

Handläggare  
Andersson Gerd  
Eriksson Tommy  
Gunneriusson Karlström Märit

Datum  
2018-01-19

Diarienummer  
UBN-2017-5592

Utbildningsnämnden

## **Rapport Uppföljning av strukturersättning för förskola, grundskola och gymnasieskola**

### **Förslag till beslut**

Utbildningsnämnden föreslås besluta

**att** uppdra åt utbildningsförvaltningen att genomföra de rekommendationer som föreslås i rapporten om att uppföljningen av strukturersättningen blir en del av det sammanhållna systematiska kvalitetsarbetet.

### **Sammanfattning**

Den resursökning som strukturersättningen innebär för förskolor och skolor används till flera olika områden, exakt i vilken utsträckning varierar mellan enheterna. Merparten går till personalförstärkningar och främst till ett ökat antal lärare eller mer personal i förskolan. Hur de ökade lärarresurserna används i skolorna varierar också, men kännetecknande för skolorna är att de används till någon form av flerlärarsystem, även om utformningarna varierar. Även elevhälsan är något som skolorna med ett högt socioekonomiskt tilläggsanslag prioriterar.

Undersökningen visar på metodologiska svårigheter i att undersöka modellens effekter på skolornas resultat. En orsak är att Uppsala kommun använt sig av socioekonomisk resursfördelning under många år, vilket gör det svårt att urskilja specifika effekter kopplade till den nya modellen som beslutades 2016. En annan orsak är att rektorer och förskolechefer sett den totala resurstilldelningen som en helhet. Sammantaget leder det till svårigheter i att dra slutsatser om resursfördelningens faktiska effekter på bristande likvärdighet mellan skolor och resultatutveckling. Uppföljningen som gjorts har dock ökat medvetenheten om hur resurserna fördelas och på vilka grunder.

För det fortsatta arbetet med strukturersättning rekommenderas att huvudmannen ytterligare tydliggör förväntningarna på enheterna och att dessa följs av en strukturerad uppföljning. Denna bör läggas i samma dokument som övrig verksamhetsuppföljning för respektive skolform.

## **Bakgrund**

Utbildningsnämnden gav i beslut den 28 oktober 2015 utbildningsförvaltningen i uppdrag att under 2016 följa upp hur strukturersättningen används i den kommunala huvudmannens förskola och skola (UBN-2015-4146). I uppföljningen ska den kommunala huvudmannens förskolor och skolor redovisa åtgärder, aktiviteter, mål, kostnader och resultat. I uppföljningen ingår också att genomföra en utvärdering av hur modellen bidrar till en likvärdig förskola och skola.

## **Föredragning**

De resultat som utredningen gett redovisas närmare i rapporten. För det fortsatta arbetet med strukturersättning rekommenderas att huvudmannen ytterligare tydliggör förväntningarna på enheterna och att dessa följs av en strukturerad uppföljning. Denna bör läggas i samma dokument som övrig verksamhetsuppföljning för respektive skolform. Rekommendationerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Tydligare styrning av strukturersättningen – uppföljning av strukturersättningen blir en del av det sammanhållna systematiska kvalitetsarbetet.
- Uppföljning av genomförda insatser för att säkra effektiva åtgärder och undervisningsstrategier, som en del i arbetet med att kompensera för barns och elevers olika behov.

### *Konsekvenser för barn/elever*

Den redovisade rapporten innebär i sig inga konsekvenser för barn och elever. Ett arbete med att tydliggöra förväntningarna på enheterna och att låta dessa följas av en mer strukturerad uppföljning av strukturersättningen användning och effekter kan bidra till ökad måluppfyllelse inom förskolor och skolor och minskade skillnader mellan desamma.

### *Ekonomiska konsekvenser*

Då det från grundskolan kommit signaler om att en skolas strukturersättning kan skilja ganska mycket mellan olika år kommer förvaltningen att undersöka effekterna av ett system där man, istället för dagens modell med nytt index för varje år, använder ett system där man räknar på strukturersättningens index per skola som ett rullande medelvärde över tre år.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson  
Utbildningsdirektör

# Uppföljning av strukturersättning för förskola, grundskola och gymnasieskola

2018-01-19

# Innehållsförteckning

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
Rekommendationer .....	3
Bakgrund .....	3
Metod .....	4
Hur strukturersättningen används .....	4
Bearbetning av materialet .....	5
Utvärdering av modellen .....	5
Strukturersättningens storlek i förhållande till den totala ersättningen .....	5
Resursanvändning, åtgärdernas relevans och upplevt resultat .....	6
Förskolan .....	7
Grundskolan .....	7
Gymnasieskolan .....	8
Resultatutvecklingen .....	9
Resultat i engelska: .....	10
Resultat i matematik: .....	11
Resultat i svenska och svenska som andra språk: .....	11
Skillnader mellan olika skolor .....	11
Könsskillnader i användningen av strukturersättningen .....	12
Utvärdering av strukturersättningsmodellernas träffsäkerhet samt grad av omfördelning .....	14
Modellens träffsäkerhet .....	14
Graden av omfördelning .....	15
Diskussion .....	16
Uppföljning av strukturersättning - rekommendationer .....	19
Ökad medvetenhet .....	19
Förskolan .....	19
Grundskolan .....	19
Gymnasieskolan .....	19
Språkinriktad undervisning .....	20
Sammanfattning .....	20
Bilaga 1 .....	21

## Sammanfattning

Utbildningsnämnden gav i beslut den 28 oktober 2015 utbildningsförvaltningen i uppdrag att under 2016 följa upp hur strukturersättningen används i den kommunala huvudmannens förskola och skola (UBN-2015-4146). I uppföljningen har den kommunala huvudmannens förskolor och skolor redovisat åtgärder, aktiviteter, mål, kostnader och resultat. I uppföljningen ingick också att genomföra en utvärdering av hur modellen bidrar till en likvärdig förskola och skola

Den resursökning som strukturersättningen innebär för förskolor och skolor används till flera olika områden, exakt i vilken utsträckning varierar mellan enheterna. Merparten går till personalförstärkningar och främst till ett ökat antal lärare eller mer personal i förskolan. Hur de ökade lärarresurserna används i skolorna varierar också, men kännetecknande för skolorna är att de används till någon form av flerlärarsystem, även om utformningarna varierar. Även elevhälsan är något som skolorna med ett högt socioekonomiskt tilläggsanslag prioriterar.

Undersökningen visar på metodologiska svårigheter i att undersöka modellens effekter på skolornas resultat. En orsak är att Uppsala kommun använt sig av socioekonomisk resursfördelning under många år, vilket gör det svårt att urskilja specifika effekter kopplade till den nya modellen som beslutades 2016. En annan orsak är att rektorer och förskolechefer sett den totala resurstilldelningen som en helhet. Sammantaget leder det till svårigheter i att dra slutsatser om resursfördelningens faktiska effekter på bristande likvärdighet mellan skolor och resultatutveckling. Uppföljningen som gjorts har dock ökat medvetenheten om hur resurserna fördelas och på vilka grunder.

Då det från grundskolan kommit signaler om att en skolas strukturersättning kan skilja ganska mycket mellan olika år kommer förvaltningen att undersöka effekterna av ett system där man, istället för dagens modell med nytt index för varje år, använder ett system där man räknar på strukturersättningens index per skola som ett rullande medelvärde över tre år.

## Rekommendationer

För det fortsatta arbetet med strukturersättning rekommenderas att huvudmannen ytterligare tydliggör förväntningarna på enheterna och att dessa följs av en strukturerad uppföljning. Denna bör läggas i samma dokument som övrig verksamhetsuppföljning för respektive skolform. Rekommendationerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Tydligare styrning av strukturersättningen – uppföljning av strukturersättningen blir en del av det sammanhållna systematiska kvalitetsarbetet.
- Uppföljning av genomförda insatser för att säkra effektiva åtgärder och undervisningsstrategier, som en del i arbetet med att kompensera för barns och elevers olika behov.

## Bakgrund

Utbildningsnämnden gav i beslut den 28 oktober 2015 utbildningsförvaltningen i uppdrag att under 2016 följa upp hur strukturersättningen används i den kommunala huvudmannens förskola och skola (UBN-2015-4146). I uppföljningen har den kommunala huvudmannens förskolor och skolor redovisat åtgärder, aktiviteter, mål, kostnader och resultat. I uppföljningen ingick också att genomföra en utvärdering av hur modellen bidrar till en likvärdig förskola och skola.

Resursfördelningen till Uppsala kommuns förskolor och skolor består i huvudsak av två delar, dels ett generellt grundbelopp som är en ersättning per elev (baserat på ålder, årskurser, program etc), dels en

strukturersättning som grundar sig på den socioekonomiska sammansättningen av elever i varje förskola och skola. Därutöver finns resurser som är knutna till enskilda elevers behov, till exempel tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd, modersmålsundervisning, ersättning till landsbygdsskolor, samt ersättning för nyanlända barn och elever.

Av 2 kap. 8a§ skollagen framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barn och elevers olika förutsättningar och behov. Tanken bakom den differentierade fördelningen kan kopplas samman med skolans uppdrag att kompensera för elevers socioekonomiska bakgrund, då det är tydligt fastställt att den statistiskt påverkar elevernas förutsättningar i skolan. Ju mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar eleverna på en skola har, desto större tilldelning till förskolan/skolan.

I Uppsala kommun har olika strukturersättningsmodeller använts sedan 2010. Senast reviderades modellen 2016. Den nuvarande modellen består av statistik om barnens respektive elevernas socioekonomiska bakgrund. Statistiken tas fram av SCB och utgår från ett antal variabler som vid regressionsanalys har visat sig ge den bästa överensstämmelsen mellan prognostiserad risk att eleverna inte når målen och faktiskt utfall. Strukturersättningen utgår på samma villkor till både de kommunala och de fristående förskolorna och skolorna och fastställs per kalenderår.

## Metod

Uppföljningen har utgått från de redovisningar som lämnats av rektorer och förskolechefer i september 2016 och i januari 2017, enligt den mall som beslutades av nämnden. Materialet har kompletterats med statistik över kunskapsresultat och resultat från enkätundersökningar. För att få en bredare bild har intervjuer genomförts med rektorer och förskolechefer, samt fakta inhämtats från olika rapporter.

### *Hur strukturersättningen används*

Uppföljningen har bestått i att förskolechefer och rektorer i september 2016 redovisat hur de planerat att använda strukturersättningen för olika åtgärder, vilka mål de hade med åtgärderna, samt hur hög kostnad som beräknats för åtgärderna. I januari 2017 redovisades sedan vilka åtgärder som utförts, resultat av åtgärderna och faktisk kostnad för dessa. I januariredovisningen ombads rektorer och förskolechefer även att skatta hur stor andel pojkar respektive flickor som omfattades av de olika åtgärderna. Inför redovisningen i september inbjöds förskolechefer och rektorer till workshops för att kunna ställa frågor och få information om hur redovisningen förväntades genomföras.

Förskolor och familjedaghem med en högre ersättning än 5000 kronor per barn eller en total strukturersättning på mer än 300 000 kronor har lämnat redovisningar. Totalt ingår 47 förskolor och 9 familjedaghem i underlaget.

36 enheter inom grundskolan har lämnat redovisningar. För de skolor som lämnat redovisningar ligger strukturersättningsnivån som lägst på 5000 kronor per elev eller totalt minst 500 000 kronor. Samtliga gymnasieskolor har lämnat redovisningar.

De redovisningar som lämnats in av förskolechefer och rektorer har utgått ifrån en mall där förslag på åtgärdsrubriker har funnits såsom ”personalförstärkning”, ”gruppundervisning” eller ”kompetensutveckling”. Mallen redovisas i bilaga 1. I den första redovisningen, under september, beskrevs planerade åtgärder och aktiviteter, mål för dessa och estimerad kostnad. I januari redovisades resultatet av de planerade åtgärderna och aktiviteterna, samt faktisk kostnad för dessa. I allmänhet har de planerade åtgärderna utförts, men några av åtgärderna har inte genomförts på grund av olika omständigheter, exempelvis att man inte har kunnat anställa personal med rätt kompetens eller på grund av sjukdom.

### *Bearbetning av materialet*

Det redovisade materialet utgick ifrån en mall, där förskolechefer och rektorer själva har redovisat aktiviteter under de föreslagna åtgärdsrubrikerna. Några av åtgärdsrubrikerna överlappar varandra och där har olika respondenter ibland redovisat samma aktiviteter, men under olika åtgärdsrubriker. De inlämnade uppgifterna har därför sorterats i efterhand i olika underrubriker så att exempelvis *personalförstärkning* har sorterats in i underrubriker såsom som *gruppundervisning*, *elevhälsa* eller *extra lärare*. Detta för att få ett någorlunda jämförbart material.

Materialet har kompletterats med gruppintervjuer, en för förskola, en för grundskola och en för gymnasieskola. Detta för att få en djupare förståelse för de uppgifter som redovisats, samt för att få in synpunkter på uppföljningen som sådan.

Resultatredovisningen i den här rapporten utgår från de resultat som redovisats av förskolechefer och rektorer. Jämförelser görs vidare med uppgifter om exempelvis betyg och resultat på elevenkäten och på nationella prov. När man tittar på resultatet måste man ha i åtanke att skolorna redan tidigare fick strukturersättning enligt en annan modell. Skolor som fick ersättning enligt tidigare modell har också fått ersättning nu. Det är också viktigt att påtala att skolornas resultat kan ha påverkats av andra faktorer än de insatser som åtgärder som vidtagits med hjälp av strukturersättningen.

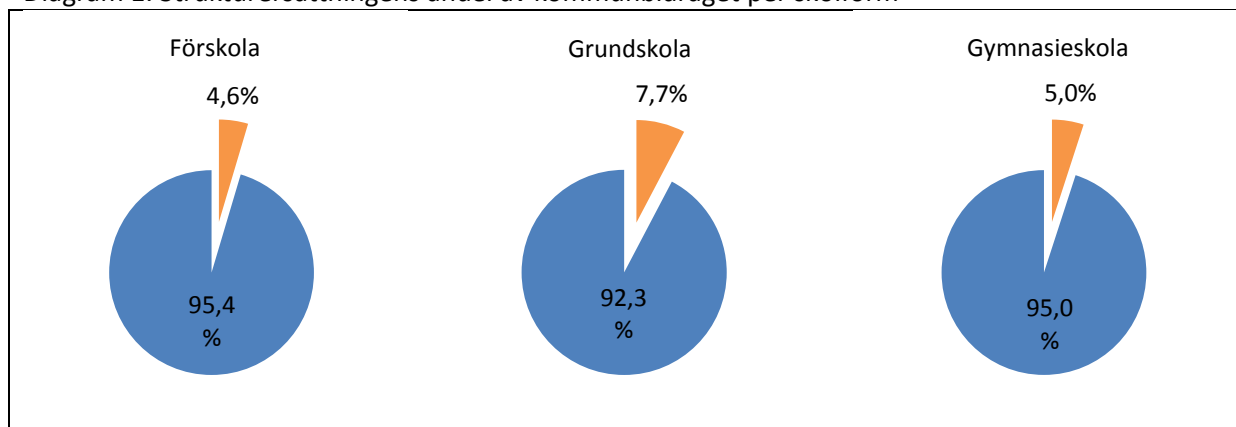
### *Utvärdering av modellen*

Utöver en uppföljning av hur resurserna har använts och vilken effekt det har haft på resultatet görs i den här rapporten också en utvärdering också avseende modellens träffsäkerhet. I den delen har fokus riktats mot grundskolan, där modellen utgår från en skolas totala elevsammansättning och en skattning av sannolikheten att eleverna med sina socioekonomiska förutsättningar inte klarar gymnasiebehörighet eller inte når godkänt i minst 15 ämnen. Man kan tänka sig att elevernas resultat på nationella prov i årskurs 3 och 6, samt betygsresultat i årskurs 6 också kan påvisa på ett behov att sätta in resurser vid olika skolor. Med en träffsäker modell borde utfallet av modellen stämma väl överens med elevernas resultat. Det som utvärderingen lägger fokus på är således i vilken utsträckning skattningen av elevernas svårigheter att nå goda resultat sammanfaller med de faktiska utfallet.

### **Strukturersättningens storlek i förhållande till den totala ersättningen**

Strukturersättningens andel av det totala kommunbidraget varierar per skolform. Diagrammen nedan visar hur stor andel av det totala ersättningsbeloppet som år 2016 består av strukturersättning för respektive skolform:

Diagram 1: Strukturersättningens andel av kommunbidraget per skolform



För en enskild förskola eller skola kan strukturersättningen utgöra en betydande andel av ersättningen. För de förskolor som får högst ersättning utgör strukturersättningen drygt 20 procent av den totala ersättningen. Vid de grundskolor som får högst ersättning utgör strukturersättningen upp till 25 procent av den totala ersättningen. För gymnasieskolor är strukturersättningens andel lägre och uppgår till omkring 8 procent vid den gymnasieskola som får högst ersättning.

## Resursanvändning, åtgärdernas relevans och upplevt resultat

Sammanlagt har förskolor och skolor redovisat 681 olika åtgärder som strukturersättningen har använts till. Förskolorna har tillsammans redovisat 245 åtgärder, grundskolan 341 och gymnasieskolan 95. Åtgärderna har kategoriserats inom olika områden, se nedan. Varje åtgärd innehåller sedan olika aktiviteter. Inom samtliga skolformer läggs större delen av pengarna på olika personalförstärkande åtgärder. De allra flesta åtgärderna innebär en ökad personalitet. Åtgärden lärare/rekrytering avser inte personal som sådan, utan exempelvis kostnader för att rekrytera personer med specifik kompetens eller att betala extra ersättning för att behålla personal med hög kompetens.

Tabell 1: Procentuell fördelning av åtgärdstyper per skolform

Åtgärder	Förskolor	Grundskolor	Gymnasieskolor
Personalförstärkning	88%	81%	70%
Övriga åtgärder	6%	8%	5%
Studiehandledning (modersmål)	0%	6%	0%
Simundervisning	0%	2%	0%
Kompetensutveckling	2%	1%	11%
Läxhjälp	0%	1%	12%
Handledning	2%	1%	1%
Insatser för föräldrar	2%	0,5%	0%
Lärare/rekrytering	0,2%	0,3%	1%

Decimaler visas endast på värden mellan 0 och 1.

Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Den uppgift som förskolechefer och rektorer fått var också att redovisa hur strukturersättningen använts till olika åtgärder för att öka måluppfyllelsen. I redovisningen skulle de därför ange vilka mål de hade med aktiviteten och efter ett halvår redovisa om målet hade uppnåtts. I instruktionerna angavs att målen skulle vara mätbara. I samband med att workshops genomfördes med respektive skolforms



förskolechefer och rektorer fördjupades diskussionen om hur man arbetar med mätbara mål. Eftersom tidsintervallet mellan genomförda aktiviteter och uppföljningen av eventuella effekter var kort tydliggjordes att redovisningen kunde bestå av delmål som visade i vilken utsträckning man kunde bedöma att man var på rätt väg. När materialet redovisades var det dock uppenbart att det varit svårt för merparten av respondenterna att redovisa mätbara mål och att den korta mätperioden bidrog till detta. Redovisningarna handlar därför i stor utsträckning om upplevt resultat. I resultatredovisningen uttrycker förskolechefer och rektorer sig positiva till de resultat som har uppnåtts med åtgärderna och i de flesta fall anger rektorerna att måluppfyllelsen faktiskt ökat på grund av insatsen.

### **Förskolan**

Förskolan lade enligt redovisningen nästan 90 procent av strukturersättningen på *personalförstärkning*. I de flesta fall angav respondenterna att man önskat ha mindre grupper så att personalen i högre utsträckning ska kunna ha nära kontakt med barnen, samtala och följa upp deras lärande. I några fall har man anställt specialpedagoger eller ökat andelen förskollärare vid förskolan. *Insatser för föräldrar* handlar i de flesta fall om tolk – även under rubriken personalförstärkning finns vissa insatser för föräldrar, eftersom många förskolechefer avser att öka personaltätheten vid hämtning och lämning för att personalen ska ha tid att möta vårdnadshavare. Under punkten *Övriga åtgärder* återfinns IT-stöd, frukost (det var innan detta blev obligatoriskt för förskolan), samt kostnader för att låta barnen gå på museum, film och teater.

I resultatredovisningen angav förskolecheferna att barnen fått ökad möjlighet till samtal, att kontakten med vårdnadshavare har förbättrats och att pedagogerna hade större möjlighet att samtala med barnen. I läroplanen betonas språkutvecklingens betydelse för barnens utveckling och lärande, varför de planerade insatserna och målen med dessa ligger inom förskolans område. I läroplanen för förskolan framgår också att förskolans uppdrag inkluderar att vara ett stöd för familjer i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande. Att satsa resurser på att öka barnens möjlighet till samtal och möjliggöra kontakten med vårdnadshavare är därför i högsta grad relevanta insatser. Förskolan har i uppdrag att ge alla barn förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål, att kompensera med IT-stöd och kulturinsatser kan därför också räknas in i uppdraget.

Sammantaget redovisar förskolorna åtgärder som kan tänkas vara relevanta för förskolans arbete med det kompensatoriska uppdraget. De redovisade målen handlar om att barnen får möjlighet till ökad vuxentid och samtalstid, att föräldrar och pedagoger ska vara trygga i verksamheten, att språket ska utvecklas. De redovisningar som har gjorts handlar i många fall om att förskolecheferna relaterar till målen och ger exempel på hur de försöker titta på om målen har uppnåtts. I resultatredovisningen konstateras exempelvis ”att det blivit en ökad kommunikation, att personal finns på plats vid hämtning/lämning, att medarbetare har gått en viss kompetensutveckling och använder nya kunskaper i sitt dagliga arbete.

### **Grundskolan**

Även grundskolan lade enligt redovisningen störst andel av strukturersättningen på personalförstärkning av olika slag. Även i grundskolan lades de största resurserna på att öka antalet vuxna bland eleverna. I de lägre årskurserna lades resurser på att öka andelen vuxna både i klassrummen och vid rastaktiviteter.

*Studiehandledning* och *simundervisning* var också poster där skolorna lade rätt mycket resurser. Under posten *Övriga åtgärder* återfinns kostnader för resursskolor, IT-stöd, skolbibliotek, frukost och olika insatser för att öka gemenskapen på skolan.

Nedan framgår hur skolor med högstudier fördelat beloppen mellan olika personalförstärkande insatser.

Tabell 2: Procentuell fördelning av typ av personalförstärkning, grundskola

Personalförstärkning grundskola	Andel (%)
Resurser i klassrummet extra lärare/extra vuxna	30%
Speciallärare	13%
Liten Grupp	12%
Elevassistent	10%
Gruppundervisning/halvklass	9%
SVA, språkinriktad undervisning etc	6%
Elevhälsa	5%
Skolvärd	5%
Skolledning	3%
Övrigt (IT-stöd, vikarier vid kartläggning)	3%
SYV	1%
Logoped	1%

*Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun*

Även grundskolan använde merparten av resurserna olika personalförstärkande åtgärder. De personalförstärkande insatserna riktades ibland till grupper av elever och ibland till enskilda elever. Man satsade också resurser på att öka tryggheten och motivationen hos eleverna i skolan. Målen med insatserna är i vissa fall vagt beskrivna och inte mätbara. Resultatredovisningen blir därför också för många av insatserna inte kvantifierade, utan uttrycker mer en känsla av att insatserna har haft effekt. I vissa fall redovisar rektorerna ökat betygssnitt och ökade resultat för eleverna som deltagit i mindre undervisningsgrupper eller fått individuellt stöd, men i många fall kopplas resultatet inte till tidigare prestationer för eleverna. De allra flesta insatserna handlade om att öka måluppfyllelsen hos eleverna. Många rektorer uttrycker också att det är för kort tid för att visa några mätbara effekter på resultat.

I den redovisning av skolorna som lämnats finns ett fåtal åtgärder som sticker ut något och som lämnar frågor om dessa insatser verkligen ska bekostas av strukturersättningen. Sådana exempel är upprustning av skolbibliotek, resursskolor, gymnasie matematik och fotbollstränare. De redovisade målen med satsningarna handlade även i de här fallen om ökad måluppfyllelse hos eleverna men det saknas argumentation för att satsa på just detta för de pengar som ska kompensera för skillnader i socioekonomiska förutsättningar.

Det ska också nämnas att det har varit nytt för rektorerna att särredovisa hur strukturersättningen har använts och i kommentarerna har flera rektorer uttryckt att det har varit svårt att redovisa vilka insatser som görs för just strukturersättningen och att det till viss del har blivit en efterkonstruktion. Detta kan förklara att exempelvis kostnad för resursskolor redovisats som finansierat av strukturersättning trots att detta rör sig om insatser för enskilda elever.

### **Gymnasieskolan**

Även gymnasieskolan har lagt störst andel av strukturersättningen på personalförstärkning. Gymnasieskolan lade också en stor andel av pengarna på elevhälsan.

Tabell 3: Procentuell fördelning av typ av personalförstärkning, gymnasieskola

Personalförstärkning gymnasieskola	Andel (%)
Speciallärare/Specialpedagog	28%
Elevhälsa	20%
Gruppundervisning	18%
Fler vuxna	10%
Elevassistent	6%
Stödundervisning	5%
Koordinator	4%
Extra lärartid	2%
Coachning	2%
Skolvärd	2%
Språkinriktad Undervisning	2%
Liten grupp	1%
Mentorstid	1%

Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Gymnasieskolan satsade också omkring 10 procent av strukturersättningen på kompetensutveckling. Det har då avsett exempelvis utbildningar med innehåll som ska ge ökad kunskap och förståelse för elever i behov av stöd på olika sätt. 12 procent av strukturersättningen satsades på Läxhjälp. För gymnasieskolan finns det inte något statsbidrag att söka för läxhjälp som det finns för grundskolan. Jämfört med grundskolan så verkar gymnasieskolorna i större utsträckning ha satsat på stödundervisning/speciallärare, det vill säga insatser som mer riktas till enskilda elever än till att stödja grupper av elever. Läxhjälpen och insatser inom elevhälsan är dock exempel på insatser som riktar sig till grupper. Gymnasierectorerna har i många fall inte redovisat resultat i siffror på efter de olika insatserna. Man anger att resultaten kommer när kurserna har slutat och att insatserna är för tidiga att utvärdera.

Även för skolor med hög strukturersättning utgör den andel av elevpengen som strukturersättningen innebär en mindre del av det totala ersättningsbeloppet till gymnasieskolan. I gymnasieskolan får man ersättning per program och i intervjuerna anger rektorerna att det är svårt att hålla isär strukturersättningen från programersättningen och att man behandlar budgeten som en helhet. Därför blir redovisningen av hur strukturersättningen använts också till viss del en efterkonstruktion.

## Resultatutvecklingen

Strukturersättningen ska kompensera för elevers olika behov och med medlen ska förskolor och skolor kunna öka måluppfyllelsen och därigenom utjämna skillnaderna mellan olika enheter. I redovisningarna uttrycker rektorerna sig positiva till resultatet för de insatser som valts. Det är naturligtvis svårt att diskutera resultatutveckling isolerat i relation till strukturersättning men det är ändå intressant att titta på betygsresultaten för att se om måluppfyllelsen faktiskt har ökat. Eftersom skillnaderna i ersättning mellan olika enheter är större på grundskolan än på gymnasiet så begränsar vi i den här utvärderingen oss till att titta på resultatutvecklingen för årskurs 6-9. Vi har valt att jämföra antalet *icke godkända* elever höstterminen 15 med höstterminen 16. Betygen som följs är *svenska*,

matematik och engelska, eftersom betyg i dessa ämnen är avgörande för elevernas möjlighet att bli behöriga till vidare studier i gymnasiet.<sup>1</sup>

Skolorna har delats in i tre grupper (låg, mellan eller hög) efter hur stor strukturersättning de erhållit per elev under 2016. Vi tittar på antalet icke godkända elever för att särskilt betona att det är viktigt att **alla** elever når behörighet till gymnasiet och för att strukturersättningen i första hand ska användas till att se till att alla elever får förutsättningar att nå målen.

Tabell 4: Strukturersättning, index kr/elev

Grupp	Index	Belopp kr/elev och år
Låg	71–99	100–7500
Mellan	100–125	7500–15000
Hög	125–	15000–25000

Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Det är endast elever som har betyg från någon av Uppsalas kommunala skolor som ingår i resultatredovisningen. Eleverna ska dessutom ha betyg både från höstterminen 2015 och från höstterminen 2016. Alla årskurser som har betyg finns med vilket innebär årskurs 6-9. Resultaten baseras således på samma elevgrupp i HT 2015 och i HT 2016.

### Resultat i engelska:

Tabell 5: Betygsförändring i engelska utifrån skolornas nivå på strukturersättning  
Ej godkända elever, antal

Nivå av strukturersättning	Flickor			Pojkar		
	HT-15	HT-16	Differens	HT-15	HT-16	Differens
Låg	13	9	-4	20	18	-2
Medel	43	53	10	73	64	-9
Hög	55	53	-2	59	49	-10
<b>Totalt</b>	<b>111</b>	<b>115</b>	<b>4</b>	<b>152</b>	<b>131</b>	<b>-21</b>

Källa: Hypergene och uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Resultaten i engelska visar att totalt 17 fler elever uppnår godkänt i engelska. Bland pojkar är resultatförbättringen störst. I skolor med medelhög strukturersättning har dock antalet flickor som inte får godkänt i engelska ökat.

<sup>1</sup> Behörighet till yrkesprogram i gymnasieskolan får man genom godkänt i minst 8 ämnen varav tre måste vara svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska. I kvalitetsrapporten 2016 undersöktes den grupp elever som inte uppnådde gymnasiebehörighet. I rapporten konstaterades att en hög andel av dessa elever hade problem redan i årskurs 6 i dessa ämnen och ett parallellt mönster kunde iaktas mellan årskurs 6 och 3.

## Resultat i matematik:

Tabell 6: Betygsförändring i matematik utifrån skolornas nivå på strukturersättning  
Ej godkända elever, antal

Nivå av strukturersättning	Flickor			Pojkar		
	HT-15	HT-16	Differens	HT-15	HT-16	Differens
Låg	11	11	0	21	20	-1
Medel	66	86	20	96	115	19
Hög	86	70	-16	98	87	-11
<b>Totalt</b>	<b>163</b>	<b>167</b>	<b>4</b>	<b>215</b>	<b>222</b>	<b>7</b>

Källa: *Hypergene och uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun*

Tabellen visar att fler elever har fått icke godkända betyg i ämnet matematik vid slutet av höstterminen 2016 jämfört med slutet av höstterminen 2015. I skolorna med hög strukturersättning förbättras elevernas resultat, men i gruppen med medelhög ersättning är det fler elever som inte får godkända betyg.

## Resultat i svenska och svenska som andra språk:

Tabell 7: Betygsförändring i svenska utifrån skolornas nivå på strukturersättning  
Ej godkända elever, antal

Nivå av strukturersättning	Flickor			Pojkar		
	HT-15	HT-16	Differens	HT-15	HT-16	Differens
Låg	7	8	1	20	16	-4
Medel	25	37	12	67	89	22
Hög	47	40	-7	72	50	-22
<b>Totalt</b>	<b>79</b>	<b>85</b>	<b>6</b>	<b>159</b>	<b>155</b>	<b>-4</b>

Källa: *Hypergene och uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun*

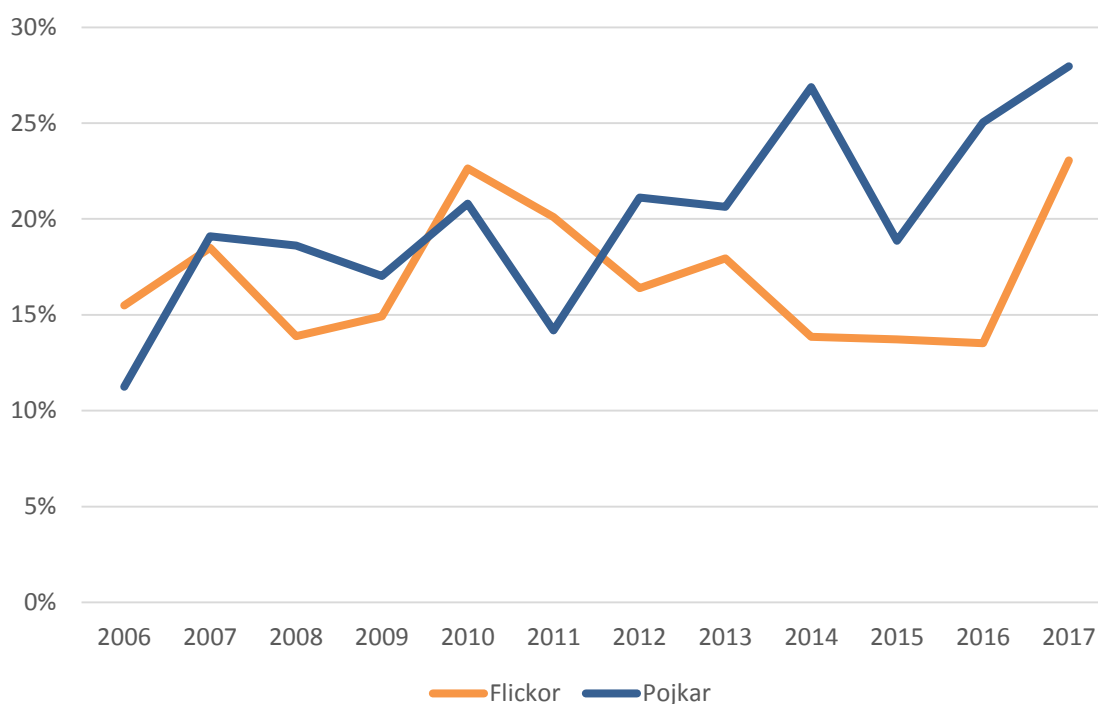
Även i svenska/svenska som andra språk har antalet icke godkända betyg i svenska vid slutet av höstterminen 2016 ökat jämfört med slutet av höstterminen 2015. Det är elever från skolor i gruppen med medelhög strukturersättning som står för ökningen av antalet icke godkända betyg och det gäller främst pojkar. Däremot har fler elever från skolor i gruppen med hög strukturersättning fått godkända betyg i svenska höstterminen 2016 jämfört med höstterminen 2015 och det gäller främst pojkar från dessa skolor. Utfallet av den resultatundersökning som gjorts leder inte självklara slutsatser om strukturersättningens effekter. Det kan dock vara intressant att se närmare på frågan om graden av omfördelning. En diskussion om detta förs senare i rapporten, bland annat tillsammans med de slutsatser Stockholms stad dragit av den utvärdering de själva gjort av sin modell för strukturersättning.

## Skillnader mellan olika skolor

Man kan konstatera ovan att antalet elever som inte har fått godkänt verkar minska något i skolor med hög strukturersättning. I intervju med verksamhetsrepresentanter för grundskolor med hög strukturersättning så anger dessa att de är mycket positiva till insatserna och att de tror att resultaten kommer att öka än mer år 2017. Kanske är det så att vi kommer att kunna se en minskad skillnad mellan olika skolenheter. Den bilden kan vi dock inte se idag. Strukturersättningens syfte är att minska och jämna ut resultat skillnader som beror på socioekonomiska faktorer mellan Uppsalas skolor. Om strukturersättningen fungerar fullt ut borde således skillnaderna mellan skolor vara liten och minska över tid. Det ska dock tilläggas att utvärderingen inte ger utrymme för att bedöma om skillnaderna

varit större utan strukturersättning då kontrollgrupp för undersökningen saknas. Ett sätt att visa hur stora skillnader det finns är att beräkna hur mycket meritvärdet varierar mellan olika skolor och år. Diagrammet nedan visar skillnader mellan skolor med högt meritvärde och lågt meritvärde under år 2006-2017, fördelat på kön. Om alla skolor hade exakt samma meritvärde under ett år skulle variationen vara noll procent. Ju högre värde, desto större skillnader mellan skolorna. För en detaljerad beskrivning av hur värdena räknats fram se fotnoten nedan.<sup>2</sup>

Diagram 2: Spridning meritvärde 2006-2017 mellan skolor i 80:e respektive 20: percentilen, fördelat på kön



Källa: Skolverket

Man kan konstatera att skillnaderna mellan olika skolors meritvärden har ökat från år 2016 till år 2017, för både pojkar och flickor. I det här sammanhanget ska nämnas att även om *skillnaderna* i meritvärde för pojkar mellan de enheter som har höga poäng och de som har låga ökar, så beror detta främst på att skolorna med höga meritpoäng höjer sina resultat. Skolor med låg poäng ligger kvar på samma medelvärde. Skillnaderna blir därmed större inom gruppen pojkar, men inte för att resultaten sjunker i skolor som ligger lågt. Även flickornas resultat har ökat de senaste åren för de skolor som ligger högst. År 2017 har dock resultatet för de skolor som ligger lägst minskat från 240 till 221 meritpoäng, vilket medför att skillnaderna ökar ytterligare.

## Könsskillnader i användningen av strukturersättningen

I underlaget till diagrammet ovan kan man se att flickors genomsnittliga meritvärde är bättre än pojkars och då kan det också vara intressant att se om det finns några skillnader i hur skolorna fördelar

<sup>2</sup> I diagrammet nedan beräknas variationen av meritvärde under ett år genom kvoten mellan den 80:e percentilen och den 20:e percentilen. Percentil är det värde där en viss procent av värden hamnar under. I detta fall innebär det följande: Percentil 80: Det meritvärde som ger att 20 procent av skolorna har ett högre meritvärde och 80 procent har ett lägre meritvärde. Percentil 20: Det meritvärde som ger att 80 procent av skolorna har ett högre meritvärde och 20 procent har ett lägre meritvärde. Procentsiffran för exempelvis pojkar år 2017 kan därför beskrivas som att meritvärdet i den 80:e percentilen ligger 28 procent högre än meritvärdet i den 20:e percentilen.

resurser baserat på kön. Vi har här tittat enbart på grundskolor. Rektorererna hade till uppgift att skatta hur stor andel pojkar respektive flickor som omfattades av olika åtgärder. I det här sammanhanget ska nämnas att några av rektorererna regelmässigt har redovisat att insatsen omfattar hela skolan och att det ibland kan ifrågasättas om insatser som exempelvis utökning med speciallärare/specialpedagoger verkligen omfattar skolans samtliga elever. Å andra sidan kan det kanske vara svårt att särskilja olika elevgrupper. Rektorererna ombads också i efterhand att skatta hur många pojkar respektive flickor som omfattats av insatsen. Om man plockar bort de insatser där rektorererna har redovisat att insatserna omfattar hela skolan, ca 60 procent av den totala strukturersättningen, så framträder följande bild.

Tabell 8: Skolornas användning av strukturersättning höst 2016, ekonomisk fördelning (%).

Nivå av strukturersättning	Belopp flickor, andel (%)	Belopp pojkar, andel (%)
Låg	25%	75%
Mellan	32%	68%
Hög	40%	60%
<b>Totalt</b>	<b>36%</b>	<b>64%</b>

Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Tabellen visar att när skolorna prioriterar åtgärder, så läggs en större andel av pengarna på pojkar än på flickor. Skillnaderna är något lägre för skolor med högst strukturersättning och de skolorna har också i högre utsträckning redovisat åtgärder som omfattar hela skolan, exempelvis satsningar på elevhälsa, extralärare etc. Man ska i det här sammanhanget också veta att kön är en parameter i hur strukturersättningen räknas – pojkar genererar högre ersättning. Det kan därför vara helt naturligt att skolorna satsar på insatser som gynnar pojkar.

De åtgärder där flest skolor har redovisat könsskillnader handlar om elevassistenter, elevhälsa, liten grupp och resursskolor. I tabellen nedan redovisas resultaten från de skolor som har redovisat könsskillnader vad gäller dessa åtgärder. Flera skolor har redovisat att åtgärderna har omfattat hela skolan och dessa har tagits bort ur redovisningen nedan.

Tabell 9: Skolornas redovisade åtgärder höst 2016, ekonomisk fördelning (%).

Åtgärd	Flickor, andel (%)	Pojkar, andel (%)
Liten grupp	16%	84%
Elevassistent	32%	68%
Elevhälsa	62%	38%
Resursskolor	38%	62%

Källa: Uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Tabellen visar att pojkar får ta del av satsningarna i högre utsträckning än flickor, utom vad gäller elevhälsan. Det föranleder en del frågor som om det finns en risk att man gör en slentrianmässig prioritering, där åtgärder för flickor fokuserar på elevhälsoinsatser, såsom kuratorer och psykologer och inte på undervisningssituationen. I intervjun svarar grundskolans verksamhetsrepresentanter att de delar bilden av att flickor i högre utsträckning tar del av olika elevhälsoinsatser, men de anser att denna skillnad i prioriteringar beror på faktiska behov hos målgruppen och inte bygger på en slentrianmässig bedömning av vilka insatser som är verkningsfulla för olika grupper. Något som styrker denna bild av pojkars respektive flickors mående är resultat från enkäten Liv och Hälsa Ung.

Tabell 10: Svar på frågan Hur mår du rent allmänt, fördelat på kön.

Kön	Antal svarande	Bra eller mycket bra	Varken eller	Dåligt eller mycket dåligt
Flicka	1403	68%	22%	10%
Pojke	1446	83%	13%	4%
Annan könstillhör.	46	50%	24%	26%

Källa: Enkäten Liv och Hälsa Ung 2017, åk 7 och 9 sammanslaget

Tabellen visar att flickor i årskurs 7 respektive 9 anger att de mår sämre än pojkar. En extra satsning på Elevhälsofrämjande åtgärder kanske då är motiverat.

## Utvärdering av strukturersättningsmodellernas träffsäkerhet samt grad av omfördelning

De resultat som redovisats pekar mot att strukturersättningen inte bidrar till att utjämna skillnaderna i så stor utsträckning som vore önskvärt. En orsak till detta skulle kunna vara att modellen inte fördelar pengar efter de behov som finns eller att graden av omfördelning är för låg. I uppdraget till förvaltningen ingick därför också att göra en utvärdering avseende modellens träffsäkerhet och graden av omfördelning.

### Modellens träffsäkerhet

Vi har valt att jämföra modellens utfall och fördelning av pengar med resultaten från nationella proven i årskurs 3, resultat från nationella provet i åk 6, samt betygsresultaten för eleverna i årskurs 6. Tanken med denna jämförelse är att skolor med högre andel elever som inte har nått godkänt på nationella proven har elever som behöver extra stöd

Tabellen nedan visar andelen elever i årskurs tre som klarar samtliga delprov inom nationella proven i matematik och svenska. Skolorna har delats in efter nivå på strukturersättningen, enligt samma princip som tidigare (se sid 7). Här finns också de skolor som inte har någon strukturersättning.

Tabell 11: Andel elever åk 3 som klarat samtliga delprov (NP), skolor fördelade utifrån nivå på strukturersättning

Nivå	Antal skolor	Genomsnittligt belopp	Deltagande elever	Klarat samtliga delprov (alla elever)	Klarat samtliga delprov (delt. elever)
Ingen	10	0 kr	98%	75%	77%
Låg	18	2 907 kr	97%	67%	69%
Mellan	11	10 353 kr	93%	63%	67%
Hög	8	21 674 kr	88%	50%	56%
<b>Totalt</b>	<b>47</b>	<b>7 226 kr</b>	<b>95%</b>	<b>65%</b>	<b>69%</b>

Källa: Hypergene och uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun

Som synes ovan har skolor med hög strukturersättning en lägre andel elever som klarar samtliga delprov på nationella provet i årskurs 3. Eftersom också deltagandet i nationella proven varierar har vi valt att redovisa andelen elever som klarar samtliga delprov, både av de som deltagit och totalt på skolan. Detta för att man kan anta att flera av de elever som inte deltar på olika delprov, kanske heller inte skulle klara proven.



Resultaten på nationella proven i årskurs 6 följer ungefär samma mönster som för årskurs 3. Skolor med hög strukturersättning har färre deltagande elever och en lägre andel elever som klarar samtliga delprov. Tabellen nedan visar betygsresultaten i årskurs 6 i ämnena matematik, engelska och svenska

Tabell 12: Andel elever godkända i en, ma och sv årskurs 6, skolor fördelade utifrån nivå på strukturersättning

Nivå	Antal skolor	Genomsnittligt belopp	Andel godkända elever i EN, MA & SV
Ingen	3	0 kr	96%
Låg	8	4 291 kr	92%
Mellan	11	9 909 kr	83%
Hög	7	20 828 kr	76%
<b>Totalt</b>	<b>29</b>	<b>9 970 kr</b>	<b>85%</b>

Källa: *Hypergene och uppföljning strukturersättning 2017, Uppsala kommun*

Även när det gäller årskurs 6 kan man konstatera att skolorna med hög strukturersättning är de som har lägst andel godkända elever.

Både resultaten från nationella proven i årskurs 3 och 6, samt betygen i årskurs 6 visar således att det skulle kunna finnas ett behov av extra resurser för att hjälpa eleverna att nå målen vid de enheter som idag får högst strukturersättning. Fördelningen ser alltså ut att överensstämma med behoven.

### Graden av omfördelning

En förklaring till den uteblivna utjämningseffekten mellan skolorna skulle kunna vara att graden av omfördelning är för liten. Behövs det mer pengar för att skolor och förskolor ska kunna göra skillnad? Kan en ökad omfördelning lösa problemet?

Uppsala kommun hör till de kommuner i landet som har omfördelat pengar utifrån barns och elevers socioekonomiska förutsättningar under längst period. Att göra jämförelser mellan kommuner avseende hur mycket resurser som omfördelas i praktiken är näst intill omöjligt eftersom grundbeloppet räknas olika i olika kommuner och undervisningskostnaden skiljer sig åt. I Skolinspektionens rapport *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan* framgår att endast en tredjedel av de granskade kommunerna fördelar pengar med utjämnande inslag inom förskolan.<sup>3</sup> Hur stor del av budgeten som omfördelas varierar mellan 2 procent och drygt 20 procent. Skillnaden per barn och år ligger i genomsnitt på 12000 kronor mellan den förskola som får mest och den förskola som får minst. Uppsala kommun hör till den fjärdedel som gör störst omfördelning och där är skillnaden mellan den förskola som får mest och den som får minst 25 000 kronor.

Avseende grundskolan så framgår i Skolverkets lägesbedömning 2015 att: ”Storleken på strukturtillägget varierar väsentligt mellan kommuner. Skillnaden mellan det lägsta och högsta tillägget varierar från några hundra kronor till mer än 40 000 kronor per elev och år. Spridningen i tillägget förklaras dock endast i mindre grad av hur stora skillnaderna i de socioekonomiska förutsättningarna är mellan kommunens skolor”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> <https://www.skolinspektionen.se/sv/Beslut-och-rapporter/Publikationer/Granskningsrapport/Kvalitetsgranskning/socioekonomisk-resursfordelning-till-forskolan/>

<sup>4</sup> Skolverkets lägesbedömning 2015, s. 62

Vad gäller gymnasieskolan har den här utredningen inte kunnat få fram några jämförelsetal. Skolkommisionen kom i sitt slutbetänkande fram till att finansiering och styrning av gymnasieskolan borde utredas vidare, vilket tyder på att det finns skillnader i kommunernas sätt att hantera finansieringen av gymnasieskolan. Det står klart att vissa kommuner kompenserar skolorna baserat på skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund medan andra riktar pengar till skolor med låga meritvärden.

## Diskussion

Strukturersättningen innebär ett stort resurstillskott för de förskolor och skolor där eleverna har de minst gynnsamma socioekonomiska förutsättningarna. Vi kan konstatera att den redovisning som gjorts av förskolechefer och rektorer visar att pengarna används till åtgärder som kan tänkas vara rimliga och välmotiverade utifrån rådande förhållanden.

Resursökningen används till flera olika områden, exakt i vilken utsträckning varierar mellan enheterna. Merparten går till personalförstärkningar och främst till ett ökat antal lärare eller mer personal i förskolan. Hur de ökade lärarresurserna används på skolorna varierar också, men kännetecknande för skolorna är att de används till någon form av flerlärarsystem, även om utformningarna varierar. Även elevhälsan är något som skolorna med ett högt socioekonomiskt tilläggsanslag prioriterar.

Den här utredningen visar på metodologiska svårigheter i att undersöka modellens effekter på skolornas resultat. En orsak är att Uppsala kommun använt sig av socioekonomisk resursfördelning under många år, vilket gör det svårt att urskilja specifika effekter kopplade till den nya modellen som beslutades 2016. En annan orsak är att rektorer och förskolechefer sett den totala resurstilldelningen som en helhet. Det kan som tidigare påpekats också finnas andra faktorer som påverkar resultaten i annan riktning, exempelvis lärar- och personalkompetens vid enheter med hög strukturersättning. Verksamhetsrepresentanter för grundskolan påtalar att skolorna med hög strukturersättning har en hög elevomsättning och att det därför är nödvändigt att kunna vara fler vuxna i verksamheten för att kunna möjliggöra flexibilitet i organisationen. Sammantaget leder det till svårigheter i att dra slutsatser om resursfördelningens faktiska effekter på bristande likvärdighet mellan skolor och resultatutveckling. Uppföljningen som gjorts har dock ökat medvetenheten om hur resurserna fördelas och på vilka grunder.

Uppsala kommun har sedan 2010 ekonomiskt kompenserat för skillnader i socioekonomiska förutsättningar hos barn och elever. De förskolor och skolor som får ersättning idag har med största sannolikhet kompenserats även tidigare. De variationer i ersättning som varit för olika skolor med anledning av förändringar av modellerna är inte tillräckliga för att man ska kunna se effekter på resultatet som kan orsakas av variationer i strukturersättningen. Vi vet heller inte hur stora skillnaderna mellan skolorna skulle ha varit om skolorna inte fick den ekonomiska ersättningen. Förskolechefer och rektorer uttrycker sig också positiva till resultatet av de insatser som görs och menar att insatserna faktiskt har effekt på målpuppfyllelsen.

I en rapport av EY (tidigare Earnst and Young) 2013 kritiserar det faktum att kommunernas resursfördelning till skolan görs utifrån statistiska sannolikheter och inte utifrån barns och elevers faktiska behov vid de olika enheterna.<sup>5</sup> I den här uppföljningen har vi dock sett att pengarna ser ut att hamna vid enheter där det faktiskt finns behov. Vi kan också konstatera att Uppsala kommuns omfördelning av resurser ligger bland de högre för förskolan och på en genomsnittlig nivå för

<sup>5</sup> [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kommunal\\_resursf%C3%B6rdelning\\_v2/\\$FILE/Kommunalresursfordelning-low.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Kommunal_resursf%C3%B6rdelning_v2/$FILE/Kommunalresursfordelning-low.pdf)

grundskolan. Stockholms kommun hör till de kommuner som gör en större omfördelning av pengarna till grundskolan. I Stockholms kommun utgör det socioekonomiska tilläggsanslaget ungefär 14 procent av budgeten för de kommunala grundskolorna och fritidshemmen (kostnaden för lokalerna undantagna). På den skola som har störst socioekonomisk tilldelning innebär resursen nästan en fördubbling av schablonersättningen. Stockholms stad genomförde en utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget som publicerades i en rapport 2016.<sup>6</sup> Då det finns få utvärderingar av effekten av att fördela resurser utifrån socioekonomiska modeller socioekonomiska har det varit värdefullt att ta del av det arbete som gjorts av Stockholms stad. Även i den rapporten beskriver man svårigheter i att kunna påvisa ett socioekonomiskt tilläggsanslags effekt på skolornas resultat. I Stockholms kommun fördelas som synes en väsentligt högre del av grundbeloppet utifrån deras socioekonomiska modell och i rapporten uttrycker man att det är ”oroväckande att så kraftiga resursförstärkningar inte ger utslag på resultaten”.<sup>7</sup> Stockholms rapport bygger bland annat på intervjuer av rektorer vid skolor med hög socioekonomisk resursfördelning. I intervjuerna med dessa rektorer framkom en viss oro över att man i skolor med hög ersättning använder pengarna slentrianmässigt. Man efterlyste också forum för samarbete och gemensamma diskussioner om åtgärder som kan ha effekt på resultatet.

I den här utredningens intervjuer med rektorer och på de workshops som anordnades inför redovisningen av strukturersättningen framkom att strukturersättningen under tidigare år har ingått i den ”pengapåse” som respektive enhet har tilldelats. På huvudmannanivå har man också kunnat göra omfördelningar av pengarna. Enheternas rektorer har sett skolans totala resurstilldelning som en helhet, något som kan ha bidragit till en mer slentrianmässig användning av tilldelade medel, på liknande sätt som beskrivits i utvärderingen från Stockholms stad. För att möjliggöra den här uppföljningen öronmärktes strukturersättningen 2016 till respektive enhet. I och med uppföljningen blev det också en ökad medvetenhet hos rektorer och förskolechefer om hur pengarna fördelades och på vilka grunder.

I en uppföljande rapport från EY 2014 om resursfördelningen i skolan betonas vikten av att styra och följa upp hur resurserna används och vilka resultat som genereras.<sup>8</sup> I en granskning från Skolinspektionen av kommunernas resursfördelning till förskolan konstaterar Skolinspektionen att få kommuner har strategier för vilka kvalitetsdrivande effekter de avser uppnå med de socioekonomiskt baserade resurserna. Skolinspektionen konstaterar vidare att få kommuner följer upp och analyserar hur resurserna används och påverkar måluppfyllelsen.

I den här utredningen kan vi konstatera att Uppsala kommun har fördelat pengar utifrån barns och elevers förutsättningar och behov, men att det inte har funnits något uttalat och kommunicerat mål med detta. Syftet med modellen är att skapa likvärdiga förutsättningar för barn och elever att nå målen men det har genom uppföljningen blivit tydligt att det har funnits en omedvetenhet hos rektorer och förskolechefen om bakgrunden till hur resursfördelningen har beräknats och vad pengarna ska kompensera. I intervjuer har förskolechefer och rektorer angett att en uppföljning av hur pengarna använts är rimlig, men man kan också konstatera att den här utvärderingen hamnade på en väldigt detaljerad nivå där varje krona redovisades och att en redovisning av planerade åtgärder baserat på barns och elevers behov kanske hellre skulle in i de verksamhetsplaneringar som lämnas av

<sup>6</sup> Rapport från Stockholms stad 2016: Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan PM Stockholms stad Avdelning för Utveckling och samordning, Uppföljningsenheten.

<sup>7</sup> Rapport från Stockholms stad 2016: Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan PM Stockholms stad Avdelning för Utveckling och samordning, Uppföljningsenheten.

<sup>8</sup> [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Kan-resursfordelningen-losa-skolkrisen/\\$FILE/EY%20Kan%20resursfordelningen%20losa%20skolkrisen%20140619.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Kan-resursfordelningen-losa-skolkrisen/$FILE/EY%20Kan%20resursfordelningen%20losa%20skolkrisen%20140619.pdf)

verksamheterna. Då skulle man också kunna göra mer långsiktiga uppföljningar av åtgärderna. Redovisningarna kan då också hamna på en mer övergripande nivå.

Från verksamheternas sida har man också diskuterat strukturersättningen som en månadsfråga och här lyfts några aspekter in från dessa diskussioner. Förskolan lyfter att ersättningen inte bedöms som riktigt likvärdig på grund av att grundbeloppet inte räcker till. Skolverket delar ut statsbidrag för minskade barngrupper till förskolor i socioekonomiskt utsatta områden, vilket innebär att dessa förskolor kan få kompensation från två håll. I de förskolor som varken erhåller statsbidrag eller strukturersättning blir arbetsmiljön enligt verksamhetsrepresentanterna inte rimlig för medarbetarna, då det blir större barngrupper och svårt att fördela personalen så att det finns tillräckligt med personal vid öppning och stängning. Problemet är enligt förskolan inte strukturstödet utan att verksamheterana upplever att grundbeloppet är för lågt.

Från grundskolans sida lyfter man problemet att strukturersättningen beräknas på kalenderår och verksamheten genomför sina planeringar och anställningar läsårsvis. Man menar att detta försämrar deras möjligheter att kräva stram budgethållning då stora och oförutsägbara förändringar sker mitt i pågående verksamhetsår. Verksamhetsrepresentanterna menar att modellen bör omarbetas så att den är förutsägbar i god tid innan budgetläggning eftersom att tidsperioden då rektor har möjlighet att konkret förändra organisationen annars blir för kort. Utifrån dessa synpunkter kommer förvaltningen att undersöka effekterna av ett system där man, istället för dagens modell med nytt index för varje år, använder ett system där man räknar på strukturersättningens index per skola som ett rullande medelvärde över tre år.

Från gymnasieskolan menar man att det är svårt att skilja ut strukturersättningen från programersättningen och att det också blir svårt att mäta effekten av insatserna som just dessa pengar finansierat på enheterna.

Avslutningsvis kan det vara värt att påminna Skolinspektionens kvalitetsgranskningsrapport från 2014 gällande resursfördelning. I den framhölls Gottsundaskolan i Uppsala och förskolorna i Gottsunda-Valsätraområdet som goda exempel med ett strukturerat målmedvetet arbete för att kompensera för barns och elevers olika förutsättningar och behov.<sup>9</sup> Gottsundaskolan hade år 2014 också kraftigt förbättrat resultatet. Det finns således kunskaper och erfarenheter att bygga på ute i verksamheterna. I redovisningar från förskolechefer och rektorer finns också många goda exempel på strukturerade insatser och strategier för att kompensera för skillnader. Två biträdande förskolechefer blev också inspirerade av den här uppföljningen och håller på att arbeta fram ett dokument som beskriver de utmaningar som finns i arbetet med enheter som har hög strukturersättning och vad pedagogerna bör tänka på i sitt dagliga arbete. Kanske kan det räcka med en ökad medvetenhet hos förskolechefer och rektorer avseende resursfördelningen och dess grunder. Kanske behövs en ökad styrning och uppföljning för att strukturersättningen ska få avsedda effekter på resultatet och på sikt bidra till ökad måluppfyllelse och minskade skillnader mellan olika enheter.

---

9

<https://www.skolinspektionen.se/globalassets/publikationssok/granskningsrapporter/kvalitetsgranskningar/2014/segregation/kvalgr-segregation-slutrappport.pdf>

## Uppföljning av strukturersättning - rekommendationer

### Ökad medvetenhet

Strukturersättningen ska ge förskolor och skolor möjlighet att kompensera för systematiska skillnader mellan olika enheter. Detta kräver insatser på en strukturell nivå vid enheterna och en uppföljning av de insatser som görs. En av fördelarna med att göra den här relativt omfattande uppföljningen är att strukturersättningen har belysts. Det är uppenbart att det har funnits en omedvetenhet om strukturersättningen, både hur den räknas fram och vad den ersättningen förväntas åstadkomma hos både förskolechefer och rektorer. Skolinspektionen lyfter i olika rapporter vikten av en tydligare styrning från huvudmannen och en uppföljning på huvudmannanivå. Ett tydliggörande från huvudmannens sida om förväntningar på enheterna och ett krav på strukturerad uppföljning är därför nödvändigt.

Även fristående enheter tar del av strukturersättning och om kommunen kräver redovisningar av de egna verksamheterna kanske en motsvarande redogörelse även kan krävas av de fristående enheterna.

### *Förskolan*

Två biträdande förskolechefer har börjat arbeta fram ett dokument som beskriver de utmaningar som det innebär att arbeta i förskolor med hög strukturersättning och vad som är viktigt att ha i åtanke i mötet med barnen. För att ta några exempel så kan barnen vara i behov av ökad trygghet, stöd i språkutveckling och tydliga strukturer. Det kan också vara nödvändigt att stötta familjerna i högre utsträckning. I förskolan är man beroende av medvetna pedagoger och att på det här sättet tydliggöra vad som krävs av pedagogerna är en bra början. Det går dessutom att med utgångspunkt i dokumentet göra strukturerade uppföljningar av hur arbetet går.

Att även göra uppföljningar på fristående förskolor om hur dessa använder pengarna för att öka personaltätheten och personalens kompetens är av största vikt för likvärdigheten, då det saknas mätbara resultat i förskolan.

### *Grundskolan*

Ett sätt att möjliggöra en mer medveten användning av strukturersättningen är att rektorerna i verksamhetsplanen får en särskild flik där de redovisar de viktigaste insatserna som strukturersättningen används till. Detta möjliggör också en uppföljning och analys på huvudmannanivå, då man kan jämföra effekten av olika insatser. Med en styrd uppföljning ges också grundskolan stöd i att tydliggöra de utmaningar som finns i arbetet på skolor med hög strukturersättning och olika strategier som kan vara bra i arbetet med elever på dessa skolor.

I Stockholmsrapporten betonar man vikten av att följa upp hur man organiserar den ökade personaltätheten mer i detalj och också koppla detta till vilken effekt insatserna får.<sup>10</sup> I Stockholmsrapporten föreslås även att arenor skapas för erfarenhetsutbyte mellan rektorer. I grundskolans organisation finns idag flera forum där rektorer möts och kan utbyta erfarenheter.

### *Gymnasieskolan*

För gymnasieskolan utgör strukturersättningen en lägre andel av den totala ersättningen. De skolor som får högst total ersättning i kronor räknat får ett tillskott på cirka 3 miljoner kronor. Rektorerna uttryckte att det var svårt att hålla isär programersättning och strukturersättning. Många kommuner ersätter inte skolor utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund i gymnasieskolan. I en blogg betonar

<sup>10</sup> Rapport från Stockholms stad 2016: Utvärdering av det socioekonomiska tilläggsanslaget för grundskolan PM Stockholms stad Avdelning för Utveckling och samordning, Uppföljningsenheten.

Läraryrketets ordförande Johanna Jaara Åstrand vikten av att kommuner utgår från elevernas förutsättningar och behov även i gymnasieskolan.<sup>11</sup> Uppsala kommun ligger där i framkant, men om rektorerna inte är medvetna om på vilka grunder resursfördelningen görs, riskerar man att åtgärder och insatser inte planeras strategiskt och med utgångspunkt i den elevgrupp man har i gymnasieskolan.

Även gymnasieskolorna bör redogöra för hur man planerar att använda strukturersättningen i verksamhetsplaneringen, för att också möjliggöra en uppföljning av insatserna. Gymnasieskolorna har en annan situation än grundskolorna och mindre pengar totalt, men även här kan det vara aktuellt med arenor för erfarenhetsutbyte mellan rektorer och kanske även över verksamhetsformerna. Gymnasieskolan hade fler insatser som riktade sig till enskilda individer om man jämför med grundskolan, man satsade också mer på fortbildning. I grundskolan satsades mer på flerläraresystem och gruppundervisning. Kanske har de olika verksamhetsformerna något att lära av varandra.

### **Språkinriktad undervisning**

I mallen till uppföljningen av strukturersättningen lyftes ”språkinriktad undervisning” som en egen rubrik. I redovisningarna har rektorer och förskolechefer angett olika aktiviteter under den rubriken. I Skolinspektionens rapport (2014:1) lyfts vikten av att arbeta med språkinriktad undervisning, eftersom detta arbetssätt både gynnar elever med annan språkbakgrund och har en viktig kompensatorisk funktion för alla elever som kommer från hem med svag utbildningstradition.<sup>12</sup>

Det är mycket möjligt att många av de redovisande enheterna faktiskt använder en språkinriktad undervisning enligt ovanstående definition i sina flerläraresystem och sin gruppundervisning, men det går inte riktigt att utläsa ur redovisningarna. Om man enligt förslagen ovan följer upp insatser på en mer detaljerad nivå skulle man även kunna följa upp de insatser som sker i själva undervisningen och hur undervisningen planeras för att kompensera för skillnader i elevernas behov.

### **Sammanfattning**

Rekommendationerna kan sammanfattas i följande punkter:

- Tydligare styrning av strukturersättningen – uppföljning av strukturersättningen blir en del av det sammanhållna systematiska kvalitetsarbetet.
- Uppföljning av genomförda insatser för att säkra effektiva åtgärder och undervisningsstrategier, som en del i arbetet med att kompensera för barns och elevers olika behov.

<sup>11</sup> <https://www.lararforbundet.se/bloggar/ordforandebloggen-johanna-jaara-aastrand/se-over-finansieringen-av-gymnasieskolan-for-likvardighetens-skull>

<sup>12</sup> Språkinriktad undervisning definieras av Maaike Hajer & Theun Meestringa som ”Undervisning i andra ämnen än språk, där det fackmässiga innehållet och den språkfärdighet som hör till byggs upp parallellt genom en systematisk utveckling av det ämnesspecifika språket, med särskild uppmärksamhet på elevernas aktiva användning av det ämnesordförråd som krävs.” (Språkinriktad undervisning. En handbok. Sid 24)

## Bilaga 1

### Mall för åtgärdsredovisning

De förslagna åtgärderna har hämtats från Skolinspektions kvalitetsgranskningsrapport (2014:01) *Kommunernas resursfördelning och arbeta mot segregationens negativa effekter i skolväsendet* och baseras på olika aktiviteter som bedrivs vid de enheter som beskrivs i rapporten. Listan kan kompletteras med andra åtgärder. Varje åtgärd ska specificeras av enheterna. Exempel anges nedan.

Åtgärd	Aktivitet	Uppföljningsbart mål	Kostnad	Resultat	Kommentarer
Personalförstärkning <i>Anställning av extra förskollärare</i>	Extra arbete med vardagliga språkbegrepp. Extra arbete med språk kring matematiska begrepp	Varje barn ska ha utökat sitt ordförråd. Varje barn ska ha utvecklat sin förståelse för grundläggande matematiska begrepp.			
Gruppundervisning <i>Anställning av lärare i SO</i>	7:or, 8:or o 9:or Gruppundervisning i SO.	Varje elev ska ha minst betyg E. Betygsmedelvärdet i ämnena ska höjas,			
Kompetensutveckling <i>Åtgärd 1</i>					
Språkinriktad undervisning <i>Åtgärd 1</i>					
Lärare/rekrytering <i>Åtgärd 1</i>					
Insatser för föräldrar <i>Åtgärd 1</i>					
Läxhjälp <i>Åtgärd 1</i>					
Handledning <i>Åtgärd 1</i>					
Övriga åtgärder <i>Åtgärd 1</i>					

#### *Personalförstärkning*

- Ett exempel kan vara att man bedömer att man behöver anställa fler vuxna i verksamheten för att öka tryggheten. Ett uppföljningsbart mål skulle då kunna vara att en högre andel elever känner sig trygga i skolenheten.
- Ett annat exempel är att man bedömer att det skulle behövas extra personresurser på vissa lektioner i syfte att fler elever ska kunna få hjälp snabbt. Ett uppföljningsbart mål skulle kunna vara att flera elever upplever att de får hjälp på lektionen (kan mätas med test). Det går också att sätta kunskapsmål och att mäta kunskapsutvecklingen.

#### *Gruppundervisning*

- Ett exempel är att man bedömer att lektioner i vissa ämnen behöver gruppundervisning och sätter in en extra lärarresurs i de ämnena för att grupperna ska bli mindre. Ett uppföljningsbart mål kan vara att samtliga elever ska klara ett visst delprov på de nationella proven.

*Kompetensutveckling*

- Ett exempel är att man bedömer att flera förskollärare eller lärare behöver kunskap om språk- och kunskapsinriktade arbetssätt. Ett uppföljningsbart mål skulle kunna vara att lärarna i högre utsträckning använder språk- och kunskapsinriktade arbetssätt i sin undervisning.

*Språkinriktad undervisning*

- Ett exempel är att man bedömer att samtliga lärare i texttunga ämnen bör arbeta med språkinriktad undervisning och att de behöver extra planeringstid under en period för att kunna genomföra detta. ”Språkinriktad undervisning innebär att pedagoger i alla ämnen vinnlägger sig om att parallellt bygga upp såväl ämnets fackmässiga innehåll som det ämnesspecifika språket.” (Skolinspektionens rapport 2014:01)

*Lärare/Rekrytering*

- Exempelvis extrakostnader för att anställa personal med specifik kompetens.

*Insatser för föräldrar*

- Exempelvis extrakostnader för att göra föräldrar mer delaktiga eller utbildning för föräldrar

*Läxhjälp*

- Exempelvis extra satsning på läxhjälp i ett visst ämne. Ett mätbart mål är att de elever som deltagit förbättrar sina resultat.

*Handledning*

- Exempelvis där resurser läggs på att köpa in handledning för skolans eller förskolans personal inom ett visst område.