

Bilaga 1. Metod



RiR 2017:30

Riktade statsbidrag till skolan

– nationella prioriteringar men lokala behov

Metod

Nedan redogörs för de metoder som använts i granskningen.

Intervjuer

Det huvudsakliga underlaget i denna granskning består av intervjumaterial. Vi har genomfört intervjuer i 16 kommuner med politiker och tjänstemän samt med enskilda huvudmän om hur de upplever att de specialdestinerade statsbidragen påverkar deras arbete.

Kommunerna har valts ut efter en genomgång av data från Skolverket över antal beviljade statsbidrag 2015/2016. Urvalet gjordes för att vi skulle få en spridning av kommuner med avseende på antal beviljade statsbidrag, kommunstorlek, kommuntyp och geografisk placering.

I de rapporter och utredningar om statsbidrag som vi tagit del av är det vanligast att materialet består av enkäter som har besvarats av förvaltningschefer¹ eller andra tjänstemän. I de fall även intervjuer har genomförts har de nästan uteslutande gjorts med förvaltningschefer eftersom de rimligen har mest detaljkunskap inom området riktade statsbidrag. I skollagens mening är det dock kommunfullmäktige som är huvudman och som därmed ansvarar för skolan. Även om, som Skolverket konstaterar i en PM, begreppet huvudman i praktiken har kommit att förstås som nämndens tjänstemän², ser vi det som både relevant och av mervärde att i vår granskning även inkludera utbildningsnämndernas ordförande, det vill säga de som är ansvariga för att fullgöra de statliga uppdragen. Dessutom har vi intervjuat andra positioner i kommunerna: kommundirektör, kommunalråd och rektor. Alla nivåer har inte kunnat intervjuas i varje kommun men vi har försökt uppnå en så god spridning som möjligt i valda kommuner. Att intervjupersonerna återfinns på olika positioner ger sammantaget en mer fullödlig bild och möjlighet att få ytterligare, och bredare, kunskap om hur huvudmännen bedömer att de riktade statsbidragen påverkar skolutvecklingen. I tabell 1 nedan framgår i vilka kommuner vi genomfört intervjuer.

¹ Utbildningschef, förvaltningschef och skolchef.

² "Denna förskjutning av begreppet huvudman från politisk ansvarsnivå till en operationaliserande tjänstemannanivå riskerar att skymma begreppet 'huvudman' i skollagens mening; den politiska kommunledningens ansvar inför staten att genomföra en skolverksamhet som ger alla elever likvärdiga förutsättningar att uppnå de nationella målen för skolan." (Skolverket, 2013, s. 12)

Tabell 1 Översikt av de intervjuer som genomförts i kommuner och med fristående skolor

	Skolchef	Ordf. utbildnings- nämnd	Kommun- chef	Rektor	Storlek ³ och kommungrupp ⁴
Bjurholm	X	X			Liten (B4)
Helsingborg	X	X		X (K, F) ⁵	Stor (B3)
Höör	X		X	X (F)	Medelstor (B4)
Linköping	X				Stor (B3)
Ludvika	X	X	X		Medelstor (C8)
Nykvarn	X	X	X		Medelstor (B4)
Ragunda	X	X			Liten (C8)
Skara	X	X			Medelstor (C7)
Skinnskatteberg	X	X			Liten (C7)
Stockholm	X				Stor (A1)
Södertälje	X	X			Stor (B3)
Sölvesborg	X	X			Medelstor (C7)
Umeå	X	X		X (K)	Stor (B3)
Vallentuna	X	X			Medelstor (C2)
Vännäs		X	X	X (K)	Liten (B4)
Ånge	X	X			Liten (C8)
S: A (5 små, 5 stora, 6 medelstora)	15	13	4	5	

Vi har intervjuat 15 utbildningschefer, 13 nämndordförande⁶, en vice nämndordförande och 4 kommundirektörer. I två fall har en person haft två positioner – nämndordförande och kommunalråd, respektive nämndordförande och kommunstyrelsens vice ordförande. I två fall har vi intervjuat nämndordförande och skolchef tillsammans. I några fall har utbildningschefen intervjuats tillsammans med

³ Med en stor kommun avser vi en kommun med mer än 35 000 invånare, med en liten kommun avser vi en kommun med mindre än 10 000 invånare. Kommunerna däremellan kallar vi medelstora kommuner. Invånarantal från SCB 2016.

⁴ I enlighet med SKL:s kommungruppsindelning 2017 (A1. storstäder; A2. pendlingskommun nära storstad; B3. större stad; B4. pendlingskommun nära större stad; B5. lågpendlingskommun nära större stad; C6. mindre stad/tätort; C7. pendlingskommun nära mindre stad/tätort; C8. landsbygdskommun; och C9. landsbygdskommun med besöksnäring). <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

⁵ K står för kommunal skola, F för fristående.

⁶ I vissa kommuner finns utskott i stället för nämnder, och därmed utskottsordförande.

ytterligare anställda från utbildningsförvaltningen. Vid intervjuerna med rektorer var det vid tre intervjuer mer än en rektor närvarande. I övrigt har intervjuerna genomförts med två personer från Riksrevisionen och en som intervjuas. Sammanlagt intervjuades nio rektorer på tre kommunala och två fristående skolor. Därutöver har vi intervjuat personer i ledningsposition hos de tre största enskilda huvudmännen vad gäller grundskola: AcadeMedia, Internationella engelska skolan och Kunskapsskolan. Sammanlagt har representanter för 16 kommunala och 5 enskilda huvudmän intervjuats. Vi utgick från en intervjuguide vid intervjuerna som vi hoppade i beroende på intervjuperson och ställde kompletterande följdfrågor vid behov. De semistrukturerade intervjuerna varade mellan 45 minuter och 1 timme och 50 minuter, men i normalfallet ungefär 1 timme. Ofta inleddes intervjuerna med att intervjupersonerna fritt fick reflektera över sina erfarenheter av systemet med statsbidrag. Vi hade ett antal frågor som vi under samtals gång såg till att bocka av, men sällan i någon särskild ordning.

Eftersom urvalet av kommuner gjordes medvetet och inte slumpmässigt kan vi inte hävda att urvalet är representativt och intervjuavaren är därmed inte heller generaliserbara. Vi kan dock konstatera att vi upplevde uppnådd mättnad vad gäller svaren på våra frågor när vi fortfarande hade flera kommuner och huvudmän kvar att intervjuas. Med mättnad avses i detta fall att inget ytterligare material väsentligt skulle förändra svaret på frågan. Mättnad anses vara en signal om att tillräckligt empiriskt material samlats in.⁷

Intervjuer av informationskaraktär har genomförts med Sveriges Kommuner och Landsting, Almega & Friskolornas riksförbund, Sveriges skolledarförbund, Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet. Totalt har 44 intervjuer genomförts. Vi har spelat in samtliga intervjuer och skrivit minnesanteckningar. Alla intervjupersoner har getts möjlighet att läsa minnesanteckningarna och lämna synpunkter. I analysen av intervjuerna gick vi igenom alla anteckningar var för sig och noterade svar på ett urval frågor i ett Excel-blad. Därefter jämförde vi våra noteringar för att säkerställa att vi inte missat något väsentligt.

Skolverket har bistått med dataunderlag och svar på specifika frågor rörande hanteringen av statsbidrag. Vid två tillfällen, i januari och maj 2017, har tjänstemän på Utbildningsdepartementets skolenhet informerats om granskningen. En komplett lista med samtliga genomförda intervjuer återfinns i underlag a som finns tillgängligt elektroniskt.

⁷ Patrik Aspers, *Etnografiska metoder*, Liber, Malmö, 2007, s. 186–188.

Enkät till enskilda huvudmän

Vi har även genomfört en enkätundersökning riktad till de enskilda huvudmännen. Den främsta anledningen till att enkäten endast gick till enskilda huvudmän var att det i stort sett saknas information om deras syn på statsbidrag. De har även i tidigare studier konstaterats vara underrepresenterade i fråga om att ta del av riktade statsbidrag. Att vi inte inkluderade kommunala huvudmän berodde också på att kommunerna fått många enkäter inom skolområdet den senaste tiden (bland annat från Riksrevisionen, Skolverket och Statskontoret).

I samband med rapporten *Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014* genomförde Skolverket en enkät till 90 kommuner som avstått från att delta i ett urval av satsningar. Inga enskilda huvudmän deltog i studien. Vi har använt några av de övergripande frågorna som Skolverket ställde i sin enkät, för att på så sätt kunna relatera de enskilda huvudmännens grundläggande inställning till statsbidrag med de kommunala huvudmännens. Skolverkets enkät riktade sig till ett urval av kommuner och genomfördes inte under samma tidsperiod som vår enkät och därför kan vi självfallet inte göra någon direkt jämförelse av svaren.

Enkäten bestod av två huvudfrågor, fem bakgrundsfrågor och utrymme för fritextsvar. Innan utskick stämde vi av enkäten med Friskolornas riksförbund och Näringslivets regelnämnd. Enkäten skickades ut via enkätverktyget *Webropol* till samtliga enskilda huvudmän med utgångspunkt i Skolverkets skolenhetsregister. I den ursprungliga listan fanns över 800 huvudmän angivna. I de fall mejladresser saknades (ca 200 av de enskilda huvudmännen) kompletterade Riksrevisionen dem manuellt via sökningar på nätet. Ett sextiototal huvudmän gick dock inte att hitta adresser till, bland annat på grund av att några huvudmän hade lagt ned sin verksamhet. I början av juni skickade vi ut enkäten till 737 mejladresser. Friskolornas riksförbund informerade om enkäten i ett av sina nyhetsbrev som gick ut 16 juni 2017. Riksrevisionen skickade ut tre påminnelser: den 27 juni, den 9 augusti och den 30 augusti. Enkäten stängde den 15 september. Ett tiotal av adresserna visade sig inledningsvis vara felaktiga. Fyra huvudmän hörde av sig och sa att de inte längre var enskild huvudman, alternativt inte längre bedrev skolverksamhet. Av de återstående 723 svarade 318 på enkäten (315 digitalt och 3 på papper), vilket ger en svarsfrekvens på 44 procent. Av dessa hade 300 riktade statsbidrag för åren 2016 och 2017.

Det har inte varit möjligt att göra en bortfallsanalys eftersom vi inte har tagit fram bakgrundvariabler (till exempel inriktning och storlek) på de enskilda huvudmän som ingår i skolenhetsregistret. Uppgifterna finns att ta reda på manuellt, men vi har inte bedömt att det skulle tillföra så mycket att det är värt den extra arbetsinsatsen. Därmed uttalar vi oss inte om bortfallets struktur eller effekt, och vi vet alltså inte om de som svarat är representativa för det totala antalet enskilda huvudmän. Den främsta värdet med enkäten blir de 78 fritextsvar och kommentarer som vi fått in. De ger värdefulla

insikter i hur olika typer av enskilda huvudmän ser på systemet med riktade statsbidrag.

De svarande täcker alla skolformer: förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, fritidshem, gymnasieskola, vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare. Ingen av de huvudmän som svarat bedriver särskild utbildning för vuxna. Ungefär 78 procent av huvudmännen som besvarat enkäten bedriver grundskola, 61 procent förskoleklass, 37 procent förskola, 35 procent fritidshem och 24 procent gymnasieskola. Cirka 4 procent bedriver grundsärskola, 2,9 procent gymnasiesärskola, 1,9 procent vuxenutbildning och svenska för invandrare och knappt 1 procent (3 svarande) specialskola. Observera att en huvudman kan bedriva flera skolformer vilket gör att totalen blir mer än 100 procent.⁸ De flesta av de som besvarat enkäten har färre än 200 elever sammanlagt på sina skolenheter: 12 procent har 1–50 elever, 22 procent har 51–100 och 24 procent har 101–200 elever. Sammanlagt har alltså 58 procent färre än 200 elever på sina skolor. Drygt 30 procent (33 procent) har 201–500 elever och 7 procent har mellan 510 och 1 000 elever. De två huvudfrågorna med svarsfördelning återfinns i underlag b som finns tillgängligt elektroniskt.

Regressionsanalys

Registerdata har använts för att studera förekomsten av en eventuell underrepresentation av de enskilda huvudmännen vad gäller deltagande i statsbidragssatsningar. Data har inhämtats från Skolverket, kompletterat med befolkningsdata från SCB. Vi har genomfört probitregressioner för att se hur sannolikt det är att ha vissa utvalda statsbidrag för enskilda huvudmän, i jämförelse med kommunala huvudmän. Vi har kontrollerat för antalet elever i de relevanta årskurserna. Antalet elever är dock starkt korrelerat med om huvudmannen är enskild eller kommunal. När huvudmännen delas in i kvartiler efter antalet elever återfinns enbart fyra kommunala huvudmän i de två lägsta kvartilerna. De regressioner som presenteras i rapporten har gjorts med en kontinuerlig variabel för elevantal, men andra modeller har prövats, exempelvis med dummyvariabler för varje kvartil huvudmännen tillhört, alternativt olika kvartiler för sig. Alla modeller har gett signifikant negativ sannolikhet att ha statsbidrag för de enskilda huvudmännen. I några fall, för de lägsta kvartilerna, har ingen signifikans uppnåtts.

Eftersom vi i analysen har kontrollerat för elevantal hos huvudmannen har vi även kunnat se hur detta påverkar sannolikheten att få respektive statsbidrag. För läsläsning och läslyftet har elevantal signifikanta effekter, men till storleken försvinnande små sådana. Till exempel ger 100 fler elever hos en huvudman med 1 400 elever en ökad sannolikhet om en procentenhet att ha statsbidraget för läsläsning. För

⁸ I Skolverkets rapport från 2012 identifierades 779 enskilda huvudmän. Av dem hade 7 procent verksamhet i både grundskola och gymnasieskola. (Skolverket, *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*, 2012, s. 22)

lågstadiesatsningen och elevhälsa finns inga signifikanta effekter av elevantal för sannolikheten att ha statsbidragen.

Genomgång av statistik och dokumentstudier

Grundläggande statistik om de riktade statsbidragen har inhämtats från Skolverket och har rört bidrag som varit aktuella under perioden 2014–2016.

Inom ramen för granskningen har vi gått igenom statliga utredningar, myndighets- och forskarrapporter inom området, propositioner och bidragsförordningar för att inhämta så mycket kunskap som möjligt om frågan vi studerar. I litteraturöversikten, som återfinns i underlag c, tas de viktigaste rapporterna och utredningarna upp.