

KOMMUNLEDNINGSKONTOR KLK  
Utredning  
Elisabeth Smolka

## Utredning av behovet av att införa resursfördelning baserat på strukturella socioekonomiska skillnader

### Sammanfattning

Barn- och grundskolenämnden beslutade den 16 september 2020, § 68, att införa en kvalitetspeng i grundskolan. I samband med detta gav barn- och grundskolenämnden utbildningschefen i uppdrag att utreda behovet av att införa socioekonomisk resursfördelning för att säkerställa att även de elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål ändå gör det.

Det är huvudmannen som ytterst ansvarar för att alla elever ges likvärdiga möjligheter att nå målen för utbildningen. Alla kommuner har därmed ansvar för att analysera om det i kommunen finns socioekonomiskt betingade skillnader i elevers förutsättningar att nå målen.

En regressionsanalys beställd från statistiska centralbyrån (SCB) visar att Täby kommun generellt har en struktur där eleverna har en statistiskt sett gynnsam socioekonomisk bakgrund. Utifrån de underlag som levererats från SCB i december 2020 kan det inte utläsas betydande strukturella skillnader mellan grundskolorna i Täby kommun. Baserat på detta görs bedömningen att en resursfördelning baserad på elevers socioekonomiska bakgrund inte behöver införas i Täby kommun så länge de strukturella skillnaderna inte är större än de är idag. Bedömningen är istället att det är mer motiverat att vidta andra åtgärder för att säkerställa att alla elever, utifrån deras olika förutsättningar, ges relevant stöd för att de ska kunna nå utbildningens mål.

### Ärendet

#### Inledning

Av skollagens 1 kap 4 § framgår att *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. Detta förtydligas ytterligare avseende fördelning av resurser i 2 kap 8b § *kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.* Lagtexten innebär att kommunerna är skyldiga att söka utjämna skillnader som finns mellan elevgrupper avseende förutsättningar att nå skolans mål. Detta kan göras på en rad olika sätt med den gemensamma grundtanken att medel ska avsättas för ändamålet och att de medlen ska användas för utjämnande insatser. Enligt

Skolverket<sup>1</sup> är exempel på sådana insatser ökad lärartäthet, läxhjälp och hjälpmedel, men hur och till vilken insats medlen ska användas är inte reglerat. Det är heller inte reglerat att de utjämnande insatserna måste vara i form av en särskild budget till de skolor som har ett större behov utan det finns utrymme för exempelvis centralt placerade lärare som ansvarar för utjämnande insatser på de skolor där det finns ett behov.

Skollagen är tydlig med att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag; att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. Skolkommisionen skriver<sup>2</sup> att ett likvärdigt skolsystem inte innebär att utbildningen behöver utformas på samma sätt överallt, eller att undervisningen ska vara likadan för alla elever. Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Utbildningen och undervisningen ska dock vara av likvärdig kvalitet. Varje elev ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt oberoende av sin bakgrund och av i vilken skola eleven går i. Likvärdighet innebär vidare att de nationellt fastställda målen ska prägla all skolverksamhet. För att skolsystemet ska bli likvärdigt är det dock av betydelse att målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar, samt att undervisningen anpassas till varje elevs förutsättningar.

Enligt Skolverkets analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har betydelsen av socioekonomisk bakgrund för betygen ökat, framför allt från slutet av 00-talet. Socioekonomiska faktorer som påverkar elevernas skolresultat är<sup>3</sup> *föräldrars utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund, elevens kön, förekomst av försörjningsstöd i elevens familj och familjesammansättning*. En del av den ökade betydelsen av socioekonomisk bakgrund kan förklaras av att gruppen utlandsfödda elever har vuxit och att betydelsen av socioekonomisk bakgrund för denna grupp har ökat kraftigt. Men även för elever födda i Sverige, med svensk respektive utländsk bakgrund har betydelsen ökat, även om ökningen är betydligt mindre. Föräldrarnas utbildningsnivå är den bakgrundsfaktor som kan förklara den största delen av betygsresultaten, men betydelsen av utbildningsnivå har inte ökat över tid. Det är framför allt föräldrarnas inkomster som har fått en ökad betydelse för elevernas betygsresultat. Men för utlandsfödda elever har även föräldrarnas utbildningsnivå och grad av bidragstagande fått en ökad betydelse.

Det är huvudmannen som ytterst ansvarar för att alla elever ges likvärdiga möjligheter att nå målen för utbildningen. Alla kommuner har därmed ansvar för att analysera om det i kommunen finns socioekonomiskt betingade skillnader i elevers förutsättningar att nå målen.

Om det finns socioekonomiska betingade skillnader mellan skolorna i en kommun kan en ekonomisk resursfördelning som tar hänsyn till elevernas bakgrund behöva införas. Om det inte finns systematiska skillnader, eller om andra insatser bedöms mer ändamålsenliga, så kan det vara mer motiverat att vidta andra åtgärder. Det kan innebära att arbeta med det

---

<sup>1</sup> Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor - En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan. Skolverket 2018

<sup>2</sup> SOU 2017: 35 - *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*

<sup>3</sup> Socioekonomisk resursfördelning till skolor, Sveriges kommuner och regioner, 2014

kompensatoriska uppdraget på andra sätt, som i sammanhanget kan vara mer ändamålsenliga. Det kan exempelvis handla om ett arbete med en central elevhälsa samt att extra resurser vid behov riktas till skolorna för exempelvis modersmål och särskilt stöd<sup>4</sup>.

## Bakgrund

2013 fick utbildningschefen i Täby kommun i uppdrag att utvärdera barn- och grundskolenämndens tidigare resursfördelningsmodell och ta fram förslag på en ny modell som skulle omfatta verksamheterna förskoleklass, grundskola och fritidshem. Syftet var att renodla resursfördelningen och tydliggöra skillnaden mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. I utredningen föreslogs att en grundpeng med socioekonomiska parametrar skulle införas från höstterminen 2015. I korthet innebar förslaget att grundpengen skulle innehålla en del med socioekonomisk fördelning, som skulle räknas ut per skola och därmed inte gå att härleda till en unik elev. I enlighet med ett tjänsteutlåtande om införandeprocess för ny resursfördelningsmodell beslutade barn- och grundskolenämnden den 22 maj 2014, § 52, att införa ett grundbelopp med socioekonomiska fördelningsparametrar (strukturbidrag) från och med höstterminen 2015.

Barn- och grundskolenämnden gav den 14 december 2017, § 79, utbildningschefen i uppdrag att se över modellen för strukturbidrag från höstterminen 2018. Barn- och grundskolenämnden beslutade den 14 juni 2018, § 51, att strukturbidrag skulle fördelas också för höstterminen 2018. Samtidigt fick utbildningschefen i uppdrag att göra en fördjupad översyn av strukturbidragsmodellen. Översynen skulle omfatta ekonomiska och kvalitativa aspekter för att säkerställa ett effektivt användande av medel. Den skulle också omfatta fler kommunala modeller för strukturbidrag och slutsatser om eventuella effekter på elevernas kunskapsnivåer. Utbildningschefen redovisade resultatet för barn- och grundskolenämnden i november 2018. Sammanfattningsvis gjorde utbildningschefen bedömningen att ett positivt samband mellan strukturbidrag och förbättrade kunskapsresultat inte kunnat styrkas. Mot denna bakgrund beslutade barn- och grundskolenämnden den 15 november 2018 att budget för strukturbidrag från januari 2019 skulle flytta till grundbeloppet. Därmed avskaffades den socioekonomiska resursfördelningen inom skolan i Täby.

Barn- och grundskolenämnden beslutade den 16 september 2020, § 68, att ge utbildningschefen i uppdrag att utreda behovet av att införa socioekonomisk resursfördelning för att säkerställa att även de elever som har sämre förutsättningar att nå utbildningens mål ändå gör det.

## Socioekonomisk resursfördelning

Socioekonomisk resursfördelning innebär<sup>5</sup> att pengar styrs till skolorna utifrån skolornas elevsammansättning. Fördelningen ska kompensera för att behoven är olika stora hos eleverna på olika skolor beroende på elevernas bakgrund. Syftet med en socioekonomisk resursfördelning är att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna oberoende av vilka skolor

<sup>4</sup> Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola, Sveriges kommuner och regioner, 2018

<sup>5</sup> Socioekonomisk resursfördelning till skolor, Sveriges kommuner och regioner, 2014

de går på. Det vill säga att skolor får mer resurser om de har många elever som kan antas ha större behov av stöd och stimulans för att nå målen.

Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR) är det motiverat att ha en socioekonomisk resursfördelning om det finns påtagliga resultatskillnader mellan skolorna och om det kan antas bero på att eleverna har olika socioekonomiska bakgrund på de olika skolorna. Då behöver kommunen fördela resurserna mellan skolorna med hänsyn till dessa skillnader. Enkelt uttryckt kan man säga att en socioekonomisk fördelning behövs när det systematiskt samlas fler elever med större behov på vissa skolor.

I rollen som resursfördelare behöver kommunen beakta mer än systematiska skillnader i elevsammansättningen på de olika kommunala skolorna. För en socioekonomisk resursfördelning löser inte allt när det gäller att åstadkomma likvärdighet. Skolornas förutsättningar skiljer sig åt på flera sätt. Till exempel har de olika förmåga att göra ett bra jobb för de pengar de får, beroende på exempelvis organisation, förhållningssätt och skickligheten hos såväl skolledningen som lärarna och övrig personal. Sådana skillnader kan inte en socioekonomisk resursfördelning kompensera för, utan de kan kräva andra åtgärder.

Enligt SKR kan det faktum att den socioekonomiska ersättningen bygger på samband mellan elevens bakgrund och deras skolresultat motverka mer jämlika förväntningar på deras förutsättningar att nå målen. Det kan finnas en tendens att lärares förväntningar påverkas av elevens bakgrund. Samma tendens kan finnas även på skolnivå, det vill säga förväntningarna på eleverna är ofta lägre i socioekonomiskt utsatta skolor. Det finns risker att detta förstärks av att den socioekonomiska ersättningen synliggör skillnaderna mellan skolorna.

### **Jämförelse av strukturella socioekonomiska skillnader mellan grundskolorna i Täby kommun**

Ett led i att ta fram en väl underbyggd modell för resursfördelning handlar om att få med de skillnader i skolornas elevsammansättning som har betydelse för elevernas behov. Ju större en kommun är och ju fler olika typer av skolor finns i kommunen, desto mer sannolikt är det att det finns skillnader mellan olika skolors elevsammansättning. Å andra sidan har sannolikt en del mindre kommuner inget behov alls av en socioekonomisk fördelning. Det är bara om det finns påtagliga skillnader mellan skolornas resultat som det är motiverat att ta reda på om det finns några skillnader mellan skolorna vad gäller socioekonomiska förutsättningar<sup>6</sup>.

För att kunna jämföra skillnader i resultaten för alla skolor i kommunen, och inte bara de skolor med årskurser som betygssätts, har Täby kommun beställt ett statistiskt underlag från Statistiska centralbyrån där olika riskfaktorer för att inte nå kunskapskraven identifieras med hjälp av en regressionsanalys. Riskfaktorerna enligt SCBs riksmodell är *elevernas kön, nyligen invandrad, vårdnadshavares utbildningsbakgrund, ekonomiskt bistånd* och *huruvida eleven bor med en eller båda vårdnadshavarna*. På inrådan av SCBs analytiker har Täby kommun

---

<sup>6</sup> Socioekonomisk resursfördelning till skolor, Sveriges kommuner och regioner, 2014

valt att kombinera faktorn nyligen invandrad med landets HDI<sup>7</sup> för att få ett mer nyanserat utfall. Den socioekonomiska statusen för en elev som är nyligen invandrad från ett land med mycket högt HDI kan inte likställas med en elev som är nyligen invandrad från ett land med lågt HDI. Analysen är gjord på samtliga elever folkbokförda i Täby och som går i årskurs F-9.

Riksmodellen baseras på elever avgångna i hela riket från grundskolans årskurs 9. Dessa har analyserats med fokus på samvariationer mellan resultat i form av främst gymnasiebehörighet och elevernas socioekonomiska bakgrund. SCB:s modell beräknar, baserat på analyserna, en sannolikhet för varje elevtyp (olika kombinationer av riskfaktorer) att inte nå skolans mål. Den metod som används för detta är logistisk regression vilket ger en modell som baseras på kombinationer av bakgrundvariabler hos eleverna. En elev som tillhör gruppen nyligen invandrade, har vårdnadshavare med förgymnasial utbildning och ekonomiskt bistånd och bor med endast en av sina vårdnadshavare har exempelvis en betydligt högre risk att inte nå skolans mål än en elev som inte tillhör någon av dessa grupper.

Analysen resulterar i ett index för var och en av skolorna som ingår i det inskickade materialet. Medelvärde för alla elever har index 100. En skola med en lägre andel elever som riskerar att inte klara målen än genomsnittet får ett index lägre än 100 och en skola med en högre beräknad andel som riskerar att inte klara målen får ett index som är högre än 100.

I materialet från SCB har Täby valt att inte jämföra de skolor som är så kallade resursskolor, det vill säga skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Täby har också valt att inte jämföra de skolor som har färre än 50 elever då underlaget där är statistiskt osäkert. I tabellen nedan har skolorna avidentifieras och presenteras istället med "Skola 1", Skola 2" osv. "Alla elever" är en summering av alla elever folkbokförda i Täby och har index 100.

#### **Utfall på regressionsanalys**

Skolenhet	Skattad andel elever som klarar målen	Index
Skola 1	87,2	155
Skola 2	88,5	139
Skola 3	89,2	130
Skola 4	89,5	127
Skola 5	89,8	124
Skola 6	90,9	110
Skola 7	91,0	110
Skola 8	91,1	108
Skola 9	91,2	107
Skola 10	91,1	107

<sup>7</sup>Human Development Index, mått på ett lands levnadsförhållanden samt ekonomiska och sociala utveckling.

Skola 11	91,2	107
Skola 12	91,5	103
Skola 13	91,6	102
Alla elever	91,7	100
Skola 14	92,0	97
Skola 15	92,0	97
Skola 16	92,1	95
Skola 17	92,4	92
Skola 18	92,4	92
Skola 19	92,5	90
Skola 20	92,6	90
Skola 21	92,7	88
Skola 22	92,8	87
Skola 23	93,3	81
Skola 24	93,5	79
Skola 25	93,4	79
Skola 26	93,5	78
Skola 27	94,1	71
Skola 28	94,3	70

Utfallet på regressionsanalysen visar att det inte finns påtagliga resultatskillnader mellan skolorna som kan antas bero på att eleverna har olika socioekonomiska bakgrund på de olika skolorna. Den skola med lägst andel elever som skattas nå målen, baserat på deras socioekonomiska bakgrund, har ett utfall på 87,2 %. Den skola med högst andel elever som skattas nå målen, baserat på deras socioekonomiska bakgrund, har ett utfall på 94,3 %. Täbys skolor är i dag bland de bästa i landet. Andel elever som når målen i alla ämnen<sup>8</sup> är 89,5 % vilket kan jämföras med 81,4 % i Stockholms län och 76,1 % i hela Sverige.

Utifrån de underlag som levererats i december 2020 går det inte att utläsa betydande strukturella socioekonomiska skillnader mellan grundskolorna i Täby kommun. Täby har generellt en struktur där barnen har en statistiskt sett gynnsam socioekonomisk bakgrund. Ett mindre antal elever är födda i Sverige med föräldrar födda utomlands och/eller har vårdnadshavare med lägre utbildningsnivå. Den mest markanta avvikelserna mellan skolorna i Täby kommun är faktorn ”eleven bor med en eller ingen vårdnadshavare” där andelen skiljde sig mellan 7,5 % och 30,6 % på skolorna. Skolor med högt utfall på faktorn har fått ett högt index och lägre utfall på skattad andel elever som klarar målen. Detta trots att de inte avviker på utfallen på de andra faktorerna.

Att en elev lever med bara en förälder eller bor växelvis hos båda sina föräldrar behöver, enligt SKR<sup>9</sup>, inte självklart orsaka svårigheter att klara skolan. Tvärtom kan eleven ibland få mer hjälp och stöd av sina föräldrar efter en separation. För andra elever som bor med en förälder

<sup>8</sup> Läsåret 2019/2020

<sup>9</sup> Socioekonomisk resursfördelning till skolor, Sveriges kommuner och regioner, 2014



kan situationen innebära ekonomiska påfrestningar och samvariera med utsatthet på andra sätt som försvårar för eleven. Men sett till hela gruppen elever som bor med en vårdnadshavare, är risken att inte uppnå målen högre för dem än för de elever som bor med båda sina vårdnadshavare. Samtidigt kan man säga att faktorn inte är ideal just för att gruppen elever som bor med en vårdnadshavare är så heterogen och gruppen kan se olika ut på olika skolor. Därför bör man vara uppmärksam på om det verkar bli ett rimligt utfall när man tar med denna faktor.

Det är också viktigt att ha i åtanke att statistiska modeller baseras på stora underlag och beskriver ett mer eller mindre säkert samband. Detta kan och ska inte appliceras på enskilda individer. Det samband som finns mellan mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund och lägre sannolikhet att nå kunskapskraven kan därför inte automatiskt antas gälla i Täby kommun.

I en homogen kommun där eleverna har relativt likvärdiga förutsättningar ur ett socioekonomiskt perspektiv blir en omfördelning i realiteten bara en fördelning av ett ungefärligen lika stort belopp till alla skolor oavsett storleken på den totala summa som väljs för omfördelning. Belopp i denna storleksordning är för små för att kunna användas till sitt syfte genom till exempel ökad personaltäthet, ökade insatser från elevhälsa eller andra genomgripande åtgärder för att öka elevernas sannolikhet att nå målen.

Mot bakgrund av detta och analysen av data från SCB:s riksmoell görs bedömningen att en resursfördelning baserat på elevers socioekonomiska bakgrund inte behöver införas i Täby kommun så länge de strukturella skillnaderna inte är större än de är idag.

## **Slutsats**

Då det inte finns tydliga strukturella socioekonomiska skillnader mellan skolorna i Täby kommun så är bedömningen att det är mer motiverat att vidta andra åtgärder än att införa socioekonomisk resursfördelning för att säkerställa barns bästa (enligt barnkonventionen artikel 3). Det kan innebära att arbeta med det kompensatoriska uppdraget på andra sätt, som i sammanhanget kan vara mer ändamålsenliga. I skollagen står det att i utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska också ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Lagtexten innebär att kommunerna är skyldiga att söka utjämna skillnader som finns mellan elevgrupper avseende förutsättningar att nå skolans mål. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta kan göras på en rad olika sätt med den gemensamma grundtanken att medel ska avsättas för ändamålet och att de medlen ska användas för utjämnande insatser.

För att säkerställa att alla elever, utifrån deras olika förutsättningar, ges relevant stöd för att de ska kunna nå utbildningens mål föreslår verksamhetsområde utbildning att en utredning initieras om likvärdig resursfördelning på gruppnivå, t.ex. för nyanlända elever och elever i behov av undervisning i mindre grupp.

## **Ekonomiska aspekter**

Då utredningen inte föreslår någon förändring av ersättningsmodellen finns inte några ekonomiska aspekter. I en eventuell utredning om likvärdig resursfördelning på gruppnivå behöver en djupare ekonomisk analys genomföras.