

Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2003/2004.



Statsbidrag till personalförstärkningar
i skola och fritidshem 2003/2004.

Innehållsförteckning

Bakgrund	9
Avgränsningar	9
Syfte	10
Data och underlag	10
Uppföljningen 2003/2004	10
Ansökan för 2004/2005	10
Resultat läsåret 2003/2004	11
Regler för bidraget	11
Kostnader och bidrag	12
Vilka har anställts?	13
Mest pedagogisk personal	13
Men även övrig personal	15
Mest personal till grundskolan	17
Även kommuner med undantag satsar	19
Mindre bidrag till fristående skolor	20
47 miljoner till gymnasieförbund eller gemensam nämnd	20
En analys av några faktorerers inverkan på förstärkningarna	21
Resultat	22
Ansökningarna inför bidragsåret 2004/2005	23
Bidrag och regelverk	23
Kommunernas planerade förstärkningar höstterminen 2004	24
Kommunernas planerade förstärkningar vårterminen 2005	26
Slutsatser och sammanfattning	27

Statsbidrag till personalförstärkningar
i skola och fritidshem 2003/2004.

Utgiven av Skolverket.

Omslagsillustration: Kenneth Karlsson.

Original: bigbrownpaperbag.

Tryck: Edita Västra Aros.

Upplaga: 3000 ex.

Beställningsnummer: 05:904

ISSN-nummer: 1652-2508

ISBN-nummer: 91-85009-90-3

Förord

1990-talets försämrade samhällsekonomiska förutsättningar ledde till besparingar i skolan, främst på personalen. Under samma period ökade antalet elever, vilket tillsammans med besparingarna gav en minskad personaltäthet. Den försämrade kvaliteten sades riskera elevernas utveckling, självkänsla, välbefinnande och lärande.

I budgetpropositionen år 2000 aviserade regeringen inrättandet av ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Enligt regeringens ursprungliga plan skulle kommunernas tillföras 17,5 miljarder kronor mellan 2001 och 2007. Systemet har sedan dess ändrats på flera sätt. Fr.o.m 1 januari 2005 har på årsbasis 3 miljarder kronor förts över till det generella kommunbidraget. Den riktade delen har minskat med motsvarande summa. Regeringen har också ändrat i förordningen som styr tilldelningen av bidraget med syfte att öka systemets flexibilitet och underlätta för kommunerna att ta del av bidraget.

Skolverket har regeringens uppdrag att fördela bidraget samt följa upp och utvärdera dess effekter. Dessutom skall Skolverket sprida information om hur bidraget har använts. Denna rapport är en del av detta arbete.

Inför varje läsår skall kommuner som vill ta del av bidraget ansöka om detta hos Skolverket. Efter avslutat år skall kommunerna rapportera hur bidraget har använts. Detta är den tredje rapporten som handlar om resultaten av personalförstärkningssatsningen. Rapporten beskriver och analyserar de personalförstärkningar som har genomförts under läsåret 2003/2004. Satsningen har hittills fallit väl ut, men bidragets roll i det decentraliserade styrsystemet har ifrågasatts från flera håll. I debatten har det hävdats att bidraget urholkar det kommunala självstyret och tränger ut lokala lösningar på brister och behov i skolan.

Det övergripande målet med bidraget är att ge barn och ungdomar bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Forskning om sambandet mellan resurser och resultat ger ingen entydig bild av vilka resultat som satsningen kan ge. Uppsala universitet har Skolverkets uppdrag att utvärdera bidragets effekter på måluppfyllelsen i grundskolan. De första resultaten från utvärderingen kommer att presenteras under 2005.

Vår förhoppning är att denna rapport skall bidra till ökad kunskap om vilka personalförstärkningar som har genomförts med hjälp av statsbidraget. Skolverket kommer att fortsätta rapporteringen inom detta område.

Andreas Hermansson har svarat för analysen och skrivit rapporten. Vidare har Peter Eide-Jensen, Johanna Freed, Anita Börllin och Professor Emeritus Ernst Jonsson lämnat synpunkter och på annat sätt bidragit till denna rapport.

Ann Carlson Ericsson
AVDELNINGSCHEF

Andreas Hermansson
UNDERVISNINGSRÅD

Sammanfattning

Mellan 2001 och 2007 fördelar Skolverket ett särskilt statsbidrag som skall göra det möjligt för kommunerna att genomföra personalförstärkningar riktade mot skola och fritidshem.

Den här studien handlar om de personalförstärkningar som genomfördes läsåret 2003/2004. Den ger också en kort beskrivning av de förstärkningar som planerats för läsåret 2004/2005.

Läsåret 2003/2004 avsattes 3 miljarder kronor för ändamålet. 288 av 290 kommuner tilldelades bidraget. Det krav som ställdes på kommunerna för att få del av bidraget var att personaltätheten ökade jämfört med läsåret 2000/2001. Genom regeringsbeslut är kommuner som omfattats av åtgärder inom den statliga Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd undantagna från detta krav.

Uppföljningen visar att 98,5 procent av bidraget har använts i enlighet med regelverket. Sju kommuner har inte använt alla de tilldelade bidragen; dvs haft kostnader för personalförstärkningar som är mindre än det mottagna statsbidraget. Enligt Skolverkets uppföljning av statsbidraget var närmare 9 000 fler pedagoger och annan personal anställda i skola och fritidshem jämfört med läsåret 2000/2001. Dessutom har kommunerna också undvikit att genomföra neddragningar som skulle ha kunnat följa av minskande elevtal. Med hänsyn till detta motsvarar den samlade personaltäthetsökningen 12 000 heltidstjänster.

Personalförstärkningarna består till 74 procent av pedagogisk personal, främst lärare. 26 procent består av övrig personal, exempelvis elevassistenter och elevvårds-personal.

Kommunernas kostnader för de genomförda personalförstärkningarna 2003/2004 hamnar strax under 4,7 miljarder kronor. Statsbidraget beräknas ha finansierat 7 740 av de 12 000 heltidstjänster som personaltäthetsökningen motsvarar. Det är främst i grundskolan som personalen har anställts, men det är särskolan som har haft den största personaltäthetsökningen per 100 elever. Personaltätheten har däremot minskat i fritidshemmen. Detta kan förklaras av ett ökat antal inskrivna barn och ungdomar, men också på grund av att antalet anställda har minskat.

Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem läsåret 2003/2004

Läsåret 2003/2004 fördelade Skolverket närmare tre miljarder kronor till personalförstärkningar i skola och fritidshem. I denna rapport redovisar Skolverket vilka personalförstärkningar som satsningen resulterat i.

Bakgrund

Sedan 2001 fördelar Skolverket på regeringens uppdrag ett särskilt statsbidrag för att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Syftet är att genom en ökad vuxen-täthet ge eleverna bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Bidraget kan användas till personalförstärkningar i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmet och gymnasieskolan. Skolverket har regeringens uppdrag att fördela statsbidraget, samt följa upp och utvärdera statsbidragets effekter. I uppdraget ingår dessutom att sprida information om hur statsbidraget har använts. Enligt regeringens ursprungliga plan var 17,5 miljarder kronor öronmärkta för ändamålet. Målet var att tillföra skolan 15 000 fler anställda. Kommunerna skulle successivt tilldelas bidraget i en trappstegsskala, som skulle börja på 1 miljard kronor läsåret 2001/2002 tills en nivå om 5 miljarder kronor nåddes läsåret 2005/2006. År 2007 skall bidraget föras över till det generella statsbidraget och då verka nivåhöjande. Genom riksdagsbeslut 2004 förändrades förutsättningarna för bidraget. Från 2005 har delar av bidraget förts över till det generella bidragssystemet. I anslutning till detta förändrade också regeringen delar av innehållet i den förordningen som styr tilldelningen av statsbidraget. (mer om detta i avsnittet "Ansökningarna inför bidragsåret 2004/2005").

Avgränsningar

Skolverket identifierade i sin delrapport i utvärderingen av statsbidraget (2003-07-01) tre områden inom vilka det finns behov av ökad kunskap. Föreliggande studie skall bidra med kunskap om vilka personalförstärkningar som har genomförts samt hur statsbidraget och det regelverk som styr detta har fungerat i olika kommunal- och skolekonomiska sammanhang. Skolverket har valt att beteckna detta område som "kommunalekonomiska effekter". Studien går inte in på hur personaltätheten skulle ha utvecklats utan statsbidraget. Den behandlar inte heller på ett närmare sätt hur andra kommunala serviceområden eventuellt påverkats av statsbidraget. Utvecklingen utvärderas istället främst genom jämförelser över tid. Skolverket har belyst utvecklingen inom området i två tidigare rapporter, dels i delrapporten av utvärderingen från 2003, dels i en studie från 2004¹. Ett annat centralt effektområde är hur personalförstärkningarna har påverkat elevernas måluppfyllelse.

¹ Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003 – en kommunalekonomisk studie av statsbidraget till personalförstärkningar, Skolverkets aktuella analyser, 2004.

Skolverket har gett nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet uppdraget att belysa denna frågeställning. De första resultaten kommer att presenteras under våren 2005.

Det tredje området handlar om hur kommunerna har använt bidraget. Skolverkets delrapport från 2003 beskriver och analyserar 20 kommuners strategier och planer för personalförstärkningarna. I en annan rapport² har Skolverket studerat kommunernas intentioner och åtgärder i förhållande till ”elever i behov av särskilt stöd”.

Syfte

Syftet med denna rapport är att ge en fördjupad bild av de personalförstärkningar som har skett inom skola och fritidshem under läsåret 2003/2004. Med anledning av att reglerna kring statsbidraget delvis har ändrats inför läsåret 2004/2005 (se s.23), finns det anledning att redan på förhand göra en bedömning av deras tänkbara verkan. I rapporten ges därför också en bild av ansökningarna för läsåret 2004/2005.

Data och underlag

Uppföljningen 2003/2004

Inför varje läsår kan kommuner ansöka om det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Efter avslutat läsår ska kommunerna redovisa hur statsbidraget har använts och hur personalförstärkningarna påverkat kvalitet och måluppfyllelse i berörda verksamheter. De siffror som redovisas i denna rapport avser endast de resultat som nåtts i de kommuner som tagit del av bidraget³. Detta förhållande jämte några insamlingsmässiga skillnader, gör att uppgifterna i denna rapport skiljer sig från de som tex redovisas i andra av Skolverkets publikationer, ex. jämförelsetal för huvudmän. Ansökan och redovisning består dels av en ekonomisk del, dels en kommenterande del som syftar till att tydliggöra vilka åtgärder kommunen planerar och åtgärdernas sammanhang. Den ekonomiska delen omfattar statistik om antalet elever, pedagogisk personal, övrig personal samt kostnader för personalförstärkningarna. Vissa kommuner har också angett vilka kostnader de har haft för personalförstärkningar i fristående skolor, gymnasieförbund och inom ramen för gymnasieskolor som bedrivs under för kommuner gemensam nämnd. Uppgifterna samlas i en databas, kontrolleras och bearbetas av Skolverket. Denna rapport bygger på bearbetningar av statistiken i denna databas. Skolans personal delas upp i pedagogisk personal (främst lärare) och övrig personal (tex skolsköterskor, psykologer, vaktmästare, elevassistenter mfl). Av insamlingsmässiga skäl kan vi inte uttala oss om i vilken verksamhetsform den övriga personalen arbetar. Den pedagogiska personalen kan däremot redovisas efter verksamhetstillhörighet.

² Intentioner och vidtagna åtgärder, Skolverket, 2004.

³ Nacka och Sundbyberg tilldelades inte bidraget läsåret 2003/2004.

Ansökan för 2004/2005

Uppgifter avseende planerade personalförstärkningar för läsåret 2004/2005 är hämtade från kommunernas ansökningar om statsbidraget. Till strukturen påminner ansökningarna om uppföljningarna, men man bör vara medveten om att ansökningarna är uttryck för intentioner, planer och prognoser.

Terminologi

För att underlätta läsningen kommer vi i fortsättningen benämna läsåret 2000/2001 som ”basåret”. Läsåret 2001/2002 kallas ”läsår 1”, läsåret 2002/2003 kallas ”läsår 2” och läsåret 2003/2004 kallas ”läsår 3”.

Resultat läsåret 2003/2004

Innan vi går närmare in på resultatredovisningen, kan det vara värt att kort återge hur regelverket är utformat. Med regelverk avses förordning⁴ och föreskrifter⁵.

Regler för bidraget

Kommuner tilldelas statsbidraget under förutsättning att personaltätheten ökar i förhållande till basåret⁶. Enligt förordningen kan en kommun få statsbidrag till kostnader för personalförstärkningar. Med personaltäthet avses antalet heltidstjänster per 100 elever. Bidraget kan användas i förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, särskolan och gymnasieskolan. För varje kommun fastställer Skolverket en bidragsram som beräknas utifrån antalet barn och ungdomar i åldern 6-18 år som bor i kommunen. Bidragsramen sätter en övre gräns för det statsbidrag som kommunen kan tilldelas för det aktuella läsåret. Bidragets slutliga storlek står i proportion till kostnaderna och fastställs i samband med att kommunerna redovisar hur bidraget har använts. Enligt bestämmelserna får Skolverket justera framtida utbetalningar av statsbidraget med hänsyn till outnyttjat statsbidrag (se tabell 1). Det finns emellertid undantag från huvudregeln. Kommuner som har ingått avtal med staten genom Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd behöver inte använda statsbidraget för att öka personaltätheten. Dessa kommuner har åtagit sig att genomföra besparingar inom olika verksamhetsområden. Regeringen har därför beslutat att dessa kommuner får använda statsbidraget för att motverka de minskningar av personaltätheten som annars vore nödvändiga.

⁴ Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

⁵ SKOLFS 2003:21 samt SKOLFS 2004:15.

⁶ Umeå och Österåker skall öka personaltätheten i förhållande till 2001/2002. Orsaken är att de tilldelades statsbidraget för första gången 2002/2003, dvs ett år senare än övriga kommuner. Knivsta blev en egen kommun 2003. Här är kravet definierat som att personaltätheten skall öka i förhållande till vt-2004.

Kostnader och bidrag

Läsåret 2003/2004 fördelade Skolverket statsbidrag till 288 kommuner motsvarande 2 961 956 000 kronor. Sundbybergs stad och Nacka kommun tilldelades inte några statsbidrag för satsningens tredje läsår. 98,5 procent av de fördelade bidragen har använts till anvisat ändamål. Skolverket har hållit inne outnyttjade bidrag för sex kommuner (se tabell 1). Skälet är att dessa kommuners kostnader understigit tilldelat bidrag.

TABELL 1: Outnyttjade bidrag 2003/2004.

Kommun	Bidrag 03/04	Outnyttjat bidrag (kr)	Procent av bidrag 2003/2004
Göteborg	133 491 000	27 584 111	21 %
Haninge	26 149 000	44 913	0 %
Luleå	23 143 000	3 442 243	15 %
Perstorp	2 474 000	10 594	0 %
Simrishamn	6 547 000	78 930	1 %
Årjäng	3 156 000	133 734	4 %

Olika personalkategorier kostar olika mycket, men den genomsnittliga kostnaden per heltidstjänst var 377 500 kronor. Avräknat för lönekostnadspåslag, motsvarar detta en månadslön på ungefär 21 000 kronor. Lönekostnaden varierar i olika delar av landet. Storstäder har den högsta genomsnittliga kostnaden per årsarbetskraft (387 000 kronor); glesbygdskommuner den lägsta kostnaden (357 000 kronor). Kommunernas totala kostnader för personalförstärkningar läsår 3 hamnar strax under 4,7 miljarder kronor⁷. Utöver statsbidraget har kommunerna alltså satsat cirka 1,8 miljarder kronor av egna medel på personalförstärkningar. Baserat på tidigare nämnda genomsnittskostnad per heltidstjänst har statsbidraget finansierat 7 740 av de 12 000 heltidstjänster som tillkommit i kommunernas egna organisationer⁸, vilket motsvarar 65 procent av personalförstärkningarna. 35 procent av personaltätthetsökningen har alltså finansierats med kommunala medel.

⁷ Sammanlagd kostnad för förstärkningar i kommunens egen organisation, gymnasieförbund eller fristående skolor.

⁸ Dvs förutom personalförstärkningar i fristående skolor och gymnasieförbund.

Vilka har anställts?

Jämfört med basåret var nästan 9 000 fler anställda i skola och fritidshem läsåret 2003/2004. Uppgiften omfattar både pedagogisk personal och övrig personal. Den ger emellertid en ofullständig bild av de genomförda personalförstärkningarna. Om man tar hänsyn till att antalet elever i kommunala skolor har minskat under samma period, motsvarar personaltätthetsökningen 12 000 heltidstjänster. Personal-tätthetsökningen består till 74 procent av pedagogisk personal, främst lärare. Den pedagogiska personaltättheten, sammanfattat i ett mått för alla verksamhetsformer, har ökat från 7,72 till 8,28 per 100 elever. Detta motsvarar en ökning med sju procent mellan läsåret 2000/2001 och 2003/2004. 26 procent består av övrig personal⁹, såsom elevassistenter, elevvårdspersonal och kuratorer.

Mest pedagogisk personal

Den pedagogiska personaltättheten har ökat i 278 kommuner. För att få överblick över utvecklingen de senaste åren, har vi grupperat kommunerna i fem personal-tätthetsintervall. De grå staplarna i diagram 1 anger antalet kommuner med en personaltätthet i ett visst intervall för basåret. De mörka staplarna visar motsvarande uppgift för läsår 3.

Diagram 1 visar att antalet kommuner i det lägsta intervallet (5,3 till 7,12 heltids-tjänster per 100 elever) har minskat från 21 till 6 stycken mellan basåret och läsår 3. Antalet kommuner i det näst lägsta intervallet (7,12 till 8,18) har minskat med närmare 90 kommuner. Läsår 3 återfinns i stället huvuddelen av kommunerna i de två intervallen mellan 8,18 till 10,30. Basåret befann sig en fjärdedel av kommunerna i dessa grupper. Andelen kommuner i dessa grupper ökade till 83 procent läsår 3. Diagrammet ger en sammanfattande bild av de senaste årens utveckling. Jämfört med basåret har flertalet kommuner ökat sin pedagogiska personaltätthet. Läsår 3 var det fortfarande en handfull kommuner som hade en relativt låg personaltätthet, men antalet i denna grupp har minskat. Denna utveckling återspeglas på riksnivå. Totalt sett har den pedagogiska personaltättheten ökat med 0,56 heltidstjänster per 100 elever jämfört med basåret. Samtidigt har också variationen, och därmed skillnaderna i personaltätthet mellan kommunerna ökat¹⁰.

⁹ Läsåret 2002/2003 svarade pedagogisk personal för 72 procent och övrig personal för 28 procent.

10	N	Std. Deviation	Variance
Personal-tätthet pedagogisk personal basår	288	0,65	0,42
Personal-tätthet pedagogisk personal 0304	288	0,72	0,52

DIAGRAM 1: Pedagogisk personaltätet i fem intervall.

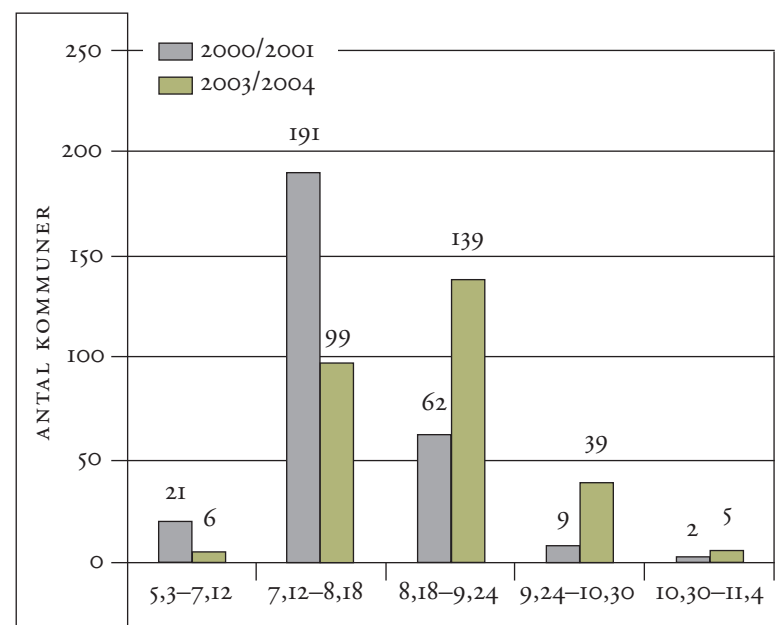


Diagram 2 visar pedagogisk personaltätet fördelad på kommungrupp. Den mörka delen av staplarna anger genomsnittlig nivå på personaltäteten för basåret. Den ljusa delen anger genomsnittlig storlek på personalförstärkningarna mellan åren. Stapelns samlade höjd anger således den genomsnittliga nivån på personaltäteten läsåret 3.

Kommungruppsindelningen används för att beskriva kommuner med likartade ekonomiska och geografiska förutsättningar. Trots den grovkorniga indelningen finns det vissa skillnader som kan vara värda att uppmärksamma.

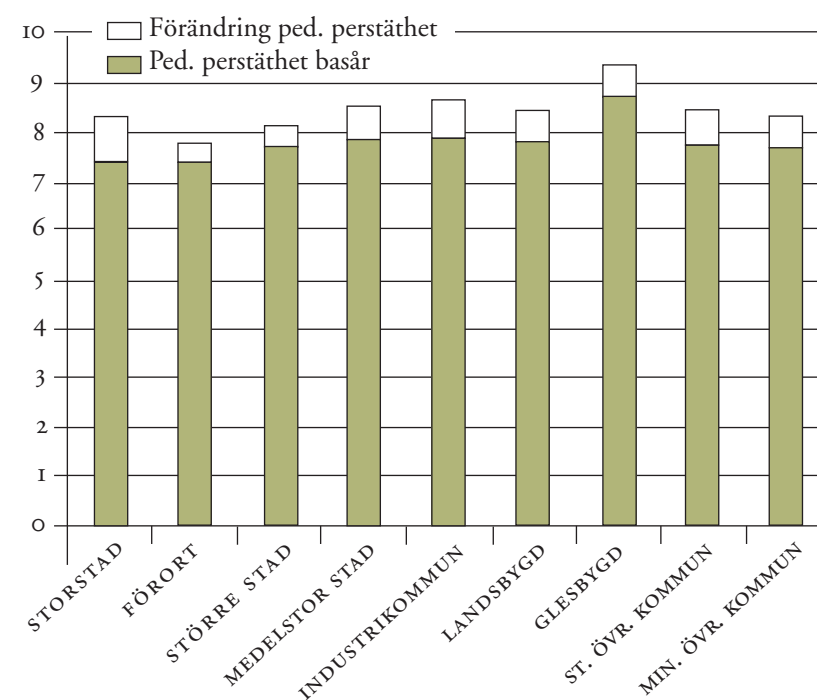
Industrikommuner har haft den största ökningen av den pedagogiska personaltäteten (0,75 heltidstjänster per 100 elever), medan förortskommuner har haft den minsta ökningen (0,38 heltidstjänster per 100 elever).

Förortskommunerna hade också den lägsta personaltäteten i utgångsläget, liksom läsåret 3. Glesbygdskommuner hade den högsta pedagogiska personaltäteten basåret. Detta läge kvarstår läsåret 3.

Beräknat på kommungruppsnivå¹¹, var skillnaden i pedagogisk personaltätet mellan förortskommuner och glesbygdskommuner 1,33 pedagogisk heltidstjänst per 100 elever basåret. Läsåret 3 hade skillnaden mellan kommungruppen med högst respektive lägst pedagogisk personaltätet ökat till 1,56 heltidstjänster per 100 elever.

¹¹ Summa pedagogisk personal dividerat med summa elever för alla kommuner i gruppen.

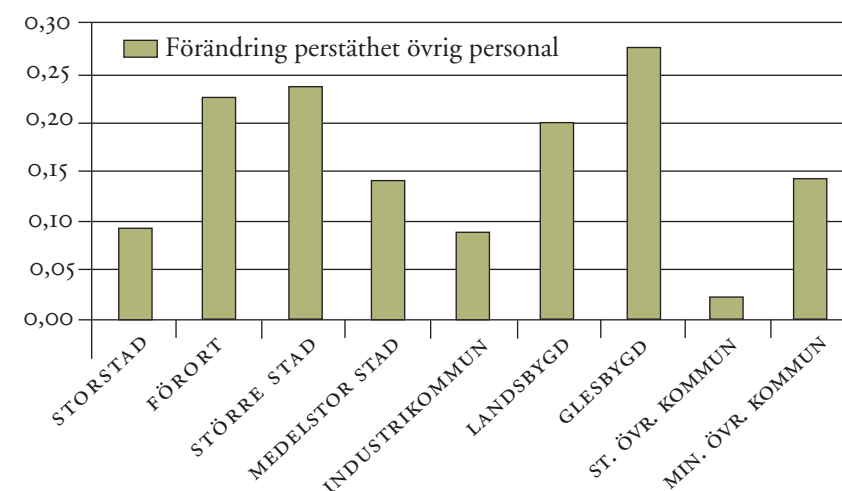
DIAGRAM 2: Pedagogisk personaltätet per kommungrupp.



Men även övrig personal

Läsåret 3 fanns 2 215 fler heltidstjänster övrig personal jämfört med basåret. Med hänsyn tagen till elevtalsminskningen motsvarar ökningen 3 135 heltidstjänster. Som en följd av satsningarna på den övriga personalen har personaltäteten ökat med 0,16 heltidstjänster per 100 elever.

DIAGRAM 3: Övrig personal, förändring i personaltätet per 100 elever, per kommungrupp.



Den övriga personalen består av flera olika typer av personal verksamma i skola och fritidshem som inte fångas upp i statistiken avseende pedagogisk personal. Elev-assistenter, skolsköterskor och kuratorer, men även IT-tekniker, vaktmästare och måltidspersonal ingår i kategorin. Eftersom kommunerna använder olika modeller för att redovisa förstärkningar av den övriga personalen är det svårt att hitta enhetliga definitioner av personaltätheten.

Diagram 3 visar hur övriga personaltätheten har utvecklats mellan basåret och läsår 3. Med en genomsnittlig ökning på 0,27 heltidstjänster per 100 elever är det glesbygdskommuner som har haft den högsta ökningen av övrig personal. Minst ökning har större övriga kommuner, där den uppgår till endast 0,02 heltidstjänster per 100 elever.

I en fjärdedel av kommunerna har andelen övrig personal minskat. Tabell 2 visar hur stor andel av den totala personalförstärkningen som består av övrig personal. Siffrorna anges i procent och är uppdelade på kommungrupp.

På förhand har vi antagit att förortskommuner har en god tillgång till utbildad lärarpersonal. Ändå står den övriga personalen för 32 procent av personaltäthetsökningen i dessa kommuner. Bland de större övriga kommunerna har hela 42 procent minskat den övriga personaltätheten. Detta har resulterat i att den övriga personalen endast motsvarar tre procent av de samlade personalförstärkningarna i denna kommungrupp.

Skilnaderna kan delvis förklaras av att kommuner med hög pedagogisk personal-täthet i utgångsläget i högre utsträckning har satsat på förstärkningar genom övrig personal. En hög pedagogisk personaltäthet kan också innebära att det finns få lediga lärarresurser på den lokala arbetsmarknaden. Alternativet blir att anställa personal med annan kompetens och erfarenhet.

Som vi tidigare konstaterat har 278 av 288 kommuner ökat den pedagogiska personaltätheten. Utan närmare undersökning går det inte att dra någon säker slutsats, men resultaten kan tolkas som att kommunerna är benägna att undanta den pedagogiska personalen från neddragningar och i större omfattning riktar dessa mot övrig personal.

TABELL 2: Övrig personal som andel av totala personalförstärkningar per kommungrupp, läsåret 2003/2004.

Kommuntyp	Övrig personal som andel av totala personalförstärkningarna.
Storstad	10 %
Förort	32 %
Större stad	30 %
Medelstor stad	21 %
Industrikommun	15 %
Landsbygd	28 %
Glesbygd	26 %
St. övr. kommun	3 %
Min. övr. kommun	19 %

Mest personal till grundskolan

Tabell 3 visar hur personalförstärkningarna avseende den pedagogiska personalen fördelats mellan verksamhetsformerna under det tredje läsåret (endast skolor med kommunal huvudman). Jämfört med basåret har personaltätheten per 100 elever ökat i alla verksamhetsformer utom i fritidshemmen där personaltätheten har minskat något.

TABELL 3: Personaltäthet (pedagoger) per verksamhetsform 2000/2001 och 2003/2004.

	2003/2004 ¹²	2003/2004	Förändring i ped. pers-täthet	Heltidstjänster pga förändrad personal-täthet	Förändrat antal heltidstjänster brutto
Förskoleklassen	7,75	7,85	0,10	81	- 1 354
Grundskolan	7,99	8,67	0,69	6 663	4 297
Särskolan (obl.+gymsär)	25,33	31,66	6,33	1 278	1 946
Fritidshemmen	5,66	5,54	-0,11	- 343	- 169
Gymnasieskolan	7,92	8,35	0,43	1 165	2 011

En ökning på 6,33 heltidstjänster per 100 elever visar att många kommuner har riktat stora resurser på att förstärka särskolan¹³. I grundskolan har personaltätheten ökat med 0,69 heltidstjänster per 100 elever¹⁴. Ökningen har inte varit lika stor i gymnasieskolan, detta beror delvis på att antalet elever har ökat mellan läsåren. I förskoleklassen är ökningen ganska liten (0,10 heltidstjänster per 100 elever). Ökningen beror på att antalet barn har minskat i en snabbare takt än personalen. Den fjärde kolumnen från vänster visar hur många heltidstjänster som har tillkommit som en följd av att personaltätheten per 100 elever har ökat. Om man bortser från förändringar i elevunderlaget (bruttokolumnen) har det tillkommit cirka 4 300 heltidstjänster i grundskolan. Detta är ett mått på faktiska nyanställningar. Men eftersom kommunerna också valt att behålla personal, trots att elevtalen har sjunkit, motsvarar personalförstärkningen i grundskolan cirka 6 660 heltidstjänster.

¹² Notera att uppgifterna för läsåret 2000/2001 skiljer sig från uppgifter som redovisats i Skolverkets tidigare uppföljningar. Skälen är två. Dels ingår 288, istället för 290 kommuner i denna studie. Dels har vissa kommuner justerat sin statistik jämfört med tidigare omgångar.

¹³ Observera att siffrorna är en sammanslagning av obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan.

¹⁴ Enligt Jämförelsetal för huvudmän del för läsåret 2003/2004 var den pedagogiska personaltätheten 8,4 heltidstjänster per 100 elever i grundskolor med kommunal huvudman. De siffror som vi anger i detta sammanhang är normalt högre än detta. Skillnaden förklaras av att kommunerna dels fått möjlighet att korrigera eventuella felaktigheter i och komplettera tidigare inlämnad statistik, dels lägga till personal som anställts vid ett senare datum än insamlingstillfället.

Antalet heltidstjänster i fritidshemmen har minskat. För att upprätthålla samma personaltäthet som basåret, skulle det behövas 343 fler heltidstjänster. I 52 procent av kommunerna har personaltätheten i fritidshemmen minskat. I 48 procent har den ökat.

Diagram 4 visar hur personaltätheten har förändrats mellan läsår 1, 2 och 3. Förändringen är beräknad i förhållande till basåret.

Diagrammet ger en samlad tidsmässig profil av vilka verksamhetsformer som har prioriterats. Eftersom särskolan är en relativt liten verksamhetsform och dess personaltäthet har utvecklats i en mycket högre takt, beskrivs den inte i diagrammet.

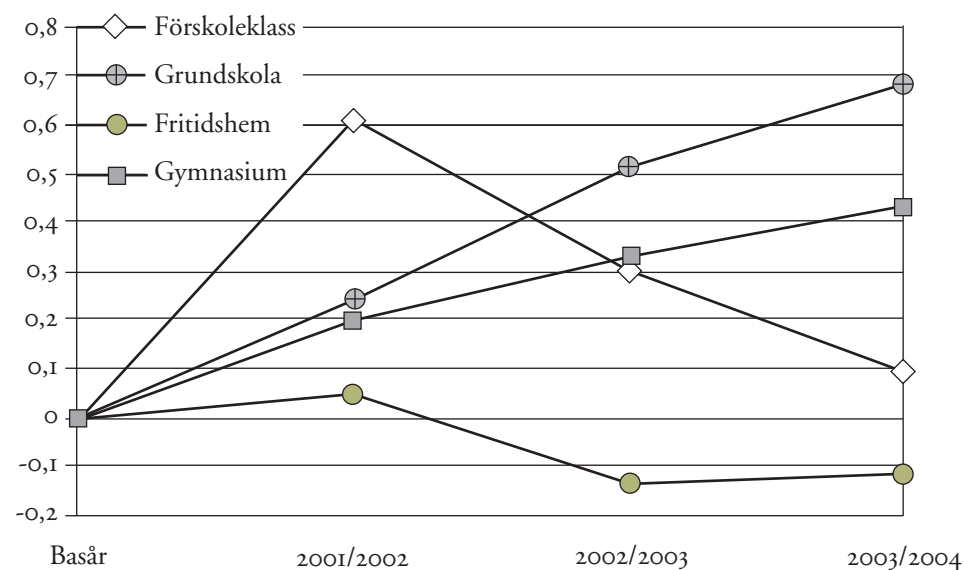
Personalvärdet i förskoleklassen har faktiskt sjunkit över de tre läsåren, men ligger läsår 3 fortfarande på en högre nivå än basåret. Om de senaste årens utveckling fortsätter, kommer denna personalvärdet under läsåret 2004/2005 att vara tillbaka på basårets nivå.

Grundskolans personalvärdet har däremot ökat. Läsår 1 var ökningen 0,25 heltidstjänster per 100 elever. Läsår 3 var ökningen 0,69 per heltidstjänster. Utvecklingen i fritidshemmen var inledningsvis svagt positiv, men de två senaste läsåren har personalvärdet sjunkit till en nivå lägre än basårets.

Gymnasieskolans personalvärdet har ökat för varje år.

I förhållande till de andra verksamheterna har kommunerna i tilltagande omfattning prioriterat förstärkningar i grundskolan och särskolan.

DIAGRAM 4: Personalvärdetsutveckling över tid jämfört med läsåret 2000/2001.



Även kommuner med undantag satsar

64 kommuner¹⁵ har under perioden haft avtal med Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd (delegationskommuner). Dessa kommuner är undantagna från kravet på att statsbidraget skall öka personalvärdet. Istället kan bidraget användas för att motverka de minskningar av personalvärdet som annars vore nödvändiga. Detta innebär att regelverket ger utrymme för personalvärdet att öka, vara oförändrad eller minska.

Skolverket har i tidigare studier konstaterat att personalvärdet i "delegationskommunerna" har ökat i mindre omfattning än andra kommuner. Läsår 2 uppgick övriga kommunernas personalvärdetsökning (endast pedagogisk personal) per 100 elever till 0,46 heltidstjänster. Delegationskommunernas ökning under samma läsår uppgick till i genomsnitt 0,33 heltidstjänster per 100 elever.

Under basåret var den pedagogiska personalvärdet i delegationskommunerna i genomsnitt högre än i övriga kommuner. Övriga kommuners personalvärdet var då 7,68 heltidstjänster per 100 elever. I dessa kommuner har personalvärdet ökat med i genomsnitt 0,56 mellan basåret och läsår 3.

Då vi delar upp delegationskommunerna i bostadsdelegationskommuner och kommundelegationskommuner framkommer följande. Bostadsdelegationskommunerna har ökat den pedagogiska personalvärdet mer än kommundelegationskommunerna. De sistnämnda hade en högre personalvärdet i utgångsläget (8,24) jämfört med bostadsdelegationskommunerna (8,19). Kommundelegationskommunernas ökning motsvarar 0,51 heltidstjänster per 100 elever. Bostadsdelegationskommuner har ökat personalvärdet med 0,63 heltidstjänster.

Bostadsdelegationskommunerna har således i genomsnitt ökat sin pedagogiska personalvärdet mer än övriga kommuner. Förutsatt att man inte minskar antalet personal i samma takt kan personalvärdetsökningen delvis förklaras av att delegationskommunerna har en snabbare minskning av elevtalen än övriga kommuner¹⁶.

Att delegationskommunerna under det tredje läsåret har ökat personalvärdet mer än vanliga kommuner är mot bakgrund av följande kanske inte så överraskande. Oavsett nivån på personalvärdet i utgångsläget kan bidrag utgå. Delegationskommunerna, som genomgående har ett vikande elevantal, behöver inte heller egenfinansiera någon del av personalvärdetsökningen.

¹⁵ I föregående års uppföljning var det 57 kommuner. Ytterligare 7 kommuner har sedan dess träffat överenskommelser med Statens Bostadsnämnd.

Mindre bidrag till fristående skolor

En kommun kan besluta att använda statsbidraget för personalförstärkningar i fristående skola belägen i kommunen.

63 kommuner har satsat sammanlagt 130 miljoner kronor på personalförstärkningar i fristående skola. Jämfört med läsåret 2¹⁷ satsades under läsåret 3 mindre medel på personalförstärkningar i de fristående skolorna. Uppskattningsvis 345 tjänster har tillkommit som en följd av personalförstärkningarna under detta läsåret¹⁸. Satsningarna är förhållandevis små. De motsvarar 2,7 procent av de totala kostnaderna för personalförstärkningar det tredje läsåret.

Det är främst förortskommuner samt medelstora och större städer som har riktat bidraget mot fristående skolor. Det är också i dessa kommungrupper som fristående skolor är mest utbredda. I den kommun som satsat mest på fristående skolor gick 70 procent av bidraget under läsåret 3 till sådan verksamhet. I övriga 62 kommuner riktades mellan 5-15 procent av bidragen till de fristående skolorna.

Uppgifter kring fristående skolor går inte att bryta ned på personalkategorier eller verksamhetsform.

47 miljoner till gymnasieförbund eller gemensam nämnd

Kommuner kan välja att driva gemensam utbildning på gymnasienivå genom gymnasieförbund eller gemensam nämnd. Bidraget kan användas inom ramen för dessa verksamheter. Förbunden är normalt en sammanslutning av mindre kommuner som av ekonomiska och utbildningsmässiga skäl samverkar kring gymnasieutbildningen. Läsåret 3 omfattades 30 kommuner av gymnasieförbund eller gemensam gymnasienämnd.

Sex kommuner har dragit ned på personaltäcktheten i den kommungemensamma gymnasieverksamheten under läsåret. Neddragningarna omfattar cirka 3,9 miljoner kronor. 24 kommuner har tillskjutit resurser som möjliggjort en ökad personaltäckthet. Kostnaden uppgår till 47 miljoner kronor. Jämfört med basåret har ungefär 125 heltidstjänster tillkommit inom ramen för den kommungemensamma gymnasieverksamheten.

¹⁶ Elevminskning mellan läsåret 2000/2001 och 2003/2004 uppgår till 4% i delegationskommuner. I övriga kommuner har elevtalen minskat med 2%.

¹⁷ Lsåret 2002/2003 fördelades 176 miljoner kronor till de fristående skolorna.

¹⁸ Notera att dessa tjänster redan inräknas bland de tidigare redovisade 12 000 heltidstjänsterna.

En analys av några faktorerers inverkan på förstärkningarna

Skolverket har i tidigare studier¹⁹ analyserat hur underliggande faktorer och förutsättningar påverkat personaltäcktheten och förändringar i denna. Förändringen i personaltäckthet kunde till del förklaras i den regressionsanalys som gjordes, men variationen var till största del oförklarad av den statistiska modellen som användes. Personalförstärkningar berodde nog till största del på skillnader i kommunernas prioriteringar.

Mot bakgrund av att ändringar har införts i regelverket kan det vara intressant att återigen undersöka några olika faktorerers inverkan på förändringar i personaltäcktheten mellan basåret och läsåret 3.

I följande analys ingår 288 kommuner. Analysen baseras på en linjär, multipel regressionsanalys som avser att förklara variationen i förändringar i personaltäcktheten mellan basåret och läsåret 3 (beroende variabel).

Modellen innehåller fem förklarande variabler:

- Elevtalsutvecklingen
- Kostnaden per heltidstjänst
- Personalitäcktheten vid basåret (2000/2001)
- Avtal med Kommundelegationen
- Avtal med Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd

”Elevtalsutvecklingen” anges i procent²⁰. Ett ökande antal elever innebär att kommunen måste kompensera för utvecklingen genom att anställa personal för egna medel. Denna variabel förväntas ha en negativ samvariation med personalitäckthetsutvecklingen.

”Kostnad per heltidstjänst” är den genomsnittliga kostnaden per heltidstjänst som kommunen har angett för att beräkna kostnaden för personalförstärkningarna. Bidragsramens realvärde minskar med lönenivån. Variabeln förväntas därför ha en negativ samvariation med den beroende variabeln.

”Personalitäcktheten basåret” beskriver kommunens personalitäckthetsnivå läsåret 2000/2001. Då det kan vara politiskt svårare att motivera en ökning av personalitäcktheten från en redan hög nivå, förväntas denna variabel ha en negativ samvariation med personalitäckthetsökningen.

”Avtal med Kommundelegationen” anger om kommunen har avtal med Kommundelegationen eller inte. Eftersom kommunerna i denna grupp är undantagna från kravet på att personalitäcktheten skall öka, förväntas denna variabel ha en negativ samvariation med den beroende variabeln. Av samma skäl förväntas variabeln ”Avtal med Bostadsdelegationen eller med Statens bostadsnämnd” samvariera med den beroende variabeln på samma sätt.

¹⁹ Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – delrapport, Skolverket, 2001 samt Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003, Skolverket, 2003.

²⁰ Notera att 1 procent anges som 0,01.

Resultat

Regressionsanalysen återges i sin helhet i bilaga 1. Modellens fördel är att det blir möjligt att studera en faktors inverkan medan man konstanthåller för andra faktorer. Nackdelen är att metoden kan upplevas ge en förenklad bild av ett komplext sammanhang, samt att den är relativt känslig för kvalitetsbrister i data. Resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

Den statistiska modellen förklarar 17 procent av variationen i personaltäthetsförändringen. 83 procent av förändringarna i personaltäthet bestäms i statistisk mening utanför modellen, tex av politiska prioriteringar.

Tre av fem undersökta variabler är "statistiskt signifikanta". Statistiskt signifikanta på 1-procentsnivå var variablerna "elevutvecklingen", "genomsnittlig kostnad per heltidstjänst" och "avtal med Kommundelelegationen". Vi kan alltså med ganska stor sannolikhet utesluta att våra uppskattningar beror på slumpen. Variablerna hade dessutom förväntade tecken.

Effekten av variablerna "avtal med Bostadsdelegationen" och "personaltätheten i utgångsläget" var däremot inte statistiskt signifikant.

Resultaten kan tolkas som att kommuner med ökande elevtal har höjt sin personaltäthet i mindre utsträckning. Effekstorleken är tämligen svag. För att denna variabel skall ha en negativ inverkan med 0,10 heltidstjänster krävs det en elevtalsökning på 3,7 procent mellan basåret och läsår 3. En faktor som påverkar personaltäthetens utveckling är elevtalsutvecklingen. Regelverket innebär att kommuner med ökande elevtal måste satsa egna resurser för att motverka en minskning av personaltätheten per 100 elever. Förutsatt att antalet anställda inte reduceras, så ökar personaltätheten definitionsmässigt i kommuner med fallande elevtal.

I 28 procent av kommunerna är elevantalet i stort sett oförändrat mellan basåret och läsår 3 (intervall -1 % till 1 %). 14 procent av kommunerna har en svag ökning av elevtalen (intervall 2 % till 9 %), medan 1 procent av kommunerna har en hög ökningstakt av antalet elever (10 % till 13 %).

I de allra flesta kommuner sjunker emellertid elevtalen, i vissa kommuner till och med kraftigt. 49 procent har en svag minskning av antalet elever (2 % till 9 % minskning). Åtta procent har en stor minskning av elevtalen (10 % till 23 % minskning). Elevtalen minskar i 8 av 9 kommungrupper. Det är främst glesbygdskommuner som har tappat elever (- 5 %). Det är endast i förortskommunerna som antalet elever i stort sett varit oförändrat under denna period.

Det är alltså relativt få kommuner som läsår 3 behövt satsa medel för att motverka den personaltäthetsminskning som kan uppstå när elevtalen ökar. Flertalet kommuner bör inte ha upplevt denna faktor som ett hinder. Det finns emellertid en handfull kommuner med en relativt hög elevtalsutveckling som kan ha behövt satsa egna medel för att öka personaltätheten i samma takt som övriga kommuner. Kommuner med ett löneläge över medelnivån har genomfört mindre omfattande personalförstärkningar. Denna variabels faktiska effekt är emellertid ganska begränsad, vilket illustreras av följande exempel. Genomsnittskostnaden för utökningen

är 377 000 kronor²¹ per heltidstjänst. Om vi antar att en kommun istället har en kostnad på 407 000 kronor per heltidstjänst, skulle detta statistiskt sett innebära att kommunen gör avkall på 0,10 heltidstjänster per 100 elever.

Kommuner som ingått avtal med den statliga Kommundelelegationen har i genomsnitt en personaltäthet som är 0,23 heltidstjänster lägre än övriga kommuner. I analysen hittade vi inget sådant mönster för kommuner som har avtal med Bostadsdelegationen eller statens Bostadsnämnd. Detta kan tolkas som att dessa kommuner, trots sitt undantag, inte skiljer sig från övriga kommuner vad gäller satsningen på personaltätheten.

Ansökningarna inför bidragsåret 2004/2005

Mot bakgrund av de regeländringar som regeringen har genomfört ger Skolverket i detta avsnitt en bild av ansökningarna för bidragsåret 2004/2005. Ansökningarna ger uttryck för intentioner som kan ändras under läsårets gång. Det är alltså först när uppföljningen av bidragsåret är gjord som man vet hur kommunerna lyckades med sina åtaganden.

Bidrag och regelverk

Från och med den 1 januari 2005 har 3 miljarder kronor överförts från det riktade statsbidraget till det generella statsbidragssystemet. Detta innebär att det för höstterminen 2004 fanns totalt 2 miljarder kronor att fördela i det riktade systemet. För vårterminen 2005 finns det totalt 500 miljoner kronor, vilket innebär att 1,5 miljarder kronor har förts över till det generella bidraget.

Hur får bidraget användas bidragsåret 2004/2005?

- För ht-04 tilldelas statsbidrag under förutsättning att personaltätheten under denna period överstiger den personaltäthet som fastställdes för basåret 2000/2001²².
- För vt-05 tilldelas statsbidrag under förutsättning att personaltätheten under denna period överstiger personaltätheten bidragsåret 2003/2004.
- Enligt SFS 1 § 2001:36 kan en kommun få statsbidrag till kostnader för personalförstärkningar i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmen och gymnasieskolan.

²¹ Genomsnittskostnaden är viktad med storleken på personaltäthetsökningen. 374 000 kronor per heltidstjänst är genomsnittet om kommunerna ges samma vikt.

²² För Österåker och Umeå är basåret 2001/2002. För Knivsta är basåret 2003.

- En kommun kan välja att föra över statsbidrag som avser ungdomar som fullgör sin gymnasieutbildning i annan kommuns gymnasieskola. För att Skolverket skall godkänna överföringen krävs att de inblandade kommunerna lämnar samstämmiga uppgifter. Detta innebär också en omfördelning av kraven på kommunerna. Kraven på den överförande kommunen minskar i proportion med överföringens storlek. Kraven ökar i motsvarande grad på den (de) mottagande kommunen (-erna).
- Enligt 7 § SKOLFÖR 2004:15 kan en kommun besluta att även använda bidraget för personalförstärkningar i en fristående skola belägen i kommunen. Detta innebär emellertid inte att en kommun kan besluta att använda medlen till personalförstärkningar i en fristående skola belägen i annan kommun.
- Enligt 3 § i förordningen, får inte längre statsbidrag lämnas som syftar till att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner som ingått överenskommelse med staten genom Kommundelelegationen. Bidraget får däremot användas för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner som ingått överenskommelse med staten genom Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd. Skolverkets tolkning är att aktuella kommuner i praktiken är friskrivna från kravet på att statsbidraget skall användas till ökad personaltäthet. Tolkningen baseras på regeringens beslut 2001-05-10 om hur kommundelegationskommunerna skall påverkas av statsbidraget för personalförstärkningar i skola m.m.
- Enligt 3 § i förordningen får upp till en fjärdedel av kommunens bidragsram användas för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner med ökande elevunderlag. Basen för elevtalen är läsåret 2003/2004. Uträkningen sker med automatik och baseras på de uppgifter som kommunen lämnar i uppföljningen av bidragsåret 2003/2004 samt ansökningarna. Rent tekniskt hanteras denna som en kostnad för vilken kommunen inte behöver genomföra motsvarande prestationer.

Kommunernas planerade förstärkningar höstterminen 2004

För höstterminen 2004 har Skolverket fördelat nära 2 miljarder kronor i statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Eftersom Skolverket samtidigt hållit inne bidrag som inte nyttjats under läsåret 3, är de faktiska utbetalningarna mindre än detta. Kommuner som inte tilldelats bidrag för ht-04 är Nacka, Sundbyberg och Osby. Skälet är att personaltätheten i dessa kommuner är lägre än nivån vid basåret (2000/2001). De har alltså gjort nedskärningar på personalen i skola och fritidshem.

De totala kostnaderna beräknas uppgå till 2,698 miljarder kronor. De totala kostnaderna utgörs av fyra delar; kostnader i kommunernas egna organisation, kostnader i fristående skola, kostnader i gymnasieförbund eller nämnd, samt det särskilda avdraget för ökande elevtal.

Personalförstärkningarna i kommunernas egna organisation beräknas uppgå till 2,556 miljarder kronor. Denna kostnadspost motsvarar 95 procent av de totala kostnaderna.

Cirka 84 miljoner satsas på personalförstärkningar i fristående skolor.

19,4 miljoner kronor avser kostnader i gymnasieförbund eller gemensam nämnd.

37,6 miljoner används för att motverka en minskning av personaltätheten som följer av ökande elevtal jämfört med läsåret 3. I denna uppställning betraktas detta som ett avdrag som maximalt uppgår till $\frac{1}{4}$ av bidragsramen. 35 kommuner kommer ifråga för avdraget varav sex kommer upp i det maximala avdraget. Avdraget²³ har hjälpt åtta kommuner att få del av hela bidraget (se diagram 5). Under det gamla regelverket skulle dessa kommuner ha tilldelats mindre bidrag än med de nya reglerna.

DIAGRAM 5: Elevavdragets verkan ht-04.

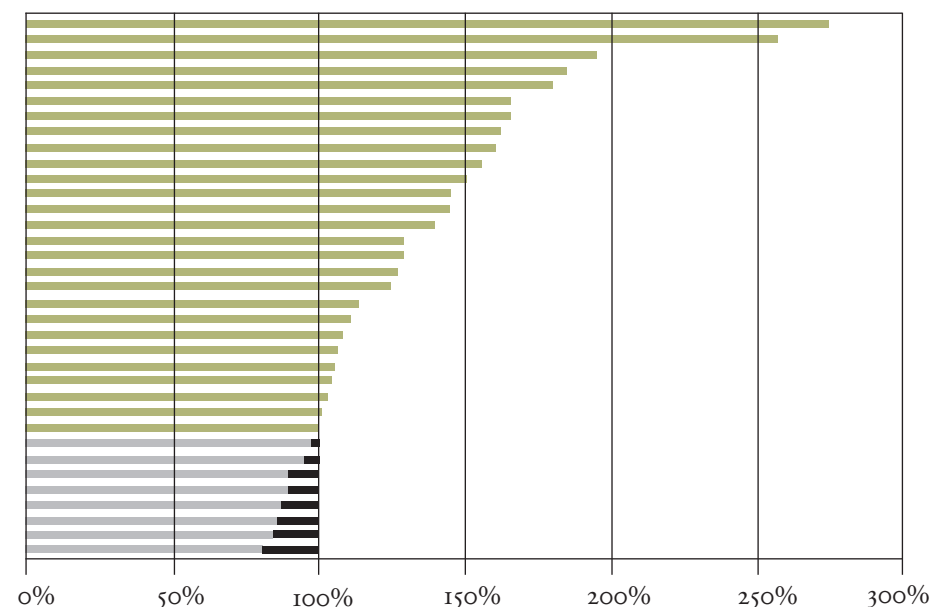


Diagram 5 illustrerar effekten av regeln om att $\frac{1}{4}$ av bidragsramen kan användas för att motverka en minskning av personaltätheten som uppstår vid ökande elevantal (3 § i förordning 2001:36).

Staplarna motsvarar de 35 kommunerna som kommer ifråga för denna regel. Stapellängden är beräknad genom att summera kommunens totala kostnad för personalförstärkningarna och dividera denna med kommunens bidragsram för ht-04. Dvs. kostnaden för personalförstärkningarna uttrycks i procent av det tillgängliga bidraget.

²³ 12 "delegationskommuner" har ökande elevtal, men dessa omfattas ej av analysen.

Den kommun som placerar sig högst upp i diagrammet har kostnader som motsvarar cirka 250 procent av det tillgängliga bidraget. Även om denna kommun har ökande elevtal så har ¼-regeln alltså ingen effekt för denna kommuns möjlighet att ta del av bidraget. Kommunen planerar så stora förstärkningar att regeln inte har någon effekt på marginalen.

Vi fokuserar emellertid på de åtta kommuner som placerar sig längst ned i diagrammet. De planerade kostnaderna är mindre än bidraget i dessa kommuner. Denna grupp har markerats med staplar som är ljus färgade i botten mörka i toppen. Stapelns ljusa del visar hur stor andel av bidraget som kommunen skulle ha tilldelats utan den aktuella regeln. Stapelns mörka del visar vilken effekt den aktuella regeln har på kommunernas möjligheter att ta del av bidraget. Regeln innebär att dessa åtta kommuner har tilldelats hela bidragsramen för ht-04. Den ökade personaltätheten i kommunernas egna skolor och fritidshem motsvarar ett tillskott på 13 200 heltidstjänster jämfört med basåret. Av dessa är cirka 7 900 nyanställningar. Cirka 5 300 tjänster har alltså tillkommit genom att kommunerna behåller anställda trots att antalet elever minskar.

Statsbidraget finansierar cirka 10 100 tjänster.

74 procent av personalförstärkningarna är pedagogisk personal. Resterande 26 procent utgörs av övrig personal.

Enligt ansökningarna kommer personaltätheten i förskoleklassen och fritidshemmen i stort sett vara oförändrad jämfört med tidigare år. Personaliteten i särskolan, grundskolan och gymnasieskolan förväntas öka jämfört med läsår 3.

Kommunernas planerade förstärkningar vårterminen 2005

För vårterminen 2005 har Skolverket fördelat cirka 480 miljoner kronor i bidrag till 281 kommuner. Kommuner som ej tilldelats bidraget är Danderyd, Nacka, Sundbyberg, Trosa, Boxholm, Tranås, Osby, Mellerud och Mariestad. Dessa kommuner planerar inte att öka personaltätheten i förhållande till det nya basåret (2003/2004) och kan därför inte tilldelas bidraget. Uppgifterna nedan handlar om de 281 kommuner som har tagit del av bidraget.

Regelverket innebär att kommuner som satsat egna medel på personalförstärkningar inte skall missgynnas vid införandet av ett nytt basår. Vid beräkning av basåret 2003/2004 får bortses från satsningar som skett med andra medel än statsbidraget. Detta innebär att en kommuns faktiska personaltätthet normalt ligger högre än den personaltätthet som bildar utgångspunkten för personalförstärkningarna vårterminen 2005.

Justeringen innebär att 4500 heltidstjänster som finansierats med kommunala medel inte längre ingår i nivåberäkningen. 58 kommuner har minskat personaltätheten vt-05 jämfört med den faktiska personaltätheten 2003/2004. Elva av dessa har avtal med Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd och är därmed undantagna från kravet på ökad personaltätthet. Utan nivåjustering skulle alltså ytterligare 47 kommuner inte ha tilldelats bidrag (allt annat lika).

Mellan läsåret 2003/2004 och vt-05 minskar antalet heltidstjänster med cirka 600, mätt i absoluta tal. Men eftersom elevtalen faller i snabbare takt ökar personaltätheten ändå. Personalitetsökningen motsvarar 2 100 tjänster²⁴.

Vårterminen 2005 uppgår de totala kostnaderna till 1 295 771 000 kronor. Av dessa hänförs 1,223 miljarder till förstärkningar i kommunernas egna organisationer. Utöver detta satsas cirka 20 miljoner kronor på förstärkningar i gymnasieförbund eller gemensam nämnd och 37,5 miljoner i fristående skolor.

14,4 miljoner används för att motverka en minskning av personaltätheten som följer av ökande elevtal jämfört med 2003/2004. Den nya regeln innebär att kommuner som har haft stigande elevantal inte skall missgynnas. 41 kommuner kommer ifråga för detta avdrag. Hela 29 kommuner kommer upp i det maximala avdraget.

Vår analys pekar på att avdraget har betydelse för sex kommuner. För fyra av dessa innebär avdraget att kommunerna kan ta del av hela bidraget. För två kommuner innebär avdraget att de, jämfört med tidigare, kan ta del av en högre andel av bidragsramen.

Slutsatser och sammanfattning

Statsbidraget till personalförstärkningar har bidragit till att vända den negativa utveckling som präglade personaltätheten inom skolan under 1990-talet. I denna rapport har Skolverket gett en bild av vilka resultat som uppnåtts.

Under läsåret 2003/2004 fördelade Skolverket närmare 3 miljarder kronor i bidrag till 288 kommuner. Lsåret 2004/2005 var 2,5 miljarder kronor avsatta för ändamålet. Satsningen fortsätter över läsåret 2005/2006. Statsbidraget kan användas för personalförstärkningar inom förskoleklassen, grundskolan, fritidshemmet, särskolan och gymnasieskolan.

Skolverkets uppföljning av de bidrag som fördelades för läsåret 2003/2004 visar att kommunerna har satsat stora resurser på personalförstärkningarna. De totala kostnaderna motsvarade 4,7 miljarder kronor och de fördelade bidragen cirka 3 miljarder kronor. Sju kommuner har emellertid inte använt alla de tilldelade bidragen. 98,5 procent av bidragen har använts på avsett vis.

Enligt Skolverkets uppföljning var närmare 9 000 fler pedagoger och annan personal anställda i skola och fritidshem jämfört med läsåret 2000/2001. Dessutom har kommunerna undvikit neddragningar som skulle ha kunnat följa av minskande elevantal. Med hänsyn till detta motsvarar den samlade personalitetsökningen 12 000 heltidstjänster. 65 procent av ökningen har finansierats av statsbidraget. Personalförstärkningen består till 74 procent av pedagogisk personal, främst lärare. 26 procent består av övrig personal, exempelvis elevassistenter och elevvårdspersonal.

Särskolan har haft den största ökningen av personaltätheten, men det är i grundskolan som mest personal har anställts. Fritidshemmens personaltätthet har däremot minskat jämfört med läsåret 2000/2001.

²⁴ Om vi räknar bort kommunernas egna satsningar motsvarar personalitetsökningen cirka 6 500 heltidstjänster. Detta är ett "skuggmått".

BILAGA 1: Regressionsanalys

MODEL SUMMARY

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
0,427	0,182	0,168	0,368

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	8,499	5	1,700	12,574	0,00
Residual	38,120	282	0,135		
Total	46,619	287			

Dependent Variable: Personaltäthetsförändring (ped+övr personal)

COEFFICIENTS	Unstandardized Coefficients B	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.
(Constant)	2,262	0,312	7,256	0,000
Elevutveckling, procentuell förändring	-2,731	0,462	-0,330	-5,907 0,000
Genomsnittlig kostnad per heltidstjänst	0,000	0,000	-0,267	-4,879 0,000
Kommun- delegations- kommun	-0,230	0,073	-0,189	-3,165 0,002
Bostadsdelega- tionskommun	0,078	0,064	0,072	1,217 0,225
Personaltäthet basår i egen organisation	-0,028	0,016	-0,096	-1,729 0,085

Skolverket har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag för personalförstärkningar. Det övergripande målet med bidraget är att ge barn och ungdomar bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Denna skrift beskriver och analyserar de personalförstärkningar som gjorts under läsåret 2003/2004.



Skolverket

www.skolverket.se