att Nacka kommuns likvärdighetsgaranti träffsäkert fördelar resurser dit de bäst behövs?

	Mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Varken stor eller liten utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning	Vet ej	Totalt
Grundskola	8,3% (2)	16,7% (4)	25% (6)	12,5% (3)	20,8% (5)	16,7% (4)	100 % (24)
Förskola/PO	12,3% (9)	21,9% (16)	19,2% (14)	4,1% (3)	5,5% (4)	37% (27)	100 % (73)
Totalt	11,4% (9)	21,5% (17)	19% (15)	5,1% (4)	7,6% (6)	35,4% (28)	100 % (79)

N = 79.

3.2 ...men leder inte fullt ut till önskat utfall

Samtidigt tycks det finnas utmaningar med likvärdighetsgarantin. Alla elever i Nacka når inte målen. Vi kan konstatera att resursfördelningssystemet med likvärdighetsgarantin exempelvis inte fullt ut bidrar till att alla elever i Nacka ges möjlighet till maximal utveckling. Av Nacka kommuns kvalitetsanalys framgår att cirka 5 procent av eleverna i årskurs 9 når *inte* behörighet till gymnasieskolan.¹⁸ Om man tar hänsyn till elevernas bakgrund har skolorna i Nacka också sämre måluppfyllelse än vad kommunen själv angett som gränsvärde. Skolverkets så kallade salsa-värde visar en skolas faktiska resultat i förhållande till ett väntat resultat om man tar hänsyn till faktorer som skolan inte kan påverka men som har betydelse för betygsresultatet.¹⁹ Av Nacka kommuns egen kvalitetsanalys framgår att andelen skolor med positiv så kallad salsaavvikelse, både vad gäller meritvärde och andel som nått kunskapskraven i alla ämnen, uppgår till knapp 60 procent. Målet för 2019 var emellertid satt till 80 procent. Det går inte att säga på vilket sätt dessa brister i måluppfyllelsen hänger ihop med resursfördelningssystemet. Det antyder möjligen att kommunens resursfördelningssystem inte leder till att skolorna kompenserar för elevernas bakgrund i tillräcklig grad.

¹⁸ Nacka kommun (2020). s. 22–23.

¹⁹ Skolverket (2020a).

4. De strukturella ersättningarna

Tanken med de strukturella ersättningarna är att de ska kompensera för att barn och elever på olika förskolor och skolor har olika förutsättningar. De enheter som har sämre förutsättningar ska få mer av de strukturella ersättningarna än de som har bättre förutsättningar.

Vilna/Strategirådet konstaterar att Nacka kommun har valt att fördela en tämligen liten del av den totala budgeten till de strukturella ersättningarna cirka 2 procent. Förväntningarna på vad dessa medel kan bidra med måste vara anpassade till de medel som ges. Givet detta bedömer Vilna/Strategirådet att de strukturella ersättningarna överlag fungerar som de är tänkt. De bygger på variabler som forskningen pekar ut som viktiga för elevers resultat och som andra kommuner också använder. Vi ser inte heller att det finns några starka invändningar bland huvudmännen och rektorerna i Nacka vad gäller de strukturella ersättningarna.

I detta kapitel utvecklar vi vår bedömning av de strukturella ersättningarna i likvärdighetsgarantin.

4.1 Delad bild av huruvida de strukturella ersättningarna bidrar till maximal utveckling

Nackas mål att resursfördelningssystemet ska bidra till att alla elever ges möjlighet till maximal utveckling är tämligen vagt. Vad det innebär att de strukturella ersättningarna ska "bidra" till att alla elever ges möjlighet till maximal utveckling framgår inte av de underlag från Nacka kommun som Vilna/Strategirådet tagit del av. Vår tolkning av detta mål är emellertid att det handlar om att genom resursfördelningssystemet, främst checkbeloppet, ge en *tillräcklig* ersättning för skolenheterna att ge en utbildning som skapar förutsättningar för elever att nå så långt som möjligt i sitt lärande. Men det handlar också om att genom en omfördelning via de strukturella ersättningarna *kompensera* för att elever har olika förutsättningar och behov. De enheter där eleverna har starkare förutsättningar får mindre av de strukturella ersättningarna medan enheter med svagare förutsättningar får mer. Här föreligger en målkonflikt. En kraftig omfördelning utifrån elevernas förutsättningar kan leda till att elever som har starkare observerbara förutsättningar och går på skolor med andra elever med liknande förutsättningar, och som därför får låg eller ingen strukturell ersättning, inte får chans till den utveckling de hade kunnat få om skolorna hade haft mer resurser.

Strukturtilägget, nyanländresurs och språkförstärkningspengen utgör tillsammans totalt cirka 2 procent av Nacka kommuns totala budget för skolan under år 2020. Jämfört med andra kommuner i storstadsregionerna är detta inte en särskilt stor andelsmässig omfördelning. I en enkätstudie genomförd av dåvarande SKL framkommer att omkring hälften av de kommuner som använder socioekonomisk fördelning omfördelar upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel omfördelar 6–10 procent, en sjättedel 11–15 procent och resterande över 20 procent.²⁰

Enkäten ger bilden av att uppfattningen bland huvudmännen och rektorerna är splittrad vad gäller balansen mellan checkbeloppet och strukturbeloppet, framför allt inom grundskolan. Det tycks finnas en större samling inom förskolan som anser att det råder en rimlig balans. Även om enkätsvaren ger en splittrad bild, ger svarsfördelningen ingen tydlig signal om att omfördelningen är för kraftig. Det vill säga att omfördelningen skulle gå ut över möjligheten för skolorna som får låga strukturbelopp att skapa förutsättningar för elever nå så långt som möjligt i sitt lärande.

²⁰ SKR (2018). Fokus på: Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.

Endast 2 av 10 inom grundskolan och knappt 1 av 10 inom förskolan anser att en mindre andel av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar, vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 5 Anser du att mer eller mindre av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar?

	Grundskola		Förskola/PO		Totalt	
	n	Procent	n	Procent	n	Procent
En större andel av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar	5	20,8%	8	11%	10	12,7%
Nuvarande fördelning mellan strukturella och generella ersättningar är bra	9	37,5%	25	34,3%	27	34,2%
En mindre andel av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar	5	20,8%	6	8,2%	6	7,6%
Vet ej	5	20,8%	34	46,6%	36	45,6%
Totalt	24		73		79	

N = 79. *Kommentar:* Att det totala antalet svarande för grundskola och förskola/pedagogisk omsorg överstiger 79 beror på att huvudmän och rektorer kan ansvara för både grundskola och förskola.

Samtidigt är det en ganska stor andel av de svarande som anger att de inte vet om större andel av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar, framför allt inom förskolan. Det framgår av kommentarerna att balansen mellan checkbeloppet och strukturella ersättningar är en svår fråga att ta ställning till. En svarande skriver exempelvis:

En stor fråga som inte går att svara ja eller nej på. Mer strukturella ersättningar föder byråkrati och kostar i hanterandet, de kan vara felkonstruerade och missriktas. Väl fungerande är de en förutsättning för att skapa likvärdighet mellan skolorna om inte skolvalet medför lika förutsättningar för samtliga elever.

4.2 Träffsäkert fördela resurser dit de bäst behövs

Ett av målen med resursfördelningssystemet är att fördelningen ska vara träffsäker och fördela resurser dit de bäst behövs. Vilna/Strategirådet känner inte till att det finns någon närmre beskrivning av vad som mer precist avses med detta mål. En bedömning av huruvida likvärdighetsgarantin leder till en träffsäker fördelning av resurser dit de bäst behövs beror nämligen på vad som avses med dit de "bäst behövs". Var extra resurser bäst behövs kan det finnas flera olika möjliga uppfattningar om. En uppfattning kan vara att det bör riktas till de skolor vars elever i relativt låg grad blir behöriga till gymnasieskolan eller som har relativt låga meritvärden, oavsett vad det beror på.

Det går också att argumentera för att fördelningen av pengar utifrån behov inte ska styras av hur eleverna presterar, utan endast deras förutsättningar att prestera. Ett sådant argument kan gå ut på att skolor som inte förmår få eleverna att nå goda resultat inte ska "belönas" med mer resurser. Men det skulle också gå att argumentera för det motsatta - nämligen att resursförstärkningar istället ska fördelas till skolor som har relativt låg kvalitet, och därmed erbjuder eleverna en sämre undervisning, utifrån argumentet att alla elever ska få gå på skolor av god kvalitet.

Givet att nuvarande strukturella ersättningstyper endast fokuserar på elevernas förutsättningar, har vi valt att avgränsa oss till att undersöka i vilken mån de strukturella ersättningstyperna speglar de variabler som har betydelse för elevernas resultat och som har med eleverna att göra och inte

skolornas egenskaper. Vi utgår med andra ord från tolkningen av ”dit be bäst behövs” som innebär att resurser bör riktas till skolor utifrån hur elevernas förutsättningar ser ut.

Vi har undersökt frågan om resurser riktas dit de bäst behövs utifrån tre huvudsakliga perspektiv:

- Nacka kommuns lokala förutsättningar och behov
- Huvudmännens och rektorernas bedömningar
- Hur Nacka kommuns beräkningsmodeller står sig utifrån vad forskning visar har betydelse för skolresultat, och andra kommuners erfarenheter av sina motsvarande modeller

I detta avsnitt fokuserar vi på hur huvudmännen och rektorerna uppfattar träffsäkerheten, och hur Nacka kommuns lokala förutsättningar och behov ser ut. I efterföljande avsnitt (3.3) fokuserar vi på om de strukturella ersättningstyperna baserar sig på relevanta kvantitativa uppgifter och modeller.

4.2.1 Oklart hur stort behov av socioekonomisk resursfördelning som finns i Nacka

Som nämnts i rapportens inledande kapitel menar SKR att det första steget i arbetet med en socioekonomisk resursfördelning är att ta reda på vilka skillnader som finns. Det vill säga om det är något särskilt som just Nacka behöver, eller inte behöver, kompensera för. Hur avancerad modellen som används för att sedan *beräkna* dessa skillnader behöver vara för att vara träffsäker beror på karaktären i skolegregationen, det vill säga vilka skillnader i elevernas bakgrunder som föreligger mellan skolorna och hur omfattande dessa skillnader är. Denna kunskap kan alltså ge en ingång till vilka variabler som bör ingå i just Nacka kommuns beräkningsmodell och vilka värden respektive variabel bör delas upp i. Detta kan man därefter be SCB beräkna för att få en bild av modellens förklaringsgrad.

Såvitt vi kunnat utröna tillhandahåller ingen aktör i dagsläget en bred och aktuell bild av skolegregationen i landets kommuner, som på basis av mer än enstaka variabler beskriver skillnader i elevernas bakgrunder mellan skolor. Det finns emellertid vissa statistiska underlag som beskriver aspekter av skolegregationen i Nacka. Dessa uppgifter ger en splittrad bild. Uppgifter i Skolverkets SALSA-databas tyder på viss skolegregation för de 12 skolenheter²¹ som återfinns i databasen utifrån föräldrarnas utbildningsnivå och nyinvandring. Vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå används en tregradig skala (1 = genomgången grundskola, 2 = genomgången gymnasial utbildning, 3 = eftergymnasial utbildning). Genomsnittet år 2019 vad gäller föräldrarnas utbildningsnivå i de grundskolor som är inkluderade varierade mellan 2,46–2,83 (medelvärde 2,6). Andelen nyinvandrade elever varierade mellan 0–6 procent (medelvärde 2 procent). Den modellberäknade andelen som uppnått kunskapskraven varierar mellan 82 – 98 procent.

I avsaknad av data som mer heltäckande beskriver graden av skolegregation i Nackas skolor har vi sökt uppgifter om kommunens boendesegregation. Boendesegregationen är den faktor som har störst betydelse för segregation mellan skolor. På riksnivå går en stor andel av Sveriges elever i en kommunal skola, och dessa skolor fördelar ofta sina platser i första hand utifrån närhetsprincipen. Utifrån det är det åtminstone på riksnivå sannolikt att boendesegregationen har stor betydelse för skolegregationen.²²

Uppgifter om boendesegregationen tyder på att viss boendesegregation finns i Nacka. Kommunen har tidigare återfunnits i både Skolverkets och Skolinspektionens undersökningar av de 50 mest

²¹ Björknässkolan, Castello Järila sjö, Ebba Braheskolan, Eklidens skola, Internationella Engelska Skolan Nacka, Johannes Petri skola, Kunskapsskolan Nacka, Kunskapsskolan Saltsjöbaden, Myrsjöskolan, Skuru skola samt Stavsborgsskolan.

²² Böhlmark, A., Holmlund H., Lindahl, M. (2015). Skolegregation och skolval. Rapport 2015:5. IFAU. s.5.

boendesegregerade kommunerna.²³ Den data de har använt för att beräkna kommunernas grad av segregation är dock från 2006, vilket gör att det inte ger aktuell information om hur boendesegregationen ser ut i Nacka kommun år 2020. Hyresgästföreningen har använt SCB:s så kallade DeSO-områden²⁴ för att räkna på mångfald och segregation i Sveriges kommuner mellan 2012–2016. Begreppet mångfald avser i Hyresgästföreningens studie i vilken utsträckning olika grupper är lika representerade i olika områden i kommunen. Begreppet segregation avser i vilken utsträckning mångfalden är jämnt fördelad i kommunen. Variabler som använts för beräkningarna är, enligt vår läsning av rapporten, befolkningens födelseland, befolkningens bakgrund och hushållens inkomster. Nacka har i Hyresgästföreningens beräkning ett mångfaldsmått på 47,9% och ett segregationsmått på 8%, där skalan går från 0–100%. 0% är minimal mångfald/segregation och 100 % är maximal mångfald/segregation. Nacka kommun ligger nära riksgenomsnittet både vad gäller mångfald (40%) och segregation (11%). Som referens hade kommunerna med högst mångfald (Botkyrka, Södertälje och Malmö) mångfaldsmått på 63,9–70,4% och de med lägst mångfaldsmått hade 18,8–20% (Lekeberg, Öckerö, Piteå). Kommunerna med högst segregation (Trollhättan, Karlskrona, Borlänge) hade segregationsmått på 15,8–16,1% och de med lägst segregation (Färgelanda, Öckerö, Sotenäs) 0,2–0,7%.²⁵

Av SCB:s segregationsindex, som är ett mått på skillnaden i bosättningsmönster mellan inrikes och utrikes födda, framgår att Nacka hade ett segregationsindex på 30,7 år 2016. 0 betyder jämn fördelning över området och 100 betyder total segregering.²⁶ Trots att jämförelser är vanskliga att göra, kan ändå nämnas i sammanhanget att Malmö och Stockholm, som båda använder sig av socioekonomiska områdesvariabler när de beräknar skolornas ersättning, som referens har ett segregationsindex (SCB) på 30,9 respektive 29,5, det vill säga likande Nackas index. Dessa kommuner har, utifrån Hyresgästföreningens mångfaldsmått en högre mångfald än Nacka (54,1–63,9%) men liknande segregationsmått (8,4–9%). Det kan också tilläggas att både Malmö och Stockholm omfördelar en större andel av skolbudgeten utifrån socioekonomiska variabler än Nacka, vilket också är ett uttryck för bedömningen av respektive kommuns behov och förutsättningar.

Vår slutsats från tillgängligt underlag är att det finns behov av socioekonomisk resursfördelning i Nacka, men att det inte är tydligt hur stort behovet är och längs vilka elevförutsättningar skolsegregationen är som störst.

4.2.2 Det finns ingen utbredd kritik bland huvudmännen och rektorerna om hur resurserna fördelas

Enkätundersökningen indikerar sammanfattningsvis att det inte finns någon utbredd kritik bland huvudmännen och rektorerna kring hur resurserna fördelas genom de strukturella ersättningarna. Vad gäller vilka faktorer som bör beaktas i elevernas förutsättningar bedömer huvudmännen och rektorerna dock att fler faktorer än de som de strukturella ersättningarna tar hänsyn till i nuläget har betydelse för elevers resultat i skolan och barns lärande i förskolan. Flera av dessa faktorer är emellertid svåra, och inte sällan olämpliga, att mäta. Vad gäller förskolan indikerar svaren från huvudmännen och rektorerna att vårdnadshavarnas utbildningsnivå och vid vilken ålder barnet

²³ Se Skolverket (2011); Skolinspektionen (2014).

²⁴ DeSO står för "demografiska statistikområden" och är en områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation på låg regional nivå.

²⁵ Börjesson, L. (2018).

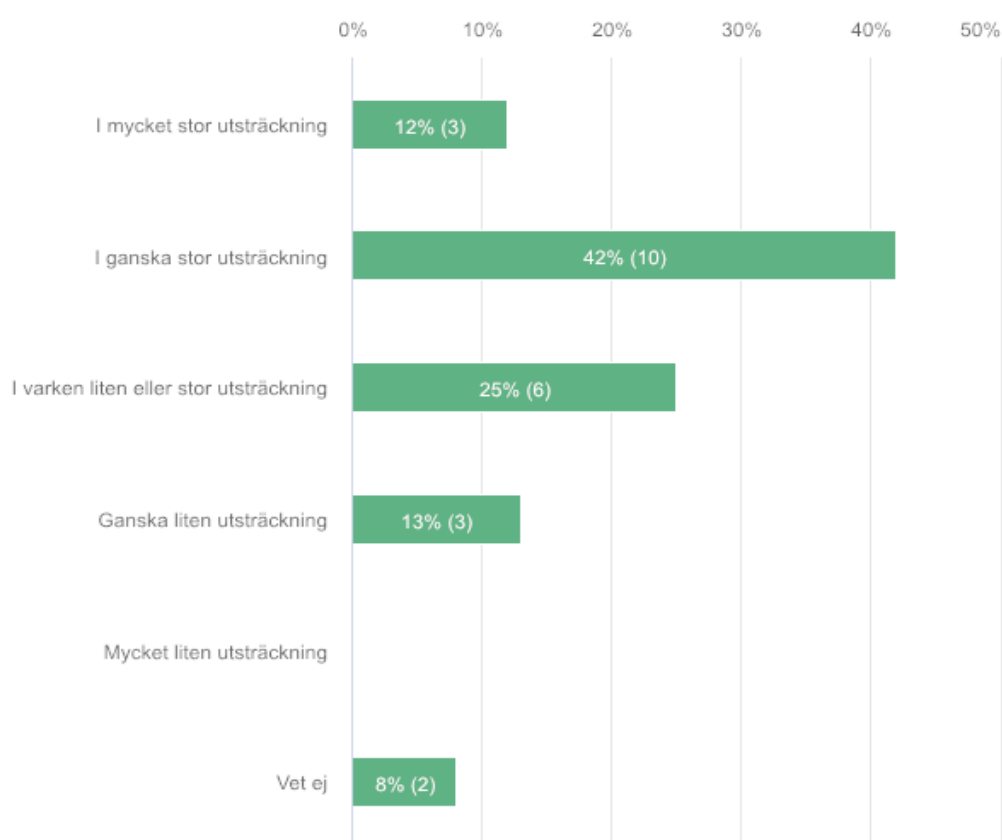
²⁶ Segregationsindex uppdateras inte längre då ett nytt bredare socioekonomiskt index är under utveckling. För att få en uppfattning om hur segregationsindex förhåller sig till Hyresgästföreningens segregationsmått, och vilken variation det finns i segregationsindex kan nämnas att Trollhättan som i Hyresgästföreningens studie pekas ut som en av de mest segregerade hade 44,9 i SCB:s segregationsindex år 2016. De tre kommuner som hade lägst segregationsmått i Hyresgästföreningens mätning hade år 2016 segregationsindex på mellan 6,2–15,3.

invandrat till Sverige har större påverkan än t.ex. vårdnadshavarnas födelse land, vilket är en av de variabler språkförstärkningspengen baseras på idag.

Det är enklare för huvudmännen och rektorerna att värdera träffsäkerheten i de olika delarna av likvärdighetsgarantin än garantin som helhet. För grundskolan har vi ställt frågor om strukturtillägget och nyanländresursen. För förskolan/pedagogisk omsorg har vi ställt frågor om språkförstärkningspengen. Tilläggsbelopp behandlas i nästa avsnitt och här fokuserar vi på de strukturella ersättningstyperna.

Vad gäller *strukturtillägget* är det mer än hälften av de svarande som uppfattar att ersättningen i mycket eller ganska stor utsträckning riktar resurser dit de bäst behövs, vilket tabellen nedan visar.

Tabell 6 I vilken utsträckning riktar strukturtillägget resurser dit de bäst behövs? (antal svarande inom parentes)



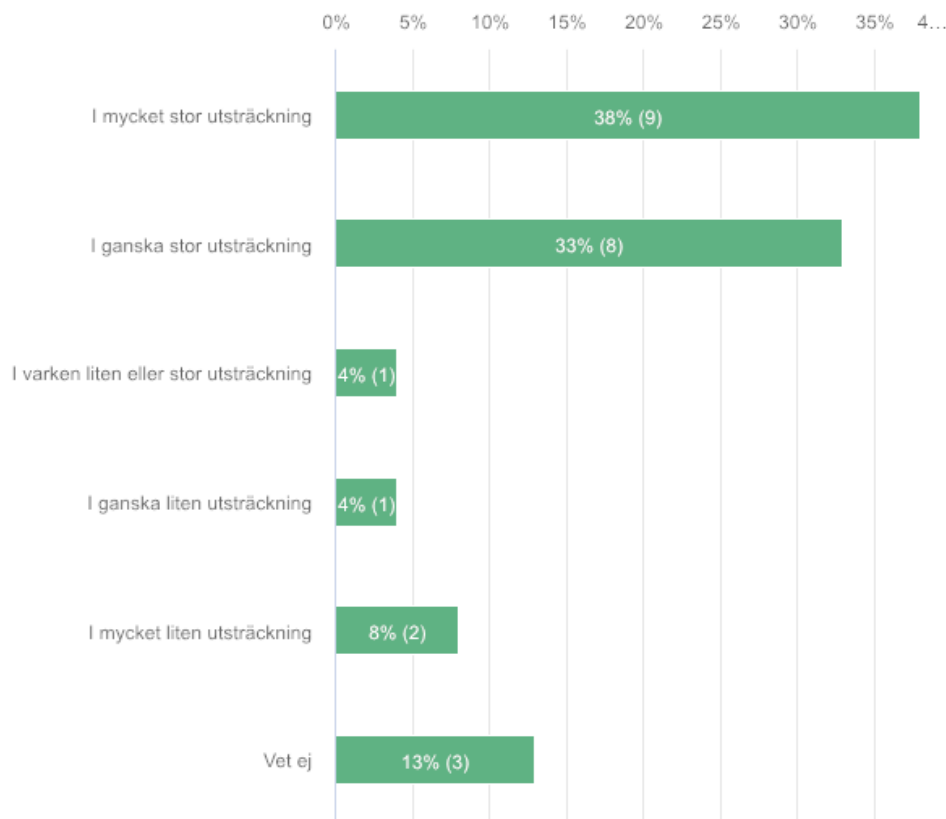
N = 24.

Varken svaren på denna fråga eller kommentarerna vad gäller om respondenterna har några förslag på hur strukturtillägget skulle kunna bli mer träffsäkert, indikerar att strukturtillägget är missriktat eller på annat sätt slår fel ur ett behovsperspektiv.

Det är endast tre respondenter som har gett kommentarer vid frågan om förslag på hur strukturtillägget skulle kunna bli mer träffsäkert. Kommentarna berör emellertid huvudsakligen andra frågor som inte direkt är knutna till strukturtilläggets träffsäkerhet. En kommentar handlar om ökad transparens och återkoppling, en annan respondent framför att utbildningsnivå hos vårdnadshavare är en mycket viktig parameter och en tredje framför önskemål som har med finansieringen och organiseringen av särskilda undervisningsgrupper att göra: *"dela ut tillägg med checken i de nya rektorsområdena. Inte ha det som kallas CSU utan se till att varje rektorsområde får hitta lösningar för 'sina' elever"*.

När det gäller *nyanländresursen* anser de svarande i överlag mycket eller ganska stor utsträckning jämna ut skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen på olika skolor i kommunen. Detta framgår av tabellen nedan.

Tabell 7 I vilken utsträckning gör nyanländresursen att skillnader i elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen på olika skolor i Nacka kommun jämnas ut? (antal svarande inom parentes)



N = 24.

Att nyanländresursen uppfattas vara träffsäker indikeras även av antalet kommentarer på frågan om respondenterna har några förslag på hur nyanländresursen skulle kunna bli mer träffsäker. Endast två respondenter har gett synpunkter. Den ena handlar om att den skulle bli mer träffsäker om den kombineras med sociala faktorer, föräldrars utbildningsnivå och språkkunskaper. Den andra kommentaren innehåller inte något förslag på förändring utan en beskrivning av vad resurserna i nuläget kan ge för effekter: *"resursen räcker till undervisning i modersmål och lite studiehandledning. Ger liten effekt utöver det. Dessutom sänktes nivåerna 2020"*.

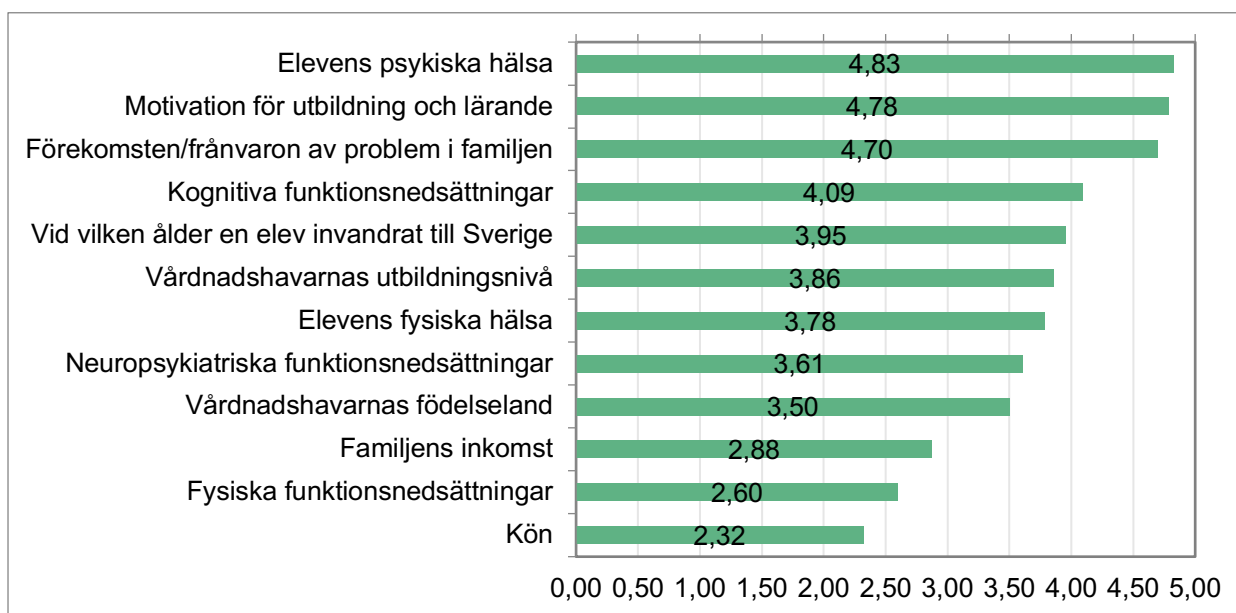
Ett annat sätt att belysa om de strukturbaserade ersättningarna riktar resurser dit de bäst behövs är att undersöka huvudmännens och rektorernas erfarenhet av vilken påverkan olika faktorer har för elevers resultat i skolan, och ställa den bedömningen mot hur resurserna inom likvärdighetsgarantin faktiskt fördelas.

Tabellen nedan visar att huvudmännen och rektorerna bedömer att fler faktorer än de som de strukturella ersättningarna tar hänsyn till har betydelse för elevers resultat i skolan. Flera faktorer är dock sådana som är svåra, eller kanske inte lämpliga, att fånga i en strukturell omfördelning.

Tabellen visar medelvärdena för hur de svarande bedömt respektive faktors påverkan, där 1 = liten/ingen påverkan, 2 = ganska liten påverkan, 3 = varken stor eller liten påverkan, 4 = ganska stor

påverkan och 5 = stor påverkan. Medelvärdena är beräknade på de som har tagit ställning, de som svarat vet ej har exkluderats från beräkningen.

Tabell 8 Utifrån din erfarenhet, vilken påverkan har följande faktorer för elevers resultat i skolan? Medelvärde



N = 24.

Huvudmännen och rektorerna har också fått ange om det finns någon annan faktor än de som listas i tabellen ovan som har stor eller ganska stor påverkan på elevers resultat i skolan. Det är totalt sex respondenter som gett ett svar. Det handlar om:

- I vilken utsträckning familjen erövrar det svenska språket
- Tidigare skolhistoria – vilken skola de har gått i. Vilket stöd som finns att tillgå i lärandet.
- Barn som lever varannan vecka, dvs. separerade föräldrar. Vi ser att det blir olika vid t.ex. läxor, hemstudier, sjukfrånvaro, rutiner etc.
- Att det handlar om både generella och individuella frågor som kan skifta över tid. På ett generellt plan för hela elevgruppen: kön, vårdnadshavarnas utbildningsnivå, förekomst av problem i familjen som våld, missbruk, kriminalitet, psykisk ohälsa. På individuellt plan: neuropsykiatriska och kognitiva förutsättningar, psykisk hälsa, problem i familjen
- Social kontext, känsla av tillhörighet och sammanhang. Föräldrarnas utbildningsbakgrund och utbildningsnivå.
- Umgänge.

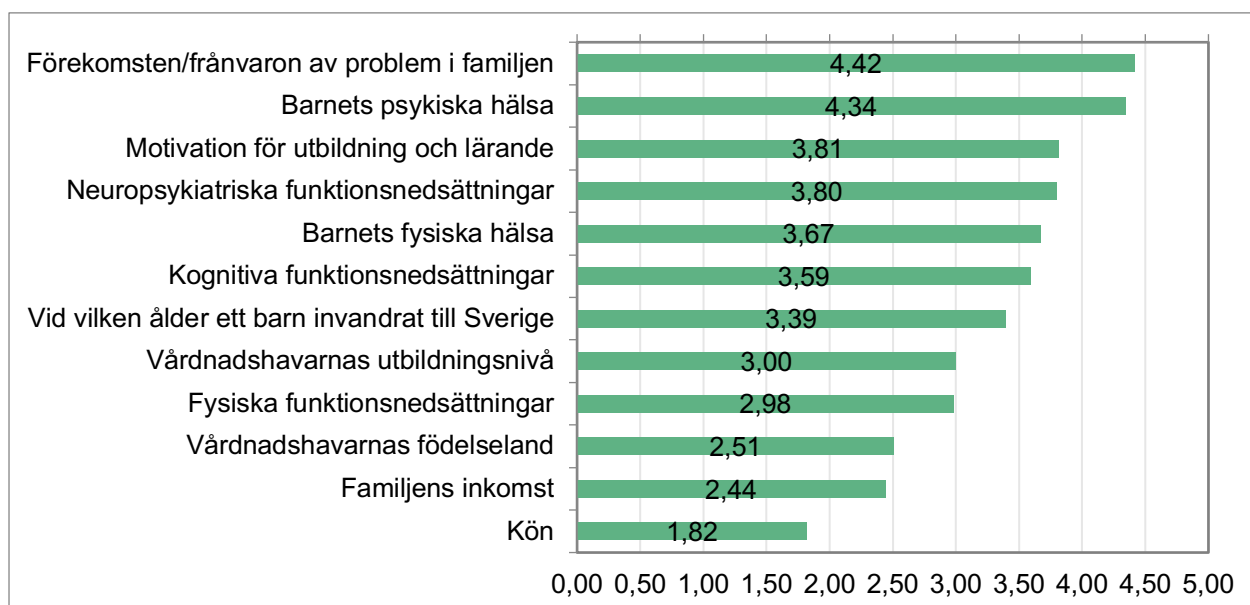
Som framgår av tabellen bedömer de huvudmän och rektorer som har en uppfattning, att ett flertal faktorer sammantaget påverkar elevers resultat i skolan. De strukturbaserade ersättningarna riktade till grundskolan tar utifrån detta perspektiv fasta på tre av dessa faktorer: föräldrarnas utbildningsnivå (struktur tillägget), vid vilken ålder en elev har invandrat och elevens ursprungsland (nyanländaresursen). Elevers psykiska hälsa, motivation för utbildning och lärande samt problem i familjen är de faktorer som enligt respondenterna har störst påverkan på elevernas resultat. Samtidigt är de sådana som är både svåra att mäta och kan argumenteras vara olämpliga att försöka mäta och resursfördela utifrån på grund av faktorernas känsliga karaktär.

En slutsats som kan dras utifrån detta är att det med hjälp av strukturbaserade ersättningar är svårt att fullt ut rikta resurser dit de bäst behövs. Likvärdighetsgarantin vad gäller grundskolan är samtidigt träffsäker i så måtto att de faktorer som låter sig mätas och som bedöms ha ganska stor påverkan beaktas i de strukturbaserade eller individbaserade ersättningarna.²⁷

Vad gäller förskolan/pedagogisk omsorg och *språkförstärkningspengen* anger nära hälften av de svarande huvudmännen och rektorerna att de inte vet om språkförstärkningspengen riktar resurser dit de bäst behövs. Av de som har en uppfattning anser dock 9 av 10 att den i ganska eller mycket stor utsträckning riktar resurserna dit de bäst behövs. De tre som har gett förslag på hur språkförstärkningspengen skulle kunna bli mer träffsäker anger: "mer pengar till segregerade områden där båda vårdnadshavarna saknar det svenska språket", "kanske genom att föräldrar i samband med att de ställer barnen i kö uppger behov/flerspråkighet" samt "genom kartläggning och uppföljning av kärnområden".

Samtidigt som många inte vet om språkförstärkningspengen är träffsäker indikerar deras svar på frågan om olika faktorer betydelse för barns lärande i förskolan/pedagogisk omsorg att fler variabler än elevens och föräldrarnas födelse land, vilket är de faktorer språkförstärkningspengen beräknas utifrån, har en ganska stor påverkan på barnens lärande. Detta framgår av tabellen nedan. Tabellen visar medelvärdena för hur de svarande bedömt respektive faktors påverkan, där 1 = liten/ingen påverkan, 2 = ganska liten påverkan, 3 = varken stor eller liten påverkan, 4 = ganska stor påverkan och 5 = stor påverkan. Medelvärdena är beräknade på de som har tagit ställning, de som svarat vet ej har exkluderats från beräkningen.

Tabell 9 Utifrån din erfarenhet, vilken påverkan har följande faktorer på barns lärande i förskolan/pedagogisk omsorg?
Medelvärde



N = 73.

Totalt 15 respondenter har gett en kommentar på frågan om någon annan faktor i barnens bakgrund eller förhållanden än de som framgår av tabellen ovan har stor eller ganska stor påverkan på barnens lärande. Där framkommer huvudsakligen två övergripande kategorier av faktorer; dels faktorer som

²⁷ Vad gäller kognitiva funktionsnedsättningar finns t.ex. särskild ersättning för elever mottagna i grundsärskola. Det finns därutöver möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp om behoven är omfattande till följd av en elevs kognitiva, fysiska och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättning).

har med förskolans organisering och verksamhet att göra, dels faktorer som har med vårdnadshavarna att göra. Exempel på faktorer som har med förskolan att göra är den pedagogiska miljön och pedagogernas engagemang, barngruppens storlek samt hur man organiserar och leder lärandet. Exempel på faktorer som har med vårdnadshavarna att göra är samarbetet mellan förskola och hem/vårdnadshavare, föräldrarnas inställning till förskolans verksamhet och värdering/kunskap/intresse runt barnens lärande och utveckling, om föräldrarna är separerade och barnen har växelvis boende samt om familjen flyttar ofta och barnet därmed ofta byter förskola. Några nämner även här betydelsen av föräldrarnas utbildningsbakgrund och utbildningsnivå.

Bilden är liknande här som för grundskolan, nämligen att ett flertal faktorer sammantaget påverkar barnens lärande och att de faktorer de svarande anser har störst betydelse är svåra och/eller känsliga

4.3 Relevanta kvantitativa uppgifter och modeller

Målet om att resursfördelningssystemet ska basera sig på relevanta kvantitativa uppgifter och modeller kan ses som ett förtydligande av målsättningen att resurser ska fördelas träffsäkert utifrån behov. Som nämnts ovan ger enkätundersökningen ingen signal om att huvudmännen och rektorerna anser att ersättningarna är missriktade eller slår fel. I det här avsnittet fokuserar vi på hur de strukturella ersättningarnas utformning och beräkning står sig utifrån forskning, studier och andra kommuners erfarenheter.

Vår sammanfattande slutsats är att de strukturella ersättningarna fångar in mätbara faktorer som är av relativt stor betydelse för barnens och elevernas resultat. Det finns dock utvecklingspotential om målsättningen är att fördela resurser utifrån en modell som i så hög grad som möjligt korrekt kan förutse om barn och elever i Nacka kommer att klara skolan eller inte. Det måste givetvis vägas mot att ha en modell som är begriplig eller som kan skapa andra värden. Styrkor och svagheter med eventuella förändringar av dagens modeller och variabler beskrivs närmre i kapitel 5.

Som nämnts tidigare har vi ingen exakt bild av omfattningen, och karaktären, på skolsegregationen i Nacka kommun. I ett idealt scenario hade denna kunskap kunnat användas för att bedöma relevansen i forskning, studier och andra kommuners erfarenheter utifrån förhållandena i Nacka. Vi har därför framför allt baserat våra bedömningar på vad forskning och studier visat generellt påverkar barns och elevers skolframgång. Vi tar dock viss hänsyn till vad tillgängliga uppgifter om skolsegregation och boendesegregation i Nacka indikerar, nämligen att även om skolsegregationen inte tycks vara kraftig så finns det en tendens att elever med liknande bakgrund går tillsammans med andra elever med liknande bakgrund i en inte obetydlig omfattning.

4.3.1 Det finns en gräns för hur träffsäker de strukturella ersättningarna kan bli

Forskning och studier visar att det finns flera faktorer som påverkar elevernas resultat som inte lätt, eller alls, låter sig mätas. IFAU har exempelvis nyligen gjort en analys av så kallade syskonkorrelationer, som fångar hur olika syskons skolresultat är.²⁸ Ju mer lika syskons skolresultat är, desto större betydelse kan familjen antas ha för en elevs skolresultat. Måttet fångar dels betydelsen av sådant som syskon delar och som enkelt kan mätas, såsom var familjen bor, föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Måttet kan även fånga mer svåråtgångade faktorer som föräldraskap, uppfostran och attityder till utbildning. Analysen av hur mycket av variationen i utbildningsutfall som kan förklaras av familjen, beräknat genom syskonkorrelationer, visar att det rör sig totalt sett om runt 50 procent.

²⁸ Skolresultaten är mätta i betyg och prov i årskurs 9.

IFAU har även undersökt hur stor andel av syskonkorrelationen som beror på mätbara faktorer respektive dolda faktorer. Analysen visar att dolda faktorer förklarar närmare 60 procent av syskonkorrelationerna och de mätbara faktorerna 40 procent.²⁹ Därtill indikerar huvudmannens och rektorernas svar på enkäten om vilka faktorer som påverkar elevernas resultat att det finns flera faktorer som har stor betydelse för elevernas resultat, men som är svåra att synliggöra och mäta, såsom psykisk hälsa, problem i familjen och motivation.

Att endast använda sig av variabler som är möjliga att fånga genom registeruppgifter och att med hjälp av historiska data om sambandet mellan dessa uppgifter och utfall, vilket Nacka kommun idag gör, innebär alltså att de strukturella ersättningarna inte fullt ut kommer att kunna rikta resurser dit de bäst behövs. Oavsett hur många registeruppgifter som än läggs in i modellerna. Även om det kan anses vara ett trubbigt sätt att fånga elevers olika förutsättningar är det huvudsakliga alternativet, att genom mätning försöka identifiera faktiskt svagpresterande elever, dock inte ett bättre alternativ. Framför allt för att sådana mått går att manipulera.

4.3.2 Skolan men inte förskolan kompenseras för de faktorer som har störst betydelse

Av de faktorer som går att observera kan Vilna/Strategirådet konstatera att Nacka i de strukturella ersättningarna för grundskolan, men inte förskolan, inkluderar de faktorer som forskningen visat är av störst betydelse.

Genom strukturtillägget tar Nacka kommun hänsyn till *föräldrarnas utbildningsnivå*. Skolverket gav 2018 ut en kvantitativ studie kring familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. Skolverket har två gånger tidigare tagit ett samlat grepp om dessa frågor; 2006 och 2012. Det finns därmed möjligheter att undersöka utvecklingen över tid. Skolverkets studie visar att det fortfarande är så att av de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna är det föräldrarnas utbildningsnivå som har den största betydelsen för betygsresultaten. Föräldrarnas utbildningsnivå har inte ökat i betydelse för elever födda i Sverige – dock för elever födda utomlands. Detta beskrivs utförligare i avsnitt 4.3.4 där vi resonerar om strukturtilläggets och nyanländresursens sammanlagda träffsäkerhet.

Genom nyanländresursen tar Nacka kommun hänsyn till *nyinvandring* och ursprungslandets HDI. HDI är, utifrån motiveringen i tjänsteskrivelsen vid införandet av denna modell, tänkt att spegla förutsättningarna att lära sig ett nytt språk.³⁰ Den kunskap som finns om vad som påverkar resultaten i skolan pekar mot att just framför allt vistelsetiden i Sverige har betydelse, men även ursprungslandets utvecklingsnivå i kombination med vistelsetiden.³¹ Ju kortare tid en elev har på sig att lära sig svenska och nå gymnasiebehörighet, desto sämre förutsättningar har eleven att klara det. Ursprungslandets betydelse består enligt Skolverkets rapport från 2016 om invandringens betydelse för skolresultatet av två komponenter. Dels vilken skolgång man har med sig från hemlandet där kvaliteten på skolsystemet är en faktor. Dels att det är olika svårt att lära sig svenska beroende på sitt modersmål och eventuella andra språk man lärt sig, där det är en fördel att behärska språk som är närbesläktade det svenska språket.

Det finns ingen ny kunskap som talar för att istället för nyinvandring använda den betydligt bredare variabeln *utländsk bakgrund*. Variabeln utländsk bakgrund får endast genomslag för elever i skolor

²⁹ Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). s.156.

³⁰ Tjänsteskrivelse Ny resursfördelningsmodell inom likvärdighetsgarantin. Dnr UBN 2009/124 s.4.

³¹ SCB:s körningar i sin standard riksmoell visar att HDI som separat variabel inte ger signifikanta resultat. I kombination med nyinvandring ger emellertid en sådan sammansatt variabel signifikanta resultat i åtminstone Sundbyberg stads modell.

där nästan alla elever har utländsk bakgrund.³² Vad forskningen säger om sådana så kallade skolnivåeffekter går vi in på i nästa avsnitt.

Genom strukturtillägget och nyanländresursen tar Nacka kommun alltså för grundskoleelever hänsyn till de två observerade, mätbara variabler som är av störst betydelse för elevers resultat.

Ersättningen till förskolan tar dock inte hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå i beräkningen av vilka barn som senare har förhöjd risk att inte nå målen i grundskolan. En bedömning av hur träffsäker modellen är beror givetvis på vilket önskat resultat som barns och elevers behov ska relateras till. Ska språkförstärkningspengen riktas till barn som senare har större risk att inte nå målen för grundskolan är ersättningen inte så träffsäker som den skulle kunna bli. Att ersättningen kallas just språkförstärkningspeng signalerar samtidigt att det finns en vilja att endast kompensera för sämre språkliga förutsättningar, men inte andra förutsättningar som påverkar elevers olika förutsättningar att nå målen.

4.3.3 ...men det finns fler faktorer som påverkar barnens och elevernas resultat

Även om föräldrarnas utbildningsnivå och elevens nyinvandring har större betydelse för betygsresultaten än *föräldrarnas inkomst*, så har denna faktor blivit allt viktigare. Föräldrarnas inkomst framstår i Skolverkets analys som den centrala förklaringen till den ökade betydelsen av socioekonomisk bakgrund för betygsresultaten. I Skolverkets analysmodell förklarar inkluderingen av föräldrarnas samlade inkomst och grad av bidragstagande 4–4,5 procentenheter mer, beroende på år, av variationen i betygsresultat jämfört med bara den 13-gradiga utbildningsnivåvariabeln som de använder i sina analyser (s.13). När SCB har lagt in variabeln disponibel inkomst i deras beräkningsmodell, troligtvis baserat på nationell statistik, framkommer att den variabeln inte förklarar mycket av variationerna, men ändå något.

Skolverket finner i sin analys även att *skolnivåeffekter* förekommer. I den mån skolsegregationen ökar i en kommun behöver resursfördelningen ”hänga med” och bli mer omfördelade för att inte den kompensande förmågan ska försämrats. Med skolnivåeffekter menas att elever i skolor med en mer fördelaktig socioekonomisk sammansättning tenderar att prestera bättre skolresultat kontrollerat för elevens egen socioekonomiska bakgrund. Olika studier visar att en mindre fördelaktig socioekonomisk sammansättning leder till ”mer stök”, det vill säga lägre studiero. Att klassrumsklimatet kan vara sämre, i meningen stökigare, på skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning pekar t.ex. PISA-undersökningen på.³³ De tre största kommunerna i Sverige (Stockholm, Göteborg, Malmö) har med variabeln bostadsområdets socioekonomiska status i sin resursfördelningsmodell, men beräknar variabeln på något olika sätt. Att lägga till variabeln boendeyrke leder i princip till att de skolor som har lågt index får ännu lägre och de med högt index får ännu högre, förutsatt att det råder boendesegregation. Det är dock inte säkert att förklaringsgraden för en sådan variabel i Nacka kommuns modell skulle ha samma förklaringsgrad som den har i storstädernas modeller.

Det finns även andra faktorer som i statistiska analyser visar sig ha betydelse för elevers skolresultat, åtminstone på nationell nivå och/eller i andra kommuner. Vad gäller nationell nivå tog SCB fram en modell som underlag för beräkningen av hur stora belopp som huvudmännen har rätt att begära ut inom ramen för statsbidraget för likvärdig skola. Skolverkets ambition var enligt ansvarig statistiker på SCB att ta fram en modell med så hög förklaringsgrad som möjligt. Den beräkningsmodellen innehåller därför fler variabler än den så kallade standard riksmoell som SCB har tagit fram för kommuners resursfördelning (men som justeras utifrån kommunernas önskemål). De variabler som

³² Skolverket (2005).

³³ Skolverket (2016). s. 45; Skolverket (2018). s. 38.

ingår i beräkningsmodellen för statsbidraget är dels några som är samma eller snarlika de som redan nämnts ovan, det vill säga vårdnadshavarnas utbildningsnivå, invandringsår, ekonomiskt bistånd och vårdnadshavares inkomst och bostadsområdets socioekonomiska status. Därtill ingår även variablerna *kön* och *antal syskon*. Modellen är framtagen för att göra beräkningar på huvudmannanivå men bör enligt ansvarig statistiker på SCB hålla kvalitet även på skolnivå.

Vid en titt på andra kommuners varianter av SCB:s standard riksmode, som även Nacka använder sig av, framgår att det finns åter andra variabler som förklarar något – om än relativt lite – av variationen i resultat mellan elever. Sundbybergs stad, och även ett par andra kommuner, har exempelvis variabeln *om eleven bor med båda vårdnadshavarna* eller inte.

Andra kommuners varianter av SCB:s standard riksmode gör det också tydligt att träffsäkerheten inte bara beror på vilka variabler som används, utan även hur de är indelade. Exempelvis använder sig universitetskommunen Lund av värdet forskarutbildning som ett av värdena inom variabeln föräldrarnas utbildningsnivå. Den åtskillnaden är relevant att göra där i relation till elevernas skolresultat men samma indelning skulle sannolikt varken göra från eller till i alla kommuner.³⁴

Vad som har sagts i detta avsnitt om faktorer som enligt forskning och andra kommuners erfarenheter har betydelse för elevers resultat kan inte ge specifika svar kring hur grupperingen av de olika variablerna bör se ut i just Nacka kommun, men kan däremot ge underlag för samtal med SCB om vilka variabler som bör ingå och vilka grupperingar som kan vara relevanta. Därefter kan både vilka variabler som ingår och grupperingarna som används justeras utifrån vad testkörningar visar.

4.3.4 Separeringen av variabler i två ersättningstyper gör den totala träffsäkerheten svårbedömd

Nacka kommun riktar resurser till skolor dels utifrån föräldrarnas utbildningsnivå genom strukturtillägget, dels utifrån antalet nyanlända elever och deras beräknade "tyngd" genom nyanländresurs. Detta sker som bekant genom två olika och separata modeller. Det gör att det är svårt att bedöma träffsäkerheten utifrån kunskapsläget kring hur elevers migrationsbakgrund och andra faktorer tillsammans påverkar en elevs förutsättningar att klara skolan.

Skolverkets senaste analys från 2018 om vad som förklarar elevresultaten visar att utlandsfödda elever under senare år fått svårare förutsättningar att nå goda skolresultat. Detta beror på att invandringsåldern stigit och att föräldrarnas socioekonomiska status, definierat som föräldrarnas utbildningsnivå och grad av bidragstagande, har förändrats till det sämre.³⁵ Betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå har som jämförelse inte ökad över tid för elever födda i Sverige. IFAU kommer i sin studie fram till liknande resultat. För elever födda i Sverige förklarar familjen ungefär lika mycket av skillnaderna i resultat idag som för 20 år sedan. Familjebakgrundens betydelse har dock ökat om man ser till elevpopulationen som helhet. Ökningen, mätt genom syskonkorrelationer, beror enligt IFAU på en ökad andel elever födda utanför Sverige, och att en större andel av dessa elever invandrat efter skolstart. Skillnaderna i förutsättningar inom gruppen utrikesfödda elever har därmed blivit större, vilket enligt IFAU kan bidra till att familjebakgrunden får större genomslag för skolresultaten.³⁶

En fråga som uppstår utifrån detta nationella mönster är hur träffsäkert de strukturella ersättningarna sammantaget riktar resurser. I en beräkningsmodell där både föräldrarnas

³⁴ En grundförutsättning för indelningen som SCB gör är att alla grupper ska ha en signifikant inverkan på modellen. I vissa kommuner kommer en viss gruppering inte vara relevant och i andra inte.

³⁵ Skolverket (2018).

³⁶ Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019).

utbildningsnivå och en nyanländvariabel är inkluderade beräknas respektive skolas antal elever som inte klarar målen utifrån båda dessa variabler. Det går även att på ett relativt enkelt sätt få ett sammantaget mått på den valda variabelernas sammantagna förklaringsgrad. Nacka kommuns strukturtillägg har enligt SCB:s sätt att mäta en förklaringsgrad på 50 procent.³⁷ Malmö stads kommunmodell har en förklaringsgrad på 82 procent, Göteborgs stad 85 procent och Sundbybergs stad 79,1.³⁸ Det går dock inte att jämföra rakt av då dessa kommuner inkluderar en invandringsvariabel i sina modeller och Nacka gör denna beräkning separat enligt en egen modell. Det är komplicerat att väga samman de två olika beräkningsmodellernas (strukturtillägg och nyanländresurs) sammanlagda träffsäkerhet.

Det är till exempel svårt att bedöma hur träffsäker modellen blir givet olika kombinationer av elevförutsättningar. Exempelvis hur väl de två modellerna (strukturtillägg och nyanländresurs) sammantaget träffsäkert kan hantera nyinvandrade elever som t.ex. är födda i ett land med lågt HDI men har högutbildade föräldrar med höga inkomster. Men även hur väl de två olika modellerna sammantaget kan hantera det som Skolverket och IFAU finner i sina studier, nämligen att betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå har ökat över tid för utlandsfödda elever men inte för svenskfödda elever. Som tidigare nämnt har Stockholms stad en särlösning för de skolor där resursfördelningsmodellen som helhet inte träffsäkert riktar resurser dit de bäst behövs.

En annan fråga som uppstår är vilken princip som ska gälla för fördelningen av resurser mellan strukturtillägget respektive nyanländresursen. När dessa två variabler (föräldrarnas utbildningsnivå och nyinvandring) ingår i samma modell som beräknas utifrån SCB:s standard riksmodell sker en automatisk justering av resursfördelningen utifrån hur variabelernas betydelse för skolresultaten förändras. Variablernas "tyngd" beräknas med andra ord utifrån samma princip, det vill säga baserat på det underliggande antagandet att de elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram eller har icke-godkänt i minst två ämnen antas vara de elever som har större behov av stöd och stimulans.³⁹ När nyanländresurs infördes, och medel omfördelades från strukturtillägget (som tidigare inkluderade faktorn utländsk bakgrund) uppfattar Vilna/Strategirådet inte att omfördelningen baserades på de förklarande variabelernas relativa betydelse. Det vill säga betydelsen av föräldrarnas utbildningsbakgrund respektive att vara nyanländ för att uppnå behörighet eller få godkända betyg.

Det skulle behöva göras en statistisk analys av båda dessa variabelers betydelse för elevernas resultat för att kunna bedöma hur träffsäker fördelningen av resurser mellan ersättningstyperna är. Det har inte varit möjligt inom ramen för Vilnas/Strategirådets uppdrag. En principiell svaghet i nuvarande fördelning är ändå att det inte är tydligt eller transparent på vilka grunder fördelningen mellan de strukturella ersättningstyperna görs.

4.3.5 Bristande aktualitet i beräkningen av nyanländresurs

Det är utifrån två dimensioner vi menar att beräkningen av nyanländresurs inte är helt aktuell givet rådande kunskapsläge:

³⁷ Utifrån parvisa jämförelser beräknas hur ofta som modellen lyckas prediktera vilken person som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan. Parvisa jämförelser görs mellan elever som uppnår behörighet till gymnasieskolan och elever som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan.

³⁸ Träffsäkerhetsmättet är från deras modell 2017. Sundbybergs stad har en intressant modell utifrån att de har en variabel som liknar nyanländresursen, nämligen HDI på ursprungsland om eleven är nyligen invandrad och sedan hur länge eleven invandrat. Därutöver har de variabelerna föräldrarnas utbildningsnivå, ekonomiskt bistånd, om eleven bor med båda vårdnadshavarna eller inte samt kön.

³⁹ Det finns kommuner som använder sig av andra variabler för att beskriva elevernas resultat. Detta är de två variabler som Nacka kommun använder och som ingår i SCB:s standard riksmodell. Göteborgs stad använde 2018 exempelvis endast variabeln om eleven uppnått behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram eller inte. Oavsett vilken eller vilka variabler man använder för att beskriva elevernas resultat så beräknas respektive variabels betydelse utifrån samma beroende variabel.

- hur länge invandrade elever har förhöjd risk att inte nå målen,
- i vilken grad faktorerna för beräkning av nyanländresursen speglar den förhöjda risken i de olika grupperna att inte nå målen.

Vad gäller hur länge invandrade elever har förhöjd risk att inte nå målen tar nyanländresurs i nuläget hänsyn till nyanlända elevers sämre förutsättningar att bli behöriga till gymnasieskolan och få godkända betyg upp till fyra år efter invandring. Det finns underlag som talar för att även elever som invandrat upp till sex år efter invandring har förhöjd risk att inte klara målen. Variabeln ”nyligen invandrad” som ingår i SCB:s standard riksmo­dell tar hänsyn till invandring upp till 6 år mot bakgrund av att det i modellen visar sig att de har en förhöjd risk att inte klara målen. Även den tidigare översynen av resursfördelningsmodellen föreslog att hänsyn skulle tas till nyinvandring upp till sex år efter att eleven invandrat.⁴⁰

Vad gäller i vilken grad faktorerna för beräkning av nyanländresursen speglar den förhöjda risken att inte nå målen i de olika grupperingarna som används, uppfattar Vilna/Strategirådet att det inte finns en tydlig princip för att bestämma faktorernas storlek eller rutin för att se över faktorernas tyngd givet att betydelsen kan förändras över tid. Som vi beskrivit tidigare i rapporten har utlandsfödda elever och deras föräldrar som invandrar idag sämre förutsättningar jämfört med tidigare årskullar.⁴¹

Den övergripande principen som har väglett beslutet om storleken på faktorerna uppfattar Vilna/Strategirådet är att nyanlända elever i högstadiet ska ha den högsta faktorn och därefter ska faktorn sjunka ju längre tid eleven varit i Sverige. Bestämningen av faktorernas specifika storlek uppfattar vi dock inte följer någon tydlig princip, eller t.ex. utgår från en statistisk beräkning av den förhöjda risken att inte nå målen i de olika grupperna i modellen. Vi uppfattar inte heller att faktorerna systematiskt uppdateras utifrån eventuella riskförändringar. Därtill kan nämnas att Skolverkets studie från 2018 visar att de utlandsfödda elevernas genomsnittliga invandringsålder har ökat. Elever som kommer senare har svårare förutsättningar att nå målen i slutet av grundskolan. Därtill kommer eleverna i ökad utsträckning från länder med sämre utbildningssystem. Nyanländresursen tar i nuläget inte direkt hänsyn till hur nära inpå grundskolans slut som eleven invandrat, utan indirekt genom att checkbeloppet, som faktorn multipliceras med, är högre för högstadieelever, lägre för mellanstadiet och lägst för lågstadiet. Det innebär dock att nyanländresursen inte har hänsyn till skillnaderna i förutsättningar att nå målen om eleven anlänt i exempelvis årskurs 4 eller 6, eller årskurs 7 eller 9.⁴²

Detta föranleder dock en diskussion om vad som avses med att rikta resurser dit de bäst behövs, och i vilken utsträckning det endast ska bedömas utifrån elevernas förhöjda risk att inte nå målen, eller om det även ska vägas in hur resurskrävande det är för skolorna att kompensera för olika riskfaktorer. Exempelvis har en elev som kommer till Sverige årskurs 8 högre risk att inte nå målen i årskurs 9 än en elev som kommer till Sverige i årskurs 5, allt annat lika. Däremot kan insatserna till, eller organiseringen av undervisningen kring, dessa elever vara lika resurskrävande för skolorna att anordna. Exempelvis kan det vara lika resurskrävande att anordna studiehandledning på modersmålet eller förberedelseklass för elever i årskurs 5 som årskurs 8.

4.3.6 Även språkförstärkningspengen baseras på icke aktuella data

Vad gäller beräkningarna som ligger till grund för språkförstärkningspengen används ett liknande angreppssätt som för grundskolans strukturbelopp. Det vill säga med hjälp av data över tidigare

⁴⁰ And­rén, B och Skjönberg, B (2013).

⁴¹ Skolverket (2018). s. 34.

⁴² Hänsyn till ålder tas även i den mening att elever som är aktuella för nyanländresurs är de som kommit till Sverige och påbörjat sin utbildning senare än höstterminens start det år eleven fyller sju år.

elevers resultat och deras förutsättningar beräknas hur många barn som går i förskolan nu som riskerar att inte nå målen.

Den stora svagheten i beräkningarna är framför allt att den modell som används för att beräkna hur stor andel barn som riskerar att inte nå målen baserar sig på relativt gamla data. För motsvarande beräkning i grundskolan används som jämförelse används uppgifter för elever som gått ut årskurs 9 de senaste fem åren. För beräkningen av språkförstärkningen används också ett genomsnitt över fem läsår men inte de fem senaste utan läsåren 07/08 – 11/12. I den mån betydelsen av de påverkansvariabler som används, i det här fallet elevens och föräldrarnas migrationsbakgrund, har förändrats sedan dess tar modellen alltså inte hänsyn till det.

Det är också värt att notera att den beroende variabel som används för beräkningen är en annan än de som används för att beräkna den förhöjda risken för elever i grundskolan. För förskolan används som beroende variabel om eleven inte uppnått målen i samtliga ämnen, medan i grundskolan används variablerna icke behörig till gymnasieskolans yrkesprogram samt icke-godkänt i minst två ämnen.

Det behöver inte per automatik vara ett problem att olika beräkningssätt används för förskolan respektive grundskolan så länge det finns ett tydligt resonemang bakom och som ligger i linje med målen med kommunens resursfördelningssystem, bland annat målet att rikta resurser dit de bäst behövs. Med nuvarande beräkning av språkförstärkningen så riktas resurser till elever utifrån deras risk att inte nå målen i årskurs 9 (på grund av deras migrationsbakgrund), inte t.ex. utifrån risken att inte utvecklas utifrån förskolans läroplan. Dagens modell är med andra ord inte utformad för att

Vilna/Strategirådet har dock inte uppfattat att det finns ett uttalat resonemang bakom att man använder olika beroende variabler. För förskolan, utifrån nuvarande sätt att beräkna språkförstärkningspengen, är antagandet att det är de barn som senare i livet har förhöjd risk att inte uppnå målen i samtliga ämnen som utgör den grupp som anses ha störst behov av stöd och stimulans. För grundskolan är antagandet att det är en större grupp, nämligen de elever som har förhöjd risk att inte bli behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram eller som har icke godkänt i minst två ämnen, som utgör gruppen som har störst behov av stöd och stimulans.⁴³ Vilka beroende variabler man använder får i praktiken konsekvenser för hur många elever som ersättningen ska fördelas på. Hade förskolan t.ex. använt samma beroende variabler som används för grundskolan hade exempelvis fler barn beräknats inte nå målen och därmed renderat språkförstärkningspeng.

4.4 Likvärdighetsgarantin är inte helt begriplig för alla

Nackas mål är att likvärdighetsgarantin ska uppfattas som relevant, rättvis och begriplig. Att de verksamheter som utgör målgrupper för ersättningarna uppfattar dem som relevanta är viktigt för legitimiteten i ersättningsystemet. Det är känt att kommuners resursfördelningssystem kan vara komplexa och svåröverblickbara för huvudmän och rektorer. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på hur strukturersättningarna tilläggsbelopp, språkförstärkningspeng och nyanländresurs lever upp till målet att vara begripliga för huvudmännen och rektorerna i Nacka. I nästa kapitel återkommer vi till begripligheten i de individuella ersättningarna.

Vilna/Strategirådet kan övergripande konstatera att strukturersättningarna enbart i viss mån uppfattas som begripliga för huvudmännen och rektorerna i Nacka kommun. Det finns alltså utrymme för att förbättra begripligheten i dessa delar av likvärdighetsgarantin.

⁴³ Därtill beräknas den förhöjda risken att inte nå dessa olika önskade resultat på olika elevförutsättningar, vilket vi redan nämnt i avsnitt 3.3.3. I förskolan används som bekant elevens och föräldrarnas migrationsbakgrund för att beräkna hur många barn som senare inte kommer att uppnå önskat resultat och därmed ska föranleda mer resurser. I grundskolan används istället föräldrarnas utbildningsnivå och nyinvandring för att identifiera elever som senare inte kommer att nå önskat resultat.

Störst utmaningar vad gäller begriplighet har språkförstärkningspengen. Det är en större andel av huvudmännen och rektorerna som anger att de *inte* känner till hur språkförstärkningspengen räknas ut än vad det är som säger att de vet det: Bland huvudmän och rektorer med ansvar för pedagogisk omsorg eller förskola är det cirka 4 av 10 som angett i enkäten att de ganska dåligt eller mycket dåligt känner till hur språkförstärkningspengen beräknas, medan omkring 3 av 10 anger att de mycket väl eller ganska väl känner till det. Däremot tycker inte rektorerna och huvudmännen att det är svårt att förstå hur språkförstärkningspengen räknas ut. Flertalet av huvudmännen och rektorerna med ansvar för pedagogisk omsorg eller förskola anger att det är mycket lätt, ganska lätt eller varken lätt eller svårt att förstå hur språkförstärkningspengen räknas ut. De flesta anger dock att de inte vet om det är lätt eller svårt. De svarande menar alltså att de inte känner till så bra hur språkförstärkningspengen beräknas, men de anser samtidigt att inte är svårt att förstå hur den räknas ut.

När det gäller strukturtillägget finns det också oklarheter bland huvudmännen och rektorer. De flesta tycks känna till vilka variabler strukturtillägget beräknas på. I enkäten anger huvudmännen och rektorerna med ansvar för grundskola att det nära 7 av 10 som anger att de mycket väl eller ganska väl känner till det. Däremot är det är en förhållandevis stor andel som anger att det är svårt att förstå hur strukturtillägget räknas ut. Knappt 4 av 10 av huvudmännen och rektorerna med ansvar för grundskola har angett i enkäten att det är ganska svårt eller mycket svårt att förstå det.

Mest begriplig förefaller nyanländresursen vara. Närmare 7 av 10 huvudmän och rektorer inom grundskolan anger att de mycket väl eller ganska väl känner till vilka variabler nyanländresursen beräknas på. Vidare anger omkring hälften att det är mycket lätt eller ganska lätt att förstå hur nyanländresursen räknas ut.

5. Handläggningsprocessen kring skolskjuts och individresurs

Målen med Nackas resursfördelningssystem ger inte bara vägledning för hur den strukturella ersättningen bör utformas och beräknas. Målen tar även sikte på vad handläggnings- och beslutsprocessen kring de individbaserade ersättningarna ska kännetecknas av och bidra till:

- Fördelningen av resurser ska baseras på rättssäkra bedömningar av åtgärder/behov.
- Hanteringen ska vara effektiv såväl för förskolor och skolor som för utbildningsenheten.
- Systemet ska upplevas som relevant, rättvist och begripligt.

I relation till dessa mål har det ingått i översynen av likvärdighetsgarantin att se över om hantering och bedömningen av individresurs och skolskjuts bör utvecklas. Först i kapitlet behandlas skolskjuts och därefter individresurs.

5.1 Skolskjuts för elever med funktionsnedsättning

I 10 kap. 32 § skollagen, där hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts regleras, framgår det att *”elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.”* Det framgår också att rätten inte gäller elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem, eller som går i en annan kommuns grundskola. Kommunen ska dock även anordna skolskjuts i dessa fall om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Dessa förutsättningar gäller även för elever som valt att gå i en fristående grundskola inom kommunen (40 §). Motsvarande bestämmelser gäller för grundsärskolan.

Även om kommunen enligt skollagen inte behöver anordna skolskjuts för exempelvis elever som valt att gå vid fristående skolenhet utanför kommunen, finns det inget juridiskt hinder från att göra det så länge som den så kallade likställighetsprincipen tillämpas. Likställighetsprincipen innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.⁴⁴

Vilna/Strategirådet uppfattar sammanfattningsvis att hanteringen och bedömningen av skolskjuts i allt väsentligt tycks fungera väl utifrån de mål som går att bedöma. Bedömningar görs i enlighet med gällande bestämmelser och Vilna/Strategirådet ser utifrån målen med resursfördelningssystemet, framför allt att alla elever ska ha möjlighet till maximal utveckling, positivt på att ansökningar tas emot och individuella bedömningar görs i ärenden där kommunen enligt lag inte behöver bevilja skolskjuts.

De risker vi ser har med organiseringen att göra och att likvärdigheten i besluten är relativt starkt knutna till resurshandläggarens erfarenheter snarare än att den utgår från dokumenterade principer för tillämpningen av bestämmelserna kring skolskjuts samt vilka ramar som finns för bedömningarna.

⁴⁴ 2 kap. 2 § kommunallagen (1990:900).

5.1.1 Hur processen och beslut kring skolskjuts är utformade idag

I Nacka kommun är det bara skolskjuts med anledning av elevens funktionsnedsättning som handläggs av Utbildningsenheten. Andra beslut om skolskjuts, t.ex. SL-kort för elever som har lång färdväg till skolan, är delegerat till rektorsnivån.

Ansökan om skolskjuts görs av vårdnadshavarna. I nuläget görs detta genom en blankett som vårdnadshavare får kontakta Kundserviceenheten för att få skickad till sig. Vårdnadshavare för elever som kommer att mottas i grundsärskolan får blankett i samband med mottagandeprocessen. Från och med augusti 2020 ska det bli möjligt att istället göra ansökan via kommunens hemsida. Samtidigt kommer Kundserviceenheten att ta över all hantering, däribland avvikelshantering och generell information, från resurshandläggarna förutom just beslutsfattandet.

Vad gäller organiseringen handläggs skolskjutsärenden av två handläggare. Handläggarna har huvudansvar för olika skolformer. Den ena handläggaren ansvarar för handläggningen av skolskjutsärenden som rör grundskola och den andra handläggaren ansvarar för skolskjutsärenden som rör förskola/pedagogisk omsorg samt grundsärskola och gymnasiesärskola.

Vid ansökan om skolskjuts för elev i grundskolan ska intyg bifogas som styrker ansökan. Intyg krävs inte vid ansökan om skolskjuts för elev mottagen i grundsärskolan av det skäl att frågan om skolskjuts hanteras i samband med utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan. I den processen har den typ av intyg som krävs för skolskjuts redan samlats in. Förutom intyg som styrker ansökan ska vårdnadshavarna beskriva elevens behov och skäl för ansökan, samt vilka resor som ansökan avser. Vid ansökan om skolskjuts för elever mottagna i grundsärskolan är frågan om vilka resor som ansökan avser utbytt mot en fråga om det finns behov av specialtransport och i så fall vilken.

Resurshandläggarna gör individuella bedömningar i varje ärende utifrån det underlag som bifogas. Nacka kommun bedömer även ärenden som rör omständigheter där kommunen inte har skyldighet att erbjuda skolskjuts, och säger alltså inte principiellt nej på förhand. Likställighetsprincipen ska dock gälla. Resurshandläggarna kan vid intervjuerna ge ett flertal exempel på när skolskjuts kan beviljas trots att kommunen inte har skyldighet att erbjuda det, såsom när elever väljer att gå i en skola utanför kommunen. Omständigheter som vägs in är insatser som genomförts på den tidigare hemskolan och nya skolan samt skolnärvaron. Det kan exempelvis handla om ärenden där en elev sökt sig till en så kallad resursskola utanför kommunen, och där huvudman och skola inom kommunen kan beskriva att man har prövat allt man kan utan att elevens skolsituation förbättrats. Det kan även handla om att socialtjänsten beviljar, eller anvisar, en elev till en skola med behandling. För elever mottagna i grund- och gymnasiesärskolan kan det handla om skolor med särskilda inriktningar eller profiler som inte finns i Nacka kommun. Motiveringen till att kommunen är mer generös än vad lagstiftningen stipulerar vad gäller skolskjuts för grund- och gymnasiesärskolan är oftast att skolan eleven söker skolskjuts till erbjuder en annan profil än vad som finns i Nacka. För elever i gymnasiesärskolan framhålls att det är viktigt att de får sitt önskade val inför framtiden för att öka chansen att de fullgör utbildningen.

Beslut om skolskjuts för elever i grundskolan fattas för ett läsår i taget, därefter får vårdnadshavare lämna in en ny ansökan. Beslutet kan dock omprövas tidigare om omständigheterna förändras. Beslut om skolskjuts för elever mottagna i grundsärskolan gäller tills vårdnadshavare anmäler att behov inte längre finns. Handläggningstiden är enligt kommunens egna uppgifter cirka tre veckor.

Resurshandläggarna har som utgångspunkt att beslut om skolskjuts alltid ska motiveras. Beslutsmotiveringen ska redovisa de skäl som varit avgörande för beslutet och ska innehålla tillräckligt med information för att vårdnadshavaren och/eller eleven ska kunna bedöma varför kommunen kommit fram till sitt beslut. Vid avslag ska det framgå att prövningen omfattat alla grunder för skolskjuts som bestämmelserna innefattar.

Efter att beslut om skolskjuts är fattat skickas beslut via vanlig post till vårdnadshavare och via e-post till skolan i fråga. Kommunen meddelar även den upphandlade leverantören vilka elever som beviljats skolskjuts.

5.1.2 Handlägningsprocess och beslut kring skolskjuts tycks upplevas som relevanta, rättvisa och begripliga

Vilna/Strategirådet bedömer att handlägningsprocessen och besluten kring skolskjuts tycks upplevas vara relevanta, rättvisa och begripliga. I översynen av likvärdighetsgarantin har fokus emellertid inte varit att undersöka vårdnadshavares eller elevers uppfattning. Vi kan därför inte uttala oss om i vilken mån vårdnadshavare och elever upplever hanteringen och beslut om skolskjuts relevant, rättvis och begriplig.

Samtidigt kan antalet frågor till handläggarna och antalet överklaganden ses som en indikator på hur hantering och beslut uppfattas. Vilna/Strategirådet uppfattar utifrån intervjuer med resurshandläggarna att de inte får mycket frågor om skolskjuts. Det är därtill få vårdnadshavare som överklagar fattade beslut. Ingen har överklagat beslut gällande skolskjuts för elever i grundskola och gymnasieskola de tre senaste läsåren. För grundskolan har totalt 5–6 beslut överklagats totalt under de tre senare läsåren, där förvaltningsrätten i samtliga fall instämt med kommunen.

Vilna/Strategirådet har tagit del av tre anonymiserade exempel på beslut om skolskjuts för att få en förståelse för hur de är utformade utifrån ett mottagarperspektiv. Det exempel på ansökan om skolskjuts som avslagits är enligt Vilna/Strategirådet tydligt motiverat genom att bedömningen av alla grunder för skolskjuts redovisas var för sig. Vid en jämförelse av de exempel på beslut om beviljad skolskjuts som vi tagit del av, ett rörande grundskola och ett rörande grundskola, framgår att beslutet om beviljad skolskjuts rörande grundskola innehåller mer information om vad beslutet innebär än beslutet som rör förskola. Exempelvis framgår för hur länge beslutet gäller⁴⁵, vilka resor beslutet gäller och villkor i övrigt (såsom att det kan vara flera elever som åker i samma bil och att det är skolan som beställer skolskjutsen).

Motsvarande framgår inte i beslutet som rör grundskola. Att det inte framgår kan bero på att denna information förmedlats på annat vis i samband med mottagandet i grundskolan. Även om processen för och omständigheterna kring ansökningar inom grundskola respektive grundskola ser något olika ut, vilket redovisats tidigare, finns ändå anledning att reflektera över om enhetligheten i vilken typ av information som ska framgå av själva besluten bör vara större.

5.1.3 Effektiviteten kommer att öka

Vilna/Strategirådet bedömer att de förändringar av handlägningsprocessen och besluten kring skolskjuts som nu införs kommer att öka effektiviteten i handläggningen av skolskjuts för såväl förskolor och skolor som för Utbildningsenheten. Som redan nämnts är skolorna inte inblandade i ansökan och beslut. Skolorna får meddelande om beviljad skolskjuts via e-postmeddelande. När ansökan nu går över till webbformat kommer handläggningen att effektiviseras för resurshandläggare och torde också förenklas för vårdnadshavare. Den tidigare ordningen då ansökningsblanketten endast fanns att tillgå genom att man kontaktar kommunen var inte optimal.

⁴⁵ Det framgår dock inte i själva beslutet att beslutet kan omprövas om det sker förändringar av de omständigheter som legat till grund för skolskjutsen.

Vilna/Strategirådet bedömer vidare att det är ett effektivt hanterande för alla parter att ansökan om skolskjuts för elever som mottas i grundsärskola initieras under processen för mottagande. Det ger vårdnadshavare möjlighet att orientera sig i de möjligheter och förutsättningar som finns, inklusive möjlighet att ställa eventuella frågor. Det bör rimligen öka sannolikheten att vårdnadshavare förstår vad som behöver framgå av ansökan och därmed undviker att behöva komplettera ansökan i ett senare skede, vilket är att betrakta som en effektivitetsförlust. Förfarandet minskar sannolikt även antalet fall där vårdnadshavare vars barn uppenbarligen inte har rätt till skolskjuts lämnar in ansökan.

Ansökningar inom grundskolan har ingen motsvarande process där liknande samordningsvinster kan göras. Antalet elever med skolskjuts i grundskolan är få sett till det totala antalet elever i skolformen: 50 elever av cirka 15 000 totalt. Vilna/Strategirådet uppfattar från intervjun med resurshandläggaren ansvarig för grundskolan att just handläggning och beslut är en relativt okomplicerad process. Det är framför allt arbetsuppgifterna kopplade till att administrera beviljad skolskjuts som i nuläget är tidskrävande – det vill säga de delar som kommer att lyftas från resurshandläggarna.

Vilna/Strategirådet uppfattar att det vanligaste missförståndet som uppstår handlar om vad intygen behöver styrka. Resurshandläggaren ansvarig för grundskolan uppger att intyget behöver styrka behovet av skolskjuts på grund av elevens funktionsnedsättning. Intyget måste ge underlag kring vad det är som gör att eleven inte kan ta sig till och från skolan, det vill säga hur funktionsnedsättningen påverkar elevens möjligheter att ta sig till skolan. Ansvaret för att påvisa behovet ligger på den sökande. Det innebär att endast ett intyg om en viss diagnos exempelvis inte ger det underlag som behövs för att bedöma behovet. I dessa fall avslås ansökan och vårdnadshavare får inkomma med en komplettering. I en så effektiv process som möjligt ska informationen vara så tydlig och tillgänglig att vårdnadshavare kan bifoga rätt intyg vid den första ansökan. I detta avseende finns viss förbättringspotential, då en strävan utifrån ett effektivitetsperspektiv inte kan vara annat än att minska antalet kompletteringar.

5.1.4 Fördelningen av skolskjuts baserar sig på rättssäkra bedömningar

Vilna/Strategirådet uppfattar, utifrån det underlag vi har, att fördelningen av skolskjuts baserar sig på rättssäkra bedömningar. Att likställiga beslut fattas är dock relativt starkt knutna till resurshandläggarens erfarenheter och inte dokumentation av hemkommunens linje vad gäller tillämpningen av bestämmelserna kring skolskjuts samt vilka ramar som finns för bedömningarna. Det gör hanteringen sårbar vid t.ex. handläggarnas frånvaro eller personalomsättning.

Vilna/Strategirådet bedömer att det är en styrka att intyg från relevant profession, exempelvis läkare, ska bifogas ansökningar om skolskjuts för elever med funktionsnedsättning. Det vore resurskrävande och svårt för resurshandläggarna att kontrollera riktigheten i det som framkommer i ansökningen på annat sätt. Vilna/Strategirådet uppfattar vidare att resurshandläggarna anstränger sig för att själva jämföra sina beslut med tidigare fattade beslut samt beslut med liknande omständigheter.

En svaghet är att kommunens linje, som är något mer generös än vad lagstiftningen stipulerar, inte finns fastställd i interna riktlinjer och det tycks inte finnas någon dokumentation kring lokal beslutspraxis inom Nacka kommun. Till exempel vad gäller vilka faktorer/omständigheter som beaktas samt vägledning utifrån tidigare beslut kommunen fattat kring skolskjuts. I de dokument Vilna/Strategirådet tagit del av framgår endast att det är möjligt att bevilja skolskjuts även för elever som kommunen inte är skyldig att erbjuda skolskjuts och att likställighetsprincipen då behöver beaktas. Avsaknaden av detta innebär att likställigheten i besluten blir starkt kopplade till resurshandläggarnas erfarenheter, vilket innebär att likställigheten blir sårbar för personalbyten och frånvaro. Samtidigt som det finns styrkor med att ärenden är uppdelade mellan resurshandläggarna

utifrån skolform, blir svagheterna att det skapar sämre förutsättningar för sambedomning och gör att jämförelser inte kan göras rakt av mellan resurshandläggarnas beslut.

Av statistiken över ansökningsgrad och grad av beviljande kan skönjas en viss nedgång i beviljandegrad som sammanfaller med den tidpunkt då det senaste personalbytet skedde. Det är till antalet få ansökningar vilket gör att statistiken måste tolkas försiktigt, men stärker ändå uppfattningen om att det är en svaghet att kommunens linje och beslutspraxis inte finns mer utförligt dokumenterad.

5.2 Individresurs

Som tidigare nämnts ska tilläggsbelopp lämnas till fristående skolor för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. I Nacka betalas motsvarande resurs ut enligt samma principer till kommunala skolenheter och benämns då individriktat stöd. Dessa ersättningar kallas samlat i kommuninterna dokument för "individresurs". I bestämmelser och rättspraxis används begreppet tilläggsbelopp. Därför kommer Vilna/Strategirådet att fortsättningsvis använda begreppet tilläggsbelopp för ersättning till skolor för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, oavsett ägarform.

Vilna/Strategirådet bedömer sammantaget att Nacka kommun handlägger tilläggsbeloppet på ett i huvudsak välfungerande sätt som överensstämmer med målen för resursfördelningssystemet. Men det finns utvecklingsområden. Upplevelsen av handlägningsprocess och beslut som relevant, rättvis och begriplig är dock inte så utbredd bland skolorna som vore önskvärt. På det stora hela råder det en rimlig avvägning mellan en effektiv hantering och rättssäkerhetsaspekter. Vad gäller om fördelningen av resurser baserar sig på rättssäkra bedömningar är vår uppfattning utifrån det underlag vi har tagit del av att bedömningar görs i enlighet med gällande bestämmelser och att resurshandläggarna anstränger sig för att säkerställa likvärdiga bedömningar. Samtidigt ser vi två risker vad gäller rättssäkerheten som har med organiseringen av processen att göra. Att ärendena är uppdelade utifrån skolformer mellan resurshandläggarna har fördelar men innebär samtidigt en sårbarhet som kan påverka rättssäkerheten negativt. Den andra risken i hanteringen är att det inte görs någon kontroll av om uppgifterna i ansökningarna är korrekta.

5.2.1 Kort om hur process och beslut är utformade idag

Det är skolenheterna som ansöker om tilläggsbelopp. Det görs genom att fylla i en enkät på Nacka kommuns hemsida samt bifoga bilagor som styrker ansökan. Ansökningslänkarna är öppna under vissa perioder på året.⁴⁶ Det är dock möjligt för skolorna att kontakta Utbildningsenheten för att göra ansökan under den tid ansökningslänkarna är stängda.

⁴⁶ Grundskolans ansökningsperiod via webben är 3 februari – 23 april. Förskoleklassens ansökningsperiod är 1 april – 15 maj. Ansökan för gymnasieskolan är öppen hela året.

I enkäten ställs olika frågor beroende på om ansökan rör förskola och pedagogisk omsorg eller grundskola, vilket framgår av översikten nedan.

Grundskolan	Förskola och pedagogisk omsorg
<ul style="list-style-type: none">• Hur skolan använt det beviljade tilläggsbeloppet (om fått det tidigare)• Om elevens behov (medicinskt och/eller extraordinärt)• Följdfrågor om det ev. medicinska behovet, såsom egenvårdsplan• Kortfattad beskrivning av elevens behov• Ev. beslut om anpassad studiegång, särskild undervisningsgrupp, (omfattning av) enskild undervisning• Elevens frånvaro• Om planerar extraordinära insatser• Bifogande av underlag: pedagogisk utredning, åtgärdsprogram (två senaste) inkl. utvärdering, IUP eller senaste betyg, ev. handlingsplan inkl. utvärdering• Beskrivning av relevant omständighet som <i>inte</i> framgår av skolans underlag	<ul style="list-style-type: none">• Barnets avdelning• Antal barn• Vilka vuxna som arbetar på avdelningen och i vilken omfattning• Barnets närvarotid• Åtgärd som ansökan avser (flervalsfråga)• Bifogande av utvärdering av redan genomförda insatser, handlingsplan för planerade insatser• Övriga upplysningar

För två år sedan minskade antalet fritextfält till förmån för kryssfält, i syfte att samla in samma typ av kunskap kring alla ansökningar och därmed skapa bättre förutsättningar för att göra en likvärdig bedömning. Informationen i enkäten utgör ett komplement till de dokument som skolan bifogar om elevens stödbehov, skolans åtgärder etc. Det finns inga obligatoriska underlag som ska bifogas ansökan, däremot finns vid ansökan en uppställning över underlag hemkommunen önskar få in. Hemkommunen har tidigare ställt krav på att vissa underlag ska bifogas men valde att ta bort kraven med motiveringen att det är skolenheternas ansvar att styrka behovet av det extra ordinära stödet.

Handläggningen av individresurs är organiserad på samma vis som handläggningen av skolskjuts. Den ena resurshandläggaren ansvarar för handläggningen av ärenden som rör grundskola och gymnasium och den andra resurshandläggaren ansvarar för ärenden som rör förskola/pedagogisk omsorg samt grundsärskola och gymnasiesärskola. En individuell bedömning görs av varje ansökan. Handläggarna undersöker både hur varje individs behov beskrivs och beskrivningen av hur förskolan eller skolan har organiserat sig kring barnet/eleven. Bedömningen vilar på det skriftliga underlag som skolenheterna förmedlar. Observationer görs t.ex. inte som ett obligatoriskt underlag för bedömning.

Ansökningarna som inkommer gällande grundskoleelever vid de stora ansökningsomgångarna sambedöms, där resurshandläggaren för grundskola tar stöd av en kollega. Motsvarande moment med sambedömning finns inte i bedömning av ärenden som rör förskola/pedagogisk omsorg och grundsärskola. Besluten fattas läsårsvis. Efter vårens ansökningsomgång för skolenheterna beslut som börjar gälla från och med juli för att ge möjlighet att organisera stödet inför skolstart. Fristående

skolenheter kan överklaga beslut om tilläggsbelopp inom tre veckor från det att beslutet har delgivits skolan. Motsvarande möjlighet finns inte för kommunala skolenheter.

5.2.2 Handläggningsprocess och beslut om individresurs upplevs inte som relevant, rättvis och begriplig av alla

Nacka kommuns mål är att resursfördelningssystemet ska relevant, rättvis och begriplig av huvudmän och rektorer. Trots att många inte har besvarat enkäten anser vi att underlaget kan indikera om det utifrån rektorernas upplevelse finns anledning att utveckla handläggningsprocess och beslut. Är ett flertal av de svarande missnöjda i något avseende är det anledning nog att reflektera över om hanteringen kan utvecklas då det aktuella målet med resursfördelningssystemet inte kan tolkas som annat än att det ska finnas en utbredd acceptans och förståelse för handläggningsprocessen och besluten. Det huvudsakliga mönstret i enkäten indikerar att upplevelsen av hantering och beslut om tilläggsbelopp inte fullt ligger i linje med den målsättningen. Samtidigt som många svarande är nöjda⁴⁷ har ett inte obetydligt antal svarande en negativ upplevelse av hantering och process vad gäller tydlighet och rättvisa. Enkätresultaten, samt samtal med resurshandläggare och statistik kring antal överklaganden, indikerar att det finns ett mer utbrett missnöje inom grundskolan än inom förskolan. Det är inte tydligt utifrån enkätresultaten vad det beror på. En delförklaring kan vara att beviljandegraden är lägre inom grundskolan.⁴⁸

Av de 52 svarande rektorerna för förskola är det mellan 15–23 av dessa som antingen inte har sökt individresurs eller som angett "vet ej" på frågorna. Notera att medan diagrammen ger en översikt över alla svar, fokuserar vi i analysen på de som har en uppfattning.

Vad gäller om *informationen är tydlig*, det vill säga om den gör det möjligt att förutse hur kommunen tillämpar bestämmelserna om tilläggsbelopp, indikerar enkäten att den inte fullt ut upplevs som begriplig. Hur svaren fördelar sig mellan förskola och grundskola framgår av diagrammet nedan. Notera att vissa rektorer som svarat är ansvariga för både grundskola och förskola, och att dessa svar räknas in i både förskolesvaren och grundskolesvaren men räknas inte dubbelt i totalredovisningen.

⁴⁷ Två rektorer för förskola gör exempelvis en jämförelse med sina erfarenheter av andra kommuners hantering och båda rektorerna uppger att Nacka har en mycket bra handläggning som är träffsäker och effektiv.

⁴⁸ Läsåret 19/20 var beviljandegraden inom förskolan 97,4 procent och motsvarande siffra inom grundskolan 71,4 procent.

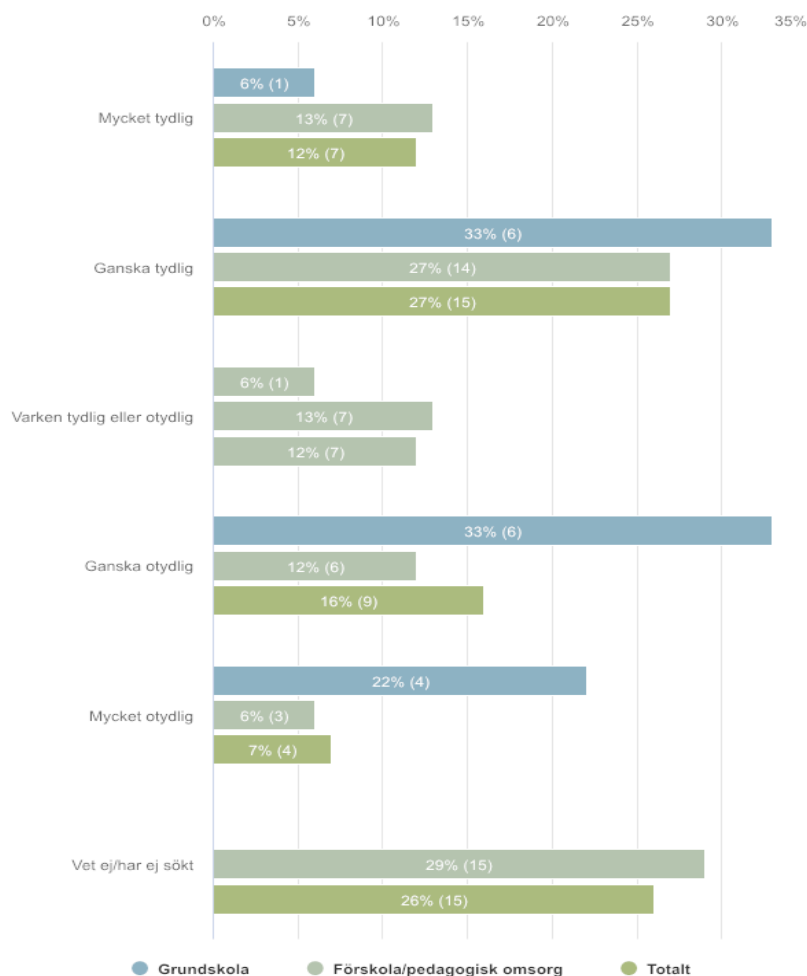


Diagram 1 Upplever du att Nacka kommuns information kring handläggning och beslut om individresurs (tilläggsbelopp) är tydlig eller otydlig? Antal inom parentes.

Totalt antal svarande = 57. Svar från grundskola = 18. Svar från förskola/pedagogisk omsorg = 52.

Av de förskolor som har sökt upplever nära 6 av 10 att informationen är ganska eller mycket tydlig. 2,5 av 10 upplever att informationen är ganska eller mycket otydlig. Övriga anser att informationen varken är tydlig eller otydlig. Bland svarande grundskolerektorer som har sökt upplever färre att informationen är tydlig; nära 4 av 10 uppger att informationen är ganska eller mycket tydlig. Drygt 5 av 10 upplever att informationen är ganska eller mycket otydlig.

Av kommentarerna i enkätundersökningen framkommer vidare någon synpunkt som indikerar en lösning som enligt nuvarande lagstiftning inte är möjliga. Exempelvis:

Förut talade man om att "ettor" skulle få individresurs, dvs. det fanns kriterier för vilka skolorna skulle ansöka för, det skulle även vara ett belopp som betalades ut. Detta har man frångått och det betalas ut olika belopp, beslut motiveras inte, det finns inte tydliga kriterier. Det känns lite godtyckligt.

Som tidigare beskrivits måste individuella bedömningar göras både vad gäller om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd och vilket belopp som ska betalas ut. Av förarbetena till bestämmelserna om tilläggsbelopp framgår att kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Detta medför att en ordning med t.ex. nivåindelade schabloner inte torde ligga i linje med lagstiftarens intentioner. Även i intervjuer med resurshandläggare framkommer att det

bland rektorer förekommer önskemål som enligt Vilna/Strategirådet inte ligger i linje med hur en kommun kan hantera tilläggsbelopp, såsom att kommunen bör kommunicera nivåer och schabloner. Detta, förutom enkätsvaren i sig, indikerar ett behov av att öka kunskapen om vilka bestämmelser hanteringen av tilläggsbelopp behöver förhålla sig till. Vad gäller om informationen är tydlig framkommer det även i undersökningens öppna svar att flera rektorer efterfrågar mer transparens och dialog kring hur bedömningarna görs, exempelvis kring vad som utgör extra ordinärt stödbehov och vilka bedömningskriterier som används.

Detta ligger i linje med den bild Vilna/Strategirådet fått från intervjuerna med resurshandläggarna, nämligen att det är svårt för rektorerna att skilja på vad som är särskilt stöd som ska rymmas inom checkbeloppet och vad som är extraordinärt. Vilna/Strategirådet har förstått att Utbildningsenheten för drygt två år sedan höll ett möte med rektorer kring tilläggsbelopp, och att det blev en livlig diskussion. Även om det är två år sedan finns det inget tydligt belägg i vårt underlag som talar för att oklarheterna har skingrats helt sedan dess.

Utifrån enkätresultaten, som indikerar att skolorna behöver ökad förståelse för hur bestämmelserna tillämpas, uppfattar Vilna/Strategirådet att ett dilemma kan uppstå för skolorna som bidrar till en frustration över processen. Exempelvis i fall där de bedömer att de egna resurserna inte räcker till för t.ex. en resursassistent. Skolorna vill därför gärna veta om de kan få resurser från hemkommunen för en sådan insats innan de fattar beslut om den i ett åtgärdsprogram. Är beslut om åtgärden fattat får den inte dras in med hänvisning till resursbrist. Elever ska få det stöd de har konstaterats behöva. Det är dock inte möjligt att få beslut om tilläggsbelopp för att finansiera ett omfattande stödbehov som inte är konstaterat.

I enkäten har även ställts en fråga om *besluten är tydligt motiverade* så att det går att förstå varför besluten faller ut som de gör. Även här finns det skillnader mellan de svarande i förskola/pedagogisk omsorg respektive grundskola. 5 av 10 rektorer för förskola/pedagogisk omsorg som har en uppfattning uppger att motiveringarna är mycket eller ganska tydligt motiverade, medan drygt 2 av 10 rektorer för grundskola är av samma uppfattning. 2 av 10 rektorer för förskola/pedagogisk omsorg som har en uppfattning uppger att besluten är ganska eller mycket otydligt motiverade, vilket kan jämföras med mer än 6 av 10 rektorer för grundskola.

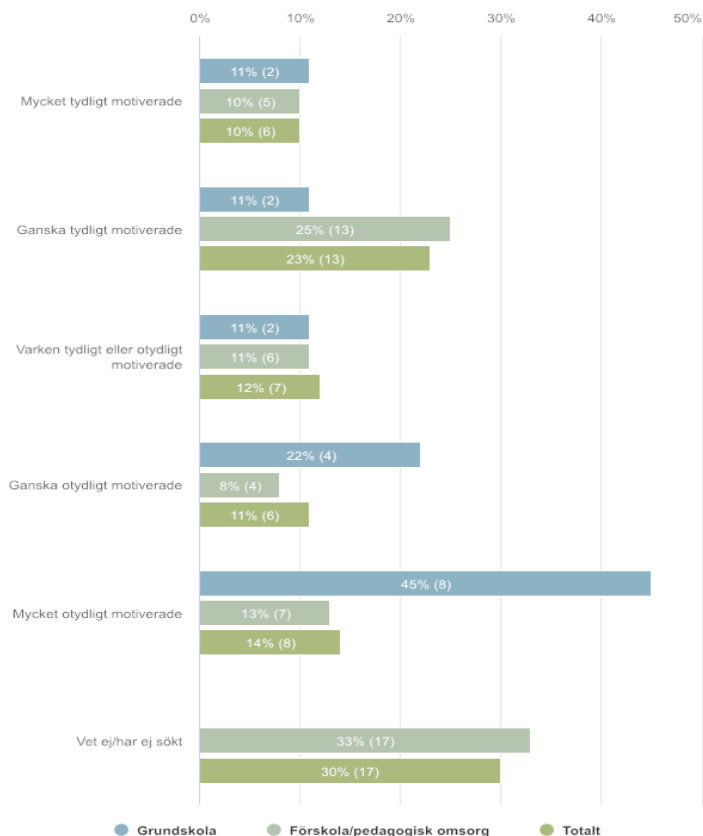


Diagram 2 Är Nacka kommuns beslut om individresurs (tilläggsbelopp) tydligt motiverade så att det går att förstå varför besluten faller ut som de gör? Antal inom parentes.

Totalt antal svarande = 57. Svar från grundskola = 18. Svar från förskola/pedagogisk omsorg = 52.

Av rektorer som lämnat kommentarer i undersökningen framkommer, inte förvånande sett till svaren på frågan ovan, att några skulle vilja se att besluten motiverades tydligare.

De svarande har även fått ange i vilken utsträckning de uppfattar att Nacka kommun *fattar korrekta beslut*, det vill säga fattar beslut i enlighet med bestämmelserna. Mer än 5 av 10 rektorer för grundskolan som besvarat undersökningen upplever att korrekta beslut fattas i ganska eller mycket liten utsträckning. Knappt 3 av 10 uppger att det sker i varken stor eller liten utsträckning. Mönstret att rektorer för förskolan/pedagogisk omsorg har en mer positiv bild av beslutsfattandet går igen även här. Närmare 2 av 10 uppger att korrekta beslut fattas i ganska eller mycket liten utsträckning. Det kan vara värt att återigen påminna om att antalet svarande för framför allt grundskolan i absoluta tal är få, vilket gör att enskilda svar påverkar procentandelarna ansevärt.

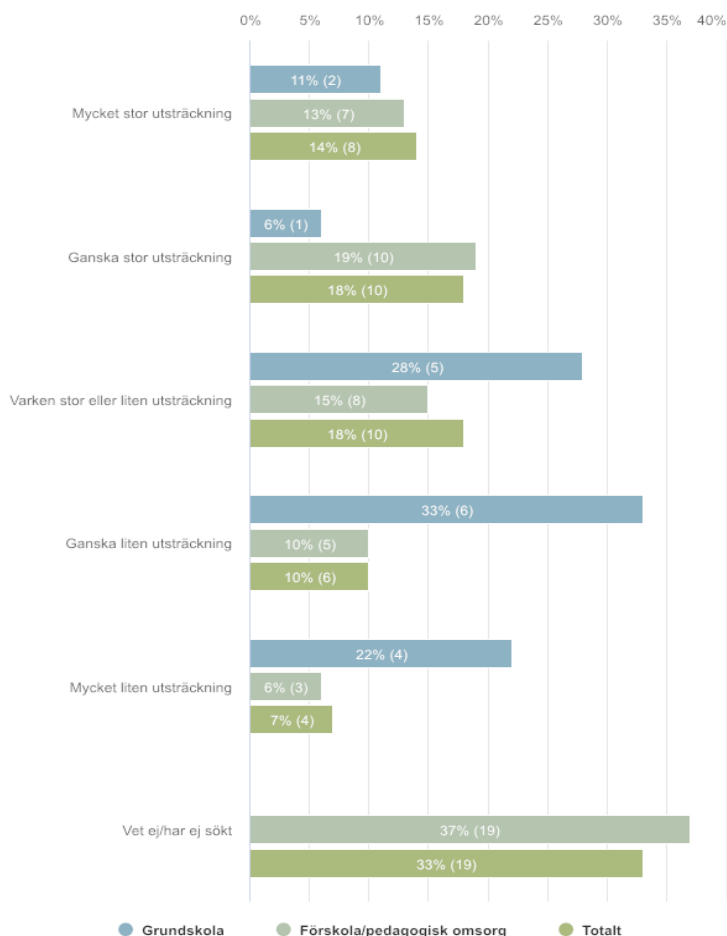


Diagram 3 I vilken utsträckning uppfattar du att Nacka kommun fattar korrekta beslut om individresurs (tilläggsbelopp)?

Totalt antal svarande = 57. Svar från grundskola = 18. Svar från förskola/pedagogisk omsorg = 52.

Det bör i sammanhanget nämnas att beviljandegraden för tilläggsbeloppet är högre inom förskolan än inom grundskolan. De tre senaste läsåren har beviljandegraden inom förskolan legat på mellan 96–99 procent medan motsvarande siffror för grundskolan legat på mellan 71–82 procent. Det går dock inte att med säkerhet säga att en hög beviljandegrad avgör hur rektorerna uppfattar besluten då de förmodligen även väger in vilka belopp som betalas ut i relation till vad de anser bör betalas ut.

Det framkommer önskemål från rektorerna i enkäten om att resurshandläggarna ska göra besök i verksamheterna och använda det som underlag för bedömning.

En angränsande fråga till om korrekta beslut fattas är om rektorerna uppfattar att ansökningar om individresurs *bedöms på ett likvärdigt sätt*. Drygt 1 av 10 av de rektorer för grundskolan som besvarat enkätundersökningen upplever att kommunen bedömer ansökningar om individresurs på ett likvärdigt sätt i mycket stor eller ganska stor utsträckning. Motsvarande siffra för förskolan är knappt 6 av 10.

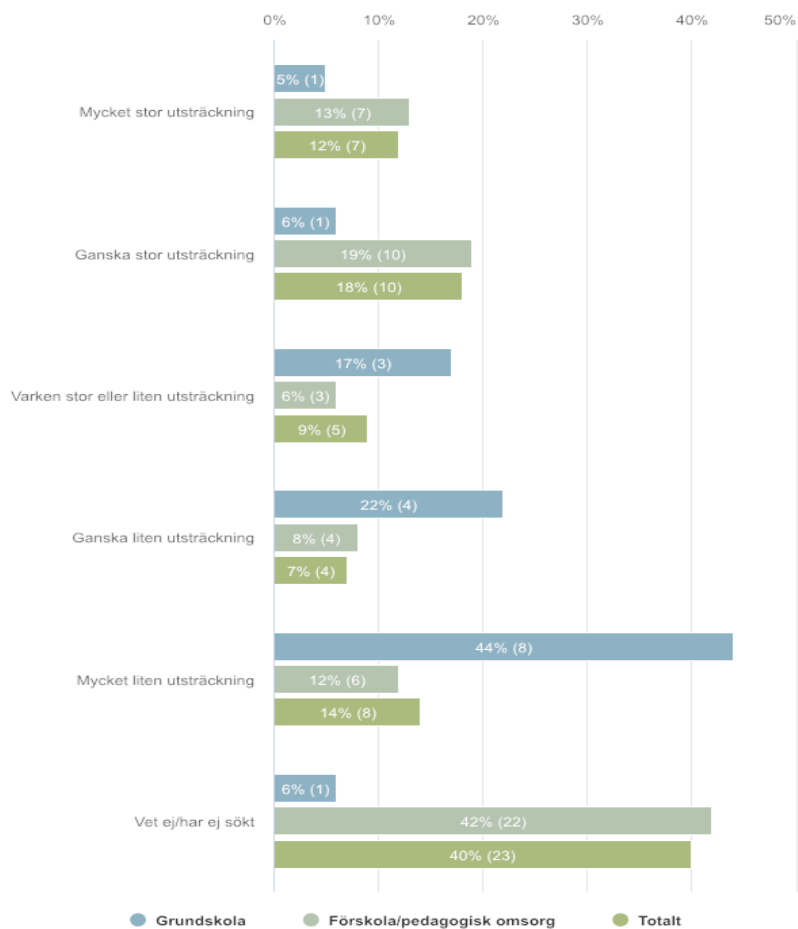


Diagram 4 | vilken utsträckning uppfattar du att Nacka kommun bedömer ansökningar om individresurs (tilläggsbelopp) på ett likvärdigt sätt?

Totalt antal svarande = 57. Svar från grundskola = 18. Svar från förskola/pedagogisk omsorg = 52.

Det är fler som svarar "vet ej" på denna fråga än vid övriga frågor, vilket kan indikera att det är svårt att bedöma likvärdigheten då individuella bedömningar görs – eller att den svarande har erfarenhet av för få ärenden för att kunna göra en bedömning. En rektor kommenterar likvärdigheten så här: "Jag har hört att kommunen får in ca 900 ansökningar. Hur kan det vara rimligt att behandla 900 ansökningar på ett likvärdigt sätt?". Två andra rektorer, en rektor för förskola och en för grundskola, ger en beskrivning som även resurshandläggarna känner igen att rektorer ibland framför:

"Finns en upplevd godtycklighet. En elev som är i behov av tilläggsbelopp kan få maxsumma medan en annan elev i mycket större extra ordinära behov av särskilt stöd kan få en lägre summa till synes omotiverat."

"Ibland söker man för barn som har samma behov men en blir beviljad och andra får avslag."

5.2.3 Hanteringen av tilläggsbelopp är i huvudsak effektiv

Det framkommer inga synpunkter i enkäten om att hanteringen av tilläggsbelopp är onödigt resurskrävande för rektorerna. Som tidigare beskrivits framförs önskemål om mer dialog, återkoppling och mer observationer/besök. Snarare än åtgärder för att minska resursåtgången

efterfrågas alltså åtgärder som innebär en mer resurskrävande process för både skolenheterna och Utbildningsenheten.

Vilna/Strategirådet bedömer vidare att det i det stora hela råder en rimlig avvägning mellan en effektiv hantering och rättssäkerhetsaspekter. Att ansökan kan göras via en webbtjänst förenklar hanteringen för både Utbildningsenheten och för/skolorna som ansöker. Att den elektroniska ansökan endast är öppen under vissa perioder är främst till fördel för Utbildningsenheten – för skolorna däremot innebär det en större ansträngning vid ansökan. Det är inte heller helt säkert att alla för/skolor uppfattar att det går att ansöka löpande under året, vilket inte är en renodlad effektivitetsfråga men något som ändå bör nämnas. Det framgår exempelvis inte i anslutning till webbenkäten för ansökan att det är möjligt, eller i meddelandet som kommer upp om att webbansökan är stängd.

Det förs ingen statistik över antalet kompletteringar som begärs. Statistiken över överklaganden visar att de är få till antalet, men ett mönster i grundskolan är att antalet överklaganden ökar.⁴⁹ Utifrån ett liknande resonemang som vi fört ovan gällande komplettering av skolskjutsansökningar, måste en ambition vara att minska såväl antalet kompletteringar av ansökan om tilläggsbelopp som antalet överklaganden. Utifrån detta perspektiv finns det även vad gäller hanteringen av tilläggsbelopp utvecklingsbehov. Kompletteringar och överklaganden är tidskrävande för både sökande och Utbildningsenheten. En strävan bör vara att skolorna ska ha en så tydlig uppfattning om hur bestämmelserna tillämpas och hur behovet behöver styrkas, att kompletta ansökningar inkommer redan i ett första skede, att antalet ansökningar som uppenbart inte är relevanta minskar samt att antalet överklaganden som beror på att sökanden inte förstått beslutet minskar.

För besluten gällande grundskolan bör nämnas att ansvarig resurshandläggare har börjat motivera avslagen mer specifikt. Det är ännu för tidigt för att se om det ger utslag vad gäller antalet ärenden som överklagas. Då det är mer tidskrävande för Utbildningsenheten kan det framstå som en effektivitetsförlust. Om motiveringarna kan leda till en ökad förståelse för bedömningarna och därmed minska onödiga överklaganden och ansökningar som uppenbart inte är relevanta kan det i förlängningen bli tidsbesparande för både hemkommunen och skolorna.

5.2.4 Individuella bedömningar görs i enlighet med lagstiftarens intentioner

Vilna/Strategirådet uppfattar, utifrån dokumentation och beskrivning av hanteringen samt överklagade beslut, att individuella bedömningar görs i enlighet med lagstiftarens intentioner. Samtidigt innebär organiseringen kring bedömningen, att ärendena är uppdelade utifrån skolformer mellan resurshandläggarna, en sårbarhet som kan påverka rättssäkerheten negativt.

Ärenden som överklagats till förvaltningsrätten har i samtliga fall dömts till hemkommunens fördel.⁵⁰ Vi har inte fått uppfattningen att beslut om tilläggsbelopp begränsas av en av kommunen förutbestämd budgetram för tilläggsbelopp.⁵¹ Individuella bedömningar görs både när det gäller frågan om tilläggsbelopp ska lämnas och tilläggsbeloppets storlek. Det förekommer inga schabloner eller nivåindelningar. För att ändå ge stöd för att göra likvärdiga bedömningar har

⁴⁹ Av de 20 avslag som lämnats på ansökningar inom förskola och pedagogisk omsorg de tre senaste läsåren har ett beslut överklagats (det vill säga 5 procent). För grundskolan finns inte tillgång till uppgifter om läsåret 17/18. Av 284 avslag de senaste två läsåren har 11 överklagats (det vill säga 3,9 procent).

⁵⁰ Med reservation för att det förekommer i denna typ av ärenden att beslut ändras i kammarrätten.

⁵¹ Ett relativt färskt ärende i högsta förvaltningsdomstolen (HFD mål 1320–19) har behandlat hur storleken på tilläggsbeloppen ska bestämmas – individuellt eller med utgångspunkt i en budgetram. Högsta domstolen slog fast att bestämmelserna i 14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen inte innebär att tilläggsbeloppets storlek ska bestämmas med utgångspunkt i de ekonomiska förhållandena i hemkommunens egen verksamhet eller utifrån en förutbestämd budgetram. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör, även om tilläggsbelopp enligt skollagen endast gäller i förhållande till fristående verksamheter, kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat.

resurshandläggarna ett ramverk för bedömningarna, exempelvis vilka faktorer som beaktas, hur behovet måste styrkas etc. som Vilna/Strategirådet bedömer är rimligt att ha.

Vidare har resurshandläggarna tillgång till kommunjurist och prenumererar på JP Infonet där det går att ta del av såväl juridiskt grundmaterial som vägledande domar. Resurshandläggarna ingår i nätverk med resurshandläggare i andra kranskommuner där handläggnings- och bedömningsfrågor kan diskuteras. Vilna/Strategirådet uppfattar att resurshandläggarna anstränger sig för att själva analysera likvärdigheten i sina beslut. De analyserar själva tidigare års bedömningar i relation till innevarande års bedömningar samt bedömningarna mellan ansökningar inom samma bedömningsomgång. När resurshandläggarna har gjort sina bedömningar går de igenom det samlade utfallet, och vid behov särskilda ärenden, med enhetschef och utbildningsdirektör. Det finns dessutom en rutin att beslut om belopp över tre prisbasbelopp skrivs under av enhetschef, en rutin som utifrån vår – visserligen begränsade läsning av exempel på beslut – tycks följas.

Den enda noteringen Vilna/Strategirådet har kring bedömningen utifrån bestämmelserna handlar om vårdnadshavares samtycke. Något svar från enkätundersökningen indikerar att det utifrån den information som ges i dagsläget kan uppfattas som att vårdnadshavare måste samtycka till åtgärden förskolan söker resurser för. Förskolerektor ska gå i god vid ansökan att vårdnadshavaren har informerats och har deltagit vid utformningen av stödet. Av 8 kap. 9 § 2 st. skollagen, som berör särskilt stöd inom förskolan, framgår att barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna. Det finns dock inget uttryckligt krav att vårdnadshavarna behöver samtycka till stödinsatserna för att en skola ska kunna söka tilläggsbelopp för den del av stödbehovet som är omfattande. Även om det i praktiken inte är ett krav utan en stark rekommendation, då ett samtycke ökar möjligheten för stödet att komma till stånd och bli välfungerande, är det olyckligt om det råder missuppfattningar kring detta.

En sidonotering, efter en läsning av exempel på beslut, är graden av utförlighet i besluten. Besluten inom förskola tycks ha ett mer kortfattat innehåll än besluten för grundskola. Det behöver dock inte vara problematiskt, besluten vi har tagit del av innehåller hänvisning till lagrum och i aktuella fall besvärshänvisning. Det kan dock påverka intrycket av enhetligheten i hanteringen av ärendena.

Uppdelningen av ärenden utifrån skolform har enligt Vilna/Strategirådet både styrkor och svagheter.

Styrkorna med uppdelningen är att bland annat att resurshandläggarna kan skaffa sig djupare kunskap om just deras skolform i relation till bestämmelserna och rättspraxis samt kan ha kännedom om eleverna som det återkommande ansöks för och deras utveckling. Styrkan i att dela på ärenden inom samma skolform är att bedömningar ständigt diskuteras, vilket blir en form av löpande kvalitetskontroll att ärenden bedöms likvärdigt. Svagheten i uppdelningen är att handläggningens kvalitet och likvärdighet blir sårbar för kortare eller längre frånvaro samt personalbyten. Det minskar också värdet i sambeslutningar då kunskapen och erfarenheten kring de olika skolformerna varierar mellan resurshandläggarna. Sambeslutningar sker i nuläget inte i samma utsträckning av beslut inom förskolan som för grundskolan.

5.2.5 En risk att de faktiska behoven inte alltid återspeglas ansökningarna

Det görs i nuläget ingen kontroll av om de uppgifter som framgår av ansökningarna är korrekta. Det grundar sig i att det är huvudmannen som ska visa att barnen/eleven har behov av stödåtgärder som går väsentligt utöver vad som ersätts genom grundbeloppet.⁵² Utifrån ett barn- och elevperspektiv innebär det att det finns en risk att elevers stödbehov bedöms på basis av hur väl skolorna förmår formulera sig och inte de faktiska omständigheterna som föreligger. En uppföljning som Utbildningsenheten genomförde år 2017 pekar på att det också förekommer att ansökningar inte

⁵² Prop. 2015/16:134, s.12 och s.18.

speglar realiteten.⁵³ Det ligger även i linje med erfarenheter i Stockholms stad, som tidigare har haft en rutin med observationer. Där kunde både fall upptäckas där skolan gjorde mer för eleven än vad de kunde formulera, dels fall där skolan gjorde mindre än vad som framkom i olika typer av dokumentation.⁵⁴ Utbildningsenheten agerar i nuläget på indikationer om att skolan brister, vilket kan vara att vårdnadshavare hör av sig angående stöd som inte ges enligt plan. I dessa fall finns en rutin att skicka ut en extra utvärdering där skolan för den aktuella individen får specificera hur medlen används.

5.2.6 Resurshandläggarna saknar analysstöd för att jämföra bedömningar

Vilna/Strategirådet har tagit del av statistik över beviljandegrad och snittbelopp per barn/elev som går att jämföras mellan år, mellan skolformer och huvudmannaskap. Det är framför allt mellan skolformer skillnader i utfall kan ses, snarare än inom skolformer (mellan huvudmannaskap och år). Beviljandegraden de senaste tre läsåren är i princip densamma mellan ansökningar från fristående som kommunala förskolor. Beviljandegraden skiljer sig något mer mellan ansökningar från fristående och kommunala skolor; beviljandegraden för ansökningar från fristående skolor har varit mellan 6–8 procent högre de senaste tre läsåren.⁵⁵ Mellan skolformerna förskola och grundskola har beviljandegraden skiljt sig i genomsnitt med 20 procent under samma period. Även vad gäller snittersättning per barn/elev är skillnaderna större mellan skolformerna än inom dessa.⁵⁶ Snittersättningen per barn/elev i genomsnitt har varit cirka 45 000 kr högre per läsår för barn i förskola än för elever i grundskolan mellan läsåren 15/16 till 18/19. Snittersättningen mellan elever utifrån förskolornas/skolornas huvudmannaskap visar att elever i kommunala förskoleverksamheter de tre senaste läsåren det finns ersättningsstatistik för i genomsnitt har fått cirka 16 000 kronor mer per elev per läsår. Inom grundskolan finns inte samma mönster; exempelvis var snittersättningen vid fristående skolor cirka 8000 kronor högre läsår 18/19 men 3 000 kronor lägre läsåret innan.

Vad dessa skillnader i utfall på aggregerad nivå beror på kräver en djupare granskning av ärendena än vad som varit möjligt inom ramen för detta uppdrag. Det finns därutöver många tänkbara variabler som kan påverka utfallet på den aggregerade nivån som vi inte har haft möjlighet att kontrollera. Exempelvis den eventuella skolsegregeringen mellan kommunala och fristående skolor utifrån variabeln stödbehov. Utifrån samtal med resurshandläggarna framgår en rad olika omständigheter som kan förklara utfallet i den aggregerade statistiken. En analys av skillnaden i beviljandegrad mellan fristående och kommunala resursskolor måste t.ex. ta hänsyn till att i gruppen fristående skolor ingår både så kallade resursskolor och behandlingsskolor. Dessa har särskilda målgrupper, där elever med extraordinära behov kan vara överrepresenterade, och verksamheter vars motsvarighet inte finns bland de kommunala skolorna. Att beviljandegraden skiljer sig mellan förskola och grundskola behöver t.ex. beakta skolformernas olika uppdrag och mål. En hypotes om att det finns en skillnad mellan förskola och grundskola i förmågan att beskriva barnets/elevens behov och personalens kompetens kring barn i behov av särskilt stöd, skulle också behöva undersökas. På liknande sätt behöver beloppen analyseras djupare, t.ex. vad gäller eventuella mönster i vilken typ av förskolor som vårdnadshavare till barn som har omfattande behov av stöd söker sig.

Detta för oss in på att handläggarna saknar analysstöd för att jämföra bedömningar utifrån olika variabler, exempelvis mellan år och inom samma läsår vad gäller utfall (beviljande och belopp) i

⁵³ Nacka kommun (2018).

⁵⁴ Vilna/Strategirådet (2019).

⁵⁵ Ansökningsgraden de tre senaste åren har varit något lägre bland de fristående (de fristående skolorna har ansökt för mellan 3,4–3,5 procent av eleverna medan de kommunala verksamheterna har ansökt för mellan 3,6–4 procent).

⁵⁶ I enkäten framkommer en fundering om varför beloppen skiljer sig mellan förskola och grundskola.

relation till t.ex. kön, årskurs, typ av verksamhet, vad de söker tilläggsbelopp för/behov som ligger till grund för stödet. I nuläget kräver det att handläggarna sammanställer underlaget utifrån önskade variabler manuellt.

6. Hur likvärdighetsgarantin kan utvecklas

Eftersom översynen i huvudsak visar att likvärdighetsgarantin är välfungerande föreslår Vilna/Strategirådet inga omfattande förändringar av nuvarande system. Det finns enligt vår uppfattning inga skäl för att på ett genomgripande sätt förändra ersättningarna inom likvärdighetsgarantin. Mot bakgrund av de svagheter i likvärdighetsgarantin som översynen ändå påvisat lägger Vilna/Strategirådet i detta kapitel fram ett antal möjliga förändringar av olika delar av likvärdighetsgarantin.

Det är viktigt att komma ihåg att det inte finns något perfekt sätt att fördelaresurser. Det talar för att en kommun endast bör göra förändringar i sin resursfördelningsmodell om det finns ett underlag som tydligt visar att modellen brister. Alla vägval, såväl nuvarande utformning som de alternativ vi lägger fram, har styrkor och svagheter. För att ge Utbildningsenheten ett beslutsunderlag redogör vi för styrkor och svagheter med alternativen i relation till nuvarande ordning. Vilna/Strategirådet lämnar även ett antal rekommendationer kring hur kommunens fortsatta arbete med resursfördelningen kan utvecklas. Rekommendationerna bygger på att det beslut som Skolverket fattat, att från den 1 september 2020 enbart publicera statistik på riksnivå, på sikt hävs.

6.1 Fortsätt utveckla resursfördelningsystemet

Det finns ingen resursfördelningsmodell som passar alla kommuner i alla situationer. Resursfördelningen behöver vara medveten och ta utgångspunkt i de behov som finns. Nacka kommun har under många år arbetat aktivt med att följa upp och utveckla sitt resursfördelningsystem där likvärdighetsgarantin ingår. Vilna/Strategirådet vill inför kommunens fortsatta arbete med resursfördelningsystemet lämna två rekommendationer.

6.1.1 Ta reda på vilka skillnader mellan skolor som finns

I arbetet med översynen har Vilna/Strategirådet haft svårt att få fram en tydlig bild av skolegregationen i Nacka. Detta har gjort det svårt för oss att bedöma hur väl nuvarande ersättningar svarar mot de behov som finns. Att det inte finns en tydlig bild av skolegregationen i Nacka gör det också svårt att bedöma hur ersättningarna skulle behöva förändras för att bättre svara mot behoven. För att kunna utveckla en väl underbyggd modell för resursfördelning är det alltså viktigt att ha en aktuell bild av vilka skillnader som finns mellan förskolor och skolor vad gäller elevernas bakgrund

Vilna/Strategirådet rekommenderar Utbildningsenheten att ta reda på vilka skillnader mellan skolor som finns. Det kan göras på olika sätt, vilket framhålls i SKR:s vägledning för socioekonomisk resursfördelning till skolor.⁵⁷ SKR framhåller att för de flesta kommuner är det användbart att SCB beställa en bred sammansättning data om elevernas socioekonomiska bakgrund som kommunen vet eller tror kan ha samband med elevernas behov. På så vis framträder, menar SKR, en bild av vilka skillnader som eventuellt finns i elevsammansättningen på de olika skolorna i kommunen. Det blir då tydligt vilka socioekonomiska faktorer som kommunen behöver ta hänsyn till för att ge skolorna likvärdiga förutsättningar. Men enligt SKR har ofta verksamhetsföreträdare såsom rektorer och lärare erfarenheter av och uppfattningar om vad i elevernas bakgrund som har betydelse för deras behov. Det är enligt SKR därför bra att involvera rektorerna och annan skolpersonal i arbetet med att ta reda på vilka skillnader som finns mellan skolorna. Det kan göras genom att som i denna studie undersöka vilka faktorer som rektorernas anser är viktiga för barns och elevers kunskapsutveckling.

⁵⁷ SKR (2014).

6.1.2 Följ upp hur skolorna använder de fördelade resurserna

Nacka kommun har med viss regelbundenhet följt upp sin resursfördelningsmodell. Denna översyn är ett exempel på uppföljning av kommunens resursfördelning. Vilna/Strategirådet rekommenderar Utbildningsenheten att fortsätta att följa upp kommunens resursfördelningsmodell. En kontinuerlig uppföljning är en viktig del av att ha ett medvetet sätt att fördela resurser till skolan. Det är viktigt att med jämna mellanrum följa upp följande:

- Fördelas resurserna utifrån hur behoven varierar mellan skolorna?
- Är differentieringen och omfördelningen rimlig?
- Har modellen fortfarande legitimitet?

Samtidigt som ovanstående frågeställningar är viktiga visar erfarenheter från andra kommuner att det viktigaste är hur skolorna sedan använder resurserna. Resurser kommer inte barn och eleverna till gagn om de inte används på ett bra sätt. Det är därför viktigt att även följa upp *hur* skolorna använder de fördelade resurserna. En sådan utredning kan ligga till grund för att sprida fungerande arbetssätt mellan huvudmän och skolor i Nacka.

Om Nacka gör förändringar av resursfördelningen är det också bra att utvärdera dem. Det kan vara svårt att följa upp effekterna av en förändrad resursfördelning. Men utan en sådan uppföljning är det svårt att få en bild av hur olika förändringar påverkar förskolornas och skolornas förutsättningar att bedriva utbildningen.

6.2 Möjliga förändringar av ersättningen inom förskolan

Skolinspektionen påpekar att enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildningen inom skolväsendet, vari förskolan ingår, efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Förskolan blev en del av skolväsendet år 2011 och enligt Skolinspektionen gäller samma lagstiftning om kompensatorisk resursfördelning för förskolan, precis som för andra skolformer.⁵⁸ Staten har nyligen förtydligat att förskolan har en viktig roll i barns och elevers utbildning, begreppet undervisning har förts in i förskolans reviderade läroplan, Lpfö 18.⁵⁹ Mot bakgrund av detta ser Vilna/Strategirådet tre möjliga alternativ till förändringar för vad gäller den strukturella ersättningen till förskolan – det vill säga dagens språkförstärkningspeng.

6.2.1 Beräkna ersättningen enligt samma statistiska modell som för grundskolan

Vilna/Strategirådet rekommenderar Nacka kommun att överväga att ersätta nuvarande beräkningsmodell för beräkning av språkförstärkningspengen. Istället för att använda dagens beräkningsmodell bör kommunen anlita SCB för att göra beräkningen. Det innebär att dagens modell för beräkning av språkförstärkningspengen ersätts med en kontinuerligt uppdaterad beräkningsmodell som bygger på aktuella data. Den beroende variabeln i modellen bör vara den samma som för strukturtillägget i grundskolan.

⁵⁸ Skolinspektionen (2016).

⁵⁹ Skolverket (2020b).

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Mer träffsäker modell. • Mer legitim modell. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vid övergången till den nya beräkningsmodellen kan enheternas ersättningsnivåer ändras. • Ökade kostnader för att köpa tjänsten från SCB.

Det finns i huvudsak två fördelar med att ersätta nuvarande modell för beräkning av språkförstärkningspengen. Genom att använda en modell som bygger på uppdaterade data kommer träffsäkerheten att öka. Detta genom att SCB:s beräkningsmodell varje år uppdateras med uppgifter för elever i årskurs 9 och utgår från resultatet och egenskaperna hos de fem senaste årens elever i årskurs 9. Det innebär ersättning till skolorna, till skillnad från nu, skulle vara följsam utifrån förändringar av bakgrundsvariablernas betydelse för skolresultaten. En mer träffsäker och aktuell modell kommer också ha större legitimitet hos mottagarna av ersättningen. Då det är mer konsekvent att beräkna ersättningen utifrån samma beroende variabel som den som används i grundskolan kan även detta bidra till en stärkt legitimitet.

Risken med att ersätta nuvarande beräkningsmodell för beräkning av språkförstärkningspengen är att ersättningen kan komma att falla ut på ett delvis annat sätt än idag. Det kan vara problematiskt för de enheter som eventuellt skulle få mindre. Dessutom kan det innebära ökade kostnader att köpa tjänsten från SCB jämfört med att använda Nackas egen modell för beräkning av språkförstärkningspengen.

Om Nacka vill utforska detta förslag närmre rekommenderar vi att i ett första steg be SCB göra en beräkning av antal barn per förskola som skulle ha renderat ersättning närmast avslutade läsår, så att Nacka sedan kan beräkna vad skillnaden i resurser skulle ha blivit för förskolorna. Det ger en fingervisning om hur stora skillnader det kan handla om vid en övergång till samma statistiska modell.

6.2.2 Ta hänsyn till fler faktorer i den strukturella ersättningen i förskolan

Om Nacka kommun ersätter nuvarande modell för beräkning av språkförstärkningspengen rekommenderar Vilna/Strategirådet att kommunen överväger ta hänsyn till ytterligare faktorer i den strukturella ersättningen till pedagogisk omsorg och förskolan. Den faktor som vi menar är mest rimlig att lägga till är *föräldrarnas utbildningsbakgrund*. Om fler variabler läggs in i modellen bör språkförstärkningspengen som en naturlig konsekvens få ett nytt namn – exempelvis ”strukturillägg för förskola och pedagogisk omsorg”.

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Ökad träffsäkerhet. • Ökad legitimitet. • Enhetligare resursfördelningssystem i förskolan jämfört med grundskolan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer komplicerad modell att beräkna och förstå. • Utfallet i ersättningen kan variera mer mellan åren (då modellen blir mer träffsäker).

Nuvarande strukturella ersättning i förskolan och pedagogisk omsorg – språkförstärkningspeng – tar enbart hänsyn till utländsk bakgrund hos barnens och barnens föräldrar.

Att ta hänsyn till fler faktorer i den strukturella ersättningen kommer enligt Vilna/Strategirådets bedömning att öka träffsäkerheten. Om föräldrarnas utbildningsbakgrund hade lagts till i modellen hade den bättre motsvarat professionens erfarenheter av vad som spelar roll för barnens lärande. Som redovisats tidigare i denna rapport anger de rektorer och huvudmän inom förskolan och pedagogisk omsorg som besvarat vår enkät anser att föräldrarnas utbildningsbakgrund är viktigt för barns lärande i förskolan/pedagogisk omsorg. Betydelsen av föräldrarnas utbildningsbakgrund skattas högre av rektorer och huvudmän än vårdnadshavarnas födelseland.

Forskningen framhåller dessutom att vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund är den enskilt viktigaste faktorn för att förklara elevers resultat i skolan som helhet. Genom att ta hänsyn till föräldrarnas utbildningsbakgrund i resurstilldelningen i förskolan ökar träffsäkerheten genom att resurserna förstärks vid de enheter där det finns många barn med föräldrar som har lägre utbildningsnivå vilket man alltså vet har betydelse för elevernas fortsatta lärande.

Att ta hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå är vanligt hos de kommuner som har socioekonomisk resurstilldelning i förskolan. I Skolinspektionens granskning av socioekonomisk resurstilldelning till förskolan i landets kommuner framgår att den vanligaste faktorn som kommunerna använder är just föräldrars utbildningsnivå.⁶⁰

Vi ser samtidigt att det finns nackdelar med att ta hänsyn till fler faktorer i den strukturella ersättningen i pedagogisk omsorg och förskolan. Modellen kommer att bli mer komplicerad och möjligen svårare att kommunicera. Det finns också en risk för att när modellen blir träffsäkrare, vilket den blir med fler variabler inkluderade, då ökar variationen i hur ersättningen faller ut till enheterna mellan olika år.

6.2.3 Förstärk den strukturella ersättningen till förskolan

Den strukturella ersättningen per elev i grundskolan är idag sju gånger högre än för barn i förskolan.

Vilna/Strategirådet föreslår att Nacka kommun överväger att förstärka den strukturella ersättningen för pedagogisk omsorg och förskolan. Förstärkningen bör göras genom att omfördela medel från de strukturella ersättningarna i grundskolan. Vi bedömer att en förstärkning av den strukturella ersättningen i förskolan, i kombination ersättningen tar hänsyn till fler faktorer, blir en tydlig signal om att förskolans kompensatoriska uppdrag.

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none">Ligger i linje med lagstiftarens fokus på betydelsen av lärande i förskolan.Tydlig signal om att förskolan är viktig.	<ul style="list-style-type: none">Omfördelar resurser (tex personal) från elever i grundskolan, minskar möjligheten att kraftsamla för elever som inte når målen i åk 9.Kan frustrera personal i grundskolan.Förstärka en icke obligatorisk skolform kan vara problematiskt

⁶⁰ Skolinspektionen (2016).

Forskning visar att det finns goda skäl att satsa på förskolan. Förskolan är viktig för barns utveckling och bättre utbildningsresultat. I internationell forskning framhålls särskilt att en förskoleverksamhet av hög kvalitet är speciellt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och barn från minoritetsgrupper. Studier har också visat att utrikes födda barns deltagande i förskola positivt kan påverka studieresultaten i årskurs 6 och 9.⁶¹

Europeiska unionens råd antog den 22 maj 2019 en rekommendation om förskoleverksamhet och barnomsorg av hög kvalitet (2019/C 189/02). Medlemsstaterna rekommenderas bl.a. att stödja alla barn i inlärningen av undervisningsspråket samtidigt som man också tar hänsyn till och respekterar deras förstaspråk. Vidare ska möjligheter erbjudas till exponering för språk och språkinlärning genom lek från tidig ålder. I skälen till rekommendationen konstateras att deltagande i förskola har många fördelar, bl.a. bättre utbildningsresultat och resultat på arbetsmarknaden samt färre sociala insatser och insatser inom utbildningssystemet. Vidare framhålls bl.a. att forskningen visar att deltagande i förskoleverksamhet av god kvalitet leder till högre grundläggande kompetens och är en viktig faktor i förebyggandet av skolavhopp. I skälen lyfts vidare fram att deltagande i förskoleverksamhet kan vara ett effektivt verktyg för att uppnå jämlikhet på utbildningsområdet för barn med sämre förutsättningar, bl.a. för vissa barn med invandrarbakgrund. Förskoleverksamhet kan bidra till att barnen utvecklar språkkunskaper, både i det språk som används i verksamheten och i förstaspråket.⁶²

I en tidigare forskningsöversikt från Skolverket anges att i Sverige finns bara en studie av förskolans betydelse för skolresultat, och den kommer från det longitudinella FAST-projektet (Familjestöd och Utveckling) som från 1978 och framåt följt 128 3-åringar och deras familjer genom skolsystemet med prov, enkäter och intervjuer. Analyser av dessa data visar enligt Skolverket att barn som börjar tidigt (före 1 års ålder) på daghem eller familjedaghem presterar bättre i skolan då de var 8 och 13 år och att effekterna kvarstår till slutet av gymnasieskolan. Särskilt gynnsamt har man funnit att dessa verksamheter varit för socialt missgynnade barn, det vill säga barn från svåra uppväxtmiljöer och fattiga barn. Skolverket konstaterar också att Folkhälsoinstitutet anser att evidensen är tillräcklig för att kunna konstatera att tidig förskola av hög kvalitet har en positiv inverkan på senare skolprestationer. Sannolikt har tidig förskola också en preventiv betydelse för barn från resurssvaga hem, dels genom att barnfattigdom motverkas och dels genom förbättrade livschanser för dessa barn. Förskolan kan därmed bidra till att minska de skillnader som följer av olika social bakgrund. En viktig premis är dock att förskolan håller hög kvalitet. I länder där förskoleverksamheten drivs med mindre personalresurser syns enligt folkhälsoinstitutets kunskapsöversikt negativa effekter av tidig förskolevistelse.⁶³

Det finns alltså gott stöd i forskningen för att satsa på förskolan. Att förstärka den strukturella ersättningen till förskolan är också en tydlig signal från Nacka kommun att förskolan är en viktig del av skolväsendet och har betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag. En sådan signal menar vi kan motivera personalen i förskolan – både rektorer, förskollärare och övrig personal, att arbeta med lek och lärande i förskolan på det sätt som lagstiftaren tänker sig att förskolan ska bidra till barns och sedermera elevernas lärande.

Det finns samtidigt risker med att förstärka den strukturella ersättningen i förskolan genom att omfördela medel från de strukturella ersättningarna i grundskolan. Förändringen kommer att innebära att grundskolor med elever med större behov kommer få mindre resurstilldelning genom de strukturella ersättningarna. Det kan exempelvis minska möjligheterna för skolorna att kraftsamla för att elever ska nå målen i åk 9. Det kan också uppfattas som en signal till grundskolans personal att

⁶¹ Vetenskapsrådet (2015).

⁶² Kommittédirektiv. Dir. 2019:71.

⁶³ Skolverket (2009). s. 109.

kommunen prioriterar ner grundskolan vilket kan skapa frustration. Vidare kan det uppfattas som problematiskt att förstärka förskolan som en icke obligatorisk skolform på bekostnad av grundskolan som är obligatorisk.

Det går också att konstatera att enbart 1 av 10 huvudmän och rektorer inom förskolan/pedagogisk omsorg i vår enkät angav att de ansåg att en större andel av budgeten bör fördelas genom strukturella ersättningar. Det tycks alltså bland personalen i den delen av verksamheten inte finnas en stor efterfrågan på förstärkningar av den strukturella ersättningen för pedagogisk omsorg och förskolan.

6.3 Möjliga förändringar av ersättningarna inom grundskolan

Vilna/Strategirådet ser tre möjliga alternativa sätt att utforma ersättningarna inom grundskolan.

6.3.1 Ta bort nyanländresursen och integrera i strukturtillägget

Vilna/Strategirådet föreslår att Nacka kommun överväger att ta bort nuvarande nyanländresurs och istället beakta ursprungsland och tid i Sverige i strukturtillägget.

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> • Minskad administrativ börda för skolorna • Mer objektiv resursfördelningsmodell • Enklare resursfördelningsmodell till grundskolan • Automatisk anpassning av resursfördelningen i förhållande till variablerna betydelse 	<ul style="list-style-type: none"> • En uppfattat träffsäker ersättning försvinner • Skolorna ersätts något senare än

Det finns flera fördelar med att ta bort nyanländresursen och integrera den i strukturtillägget. Det hade minskat den administrativa bördan för skolorna eftersom de då slipper ansöka om ersättningen. Ersättningen kan också sägas bli mer objektiv eftersom den betalas ut per automatik och baseras helt på statistiska uppgifter istället för bedömningar av sökande skola och Utbildningsenheten.

Att integrera variablerna "tid i Sverige" och "HDI" i strukturtillägget skulle innebära en mindre komplex resursfördelningsmodell för grundskolan. Istället för att i praktiken ha två separata ersättningsmodeller för socioekonomisk resursfördelning till grundskolan hade detta skapat ett enklare system. Det är som tidigare nämnts i rapporten svårt att beräkna den samlade träffsäkerheten av de olika strukturella ersättningarna sammantaget. Genom att integrera alla variabler i samma beräkningsmodell hade en automatisk anpassning av resursfördelningen i förhållande till variablernas betydelse åstadkommit. Helhetsperspektivet i den strukturella resursfördelningen hade stärkts. Nyanländresursen tar inte hänsyn till betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå för de nyanlända eleverna. Nyanländresursen beräknas därtill i nuläget utifrån en uppsättning olika faktorer som skolpengen multipliceras med. Det finns inget fastlagt tillvägagångssätt för hur faktorerna bestäms och hur ofta de uppdateras. I nuläget är det oklart hur

väl faktorerna som används i beräkningen av nyanländresurs speglar olika förutsättnings faktiska betydelse vad gäller invandringsålder och hemlandets HDI.

Att ta bort nyanländresursen och integrera nyanländ som variabel i strukturtillägget kan samtidigt vara problematiskt av andra skäl. Nyanländresursen uppfattas av huvudmän och rektorer i Nacka som en förhållandevis träffsäker ersättning. Det har till oss uttryckts en farhåga att om nyanländresursen försvinner skulle det kunna minska skolornas benägenhet att ta emot nyanlända elever. Om nyanländ integreras som variabel i strukturtillägget är det därför viktigt att träffsäkerheten upprätthålls och att den totala ersättningen motsvarar den som fördelas genom nyanländresursen.

En övergång till att integrera nyanländ som variabel i strukturtillägget innebär dock att skolorna kommer att få ersättning vid ett tillfälle per år istället för som nu då nyanländresurs betalas ut löpande. Det kommer minska flexibiliteten vad gäller skolornas möjlighet att få ersättning från kommunen.

6.3.2 Överväg att utvidga strukturtillägget med fler variabler

Det viktigaste är att ha en resursfördelningsmodell som svarar mot de behov av att utjämna skillnader som faktiskt finns mellan skolor. Vilna/Strategirådet föreslår förutom en integrering av variablerna inom nyanländresursen i strukturtillägget, att Nacka kommun överväger att utvidga strukturtillägget med fler variabler. Följande variabler menar vi skulle kunna vara värda att överväga:

- Föräldrarnas inkomst
- Skolnivåeffekter
- Antal syskon
- Om eleven bor med båda vårdnadshavarna eller inte
- Kön

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none">• Ökad träffsäkerhet• Legitimiteten ökar	<ul style="list-style-type: none">• Mer komplicerad modell att beräkna och förstå.

Nacka kommuns strukturtillägg i grundskolan tar hänsyn till vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund. Att ta hänsyn till vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund i tilläggsbeloppet är rimligt. Forskning visar att vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund är den mest utslagsgivande variabeln vad gäller elevers resultat i skolan. I de kommuner som har en socioekonomisk resurstilldelning är det mycket vanligt att denna variabel används som grund för beräkningen. Enligt SKR är de vanligast förekommande faktorerna i de modeller som kommunerna använder sig av för att omfördela ekonomiska resurser dels vårdnadshavarnas utbildningsnivå, dels utländsk bakgrund.⁶⁴

Vilka variabler som bör ingå i modellen behöver anpassas till de behov som finns av att utjämna skillnader mellan skolor i Nacka. Ett alternativ kan vara att be SCB att lägga in dessa variabler (och de indelningar av variablerna som de bedömer är relevanta för Nackas förhållanden) i en modell för att se ur det faller ut i termer av träffsäkerhet. Ökad träffsäkerhet är den största vinsten med att utvidga strukturtillägget med fler variabler. Ett av Nacka kommuns mål med resursfördelningen är att den ska vara träffsäker. Just för att ha en högre träffsäkerhet tar många kommuner hänsyn till betydligt fler variabler än vårdnadshavarnas utbildningsnivå. Enligt SKR är andra faktorer som förekommer

⁶⁴ SKR (2018), s 15.

elevens kön och huruvida elevens familj uppstår försörjningsstöd eller huruvida eleven bor med båda sina vårdnadshavare. Det finns även kommuner som har med elevens bostadsområde som en faktor i viktningen. Vår enkät visar vidare att huvudmän och rektorer i Nacka anser att avsevärt fler variabler än vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund är av betydelse för elevers resultat i grundskolan. Genom att lägga in sådana variabler hade Nacka kommun fått en större överensstämmelse mellan modellen och de faktorer som huvudmän och rektorer i Nacka anser är viktiga för elevers resultat. Vi bedömer att en mer träffsäker modell hade ökat legitimiteten för i strukturtillägget för grundskolan.

Det finns samtidigt nackdelar med att utvidga strukturtillägget med fler variabler. Modellen hade blivit mer komplex och därmed svårare att beskriva för mottagarna. Det blir i förlängningen svårare för mottagarna att bedöma giltigheten i modellen – även om man vet vilka elevförutsättningar som beaktas är det svårare ju fler elevförutsättningar som vägs in att sätta sig in i hur viktiga dessa enligt modellen är i relation till varandra och hur väl det stämmer överens med behoven på just sin skola.

6.4 Förslag kring handläggningsprocessen

Individresursen är den del av likvärdighetsgarantin det framkommer mest synpunkter kring från de svarande i enkäten. Nedan lämnar Vilna/Strategirådet några förslag för att ytterligare förstärka rättssäkerheten, effektiviteten och acceptansen vad gäller framför allt individresursen.

Ökade inslag av samedömning generellt för individresurs, särskilt vad gäller förskoleansökningar där detta moment saknas idag. Detta skulle minska sårbarheten som uppdelningen av ärenden utifrån skolformer innebär. Det skulle krävas att en utökning av resurshandläggartjänsten till fler personer men är samtidigt den förändring som skulle stärka förutsättningarna för likvärdiga bedömningar mest.

Vilna/Strategirådet rekommenderar därtill att *bygga in en analysmodul för individresurs* om Utbildningsenheten skulle besluta sig för att utveckla eller köpa in ett systemstöd. I nuläget är det arbetsamt och svårt för resurshandläggarna att göra relevanta analyser på grund av svårigheten att komma åt beslut för flera läsår bakåt i tiden och att jämförelser mellan år, ärenden etc. kräver manuell hantering. En analysmodul skulle både kunna fungera som stöd för handläggarna själva att analysera likvärdigheten i sina beslut och göra det enklare att sammanställa efterfrågad information till de folkvalda politikerna om hur läget ser ut bland kommunens barn och elever. I en analysmodul kan ärenden anonymiseras och kategoriseras utifrån relevanta variabler som det sedan går att göra analyser utifrån, vad gäller beviljande och belopp utifrån t.ex. kön, ålder, karaktären på stödbehovet (elevassistent, enskild undervisning etc.) och orsaken (medicinskt, beteendeproblematik etc.).

Stickprovobservationer är ett möjligt tillvägagångssätt för att hantera risken med missvisande underlag för bedömning. Stickprovobservationer kan antingen utföras helt slumpmässigt eller riskbaserat (vilket kräver en metod som behandlar alla lika utifrån risk). Skiljer sig observationen på centrala punkter från inskickat underlag kan Utbildningsenheten be sökanden att återkomma med en uppdaterad ansökan, och därefter göra en bedömning utifrån det uppdaterade underlaget.⁶⁵ Att genomföra observationer som underlag för alla ansökningar skulle kräva att fler resurshandläggartjänster tillsattes, och det uppstår även frågetecken kring hur observationsunderlaget ska värderas i förhållande till underlaget från förskolorna/skolorna, särskilt vid eventuell överklagan.⁶⁶

Vad gäller skolskjuts rekommenderar Vilna/Strategirådet att kommunens *beslutspraxis för skolskjuts nedtecknas*, för att säkerställa att likställighetsprincipen gäller även vid personalbyte och liknande.

⁶⁵ Begäran bör utformas så att sökanden förstår varför underlaget behöver uppdateras samtidigt som begäran inte anger vad sökanden ska skriva.

⁶⁶ Stockholms stad har tidigare haft en ordning med observationer av elever i skolmiljön som underlag för bedömning av ansökningar, vilket upplevdes vara värdefullt både som underlag för att bedöma ansökningarna och för skolorna. Det var dock mycket resurskrävande.

Det är särskilt viktigt då Nacka kommun beviljar skolskjuts även i fall där kommunen enligt skollagen inte behöver göra det, vilket ställer krav på att det finns en tydlig linje i vad som beaktas och dokumentation av vad som historiskt har beaktats.

En annan rekommendation är att *använda resurshandläggarnas iakttagelser*, utifrån att de läser en mängd ansökningar och tillhörande dokument (åtgärdsprogram, pedagogiska utredningar etc.) från skolorna, som ett att flera underlag för Utbildningsenhetens dialoger med huvudmän. En syntetisering av iakttagelserna om styrkor och utvecklingsområden kan vara ett värdefullt komplement till annat underlag som används i Utvecklingsenhetens dialoger med huvudmän för att stödja och stimulera det systematiska kvalitetsarbetet, som huvudmännen är ytterst ansvariga för.

Vilna/Strategirådet ser positivt på arbetet som inletts med att *bygga ut beslutsmotiveringarna*. Det är en insats som kan göras för att öka förståelsen för bedömningen av beloppens storlek, vilket vi uppfattar kan vara svårt för de sökande skolorna/förskolorna att förstå. Som ett led i att stärka uppfattningen bland rektorerna om likvärdiga bedömningar, ser Vilna/Strategirådet gärna enhetligare information i utformningen av beslut gällande både skolskjuts och individresurs. Det handlar mer specifikt om att graden av utförlighet och vilken information som framgår av besluten ska vara liknande oavsett skolform.

Slutligen ser Vilna/Strategirådet att den inplanerade *workshopen kring individresurs* under hösten med rektorer med fördel kan vara en insats som återkommer med jämna mellanrum även därefter. Detta av flera skäl. Rektorer efterfrågar mer dialog, rättspraxis utvecklas kontinuerligt och det finns generellt en viss omsättning på rektorer.

6.5 Kommunikationen kring likvärdighetsgarantin

Vilna/Strategirådet lämnar slutligen ett par förslag vad gäller kommunikationen kring likvärdighetsgarantin.

6.5.1 Överväg att sluta använda begreppet "likvärdighetsgarantin"

Vilna/Strategirådet erfar att begreppet "likvärdighetsgarantin" håller på att utrangeras i kommunens kommunikation. Det bedömer vi är lämpligt. Vilna/Strategirådet anser att det finns goda skäl att också sluta använda andra begrepp som används i Nacka men som inte återfinns i bestämmelserna. Det gäller exempelvis "individuella ersättningar". Istället bör kommunen genomgående – internt och externt – använda de begrepp som är gängse i bestämmelserna. Det vill säga exempelvis "grundbelopp", "strukturtillägg" och "tilläggsbelopp".

Styrkor	Svagheter
<ul style="list-style-type: none">• Överensstämmelse med skolans bestämmelser• Ökad tydlighet i förhållande till verksamheter och vårdnadshavare/elever.	<ul style="list-style-type: none">• Administrativt arbetsamt att byta namn.

Totalt sett är det många skolor och skolhuvudmän, i och utanför Nacka, som erhåller ersättning från kommunens ersättningsystem. Vår enkät visade att förståelsen för de olika ersättningarna är varierande. Att genomgående använda de begrepp som återfinns i regelverket hade stärkt tydligheten visavi både verksamheter och vårdnadshavare/elever i vad kommunen avser när den talar om olika ersättningar.

Vidare menar vi att ordet "garanti" tillsammans med begreppet likvärdighet leder tanken till något annat än vad ersättningarna i likvärdighetsgarantin utgör. För det första har begreppet likvärdighet ingen entydig innebörd. Skolverket skriver exempelvis att begreppet likvärdighet kan delas upp i tre grundläggande aspekter:⁶⁷

- *Lika tillgång till utbildning:* Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.
- *Lika kvalitet på utbildningen:* Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Begreppet "likvärdig" innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs.
- *Att utbildningen ska vara kompenserande:* Utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar. 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.

För det andra utgörs likvärdighetsgarantin av en grupp ersättningar som i vissa fall kommunen under vissa premisser är skyldig att stå för (tilläggsbelopp och skolskjuts). Men också ett antal ersättningar som kommunen väljer att betala ut i syfte att i viss mån utjämna skillnader i skolors olika förutsättningar att bedriva undervisningen. I inget av fallen *garanterar* detta lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande.

En möjlig nackdel med att sluta använda begrepp såsom likvärdighetsgarantin och checkbelopp är att det är administrativt arbetsamt att byta namn.

6.5.2 Gör riktade kommunikationsinsatser om resursfördelningssystemet

Vilna/Strategirådet föreslår slutligen att Utbildningsenheten, när eventuella förändringar med anledning av denna översyn är gjord, gör kommunikationsinsatser mot berörda huvudmän och regioner. Syftet med dessa insatser bör vara att öka förståelsen och acceptansen och därmed legitimiteten för resursfördelningen. Tydlighet och begriplighet bör vara ledstjärnan vid utformandet av dessa kommunikationsinsatser. Inspiration kan hämtas från exempelvis Göteborg stad, som har tagit fram en [informationsfilm](#) om resursfördelningssystemet i staden.⁶⁸ Just denna film är riktad till en allmänhet och inte utifrån mottagarnas (skolornas och huvudmännens) mer specifika kunskapsnivå och kunskapsbehov. Själva angreppssättet att visuellt tydliggöra hur resursfördelningssystemet i Nacka är uppbyggt skulle Nacka ändå med fördel kunna överväga.

⁶⁷ Skolverket (2018).

⁶⁸ https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/grundskoleforvaltningen/budget-och-resursfordelning/resursfordelning-grundskola-/!ut/p/z1/hY5RC4lwHMQ_ia_7z7l0680IAi1KgrK9hMqagnMyV4M-ffYYFN3bcb_jDgSUIlBq0anKdWao-tfRHylZlPdlb5_lSscUF3eUQOq4gdYzj_A8Qc4x9KMWQguloj32iEESGLhBHGOUs04zFP3vvpUEdMgbDyJq206G7nW61z47QMclC990gZo3qJGqMD_K3SmslB-UnCqMvnVp7TF5xFH0U!/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/

7. Referenser

- Andrén, B. och Skjönberg, B. (2013). Underlag för diskussion om ny resursfördelningsmodell för grundskolan i Nacka.
- Böhlmark, A., Holmlund H., Lindahl, M. (2015). Skolsegregation och skolval. Rapport 2015:5. IFAU.
- Börjeson, L. (2018). Mångfald och segregation i Sverige. Hyresgästföreningen.
- EY (2017). Nacka kommun. Granskning av likvärdighetsgarantin. Revisionsrapport 8/ 2017.
- Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. Bilaga 7 till SOU 2019:40.
- IFAU (2016). Boendesegregation, skolsegregation, fritt skolval och familjebakgrundens betydelse, ([https://www.ifau.se/sv/Press/Forsknings-sammanfattningar/Boendesegregation-skolsegregation-och-fritt-skolval-/](https://www.ifau.se/sv/Press/Forsknings-sammanfattningar/Boendesegregation-skolsegregation-och-fritt-skolval/)) hämtad 2020-08-25.
- Malmö (2018). Utvärdering av grundskolenämndens resursfördelningsmodell.
- Nacka kommun (2018). Uppföljning av grundskolors insatser för elever i omfattande behov av särskilt stöd. Tjänsteskrivelse, UBN 2018/41.
- Nacka kommun (2020). Kvalitetsanalys 2019.
- Skolinspektionen (2014). Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2016). Socioekonomisk resursfördelning till förskolan.
- Skolverket (2005). Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat.
- Skolverket (2009). Vad påverkar resultaten i grundskolan?
- Skolverket (2011). Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv. Rapport 365.
- Skolverket (2016). PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Rapport 450.
- Skolverket (2018). Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. Rapport 467.
- Skolverket (2020). Undervisning i förskolan. (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/undervisning-i-forskolan>), hämtad 2020-08-25.
- Skolverket (2020a). SALSA - en statistisk modell. (<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/salsa-statistisk-modell>). Hämtad: 2020-06-17.
- SKR (2014). Socioekonomisk resursfördelning till skolor. Så kan kommunen göra.
- SKR (2018). Fokus på Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.
- Vetenskapsrådet (2015). En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017). Rapport 2017:3.
- Vilna/Strategirådet (2019). Förslag för effektiv styrning och organisering av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun.