

**Utvärdering av statsbidrag till
personalförstärkningar i skola och
fritidshem – delrapport**

Förord

Skolverket har regeringens uppdrag att administrera, följa upp och utvärdera det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Totalt är 17,5 miljarder kronor avsatta för ändamålet över perioden 2001-2007. Statsbidraget är tänkt att ge kommunerna möjligheter att förstärka med 15 000 heltidstjänster. Målet är att bidraget skall ge barn och elever förbättrade möjligheter att nå målen för sina utbildningar. Enligt regeringens planer skall bidraget uppgå i det generella statsbidraget år 2007.

Skolverket skall i samband med årsredovisningen årligen avrapportera hur statsbidraget har använts. Avrapporteringen av hur bidraget hade använts under första bidragsåret gjordes i samband med årsredovisningen avseende verksamhetsåret 2002 (februari 2003).

Enligt regeringsuppdraget skall Skolverket avge delrapport av utvärderingen 1 juli 2003 och avge slutrapport 1 april 2007. Utvärderingen fokuserar dels på statsbidragets kommunalekonomiska effekter, dels på personalförstärkningarnas effekter på förutsättningarna att nå en högre måluppfyllelse.

Syftet med föreliggande delrapport är främst att beskriva inriktning, frågeställningar och metoder som den planerade utvärderingen skall bygga vidare på. I rapporten ges en bild av tidigare forskning om statsbidrags effekter på en kommuns utgiftsbeslut samt av forskning om dylika satsningars effekter på elevers resultat. Vi rapporterar också resultat från en inledande studie av statsbidragets kommunalekonomiska effekter samt en studie av 20 kommuners motiv och strategier för fördelning av statsbidraget. Slutligen diskuterar vi olika riskfaktorer när det gäller kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget. I samband med detta lyfter vi även fram tänkbara bieffekter samt diskuterar alternativa fördelningsmodeller för statsbidraget.

I beredningen av föreliggande delrapport har från Skolverket Per Andreasson, Andreas Hermansson och Hans Krantz deltagit. Studien av 20 kommuners motiv och strategier har genomförts av Ola Eriksson och Per Brodin (Örebro Universitet). Vi vill särskilt tacka Prof. Em. Ernst Jons-son som har kvalitetsgranskat och lämnat värdefulla kommentarer på rapporten.

Andreas Hermansson
Projektledare

Hans Krantz
Enhetschef

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna delrapport är att identifiera samt ge en bild av de viktigaste frågeställningarna i utvärderingen av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Personalförstärkningarna syftar till att förbättra elevernas förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Mot bakgrund av detta ser vi det som angeläget att få till stånd olika studier av personalförstärkningarnas effekter i detta avseende. I rapporten redovisas tidigare forskning inom detta område. Det finns egentligen inga entydiga resultat, men tidigare forskning visar att resursförstärkningar kan ha positiva effekter på elevers resultat, självkänsla och motivation. Störst sannolikhet för positiva effekter uppnås om förstärkningarna riktas mot socialt utsatta grupper och barn och elever i de tidiga åren. Bäst fungerar resursförstärkningarna då personalförstärkningarna kombineras med kompetensutveckling av personalen. Inom ramen för denna del diskuterar vi också olika metodologiska problem som illustrerar svårigheterna att belägga orsakssamband inom detta område.

I rapporten ges en bild av tidigare forskning om vilken inverkan riktade statsbidrag kan ha på kommuners utgiftsbeslut. Flera faktorer påverkar kommunernas möjligheter och intresse att genomföra personalförstärkningar. Vi rapporterar resultat från en inledande kommunalekonomisk studie med syfte att kartlägga två viktiga problematiker; regelverkets konstruktion och kraven på kommunerna samt kommunernas möjligheter att bidra med egna medel. Även tillgången och efterfrågan på lärare har betydelse, men detta har inte analyserats ingående. Vi ser det som viktigt att öka kunskapen om dessa och andra faktorer och planerade och oplanerade inverkan på kommunernas agerande i sammanhanget. Det är exempelvis viktigt att studera förekomsten av olika typer av bieffekter som kan kopplas till det aktuella regelverket. Detta är exempel på områden som bör studeras närmare.

Data från Skolverkets uppföljning av det första bidragsåret (2001/2002) visar att kommunerna totalt sett har haft kostnader för personalförstärkningar om cirka 5 800 heltidstjänster jämfört med läsåret innan. Av dessa beräknas statsbidraget ha finansierat cirka 2 800. Under det första bidragsåret tilldelades kommunerna statsbidrag om ungefär en miljard kr, men de totala kostnaderna uppskattas till ungefär två miljarder kr. Sammantaget har kommunerna således satsat väsentliga egna resurser på personalförstärkningar i skola och fritidshem. Bland verksamhetsformerna har grundskolan fått den totalt sett största delen av resurstillskottet. Totalt har 2 454 heltidstjänster tillskapats i denna verksamhetsform, varav bidraget finansierat cirka hälften av dessa. I förhållande till antalet elever har särskolan fått mest resurser. Noterbart är att förhållandevis lite resurser har kommit fritidshemmen till del.

Till 68 procent består personalförstärkningarna av pedagogisk personal, såsom lärare. Resterande 32 procent består av satsningar på elevvårdspersonal och övrig personal såsom elevassistenter.

I rapporten ges en bild av hur kommuner med särskilt undantag från kravet på att statsbidraget skall användas till ökad personaltäthet har använt detta.

Genom den inledande kommunalekonomiska studien visar vi att utvecklingen av elevtalen och personaltätheten vid det s.k. basåret (2000/2001) har betydelse för kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget. Personaltätheten för olika typer av kommuner varierar i utgångsläget. Statsbidraget har inte bidragit till att denna variation har minskat, snarare tvärtom. Vi avser att följa denna utveckling och närmare studera skälen till detta.

I vår analys av olika risker finner vi skäl att anta att kommunernas framtida finansiella situation kan ha stor inverkan på kommunernas möjligheter och intresse att genomföra personalförstärkningar. Vår analys av det första bidragsåret påvisar emellertid inte någon sådan effekt under det första året med bidraget. Under kravet på balans mellan intäkter och kostnader, resonerar vi om risken för bieffekter, såsom att kommuner med dålig ekonomi som vill genomföra personalförstärkningar, måste spara i andra delar av kommunen, genomföra skattehöjningar eller öka underskotten.

I rapporten redovisas resultat från en särskild studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av statsbidraget. Ett tydligt resultat i studien är att kommunerna i stor utsträckning satsat resurser på elever i behov av särskilt stöd. Generellt sett är variationen mycket stor vad gäller de behov och åtgärder som kommunerna identifierat i ansökningar och uppföljningar. Parallellt med, och till viss del kopplat till personalförstärkningarna pågår olika typer av utvecklingsinsatser med syfte att kompetensutveckla personalen och utveckla både undervisningens former och organisation. Ett ökat fokus på värdegrundsarbetet och språk- och skrivträning kan också skönjas. Det finns också exempel på insatser som syftar till att förstärka kommunernas kvalitetsarbete och styrning. Det finns inga tydliga tecken på att kommuner som till de yttre omständigheterna liknar varandra, också liknar varandra i de beskrivna behoven eller i valet av åtgärder. Istället pekar studien på att kommunens organisationsmodell samt prioriteringar som görs av de kommunala förvaltningstjänstemännen kan ha en större betydelse i detta avseende. Ett intressant, men ej till fullo säkerställt resultat, är att lite mer än hälften av de 20 kommunerna i urvalet angett att måluppfyllelsen har ökat under läsåret 2001/2002.

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	3
Innehållsförteckning	5
Skolverkets uppdrag	7
Bakgrund	8
Statliga resurser till skolan	8
Extra generella statsbidrag	8
Utveckling av lärartäthet 1990-2001	9
Skolans resultat	10
Grundskolan	10
Gymnasieskolan	11
Situationen i fritidshemmen	12
Faktorer med betydelse för en ökad personaltäthet	14
Statsbidragets konstruktion och krav på kommunerna	14
Kommunernas möjligheter att bidra med egna medel	15
Balanskravet	16
Kommundelagationen och Bostadsdelegationen	16
Tillgång och efterfrågan på lärare	17
Grundskolan	17
Gymnasieskolan	18
Tidigare forskning och statsbidragets tänkbara effekter	19
Statsbidrags stimulanseffekter	19
Samband mellan personaltäthet och utbildningsresultat	21
Skolans resurs- och kostnadsslag	21
Begreppen lärartäthet och klasstorlek	22
Ansatser för att mäta sambandet mellan resurser och resultat	22
Metastudier av sambandet mellan resurser och resultat	23
Differensstudier och studier på aggregerad nivå	25
Sambandet mellan lärar-/personaltäthet, klasstorlek och resultat	26
Några studier på svenska förhållanden	28
Statsbidragets tänkbara effekter	30
Utvärderingens upplägg, avgränsningar och genomförande	31
Kommunalekonomisk effektstudie	31
Effekter på utbildningsresultat	32
Inledande kommunalekonomisk studie	34
Data	34
Personalförstärkningar bidragsåret 2001/2002	35
Förskoleklass	37
Grundskola	37
Särskola	37
Fritidshem	38
Gymnasieskola	38
Fristående skolor	38
Kommuner med undantag från kravet om ökad personaltäthet	39
Personalkategorier	40

Bidragets stimulans- och bieffekter.....	42
Faktorer som kan påverka statsbidragets stimulanseffekt.....	42
Kommunens beslutssituation.....	42
Utvecklingen av elevantal	43
Trögheter i organisationsanpassningen	46
Basårets betydelse	48
Utrymmet i den kommunala ekonomin.....	52
Bieffekter på grund av statsbidraget.....	55
Effekter på andra kommunala sektorer	55
Studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av statsbidraget till personalförstärkning –	57
Bakgrund, syfte och urval	57
Resultat.....	59
Stor variation avseende behov och åtgärder.....	59
Barn i behov av särskilt stöd – specialpedagogik	59
Generell personalförstärkning eller specifika åtgärder	60
Vad kan förklara skillnader mellan olika kommuners behov och åtgärder?	60
Inga tydliga mönster utifrån kommungrupp.....	60
Kommunens organisation har betydelse för insatserna.....	60
Inga tydliga skiljelinjer utifrån politiska konstellationer i kommunerna.....	61
Förvaltningarna har stort inflytande över statsbidraget.....	61
Fördelning på socioekonomiska grunder	62
Andra intressanta observationer	62
Konflikter i verksamheten.....	62
Måluppfyllelsen har ökat enligt kommunerna	63
Rekrytering av personal är inget större problem.....	63
Negativ inställning till riktade statsbidrag	63
Svårt att följa upp åtgärderna	63
Diskussion, slutsatser och det fortsatta utvärderingsarbetet.....	64
Referenser.....	68
Bilagor.....	70
Bilaga 1: Regressionsmodeller.....	70
Bilaga 2, Rapport: ”Vart tar pengarna vägen?”	71

Skolverkets uppdrag

Riksdagen har med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för budgetåret 2001 beslutat att införa ett särskilt statsbidrag riktat till skola och fritidshem med syfte att öka personaltätheten. Avsikten med bidraget är att skapa förutsättningar för att förbättra verksamheternas resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner. Bidraget skall företrädesvis användas till personalförstärkningar, fler vuxna, som är strategiska för att nå en ökad måluppfyllelse. Kommunerna bestämmer emellertid själva vilka personalkategorier som de avser att använda de utökade resurserna till.

Mellan 2001 och 2006 har totalt 17,5 miljarder kronor avsatts för ändamålet. Regeringens målsättning är att medlen skall ge kommunerna möjlighet att anställa ytterliggare 15 000 personer i skola och fritidshem. Medlen tillförs stegvis, med början på en miljard kronor för läsåret 2001/2002. Läsåret 2005/2006 når bidraget en nivå på fem miljarder kronor. Enligt regeringens plan skall bidraget ingå i det generella statsbidraget från och med 2007.

Skolverket har av regeringen tilldelats uppdraget att administrera, följa upp och utvärdera bidraget. Enligt uppdraget skall utvärderingen delrapporteras 1 juli 2003 och slutrapporteras i april 2007. Detta är den första delrapporten.

Bakgrund

Kostnaderna för den svenska skolan som andel av BNP är internationellt sett höga. I Sverige läggs närmare sju procent av BNP på utbildning¹. Skillnaden gentemot andra länder kan till en del förklaras med att i Sveriges skolkostnader ingår sådant som inte finns i alla andra länder eller som bekostas av andra, som skolmåltider och elevvård. Men även vid en jämförelse av lärartäthet ligger Sverige relativt högt. Mönstret är det samma som tidigare, med en relativt hög lärartäthet när det gäller grundskolan, främst de första sex åren, men en placering något under genomsnittet på gymnasienivå. Det är stora skillnader mellan OECD-länderna när det gäller hur resurserna fördelas mellan olika delar av utbildningen. Flera länder lägger mest resurser på eleverna på gymnasienivå, medan Sverige lägger mest på grundskolenivå.

Statliga resurser till skolan

Metoderna för fördelning av resurser till skolektorn har genomgått omfattande förändringar under 1990-talet. Innan 1991 var skolans finansiella system uppbyggt med en mängd olika statliga specialdestinerade statsbidrag. Storleken på dessa bestämdes av en mängd olika kriterier och regelverk som tog fasta på kommunens strukturella, förväntade kostnadsbild och inte den faktiska. De statliga bidragen täckte cirka hälften av de totala kostnaderna för skolan. Kommunerna stod för den resterande delen. Lärarna var statligt anställda.

I och med att styrsystemet för skolan avreglerades och decentraliserades genom riksdagsbeslut 1991 har många beslut om resursfördelningen till och inom skolan flyttats till den kommunala nivån. Med detta ersattes det detaljreglerade systemet av ett sektorsbidrag som i själva verket var en behovsrelaterad fördelningsmodell. Även om staten fortfarande hade stort inflytande över resurserna, var detta ett tydligt steg mot en uppdelning av ansvaret för skolan mellan stat och kommun. Den ökade decentraliseringen tänktes ge större lokalt inflytande över användningen av skolans resurser.

Redan 1993 upphörde detta system och istället infördes ett system med generella statsbidrag och utjämningsbidrag. Statens direkta inflytande över skolans resurser minskade därmed och flyttades över till kommunerna som nu själva fick ange storleken på skolans resurser och hur de skulle användas.

Extra generella statsbidrag

I den ekonomiska vårpropositionen 1996/97² gjorde regeringen bedömningen att kommuner och landsting vid oförändrade nominella statsbidrag skulle tvingas till omfattande besparingar för att klara av balanskra-

¹ Uppgiften avser 1999 och omfattar alla nivåer av utbildningssystemet.

² Proposition 1996/97:150, bilaga 3, s. 210

2003-06-26

vet år 2000. I syfte att förhindra en sådan utveckling föreslog regeringen att statsbidragen skulle höjas från år 1997 och framåt. Ytterligare ett motiv var att möjliggöra en satsning på kvalitet inom vård, omsorg och skola. Jämfört med 1996 avsåg regeringen att detta skulle ge ytterligare fyra miljarder till kommuner och landsting under 1997. Resursen skulle därefter stegvis öka och år 2000 beräknades ökningen uppgå till 21,3 miljarder kronor jämfört med 1996. De ökade statsbidragen förväntades ge ökad sysselsättning i den kommunala sektorn, bland annat i skolan. Skolverkets uppföljning³ av det extra statsbidraget visade att effekten på den pedagogiska personaltätheten i grundskolan var förhållandevis liten jämfört med storleken på tillskottet. Extraresursen har haft ett större genomsnitt på lärartätheten i gymnasieskolan.

Utveckling av lärartäthet 1990-2001

Under 1990-talets ekonomiska kris minskade de reala resurserna till den svenska skolan. Stora delar av den offentliga sektorn ålades sparbeting och tvingades att på olika sätt anpassas till ett förändrat samhällsekonomiskt klimat. Resursminskningarna sammanföll med en tid då huvudmannaskapet för skolans personal decentraliserades från staten till de kommunala huvudmännen. En annan betydelsefull strukturell förändring var det ökade antalet skolor med fristående huvudman⁴.

Mellan 1992/1993 och 2000/2001 ökade antalet elever i grundskolan från 887 000 till 1 052 000, vilket motsvarar en 19-procentig ökning. Under huvuddelen av samma period minskade antalet tjänstgörande lärare från 87 900 läsåret 92/93 till 84 900 läsåret 98/99 (- 3 %). Läsåret 2001/2002 hade antalet lärare ökat till 93 000.

Antalet lärare per 100 elever i grundskolan har under perioden 1992-2001 minskat från 8,7 till 7,8.

Ett nära förbundet mått fångar denna utveckling. Uttryckt i fasta priser minskade undervisningskostnaden per elev med nästan 20 procent mellan 1991 och 1996. Från och med 1997 har denna kostnad årligen ökat, vilket har följt utvecklingen i kommunernas ekonomi⁵. Kostnadsökningen kan delvis förklaras av ett ökat antalet lärare, men också av en högre löneökningstakt för lärare. Lärartätheten har emellertid inte ökat i takt med de ökade kostnaderna. Detta eftersom antalet elever i grundskolan har ökat i samma takt. Verksamhetsåret 2001 var undervisningskostnaden per elev fortfarande lägre än 1991⁶.

Närmare hälften av skolans totala kostnader är kostnader för arbetskraft, alltså direkta utgifter för att bedriva undervisning. Skolans kvalitet är nära förbunden med tillgången på personal. Enligt Skolverkets jämförelsetal för verksamhetsåret 2001 går det i genomsnitt 7,8 lärartjänster per

³ Tredje avrapportering om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet, Skolverket, 2001

⁴ Antalet ökade från 94 st. hösten 1991 till 296 hösten 1997.

⁵ Svenska Kommunförbundet, Kommunernas ekonomiska läge, mars 2002, s. 3

⁶ Jämförelsetal för huvudmän, rapport 217, Skolverket, 2002, s. 20

100 elever i grundskolan. Beskrivet med det lite bredare måttet pedagogisk personal är siffran 8,1 per 100 elever.

Dessa mått, och därmed kanske skolans kvalitet, varierar emellertid betänkligt mellan olika delar av landet. I den lärartätaste kommunen går det 10,5 lärartjänster per 100 elever. I kommunen med lägst lärartäthet går det 6,5 lärartjänster per 100 elever. Betraktat genom Svenska Kommunförbundets indelning, framträder intressanta skillnader mellan olika typer av kommuner. Högst lärartäthet har glesbygdskommuner och storstäder. Lägst är lärartätheten i förortskommuner. Möjligheterna att bedriva en likvärdig undervisning torde till del bero på dessa omständigheter.

Gymnasieskolan har i förhållande till grundskolan haft en motsatt utveckling. Under perioden 92/93 till 00/01 har antalet elever varit förhållandevis konstant. Det har legat mellan 305 000 till 314 000. Under den aktuella perioden har antalet tjänstgörande lärare har pendlat mellan 29 000 till 30 000. Mellan 97/98 och 00/01 har lärartätheten per 100 elever ökat från 7,1 till 7,9, sett enbart till de kommunala skolorna. Gymnasieskolans lärartäthet har alltså inte försämrats, utan snarare väsentligen förbättrats i detta avseende.

Skolans resultat

Regeringens uttalade ambition med det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar är att det skall leda till bättre förutsättningar för barn och ungdomar att nå målen för sina utbildningar. Det kan därför vara intressant att redovisa en bild av skolans resultat och hur dessa har utvecklats de senaste åren.

Grundskolan

Slutbetyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade systemet delades ut för första gången våren 1998. Inför urvalet till gymnasieskolan beräknas elevernas meritvärde, vilket utgörs av summan av betygsvärdena för elevens 16 bästa betyg. Det högsta möjliga slutbetyget är 320 meritpoäng.

Det genomsnittliga meritvärdet för de drygt 100 000 elever som gick ut grundskolan våren 2002 var 204,6. Detta är en ökning jämfört med 2001, då det genomsnittliga meritvärdet var 202,9. Det genomsnittliga meritvärdet 1998 var 201,2. Mätt på detta vis kan alltså skolans resultat ha förbättrats mellan 1998 och 2002.

Bakom dessa siffror finns det emellertid skillnader mellan olika grupper av elever.

Flickor har generellt sett bättre betyg än pojkar. Våren 2002 var det genomsnittliga meritvärdet för flickor 215,6 och för pojkar 194. Båda gruppernas resultat förbättras i jämförelse med våren 2001; pojkarnas förbättring var lite större än flickornas. Våren 2001 var det i endast sex kommuner som pojkar hade bättre genomsnittliga meritvärden än flickor.

Betygsstatistiken för våren 2002 visar likaså att elever med utländsk bakgrund hade något bättre resultat än vad motsvarande grupp hade våren

2001. Dessa elever ökade sina betygsmedelvärden från 185,7 till 188 meritpoäng. Statistiken visar att skillnaderna mellan elever med svensk bakgrund och utländsk bakgrund är mycket stora. Bland elever som invandrat sent är det många som inte når upp till kraven för godkänd. Bland elever som invandrade 1999-2002 saknar 66,2 procent ett eller flera ämnesbetyg.

Vad gäller andelen elever som slutar grundskolan med fullständiga betyg har situationen årligen försämrats, fast ett trendbrott kan skönjas. 1998 slutade 20,4 procent av eleverna grundskolan utan att ha nått godkänt i ett eller flera av grundskolans ämnen. Våren 2002 hade denna andel ökat till 25,4 procent av eleverna. Detta innebär förvisso är liten förbättring jämfört med våren 2001 då 25,7 procent av eleverna inte nådde målen i alla ämnen.

Våren 2002 var det också en litet större andel⁷ av eleverna som klarade inträdeskraven till gymnasieskolans nationella program. Kravet är att eleverna skall vara godkända i svenska, engelska och matematik.

Gymnasieskolan

Betygsstatistiken för våren 2002 visar att det är en oförändrat hög andel av eleverna som börjar i gymnasieskola som inte slutför studierna och inte får slutbetyg. Av de som började gymnasieskolan hösten 1999 fick 65 procent slutbetyg inom tre år. Av de som började hösten 1998 fick 64 procent slutbetyg inom tre år och 73 procent inom fyra år.

Elever på det individuella programmet får slutbetyg från gymnasieskolan i mindre omfattning än elever på nationella och specialutformade program och det tar också längre tid för dem att ta sig igenom utbildningen. 18 procent av de som började på det individuella programmet 1997 fick slutbetyg inom fyra år.

Samtidigt fortsätter den positiva betygstrenden med något högre medelbetyg, fler som har grundläggande behörighet till högskolan och färre som har betyget icke godkänd på någon eller några kurser. Den genomsnittliga betygs-poängen var 13,8 våren 2002 jämfört med 13,7 våren 2001. Detta mått avslöjar inte variationen mellan olika gymnasieprogram. På det naturvetenskapsprogrammet var de genomsnittliga betygs-poängen 15,4, medan eleverna på fordonsprogrammet hade ett genomsnittligt poäng om 11,5.

Av de elever som fick slutbetyg våren 2002 var det 86 procent som uppnådde grundläggande behörighet för högskolestudier. Detta är en ökning med en procentenhet jämfört med våren 2001, och en ökning med fyra procent jämfört med det första året med det nya betygssystemet 1996/97.

⁷ 89,5 procent våren 2002 mot 89,2 procent våren 2001

Situationen i fritidshemmen

Under senare delen av 1990-talet har förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg överförts från den sociala sektorn till utbildningssystemet. Fritidshem och förskoleklass har närmare integrerats med skolan och lyder under samma läroplan. Parallellt har verksamheternas förutsättningar förändrats påtagligt. Hela sektorn har, i likhet med andra kommunala verksamheter, tilldelats mindre resurser, vilket bland annat resulterat i större barngrupper och lägre personaltäthet.

På nationell nivå kan man se ett visst samband mellan den försämrade personaltätheten och 1990-talets kraftiga utbyggnad av förskola och fritidshem. Under stora delar av 1990-talet hade många kommuner svårt att möta den stora efterfrågan på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, och som en direkt följd därav började personaltätheten att minska.

Enligt resultaten från en enkät som Skolverket gjort, har många fritidshem grupper på mellan 40-50 barn. Fritidshemmens personaltäthet har halverats i ett 10 års perspektiv.

Fritidshemmen karakteriseras av stora variationer både vad det gäller gruppstorlek, personalens utbildningsnivå och personaltäthet. Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller gruppstorlek och personaltäthet är tre gånger högre i fritidshemmen än i förskolan. Det är svårt att motivera eller förklara vad dessa skillnader kan bero på. De stora grupperna försvårar i många fall arbetet med att erbjuda barnen stimulerande fritidsaktiviteter.

Erfarenheter från forskning visar att gruppstorlek och personaltäthet påverkar kvaliteten i fritidshemmen. Samtidigt finns en rad andra faktorer som också är betydelsefulla i sammanhanget, framför allt barngruppens sammansättning, personalens kompetens och lokalernas storlek och beskaffenhet. Olika strukturella faktorer samspelar på ett komplext sätt. Förutsättningarna för att bedriva en bra verksamhet torde försämrats med större grupper.

Fritidshemmen har påverkats negativt av att gruppstorlekarna har ökat under 1990-talet, men det är svårt att entydigt slå fast hur mycket verksamheterna har påverkats. Läroplanerna tydliggör personalens ansvar för varje enskilt barns utveckling och lärande. Barns olika behov och förutsättningar skall vara en grund för hur verksamheterna utformas. Många barn och få vuxna i en grupp kan göra det svårare att arbeta efter läroplanernas intentioner, som exempelvis att utveckla barns inflytande, ta hänsyn till barns individuella behov och främja respekt och hänsynstagande.

Låg personaltäthet och stora grupper kan ha negativa effekter på barns språkutveckling och samspelet mellan barn och vuxna. De yngsta barnens identitetsutveckling kan ta skada. Stora grupper kan också ha negativ inverkan på hur relationerna mellan barnen utvecklas och bidra till ökad stress bland barn och personal. Gruppernas storlek har också betydelse för ljudnivån. En slutsats som kan dras utifrån forskningen är att gruppstorlek har större betydelse för kvaliteten än personaltäthet, d v s mindre grupper är att föredra framför större med samma personaltäthet.

Svensk och internationell forskning tyder också på att vissa kategorier - bl. a. yngre barn, barn i behov av särskilt stöd och socialt missgynnade barn - gynnas mer än andra av att vara i mindre grupper.

Faktorer med betydelse för en ökad personaltäthet

Det finns flera faktorer med betydelse för att en varaktig ökning av personaltätheten skall kunna komma till stånd i skola och fritidshem. Vi har avgränsat vår framställning till primärt tre faktorer: statsbidragets konstruktion, kommunernas möjligheter att bidra med egna medel samt tillgången och efterfrågan på lärare.

Statsbidragets konstruktion och krav på kommunerna

Regelverkets konstruktion är en viktig faktor för kommunernas möjligheter att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Vi redogör därför för några huvudpunkter i aktuella förordningar och föreskrifter.

En kommun kan få statsbidrag till kostnader för personalförstärkningar i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmen och gymnasieskolan. Med personalförstärkning avses en ökning av antalet heltidstjänster per 100 barn/elever. Kommuner som vill ha del av statsbidraget skall årligen ansöka om detta hos Skolverket. Statsbidrag lämnas för ett bidragsår i sänder. Med bidragsår avses perioden 1 juli-30 juni nästa kalenderår. Statsbidrag betalas ut med hälften i september och hälften i februari.

Inför varje ansökningsomgång beräknar Skolverket en bidragsram som sätter en begränsning för det belopp en kommun kan ansöka om. Bidragsramens storlek bestäms av kommunens invånarantal i åldersgruppen 6-18 år kalenderåret före bidragsåret.

Statsbidraget skall lämnas under förutsättning att bidraget används för personalförstärkningar som syftar till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Bidraget får även användas dels för att öka personaltätheten i kommuner med vikande elevunderlag, dels för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner som har fått bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting⁸ (Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd). Från och med bidragsåret 2004/2005 upphör undantaget om krav på ökad personaltäthet för kommuner som är föremål för åtgärder i Kommundelegationen.

Kravet är att kommuner som tagit del av bidraget skall öka personaltätheten jämfört med läsåret innan det första bidragsåret. För huvuddelen av kommunerna innebär detta att personaltätheten vid de framtida bidragsåren skall vara högre än läsåret 2000/2001. Om personaltätheten sjunker under denna nivå har kommunen inte rätt till statsbidraget.

Kommuner med stigande elevtal måste satsa egna medel för att ha rätt till hela bidragsramen. Om vi antar att antalet elever ökar med två procent från ett bidragsår till ett annat, måste kommunen med egna medel öka

⁸ Se nästa avsnitt om kommunernas möjligheter att bidra med egna medel.

antalet anställda med två procent. Satsningar för att öka personaltätheten utöver denna nivå ger kommunen rätt till hela eller del av bidragsramen.

För kommuner med sjunkande elevtal är situationen den omvända. Anta att antalet elever sjunker med två procent och kommunen behåller nivån på personalstaben under det aktuella bidragsåret så som den var under 2000/2001. Detta ger en ökning av personaltätheten på två procent, vilket ger rätt till hela eller del av bidragsramen. Normalt räcker bidragsramen till nettoanställningar även i dessa kommuner.

Kommunerna kan också välja att använda bidraget till personalförstärkningar i fristående skolor belägna i kommunen, samt i gymnasieförbund eller gymnasieskola med gemensam nämnd.

En kommun som har tagit del av bidraget skall årligen till Skolverket redovisa de åtgärder som vidtagits under det gångna bidragsåret med stöd av bidraget. Om en kommun inte genomför de åtgärder för vilka statsbidrag har lämnats får Skolverket besluta att bidrag helt eller delvis skall hållas inne från kommande utbetalningar.

Kommunernas möjligheter att bidra med egna medel

Cirka hälften av kommunernas totala kostnader utgörs av arbetskraftskostnader. Tillståndet i den kommunala ekonomin har därför stor betydelse för kommunernas möjligheter att anställa personal.

Statsmakterna har på olika vis valt att påverka kommunernas ekonomiska utrymme och självbestämmande. De statliga finansiella styrmedlen består av det generella statsbidragssystemet, utjämningsystemet, det kommunala balanskravet och inrättandet av särskilda delegationer, samt diverse specialdestinerade statsbidrag. Även fastställandet av regler och normer har en kommunalekonomisk betydelse.

Det i särklass tyngsta intäktsslaget utgörs av skatteintäkter, vilka motsvarar 67 procent av kommunernas totala intäkter. Det generella och det åldersrelaterade statsbidraget motsvarar tillsammans elva procent av kommunernas intäkter, medan de specialdestinerade statsbidragen motsvarar 3,2 procent⁹. Under de senaste åren har de specialdestinerade bidragen ökat i omfattning, men deras andel är fortfarande relativt liten i förhållande till de totala kostnaderna för de kommunala verksamheterna. De specialdestinerade bidragens kommunalekonomiska betydelse förväntas att öka ytterligare i takt med införandet av maxtaxa i barnomsorgen och äldreomsorgen samt den stegvisa ökningen av medlen för personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Både år 2000 och år 2001 uppvisade kommunsektorn ett samlat positivt resultat. Under 2002 bröts den positiva utvecklingen när kostnaderna började öka i snabbare takt än intäkterna. Kostnaderna förväntas fortsätta öka i en relativt snabb takt under de närmaste åren, framför allt beroende på ökade lönekostnader.

⁹ Kommunernas ekonomiska läge, Svenska Kommunförbundet, 2002

Svenska Kommunförbundets sammanställning¹⁰ visar att två av tre kommuner visar ett överskott för 2002, medan en tredjedel visar underskott. Om prognosen skulle omvandlas i utfall, skulle detta innebära ett negativt trendbrott i utvecklingen av kommunernas ekonomi. En stor andel av kommunerna gör således bedömningen att de kommer ha svårt att möta det statliga kravet på balans mellan intäkter och utgifter.

Kommunernas ekonomiska resultat försämrades under 2002. Det samlade resultatet före extraordinära poster blev ett överskott på 0,8 miljarder kronor, vilket är 3,9 miljarder lägre än 2001¹¹. Enligt Svenska Kommunförbundet är den främsta orsaken till försämringen en stark ökning av personalkostnaderna. Personalkostnaderna har ökat med sex procent, vilket delvis förklaras av ett ökat antal årsarbetare samt att lönenivån har ökat förhållandevis mycket.

Svenska Kommunförbundets bedömning av perioden fram till 2006 är kostnaderna för kommunernas verksamhet kommer att öka väsentligt, samtidigt som intäkterna växer i en lägre takt, vilket leder till fortsatta kommunala balansproblem. I förbundets prognos, redovisad i april 2003, beräknas att det samlade underskottet år 2006 kan komma att uppgå till 12 miljarder kronor.

Förbundets bedömning är att den kommunala sektorn står inför betydande utmaningar när det gäller att klara de gemensamma välfärdsåtagandena under rådande demografiska och ekonomiska förutsättningar. Risken är stor för att en nödvändig omställning kan komma i en kombination av skattehöjningar och ambitionsminskningar inom många områden.

Balanskravet

I propositionen Den kommunala redovisningen¹² föreslog regeringen att ett lagreglerat krav på ekonomisk balans skulle införas för kommuner från år 1999. I vårpropositionen 1997¹³ föreslogs en ändrad tidpunkt så att kravet skulle tillämpas första gången räkenskapsåret 2000. Balanskravet innebär att en kommuns budget från och med år 2000 måste upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat vid räkenskapsårets slut skall återställas inom två år. Balanskravet skall ses som ett instrument för att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas ekonomi.

Kommundelagationen och Bostadsdelegationen

Regeringen beslutade under hösten 2000 att bevilja bidrag till kommuner med en svår ekonomisk situation vars ansökningar beretts av Kommundelagationen. I överenskommelsen åtar sig kommuner att sänka sin bruttokostnadsnivå med ett visst belopp och uppnå ekonomisk balans. Vilka

¹⁰ Kommunernas ekonomiska läge, Svenska Kommunförbundet, april 2003

¹¹ ibid

¹² prop. 19996/97:52

¹³ prop. 1996/97:150

åtgärder respektive kommun vidtar för att sänka sina bruttokostnader bestämmer de själva.

Kommundeleigationen har i uppdrag att - inför regeringens beslut - bereda ärenden om ett eventuellt ekonomiskt stöd till de kommuner och landsting som har svårt att anpassa verksamheten till de ekonomiska ramarna. Problemen kan exempelvis vara till följd av en svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen eller stora behov av infrastrukturinvesteringar och som redan ligger på en hög skattenivå¹⁴.

Kommundeleigationen skall, tillsammans med respektive kommun eller landsting, ta fram förslag till åtgärder för att nå ekonomisk balans. Det kan vara fråga om olika typer av rekonstruktiva åtgärder, exempelvis omstruktureringsinsatser. I ett förslag till överenskommelse - som sedan skall godkännas och beslutas av regeringen - skall villkoren för ett eventuellt stöd anges. En förutsättning för stöd är att förslaget till överenskommelse har godkänts av kommun-/landstingsfullmäktige¹⁵.

Regeringen har även inrättat ett statligt stöd i syfte att motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser¹⁶. Med åtaganden för boendet avses en kommuns åtaganden, direkt eller indirekt, för ett bostadsföretag över vilket kommunen har bestämmande inflytande, samt en kommuns borgensåtaganden för enskilda bostadsrättsföreningar inom kommunen som erhållit statligt reglerat bostadslån eller erhållit bidrag enligt förordningen (1991:1933) om statligt räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder.

Tillgång och efterfrågan på lärare

En viktig faktor i den framtida utvecklingen av personaltätheten är tillgången på personal. Den prognostiserade tillgången påverkas av förväntade pensionsavgångar, antalet nybörjare vid lärarutbildningar och benägenheten att faktiskt börja som, eller fortsätta som lärare.

Grundskolan

Det beräknade behovet av grundskollärare för åk 1-7 skall enligt prognoserna plana ut och sedan minska. Behovet av lärare för åk 4-9 blir som högst läsåret 2004/2005, då det beräknas vara 14 procent högre än 1997. Fram till 2012 minskar behovet igen, då det antas vara åtta procent lägre än 1997. Under de närmaste åren ökar behov av lärare mer än tillgången och antalet obehöriga lärare i grundskolan beräknas därför öka.

¹⁴ Pressmeddelande 1999-08-19, Regeringskansliet

¹⁵ ibid

¹⁶ SFS nr: 1998:666

Gymnasieskolan

Antalet elever i gymnasieskolan beräknas öka med 29 procent fram till 2008 jämfört med 1999. Samtidigt med denna ökning väntas stora pensionsavgångar bland gymnasieskolans lärare. Antalet nyutexaminerade lärare förväntas inte räcka till för att täcka behovet. Bristen på behöriga lärare förväntas därför öka.

Totalt sett kommer denna utveckling sannolikt att få två avläsbara effekter. Dels kan lönerna för kvalificerad personal inom skolsektorn förväntas öka i snabbare takt relativt lönerna i andra sektorer och dels kan andelen utbildad personal i sektorn väntas öka.

En närmare redogörelse för den prognostiserade tillgången och behoven ges i Skolverkets PM "Statistik och prognoser om lärare i grund- och gymnasieskola" från 2002.

Tidigare forskning och statsbidragets tänkbara effekter

Det här kapitlet syftar till att kartlägga frågeställningar och metoder som kan hjälpa oss att lägga upp studier av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar. Utgångspunkten är forskningen kring statsbidrags stimulanseffekter och krig sambandet mellan resurser och resultat. Vi kommer avslutningsvis att belysa och diskutera statsbidragets tänkbara effekter och förutsättningarna för att utvärdera dessa.

Statsbidrags stimulanseffekter

Vad säger tidigare forskning om specialdestinerade statsbidrags effekter på kommuners utgiftsbeslut¹⁷?

Låt oss anta att staten inför ett statsbidrag till en viss kommunal service. Detta medför att den del som en kommun måste finansiera med egna medel sjunker. Statsbidraget sänker alltså det pris som kommunen måste betala för tjänsten. Prissänkningen kan stimulera kommunen att öka utbudet av den statsbidragsberättigade servicen på två sätt.

Om kommunen tillhandahåller samma volym av tjänsten som tidigare, ökar kommunens inkomster med det statsbidrag den här rätt till. Genom denna s.k. inkomsteffekt kan kommunen antingen öka utbudet av den statsbidragsberättigade tjänsten, eller någon annan tjänst. Vid en positiv inkomsteffekt, ökar kommunen utbudet av den bidragsberättigade tjänsten. Om utbudet inte ökar, så ersätter statsbidraget däremot bara motsvarande andel av kommunens egna medel. Statsbidraget har därför ingen effekt på utbudsnivån.

Substitutionseffekten verkar normalt i den andra riktningen. Genom att priset på tjänsten sänks, relativt andra kommunala nyttigheter, stimuleras kommunen att satsa förhållandevis mer av egna medel på den prissänkta tjänsten. Ju mer priskänslig kommunens efterfrågan är, desto större är substitutionseffekten.

I fallet med statsbidraget till personalförstärkningar finns det inte något handlingsutrymme för kommunen än att använda statsbidraget till annat än ökad personaltäthet. Då verkar alltså bara substitutionseffekten. Kommuner som är föremål för åtgärder i den sk. Kommundelegationen och Bostadsdelegationen är i dagsläget undantagna från kravet på ökad personaltäthet. I dessa kommuner kan alltså både inkomst- och substitutionseffekten verka.

¹⁷ Dessa delar baserar sig på prof. em Ernst Jonssons utredning om förutsättningarna för att utvärdera statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem, februari 2002

Teoretiskt sett kan specialdestinerade statsbidrag verka stimulerande på en kommuns utgiftsbeslut. Omfattande empirisk forskning, främst i USA och Storbritannien har sökt att belysa dessa effekter. En rad utvärderingar av specialdestinerade bidrags effekter har gjorts även i Sverige.

Forskningen har visat att specialdestinerade statsbidrag tenderar att förändra kommunens preferenser till förmån för det bidragsberättigade området. Ju högre grad utgiften finansieras med statsbidrag, desto större är stimulanseffekten. Vad gäller statsbidraget till personalförstärkningar handlar det om stimulanseffekter på marginalen. Detta eftersom kommunen måste utöka personaltätheten från en nivå, upp till vilken kommunen helt finansierar med egna medel. Utgifter utöver denna nivå, som faller inom ramen för den s.k. bidragsramen, finansieras till fullo av statsbidraget.

Utvärderingar har pekat på att kommunens utgifter på det bidragsberättigade området tenderar att öka även med hjälp av kommunens egna inkomstkällor. Skolverkets uppföljning av kommunernas användning av statsbidraget under det första läsåret 2001/2002 visar att flera kommuner har genomfört personalförstärkningar även med egna medel. Vi kommer att analysera detta längre fram i denna rapport.

Forskningen har också visat att ju mindre utbyggd den bidragsberättigade tjänsten är, desto större är statsbidragets stimulanseffekt. Detta skulle vara förenligt med teorin om avtagande marginalnytta. Ju mer personal en kommun i utgångsläget har i förhållande till antalet elever, desto svårare blir det att ge den tillkommande personalen meningsfulla pedagogiska uppgifter. Hypotesen är alltså att kommuner med relativt låg personaltäthet har större nytta av statsbidraget än kommuner där personaltätheten är relativt hög.

Specialdestinerade bidrag har i regel utgjort en bestämd procentandel av kostnaden för den bidragsberättigade tjänsten. Olika kommuners möjligheter att ta del av statsbidragen har därigenom varierat. Statsbidragen har främst kommit att utnyttjas av kommuner med hög än av de med låg skattekraft, beroende på att de finansiella förutsättningarna har varit bättre för den förstnämnda gruppen. För det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar är denna observation till viss del tillämplig. Som vi tidigare beskrivit är personalförstärkningar utöver en viss grundnivå kostnadsfria för kommunerna. Den personaltäthet som en kommun hade 2000/2001 bildar grundnivå och fungerar som utgångspunkt för framtida jämförelser av personaltätheten. För att få del av statsbidraget måste en kommun verka så att personaltätheten inte sjunker under denna nivå. Om grundnivån upplevs som hög i förhållande till kommunens finansiella förutsättningar, kan detta innebära svårigheter för en kommun att ta del av bidraget. Enligt forskningen, skulle detta kunna betyda att kommuner med låg personaltäthet i utgångsläget eller gynnsamma finansiella förutsättningar, är de som har störst möjligheter att ta del av statsbidraget.

Ett specialdestinerat statsbidrag som enbart gällt tillfälligtvis, har påvisats ha haft en lägre stimulanseffekt än ett permanent sådant. För statsbidraget till personalförstärkningar kommer stimulanseffekten sannolikt att vara större under perioden fram till 1 januari 2007, än i perioden efter detta datum. Orsaken är att det riktade statsbidraget då skall infogas i det generella statsbidraget, vilket innebär att kommunerna kan använda medlen utan restriktioner.

Enligt en del utvärderingar har specialdestinerade statsbidrag trängt ut de medel som kommunen annars skulle ha satsat på det bidragsberättigade området. I dessa fall har statsbidraget inte haft någon stimulanseffekt. Istället har bidraget kommit att fungera i likhet med det generella statsbidraget – alltså som ett allmänt utgiftsstöd för kommunen. Detta kan ha åtföljts av en generell utgiftsstimulans via inkomsteffekten. Hypotesen om statsbidragets utträngningseffekter är svåra att testa empiriskt, men en möjlig väg är att analysera kommuners olika förutsättningar och handlande i relation till skolans personaltäthet historiskt sett.

Samband mellan personaltäthet och utbildningsresultat

Decentraliseringen och avregleringen av den svenska skolan har inneburit ett ökat intresse för sambandet mellan resursallokering och studieprestationer. Intresset kan sägas ha ökat ytterligare i och med den särskilda satsningen på att höja personaltätheten i skolor och fritidshem. En viktig fråga är vad dessa typer av satsningar kan tänkas betyda för eleverna och deras inlärningssituation. En annan viktig fråga är om de medel som satsas på ökad personaltäthet kan ge större effekt om de läggs på andra resursslag, dvs. frågan om medlen används på det mest effektiva sättet.

Vad visar då forskningen om sambandet mellan lärarresurser och elevers resultat? Sambandet mellan ekonomiska resurser och elevresultat är, internationellt sett, ett relativt välutforskat, om än debatterat forskningsområde. Antalet svenska studier är begränsat.

Debatten kan delas in i två strömningar. Dels pågår en mer policyinriktad debatt som handlar om möjligheterna att genom politiskt fattade beslut påverka skolans funktionssätt och elevernas resultat. Den andra strömningen handlar om de olika metod- och mätmässiga problem som forskaren ställs inför. Den här översikten kommer främst att handla om lärartäthetens och klasstorlekens effekter på elevernas resultat, men studier av annan inriktning kommer att beröras om de har betydelse för vår utvärdering. Både resultat och metodproblem kommer att behandlas.

Skolans resurs- och kostnadsslag

Forskare med företrädesvis ekonomisk bakgrund har allt sedan mitten av 60-talet studerat olika kostnadsslag och deras relation till elevers resultat. Vanligen görs åtskillnad mellan samlingsbegreppet ”kostnaden per elev” och mer raffinerade uppdelningar per resursslag, såsom undervisningskostnad eller kostnad för lokaler, böcker eller datorer. En annan skiljelin-

je går mellan monetära och reala resurser. Monetära definitioner tar normalt inte hänsyn i vilken mån utgifterna omsätts i reala resurser; faktisk input, såsom antal lärare eller presterade lärartimmar. Ett annat exempel på en real resurs som är svår att endast beskriva i kostnadstermer, men som forskningen visat har betydelse för elevernas resultat, är lärarens erfarenhet och utbildning. De hittills angivna resursslagen är till karaktären sådana som, på kort eller lång sikt, kan förändras/påverkas genom olika politiska beslut. En avsevärt mer svårpåverkbar faktor är elevernas socioekonomiska bakgrund. Det är framför allt föräldrarnas utbildningsnivå och det som går under beteckningen "hemmets läroplan" som till stor del anger elevernas förutsättningar att nå framgång i skolan.

Begreppen lärartäthet och klasstorlek

Begreppen lärartäthet och klasstorlek beskriver elevers tillgång till undervisning och likställs i många sammanhang, men vid en närmare granskning framträder betydelsefulla skillnader emellan dem. Klasstorlek kan definieras som det antal elever som finns inskrivna i en och samma undervisningsgrupp under en längre tid¹⁸. Lärartäthet är det genomsnittliga antalet heltidsläsande elever per heltidsundervisande lärare. I Skolverkets statistik används måttet antal heltidslärare per 100 elever. Den nu pågående integreringen av grundskola, förskoleklass och fritidshem innebär att allt flera personalkategorier är verksamma i skolan. Ett mått som därför bättre beskriver undervisningsresursens storlek är antal heltidstjänster pedagogisk personal per 100 elever. Måtten på lärartäthet och klasstorlek är identiska då en och endast en lärare undervisar varje klass som hela tiden är sammanhållen, och då lärarens undervisningsskyldighet dessutom sammanfaller med antalet elevtimmar. Begreppen står alltså inte i någon enkel och entydig relation till varandra.

Ett viktigt metodologiskt problem är att skolor tenderar att i större utsträckning placera svagare elever i mindre klasser än i större klasser. En eventuell positiv effekt av klasstorleken på elevers resultat riskerar därför att underskattas. För att få bättre skattningar av denna effekt bör det finnas mått på elevernas initiala studieförutsättningar.

Gustafsson (2002) framhåller att det heller inte är troligt att effekterna av förändringar i klasstorlek och lärartäthet är desamma¹⁹.

Ansatser för att mäta sambandet mellan resurser och resultat

Det i särklass vanligaste sättet att mäta sambandet mellan resurser och resultat kan vi kalla produktionsfunktionsansatsen. Produktionsfunktion är en statistisk modell som beskriver förhållandet mellan olika mängder och typer av resurser (input), såsom antal lärare och de resultat som nås (output). Tanken är att det samband som modellen beskriver också skall kunna förstås i kausala termer. Dvs. om vi förändrar resursnivån så förväntar vi oss också att detta skall inverka på de resultaten.

¹⁸ Gustafsson, Skolverket, 2002, s. 61

¹⁹ Gustafsson, Skolverket, 2002, s. 64

Den etablerade uppfattningen fram till i början av 1990-talet var att det inte finns något positivt samband mellan resurser och resultat. Detta var i alla fall den etablerade uppfattningen fram till i början av 1990-talet. Sedan dess har en mängd studier med mer utvecklade metodologiska ansatser genomförts och andra samband kunnat påvisas. Den stora skillnaden mellan produktionsfunktionsstudierna och denna nya våg av studier kan sägas ligga i att de senare ger bättre möjligheter att kontrollera för andra faktorerers inverkan.

Weglinsky²⁰ har framfört två komplicerande omständigheter beträffande produktionsfunktionsansatsens giltighet. Dels att olika resurser har olika betydelse, dels att effekterna är olika för olika grupper av elever. I en amerikansk undersökning där elevers resultat i matematik relaterades till resurser på skoldistrikt-nivå kunde inga generella positiva effekter av de studerade resursslagen redovisas. Däremot hade både undervisningskostnad och kapitalkostnad betydelse för styrkan i sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och deras resultat.

Ett annat betydelsefullt problem är att själva undervisningsprocessen betraktas som en ”svart låda”. Det vill säga, de parametrar som beskriver hur resurser kan tänkas påverka resultaten är inte uttalade, specificerade eller uppmätta.

Metastudier av sambandet mellan resurser och resultat

Varje enskild studie har sina egna metodologiska problem, vilket för med sig att endast begränsade slutsatser kan dras från en enskild undersökning. I en metanalys används statistiska tekniker för att analysera resultaten från flera enskilda studier på ett samfällt vis.

Eric Hanushek har genomfört flera metaanalyser av sambandet mellan resurser och resultat sedan början av 70-talet. I en studie från 1989 sammanställde Hanushek resultaten från 187 bestämningar av produktionsfunktioner från 38 studier. Hanusheks teknik kallas vote-counting (röst-räkning). Tekniken bygger på att de ingående studierna först klassificeras i de olika input-komponenter som undersökts. Sedan klassificeras varje undersökt samband i en av fem utfallskategorier²¹. Hanusheks analys visade att de flesta resultat var icke-signifikanta. Han drog därför slutsatsen att det inte finns något samband mellan resurser och resultat.

I opposition till denna slutsats och till den metod som Hanushek använde står forskargruppen Hedges, Laine och Greenwald som också genomfört en metaanalys av i huvudsak samma undersökningar. Resultaten från deras analys är att andelen positiva resultat, liksom andelen signifikanta resultat, är större än vad som statistiskt sett kan förväntas. Detta antyder att Hanusheks slutsats inte är korrekt. Enligt författarna kan rösträknings-

²⁰ Weglinsky, 1997

²¹ Positivt och signifikant, positivt icke-signifikant, negativt signifikant, negativt icke-signifikant, icke signifikant med okänd riktning.

tekniken bara identifiera i vilken riktning ett samband går, men inte dess styrka. Metodens stora brist är den har svårt att upptäcka även effekter som faktiskt existerar.

Hedges mfl²² använder delvis andra analystekniker i sin studie, i form av ett kombinerat signifikanstest och en kombinerad skattning av effekternas storlek. Till skillnad från Hanushek uteslöt de också studier där skillnaderna var av okänd riktning, samt vissa andra där det saknades väsentliga uppgifter. Analysen visade att det fanns betydande positiva samband kopplade till resursslagen kostnad per elev, lärarerfarenhet och lärar/elevkvoten. En ökning av elevkostnaden med tio procent skulle enligt skattningarna ge en ökning av elevprestationerna med 0,7 standardavvikelser, vilket är en stor effekt. I en kompletterande studie från 1996 gjord av samma författare uppskattades denna effekt till 0,15 standardavvikelser, vilket fortfarande är en effekt av betydelsefull storlek. Om samma resursökning skulle läggas på att öka lärartätheten skulle detta dock endast ge en förbättring av elevresultaten med 0,04 standardavvikelser. Författarna finner alltså en mycket stark effekt av det globala resursmåttet ”kostnad per elev”, medan resultaten för de ingående komponenterna är mindre konsistenta.

Hanushek presenterar i en studie från 1997 resultat som ifrågasätter Hedges mfl slutsats om ett positivt samband mellan resurser och resultat. Hanushek presenterar också analyser som visar att det finns ett samband mellan aggregationsnivå och andelen positiva undersökningar. Enligt Hanushek finns det anledning att tillmäta undersökningar på lägre aggregationsnivå, tex klassrumsnivå, större tilltro. Monk förespråkar undersökningar med klassrummet som analysenhet. Då de flesta studier använder skolor eller skoldistrikt (am) som analysnivå, går viktig kunskap om orsakerna till den variation som finns förlorad²³.

Andra intressanta resultat redovisas av Murnane och Levy²⁴ från en studie av resursförstärkningar till 15 skolor i Texas med mycket låga studie-resultat, som genom rättegångsbeslut under fyra år fick betydande resursförstärkningar. I 13 av skolorna hade de extra resurserna inte inneburit någon förbättring, medan i två skolor genomgick en drastisk förbättring av resultaten. På frågan varför resultaten från insatsen i så hög grad kunde variera mellan skolorna, svarar författarna att de 13 ej framgångsrika skolorna förvisso anställde fler lärare och minskade klasstorleken, men man inte gjorde några försök att ändra undervisningen. I de två framgångsrika skolorna förändrades undervisningen, exempelvis genom att integrera elever som tidigare haft specialundervisning i de vanliga klasserna och införandet av skolhälsovård, vilket ökade elevnärvaron.

Enligt författarna illustrerar detta produktionsfunktionsansatsens stora brister, nämligen svårigheten att ta hänsyn till komplexa förhållanden, samt skillnader i hur effektivt skolor lyckas hantera sina resurser. Resultatet

²² Hedges & Greenwald, 1996

²³ Gustafsson, s. 37

²⁴ Murnane & Levy, 1996

taten från sådana undersökningar visar därför ofta på svaga, eller negativa samband mellan resurser och resultat.

Exempel på svårigheterna att i produktionsfunktionsstudier på rätt sätt kontrollera för elevers olika förutsättningar ges av Wenglinsky²⁵ som i en studie visar att olika typer av resurser har olika betydelse för olika grupper av elever. I skoldistrikt med låg tilldelning av resurser till skolorna var sambandet mellan bakgrund och resultat högre än det var i skoldistrikt med relativt bättre tillgång på resurser. Skillnaden i resultat mellan elever med låg och hög social bakgrund var mindre då skolan hade goda resurser än då skolan hade mindre goda resurser. Detta resultat är särskilt intressant mot bakgrund av att många svenska kommuner kan antas tillämpa såkallade kompensatoriska resursfördelningsmodeller, som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Skolverkets studie av sambandet mellan resurser och resultat i årskurs nio visar liknande resultat²⁶. I studien visades att sambandet mellan antal lärarveckotimmar och elevernas betygsmedelvärden generellt sett är negativt, men detta antogs hänga samman med att skolor med sämre förutsättningar också tilldelades mer resurser, vilket snedvrider resultaten. En särskild skattning mellan elevernas socioekonomiska bakgrund aggregerad på skolnivå och antalet lärarveckotimmar gav stöd till denna hypotes. Den fortsatta analysen visade att resurserna hade störst betydelse för skolor med sämre förutsättningar. Utan en kompensatorisk resursfördelning skulle resultaten i dessa skolor alltså vara sämre. Ur ett metodologiskt perspektiv illustrerar Skolverksstudien det överhängande problemet med att beskriva och analysera sambanden utan information om elevernas förkunskaper.

Ett av Murnanes²⁷ kriterier för studier av samband mellan resurser och resultat är att dessa bör ha ett longitudinellt upplägg, dvs. fokusera på resultatutveckling snarare än resultatnivå.

Differensstudier och studier på aggregerad nivå

I s.k. differensstudier relateras förändringar i resurstilldelning till skolan till förändringar i prestationer. Ett tänkbart angreppssätt är att studera kostnadsutveckling och skolans resultat över tid. Gustafsson pekar i sin kunskapsöversikt på att 1990-talets resursmässiga nedskärningar torde ge förutsättningar för att studera hur dessa påverkat skolans resultat²⁸ på nationell nivå. Flera studier på amerikanska data med denna metod har genomförts, bl.a. av Hanushek/Rivkin och Hedges/Greenwald. Det finns stora metodologiska svårigheter förenade med metoden, delvis avhängigt längden på den tidsperiod som studeras. Hedges/Greenwald pekar på det problematiska att dra kausala slutsatser utifrån data över lång tid, på hög

²⁵ Wenglinsky, 1997

²⁶ Skolverket, rapport 170, 1999

²⁷ Murnane, 1981

²⁸ Gustafsson, Skolverket, 2002, s. 43

aggregerad nivå som avser en komplex verksamhet som påverkas av många faktorer i samhällsutvecklingen²⁹.

Sambandet mellan lärar-/personaltäthet, klasstorlek och resultat

Vi har ovan redovisat några viktiga ansatser för att mäta relationen mellan skolans resurser till elevernas resultat. Vi har också i viss mån berört resultaten från studierna i den mån de haft betydelse för vår diskussion om de olika ansatserna för att mäta sambandet.

I Glass och Smiths³⁰ metaanalys från 1978 drogs utifrån 80 studier slutsatsen att klasstorlek har stor betydelse för elevernas resultat och prestationer. I en fördjupad, och delvis ny analys från 1980 drar författarna slutsatsen att effekterna av klasstorlek på elevernas och lärarnas trivsel var starkare än effekterna på inlärningsresultaten³¹. Enligt Slavin (1989, 1990) finns det anledning att vara kritisk till dessa resultat. Anledningen är att undersökningsmaterialet inte innefattar någon kontroll över initiala skillnader mellan de grupper som har jämförts. Ett annat problem är vilka slags undervisningssituationer och metodiker som studerats och i vilken utsträckning dessa låter sig generaliseras till skolan i övrigt. Slavin finner i sin bearbetning av Glass och Smiths undersökningsmaterial inte stöd för hypotesen att klasstorleken har betydelse för elevprestationer³².

I Robinsons metaanalys av 100 undersökningar erhålls en mer uppdelad resultatbild. I denna analys har resultaten indelats efter åldersgrupper, etniska grupper och ämnesområden. Ett intressant resultat av analysen är att klasstorlek varierar efter ålder. Små klasser har störst betydelse för elever i de lägre årskurserna och elever i utsatta grupper. För elever i årskurserna 9-12 ger undersökningarna inget stöd för hypotesen att små klasser leder till att eleverna presterar bättre.

Vi har tidigare diskuterat Hanusheks och Hedges motsatta uppfattningar i frågan om vilket samband som föreligger mellan resurser och resultat.

STAR³³ är den hittills intressantaste, mest ambitiösa och mest omfattande studien av klasstorleken och lärartäthetens betydelse för elevernas prestationer. Projektet genomfördes i Tennessee (USA) med början 1985 och berörde 11 600 elever i ett 80-tal skolor. Projektet pågick fram till 1990, men flera uppföljningsstudier har genomförts sedan dess.

Eftersom STAR, till skillnad från andra studier, bygger på ett experimentellt upplägg, kan resultaten antas vara robusta. I utgångsläget fördelades eleverna slumpmässigt inom skolan till tre klasstyper: små klasser³⁴, normalstora klasser och normalstora klasser med en assisterande lärare. Varje skola hade åtminstone en av vardera klasstyper. Totalt representerades varje klasstyp av cirka 100 klasser. Fördelningen gjordes då eleverna i

²⁹ Gustafsson, Skolverket, 2002, s. 43

³⁰ Glass & Smith, 1982

³¹ Gustafsson, Skolverket, 2002, s. 66

³² Gustafsson, Skolverket, s. 67

³³ Tennessee Student/Teacher Achievement Ratio

³⁴ Små klasser (13-17 elever), normalstora (22-25 elever)

genomsnitt var fem år och förväntades tillhöra samma klasstyp i fyra år. Efter år tre upphörde experimentet och alla elever återvände till normalstora klasser. Varje år fördelades lärarna slumpmässigt över de olika klasstyperna. Elevernas kunskaper testades i slutet av varje läsår. Därtill undersöktes deras självkänsla och motivation. Lärarna intervjuades om sin undervisning.

Den första resultatredovisningen från projektet pekade på att elever i små klasser presterade bättre än kontrollgrupperna i både matematik och läsning. Resultaten var signifikanta och konsistenta och av policymässigt betydelsefull storlek. Skillnaden var starkast för år 1 och avtog sedan i år 2 och 3. Elever från minoritetsgrupper och drog särskilt stor nytta av de små klasserna³⁵. De uppmätta effekterna var ungefär dubbelt så starka för dessa elever.

Resultaten pekade vidare på att normalstora klasser med en assisterande lärare inte uppnådde bättre inlärningsresultat än de klasser som endast hade en lärare.

Uppföljningsstudier av STAR-eleverna i slutet av år fyra visar att elever som gått i små klasser presterade bättre inom alla studieområden. Lärarskattningar visade också att dessa elever visade mer engagemang i skolarbetet, högre uppmärksamhet på lektionerna och en lägre frekvens av störande aktiviteter. Även uppföljningar av åren 5-8 visar på kvarstående positiva effekter³⁶.

STAR-studien visade på en rad intressanta slutsatser avseende klasstorleken och personaltäthetens betydelse för elevernas resultat. Några metodologiskt intressanta observationer finns också att hämta. En riskfaktor i longitudinella studier är förekomsten av systematiskt bortfall. Om föräldrar till resursstarka elever i normalstora klasser istället för att låta barnet gå i denna klass väljer att placera sina barn i privata skolor, riskerar effekten av liten klasstorlek att överskattas. Bortfall uppstår också till följd av geografiska förflyttningar. I STAR-studien befann sig endast hälften av eleverna i samma klasstyp under alla fyra åren. Kreuger³⁷ har emellertid lagt fram övertygande bevis som visar att denna effekt är marginell i STAR-studien och inverkar alltså inte på de centrala slutsatserna. Som vi tidigare diskuterat har STAR-studien visat att betydelsen av klasstorlek tilltar längre ned i årskurserna. Ur vår diskussion av den pedagogiska produktionsfunktionen och metoderna för att mäta den är detta av stort intresse. Gängse metod för modellering av kunskapstillväxt i longitudinella studier utgår från ett värde för det första året, varefter tillväxten i detta värde studeras. Detta innebär att den kraftiga initiala effekten av klasstorleken inte kan upptäckas, eftersom detta värde bildar utgångspunkt för vidare analyser. Den skattade kumulativa effekten blir då mindre än den faktiska effekten. Det är angeläget att utveckla metoder som kan bättre beskriver och fångar upp detta förhållande.

³⁵ Finn & Achilles, 1990

³⁶ Finn, 1994/ Nye, Hedges & Konstantopolous, 1999

³⁷ Kreuger, 1999

Lindahl och Kreuger³⁸ pekar på tre problem när det gäller att dra slutsatser från icke-experimentella studier. För det första är det närmast omöjligt att konstanthålla för alla faktorer som har inverkan på elevernas prestationer. För det andra så finns alltid risken att man i analysen konstanthåller för faktorer som själva påverkas av klasstorlek. Det tredje problemet handlar om omvänd kausalitet, dvs. elevernas kunskapsnivå och socioekonomiska förutsättningar påverkar klasstorleken och klassens sammansättning.

En annan faktor som kan ha påverkat utfallet i STAR-studien är lärares och elevernas vetskap om att de ingick i ett experiment. Deras förväntningar, motivation och ansträngningar kan ha anpassats till detta.

Det bör också tilläggas att Tennessee tillhör de fattigaste amerikanska delstaterna, har en förhållandevis låg kostnad per elev och som uppvisar sämst skolresultat. Andelen svarta elever som ingick i studien är också cirka dubbelt så hög jämfört med genomsnittet i landet.

Några studier på svenska förhållanden

Skolverkets SAMBA-studie från 1999 är den första storskaliga svenska studien där sambandet mellan resurser och resultat skattats. Den hypotes som testades var att antalet lärarveckotimmar skulle ha en positiv påverkan på skolans resultat. Att just detta resursslåg fick utgöra basen förklaras av att lärarna kan antas vara viktigast för elevernas resultat samt det går att förändra på kort sikt. Dessutom är måttet till sin karaktär reellt, till skillnad från monetärt. Detta innebär att man i analysen inte behöver ta hänsyn till kostnader i kronor och ören, vilka i sig kan antas variera över landet, t.ex. beroende på lärarlöner. Uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå och eventuella utländska bakgrund matchades med enskilda elevers resultat. Skolan var analysnivå. Resultaten kontrollerades också med hänsyn till elevernas könstillhörighet samt för skolstorlek mätt som antalet elever.

SAMBA-studien kan sägas ha gett stöd till två, delvis motstridiga teser. Dels visar studien att antalet lärarveckotimmar och elevprestationer samvarierar på ett negativt sätt. Dvs., efter att elevernas socioekonomiska bakgrund konstanthållits, visar analysen att skolor med mycket resurser **inte** presterar bättre. Sett för sig självt ger detta stöd till Hanusheks resonemang om att resursnivån inte har någon systematisk positiv effekt på skolors resultat. SAMBA-studien kan också sägas ha gett stöd till mottesen. I studien konstateras nämligen att nivån på resurser samvarierar med elevernas socioekonomiska bakgrund. Skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund och föräldrar med relativt låg utbildningsnivå, är också mottagare av relativt mycket resurser. Denna fördelning tolkas som ett utslag av en långt driven kompensatorisk resursfördelning. Efter att resultaten korrigerats för detta, pekar resultaten på att det finns ett positivt samband mellan resurser och resultat för skolor med sämre förutsättningar.

³⁸ Kreuger & Lindahl, DS 2002:12, 2002, s. 29

SAMBA-studien kan kritiseras ur många perspektiv och det kan därför vara intressant att se hur denna modell kan utvecklas genom att redovisa för en senare studie gjord på svenska förhållanden.

Lindhals och Kreugers studie³⁹ av klasstorleken effekt på resultaten i svenska skolor pekar på liknande effekter som rapporterats i STAR-studien. Eftersom svenska datamaterial inte lämpar sig för analyser liknande de som gjordes i STAR-studien har författarna samlat in nya data för ett urval grundskolor i Stockholm.

Urvalet omfattade 556 elever vid 16 skolor och testinstrumentet var ett prov i matematik som gavs vid tre tillfällen⁴⁰. Ett problem med studien är att elevernas socioekonomiska ställning inte är definierad på individnivå, utan istället på genomsnittsvärden för föräldrar till barn i samma ålder bosatta i de kvarter där eleverna bodde vid denna tid⁴¹. Även uppgifter om klasstorlek⁴² och lärarnas arbetslivserfarenhet och utbildning samlades in.

I ett första steg testar författarna sambandet mellan klasstorlek och prestationer genom att skatta provresultat som en funktion av klasstorlek, tidigare resultat och socioekonomiska variabler⁴³. Denna skattning visar endast små, eller nästintill obetydliga effekter av klasstorleken på elevers prestationer.

Risken är att denna metod är att den kan underskatta klasstorleken sanna effekt⁴⁴. Denna risk uppstår då det finns icke-observerbara faktorer som samvarierar med både klasstorlek och förändringen i provresultat. Ett tänkbart exempel är att elever som lär sig långsammare placeras i mindre klasser. Det är därför önskvärt att hitta en metod för att kontrollera för både inlärningstakt och klasstorlek.

För att komma tillrätta med detta skattade författarna förändringen i provresultat under sjätte klass mot klasstorleken i sjätte klass, kontrollerat för förändringen i provresultat mellan slutet av femte klass och början på sjätte klass.

Förändringen i provresultat mellan slutet av femte klass och början av sjätte klass fångar upp skillnader i inlärningstakten som bestäms av familjefaktorer och individuella faktorer. Eftersom skolan är stängd mellan mättillfällena så kan inte skolspecifika faktorer förklara skillnaderna i resultat.

³⁹ Klassfrågan, Alan B. Kreuger & Mikael Lindahl, DS 2002:12, 2002

⁴⁰ Proven gavs före och efter ett långt sommaruppehåll samt vid slutet av det följande skolåret. Tanken bakom detta upplägg är att skolor är stängda under sommarlov, och därför bör inte skolfaktorer påverka elevernas inlärning under denna period. Samtidigt är skolor öppna under resten av året, då skolfaktorer kan förväntas ha en påverkan på elevernas inlärning.

⁴¹ Kreuger & Lindahl, DS 2002:12, 2002, s. 38

⁴² Antalet elever som typiskt befinner sig i klassen vid undervisning i matematik.

⁴³ En s.k. "value-added"-modell

⁴⁴ Kreuger & Lindahl, DS 2002:12, 2002, s. 44

Det som skiljer den nya metoden från den tidigare beskrivna är att den utvecklade modellen konstanthåller för faktorer som påverkar inlärningstakten, vilket ger en bättre bild av klasstorlekens effekt på elevprestationer.

Den nya analysen visar att större klasser ger sämre resultat. Effekterna är tillräckligt stora för att kunna säkerställas statistiskt. Om klassen minskas med en elev så ökar provresultaten med i genomsnitt 0,4 till 1,0 procentil. Om resultaten delas upp på olika grupper av elever, framstår det som om elever med utländska föräldrar skulle vinna mer på att man övergår till att ha färre elever i klasserna⁴⁵. Beroende på sättet som elevernas bakgrundsvariabler har konstruerats (ej individnivå) bör man vara försiktig med denna tolkning.

Statsbidragets tänkbara effekter

Ovan har vi beskrivit några huvuddrag i forskningen om statsbidrags stimulanseffekt på en kommuns utgiftsbeslut och i forskningen om sambandet mellan skolans resurser och elevers resultat.

Tidigare forskning har visat vilka effekter riktade statsbidrag kan ha på en kommuns utgiftsbeslut. Sammanfattningsvis är stimulanseffekten beroende av regelverket för det riktade bidraget, kommunens priskänslighet, hur väl utbyggd servicen är samt kommunens finansiella situation.

Forskningen om sambandet mellan resurser och resultat är belagt med komplexa metodologiska svårigheter som inte på något enkelt vis låter sig bemästras. Resultaten är därför omstridda. Vi har diskuterat skillnaden mellan lärartäthet och klasstorlek och visat hur olika metoder används för att utforska sambanden (produktionsfunktioner, metastudier, differensstudier, studier på aggregerad nivå). Vi har mer i detalj gett en bild av forskningen av sambandet mellan lärar-/personaltäthet, klasstorlek och resultat.

Vår sammanställning visar att resursnivån på egen hand kan förklara en del av variationen i skolors resultat, men än viktigare är att skolan samtidigt förmår förändra sitt arbetssätt för att omvandla resurstillskottet till en reellt bättre undervisningssituation. Detta kan tolkas som ett stöd för teorin att lärarens arbetssätt är den viktigaste faktorn för elevernas studieprestationer.

⁴⁵ Kreuger & Lindahl, DS 2002:12, 2002, s. 45

Utvärderingens upplägg, avgränsningar och genomförande

Den här delen ger en närmare beskrivning av de frågeställningar som utvärderingen skall belysa samt planeringen av densamma.

Utvärdering tar utgångspunkt i två övergripande frågeställningar:

- Vilken betydelse har det särskilda statsbidraget för kommunernas möjligheter och intresse för att genomföra personalförstärkningar i skola och fritidshem?
- Vilken betydelse har personalförstärkningarna för elevernas prestationer och resultat?

Kommunalekonomisk effektstudie

Genom den första frågeställningen vill vi belysa och utvärdera aspekter kopplade till statsbidragets styrverkan på kommunernas handlingsalternativ och handlande kopplat till deras möjligheter att genomföra personalförstärkningar. Denna del har vi valt att kalla en kommunalekonomisk effektstudie.

Inom ramen för denna del kommer vi dels att studera statsbidragets kommunalekonomiska effekter, dvs. belysa inverkan av statsbidragets konstruktion och kommunernas ekonomiska situation på en kommuns möjligheter att genomföra personalförstärkningar och intresse för statsbidraget. Här ger vi också en detaljerad bild av hur bidraget har använts under det första bidragsåret

Vi presenterar också resultat från en studie av 20 kommuners strategier, processer, organisation och upplevda effekter av bidraget.

Effekter på utbildningsresultat

I den andra frågeställningen sätts fokus på att beskriva och analysera personalförstärkningarnas påverkan på förutsättningarna för att nå en högre måluppfyllelse enligt kursplaner och läroplan.

De resultat som presenteras längre fram i denna rapport är i första hand avgränsade till den kommunalekonomiska effektstudien. Vad gäller effekterna på måluppfyllelsen kommer studier kring denna frågeställning tidsmässigt att förläggas till perioden 2003 till 2007. Skolverket strävar efter att studierna i största möjliga omfattning skall genomföras i samverkan med extern forskarkompetens.

Genom tidigare forskning har vi också identifierat några metodologiska punkter med betydelse för designen av studien av det särskilda statsbidragets effekter på elevernas resultat. Kriterierna för en optimal studie av lärarresurser och elevprestationer skulle kunna sammanfattas så här:

- **Effektnivå.** Undersökningen bör utgå från enskilda nivåer eller klassrum. Pga stora tolkningsproblem bör man undvika att dra slutsatser från data på en högre nivå än skolnivån.
- Studien bör ha ett **longitudinellt** upplägg. Utveckling, snarare än nivå bör vara i fokus. Detta innebär att studien bör avse än längre tidsperiod än ett år.
- För att minimera eventuella felslut som beror på snedheter i mätningarna bör studien vara **experimentell**. Inom samhällsvetenskaperna är emellertid experimentella studier mycket ovanliga, inte minst på grund av de rent etiska aspekterna. I normalfallet används information som härstammar ur naturliga experiment, och inte som ett resultat av design.
- Metoder för fånga upp elevers olika **förkunskaper** och **inlärningstakt** bör användas för att få bättre skattningar av resursernas betydelse för olika grupper av elever.
- Analysen bör kontrollera för effekten av elevernas **socioekonomiska** förutsättningar.
- Dessutom bör analysen omfatta mått på **läraregenskaper** såsom utbildningsnivå och erfarenhet.
- Fördjupade studier bör söka svar på frågan om och hur en skolas **arbetsätt** ändras vid förändringar av nivån på skolans resurser. Indirekt belyser man då inte bara själva nivån på resurserna utan även effektiviteten i hur de nyttjas.
- Studierna bör också söka belysa frågan hur de ökade resurserna **fördelas**.

Mot bakgrund av tidigare forskning om sambandet mellan resurser och resultat, skall studierna ta utgångspunkt i de effekter som kan avläsas på verksamhetsnivå, främst i grundskolan. I det sammanhanget kan det bli aktuellt att utnyttja data i Skolverkets databassystem SALSA och kvalitetsindikatorsystemet BRUK. Andra typer av uppgifter på skolnivå, om elevsammansättning och lärartäthet kan användas vid avgränsning och urval av studien.

Inledande kommunalekonomisk studie

Data

I denna undersökning bygger data dels på kommunstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB) och dels på uppgifter som kommunerna lämnar direkt till Skolverket i samband med uppföljning och ansökan om statsbidraget till personalförstärkningar.

En betydande del av datamaterialet i denna undersökning, såsom kommunalekonomiska data samt elev- och personaluppgifter, utgörs av SCB statistik. Kommunalekonomiska uppgifter har hämtats från SCB:s databas för offentlig ekonomi. Data om pedagogisk personal och elever bygger på uppgifter i det nationella uppföljningssystemet, där SCB årligen samlar in uppgifter från kommunerna för Skolverkets räkning. Pedagogisk personal innefattar förutom lärare även förskollärare, fritidspedagoger, barnskötare och fritidsledare samt ledningspersonal med undervisningstid. Uppgifterna lämnas ofta av skolorna direkt till SCB. Detta medför att det finns flera tänkbara felkällor i underlaget. Kommunerna har kunnat revidera eventuella felaktigheter i de lämnade uppgifterna. Revideringarna har gjorts direkt till Skolverket, vilket medför att de uppgifter om personaltäthet, som ligger till grund för denna undersökning i viss utsträckning skiljer sig gentemot uppgifterna i det nationella uppföljningssystemet. Totalt har 146 kommuner valt att revidera officiell elev- och/eller personalstatistik.

Denna undersökning bygger även på uppgifter om personalkategorier som inte omfattas av SCB:s officiella statistik, såsom elevvårdspersonal, elevassistenter etc. Kommunerna redovisar uppgifter om denna personal direkt till Skolverket i samband med den årliga rapporteringen av statsbidragets användning. Eftersom kommunernas modeller för inrapportering varierar är inte uppgifter om dessa personalkategorier fullt jämförbara mellan de olika kommunerna.

Slutligen bygger denna undersökning på uppgifter från kommunernas ansökningar om statsbidraget. Uppgifterna avser de personalrekryteringar som kommunerna beräknar att statsbidraget kommer att finansiera under nästkommande bidragsår, uppdelat på pedagogisk personal, elevvårdspersonal och övrig personal.

Personalförstärkningar bidragsåret 2001/2002

Totalt har kommunerna haft kostnader för ökad personaltäthet i skola och fritidshem motsvarande 5 783 heltidstjänster under det första bidragsåret. Satsningarna består till 68 procent av pedagogisk personal. Kommunerna har totalt haft kostnader motsvarande 3 936 heltidstjänster pedagogisk personal, främst i grundskolan. Tabell 1 visar personalförstärkningarna av pedagogisk personal fördelat på verksamhetsformerna. Uppgiften om övrig personal kan inte delas upp på de olika verksamhetsformerna, varför den i tabellen anges som ospecificerad övrig personal.

Uppgifterna i tabellen inkluderar dels tjänster som kommunerna inrättat med hjälp av statsbidraget och dels tjänster som kommunerna finansierat med egna medel. Vidare tar uppgifterna hänsyn till elevutvecklingens inverkan på personaltätheten, varför uppgifterna inte är jämförbar med antalet nyrekryteringar under bidragsåret 2001/2002. Statsbidraget beräknas att ha finansierat 2 839 nyrekryterade heltidstjänster.

Tabell 1 *Personalförstärkningar per 100 elever fördelat på verksamhetsformer*

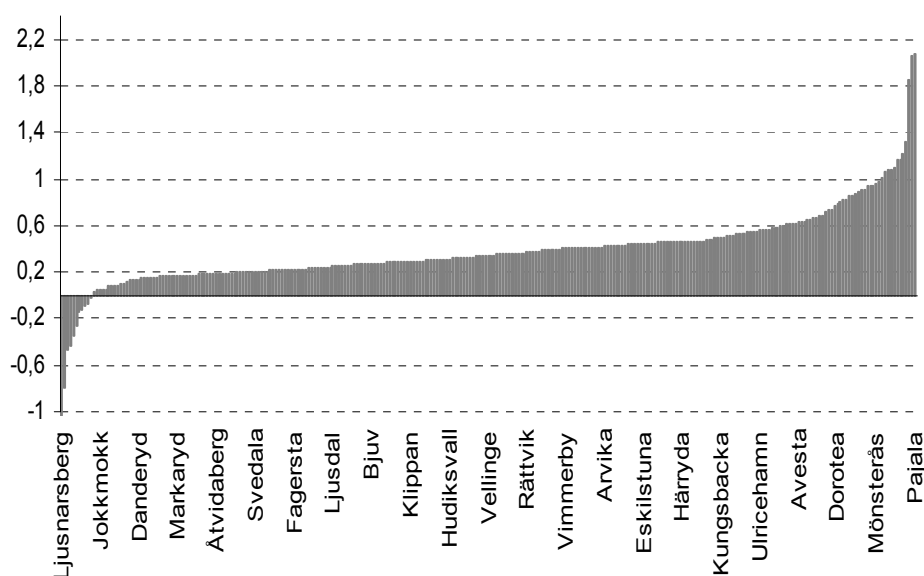
Verksamhetsform/Personalkategori	Antal heltidstjänster till följd av förändrad personaltäthet*	Kostnad för ökad personaltäthet (miljoner kr)
Förskoleklass	533	166,3
Grundskola	2 454	881,7
Särskola	215	76,6
Fritidshem	180	54,1
Gymnasieskola	495	187,8
Kommunalförbund/gymnasienämnd	53	20,1
Fristående skola	6	1,8
Ospecificerad övrig personal	1 847	608,8
Summa	5783	1 997,2

*Antal heltidstjänster pedagogisk personal skattas utifrån en riksgenomsnittskostnad per heltidstjänst pedagogisk personal i respektive verksamhetsform. Antal heltidstjänster ospecificerad övrig personal skattas utifrån en riksgenomsnittskostnad i samtliga verksamhetsformer.

Figur 1 visar kommunernas personaltäthetsförändring, inklusive egna satsningar. I figuren återfinns de kommuner som genomfört störst ökning av personaltätheten till höger. Figuren visar att flertalet av kommunerna uppvisar ökande personaltäthet. Beroende på att modellen för redovisning av övrig personal skiljer mellan kommunerna är inte ökningen av personaltäthet i figur 1 fullt jämförbar mellan kommunerna.

56 kommuner har, genom avtal med Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd, undantag från kravet om att stats-

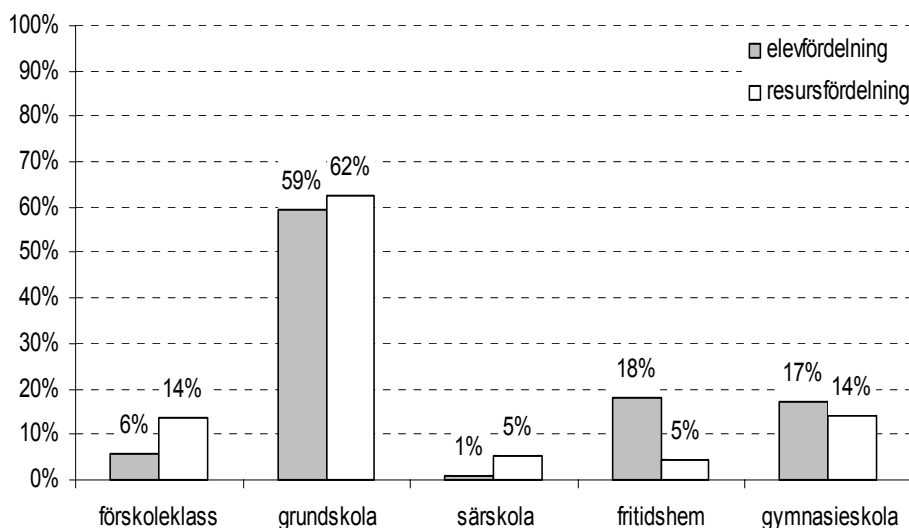
bidraget måste användas till ökad personaltäthet. I dessa kommuner får statsbidraget användas för att motverka minskning av personaltätheten som annars vore nödvändig. I praktiken innebär detta att statsbidraget fungerar som ett allmänt finansiellt tillskott, som kan användas för andra ändamål än ökad personaltäthet. En stor del av kommunerna i denna grupp redovisar ändå ökad personaltäthet, men vissa av kommunerna redovisar sjunkande personaltäthet och återfinns i det negativa fältet, lägst till vänster i figur 1.



Figur 1 *Förändring av personaltäthet (pedagogisk och övrig personal) i kommunens egen organisation, mellan basåret 2000/2001 och bi-dragsåret 2001/2002*⁴⁶

Figur 2 visar kommunernas kostnader för den ökade personaltätheten uppdelat på verksamhetsformerna. Kostnadsfördelningen relateras till respektive verksamhetsforms elevandel. Mönstret som framträder tyder på att kommunerna har satsat relativt mycket resurser i förskoleklassen, grundskolan och särskolan, medan fritidshemmen och gymnasieskolan inte har prioriterats i lika stor utsträckning. Kostnaden per elev skiljer mellan verksamhetsformerna, varför resursfördelningen inte är fullt jämförbar med verksamhetsformernas elevandelar.

⁴⁶ Figuren inkluderar samtliga kommuner som tagit del av statsbidraget. Av utrymmes-skal visas endast var 12:e kommunnamn.



Figur 2 Kommunernas kostnader för ökning av pedagogisk personaltäthet fördelat på verksamhetsformer relaterat till elevfördelning.

Förskoleklass

Kommunerna redovisar kostnader för ökad personaltäthet i förskoleklassen motsvarande 533 heltidstjänster, till en utökad kostnad av 166 miljoner kronor. 104 kommuner redovisar minskad personaltäthet i förskoleklassen. Resterade kommuner redovisar ökad personaltäthet. Då personalförstärkningen relateras till förskoleklassens elevandel framkommer att kommunerna har satsat en relativt hög andel av resurserna i verksamhetsformen. Kommunerna har alltså prioriterat att satsa resurser för att öka personaltätheten i förskoleklassen framför andra verksamhetsformer. Möjligen kan detta bero på att elev- och personalantalet har fallit i verksamheten. Kommunerna behöver alltså inte göra offensiva satsningar för att öka personaltätheten. Istället kan ökad personaltäthet till viss del uppnås genom att befintlig personal bibehålls.

Grundskola

Totalt har personaltätheten i grundskolan ökat motsvarande 2 454 heltidstjänster, till en utökad kostnad av 882 miljoner kronor. 49 kommuner redovisar minskad personaltäthet i grundskolan. Resterade kommuner redovisar ökad personaltäthet. Kommunerna har prioriterat att satsa resurser för att öka personaltätheten i grundskolan framför andra verksamhetsformer. Detta kan delvis bero på att elevantalet sjunker i grundskolan, vilket gör att personaltätheten, i viss utsträckning, höjs trots att inga nyrekryteringar görs.

Särskola

Kommunerna har gjort betydande satsningar i särskolan. Förutom att personalstyrkan har ökats för att svara upp mot det ökande elevantalet i verksamheten, har kommunerna genomfört betydande nyrekryteringar för

att öka personaltätheten. Ökningen av personaltätheten motsvarar 215 heltidstjänster till en utökad kostnad av 77 miljoner kronor. 99 kommuner redovisar minskad personaltäthet i särskolan. Resterade kommuner med egen särskola redovisar ökad personaltäthet.

Fritidshem

I och med statsbidraget till personalförstärkningar ges kommunerna möjlighet att öka personaltätheten i fritidshemmen. Trots att fritidshemmen står för 18 procent av det totala elevantalet motsvarar kommunernas förstärkningar i verksamheten endast satsa fem procent av den totala kostnaden för ökad personaltäthet. Kommunerna har sammantaget haft kostnader motsvarande 180 heltidstjänster för den ökade personaltätheten i fritidshemmen.

Gymnasieskola

Exklusive utökningar under kommunalförbund och gemensamma gymnasienämnder har kommunerna totalt haft kostnader för ökad personaltäthet motsvarande 495 heltidstjänster. Kommunernas kostnad för ökningen uppgår till 188 miljoner kronor. Gymnasieskolan står för 17 procent av elevantalet i de berörda verksamheterna, men kommunerna har valt att endast satsa 14 procent av de totala resurserna för ökad personaltäthet i verksamhetsformen. En förklaring till denna diskrepans kan vara att kommuner som saknar egen gymnasieverksamhet, enligt regelverket, inte tillåts att satsa statsbidraget på de gymnasieplatser som köps hos andra kommuner, inom ramen för samverkansavtal. 35 kommuner organiserar gymnasieverksamheten tillsammans med andra kommuner under kommunalförbund eller under gemensam gymnasienämnd. Totalt har personaltätheten ökat motsvarande 53 heltidstjänster i kommunalförbund och gemensamma gymnasienämnder.

Fristående skolor

En kommun kan fördela statsbidrag till fristående skola belägen i kommunen. Av de 38 friskolor som enligt kommunernas redovisningar har mottagit statsbidrag redovisar 31 stycken kostnader för ökad personaltäthet. Ökningarna motsvarar ungefär 19 miljoner kronor och 61 heltidstjänster. Trots dessa ökningsbidrag bidrar de fristående skolorna endast med knappt två miljoner kronor, eller sex heltidstjänster till kommunernas totala kostnader för ökad personaltäthet. Detta beror på att sju kommuner redovisar sjunkande personaltäthet i fristående skolor. Till största delen kan neddragningarna härröras till fristående skolor i Stockholm stad. Trots att fristående skolor inte bidragit mer än marginellt till ökad personaltäthet på nationell nivå, har alltså de flesta fristående skolor redovisat kostnader för ökad personaltäthet.

Kommuner med undantag från kravet om ökad personaltäthet

Totalt har 36 kommuner undantag från kravet om ökad personaltäthet genom avtal med Kommundelegationen. Därtill har ytterligare 20 kommuner undantag genom avtal med Bostadsdelegationen.⁴⁷

Av de 36 kommundelegationskommunerna redovisar 29 kommuner kostnader för ökad personaltäthet trots att de i praktiken kan disponera pengarna fritt. Ökningen motsvarar totalt 273 heltidstjänster. Fem av dessa kommuner har dock inte haft kostnader för ökad personaltäthet som fullt ut motsvarar det statsbidraget de tilldelats. Sju av kommundelegationskommunerna redovisar sjunkande personaltäthet motsvarande totalt 42 heltidstjänster.

Tabell 2 *Personalförstärkningar per 100 elever, för kommuner under avtal med Kommundelegationen*

	Antal kommuner	Antal heltidstjänster till följd av förändrad personaltäthet*	Kostnad för ökad personaltäthet (miljoner kr)
Kommundelegationskommuner som redovisar ökad personaltäthet	29	273	93,2
Kommundelegationskommuner som redovisar minskad personaltäthet	7	42	-14,5
Totalt antal Kommundelegationskommuner	36	231	78,7

*Antalet heltidstjänster skattas utifrån en riksgenomsnittskostnad per heltidstjänst i riket samtliga verksamhetsformer.

Tabell 3 visar att närmare elva miljoner kronor av det statsbidrag som tilldelats kommundelegationskommunerna inte har utnyttjats för att öka personaltätheten.

Tabell 3 *Ej utnyttjat statsbidrag i kommuner med avtal med Kommundelegationen*

Kommun	Ej utnyttjat statsbidrag (miljoner kr)
Krokom	-1,9
Olofström	-1,6
Surahammar	-1,3
Borgholm	-1,2
Hofors	-1,1
Ragunda	-0,7
Ljusnarsberg	-0,6
Nordmaling	-0,6
Mellerud	-0,6
Jokkmokk	-0,5
Karlsborg	-0,3
Kristinehamn	-0,2

⁴⁷ 18 kommuner som beviljats undantag genom avtal med Kommundelegationen ingår även i Bostadsdelegationen.

Summa	-10,6
-------	-------

Kommuner med avtal med Bostadsdelegationen har i likhet med kommunedelegationskommunerna undantag från kravet om ökad personaltäthet. Bostadsdelegationskommunerna skiljer sig från kommunedelegationskommunerna, då deras undantag beviljades retroaktivt.⁴⁸ Vi kan således anta att bostadsdelegationskommunerna fördelade statsbidraget i tron att de inte var undantagna kravet om ökad personaltäthet. Tabell 4 visar att samtliga 20 kommuner, med avtal med Bostadsdelegationen, har redovisat kostnader för ökad personaltäthet, vilket är ett bättre resultat än kommunedelegationskommunerna uppvisar. Möjligen kan det retroaktiva undantaget bidra till att dessa kommuner lyckats förhållandevis väl med att öka personaltätheten.

Tabell 4 *Personalförstärkningar per 100 elever, för kommuner med avtal med Bostadsdelegationen, som ej har avtal med Kommundelegationen*

	Antal kommuner	Antal heltidstjänster till följd av förändrad personaltäthet*	Kostnad för ökad personaltäthet (miljoner kr)
Bostadsdelegationskommuner som redovisar ökad personaltäthet	20	198	67,7
Bostadsdelegationskommuner som redovisar minskad personaltäthet	0	0	0
Totalt antal Bostadsdelegationskommuner	20	198	67,7

*Antalet heltidstjänster skattas utifrån en riksgenomsnittskostnad per heltidstjänst i riket samtliga verksamhetsformer.

Tabell 4 visar att två av de 20 kommunerna inte har haft kostnader för ökad personaltäthet som fullt ut motsvarar det statsbidrag de tilldelats. Totalt har en halv miljon kronor av det statsbidrag som tilldelats bostadsdelegationskommunerna inte utnyttjats för att öka personaltätheten.

Tabell 4 *Ej utnyttjat statsbidrag i kommuner under avtal med Bostadsdelegationen*

Kommun	Ej utnyttjat statsbidrag (miljoner kr)
Lysekil	-0,4
Filipstad	-0,1
Summa	-0,5

Personalkategorier

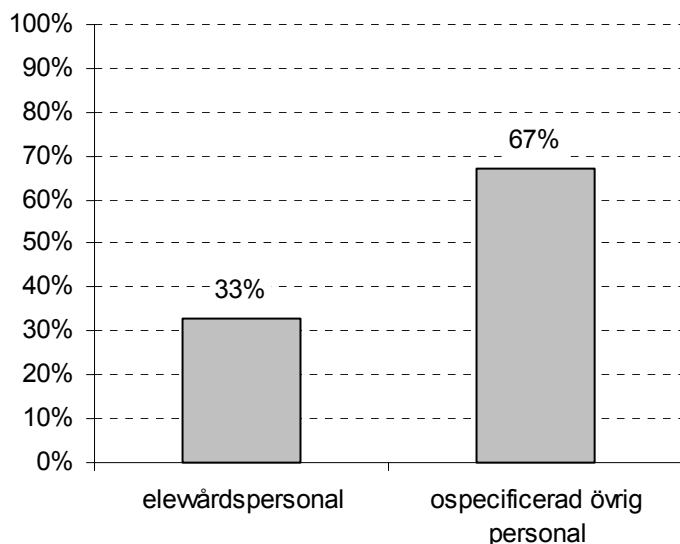
Uppgifterna som kommunerna rapporterar in till Skolverket i samband med den årliga redovisningen av åtgärder som vidtagits med stöd av

⁴⁸ Undantaget fastställdes retroaktivt i och med Förordning 2002:767.

statsbidraget, inkluderar inte någon precisering av personalkategorier annat än uppdelning av pedagogisk och övrig personal. Således kan vi inte ge någon exakt beskrivning över vilka personalkategorier som varit föremål för kommunernas satsningar.

I samband med kommunernas årliga ansökningar av statsbidraget sammanställer Skolverket statistik över de personalrekryteringar som kommunerna beräknar att statsbidraget kommer att finansiera uppdelat på pedagogisk personal, elevvårdspersonal och övrig personal. Kommunernas ansökningar, för bidragsåret 2001/2002, visar att personalförstärkningarna till 74 procent planerades att bestå av pedagogisk personal. Pedagogisk personal utgörs främst av lärare, men innefattar även annan personal, såsom förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger och skolledare med undervisningstid. Uppföljningen av det första bidragsåret visar att kommunerna har rekryterat pedagogisk personal till 68 procent. Kommunerna har alltså inte fullt ut rekryterat pedagogisk personal i den omfattning som företogs i ansökningarna för bidragsåret 2001/2002. Differensen mellan kommunernas föresatser och det faktiska utfallet är dock tämligen marginell.

Resterande personalkategorier, här efter benämnd övrig personal, innefattar bland annat elevassistenter, vaktmästare etcetera, men även elevvårdspersonal, såsom kuratorer, skolsköterskor och psykologer med mera. Kommunernas ansökningar visar att rekryteringen av övrig personal, till en tredjedel planerades att bestå av elevvårdspersonal.



Figur 3 Personalförstärkningar övrig personal enligt kommunernas ansökningar

Bidragets stimulans- och bieffekter

Faktorer som kan påverka statsbidragets stimulanseffekt

I det här avsnittet analyseras några faktorerens betydelse för en kommuns intresse och möjlighet att genomföra personalförstärkningar och att ta del av det särskilda statsbidraget.

Kommunens beslutssituation

Vi antar att en tänkt kommun står i valet mellan att söka eller att inte söka statsbidraget. Vid oförändrad skattesats och oförändrade avgiftsnivåer, kan det kommunala balanskravet antas sätta en övre gräns för kommunens kostnader under ett givet år. Kommunens beslutssituation är härigenom bunden av kravet på att de totala kommunala kostnaderna måste balanseras av motsvarande kommunala intäkter.⁴⁹ Under kravet om kommunal budgetbalans, ger statsbidragets regelverk, upphov till ett antal faktorer, som kan påverka kommunens möjlighet att ta del av statsbidraget. Vi kommer inom ramen för denna undersökning att analysera:

- Utvecklingen av elevtal i kommunen.
- Kommunens möjlighet att kunna förutse elevutvecklingen och förmåga att kunna anpassa personalstyrkan därefter.
- Kommunens nivå på personaltätheten vid basåret 2000/2001.
- Utrymmet i den kommunala ekonomin.

Utvecklingen av antalet elever är nära kopplad till en kommuns möjlighet att öka personaltätheten. I en kommun där antalet elever ökar från ett år till ett annat, måste elevökningen uppvägas med motsvarande procentuella personalökning för att personaltätheten skall bibehållas. Om den procentuella personalökningen är lägre än den procentuella elevökningen, faller per definition personaltätheten.

$$\frac{\text{Personalförändring} \uparrow}{\text{Elevförändring} \uparrow} = \text{Konstant personaltäthet}$$

Regelverket som omger statsbidraget är utformat så att all ökning av personaltätheten över nivån för basåret 2000/2001 är bidragsgrundande. Detta innebär att en kommun måste finansiera personaltätheten upp till basårets nivå med egna medel. Kommuner med ökande elevantal måste således först öka personalstyrkan med egna medel upp till basårets nivå för att kunna ta del av statsbidraget. Vi antar en tänkt kommun med 1000 elever och 100 heltidstjänster personal med en årlig kostnad på 35 miljoner kronor. Om elevtalen ökar med exempelvis fem procent måste kommunen skjuta till närmare två miljoner kronor av egna medel för att upp-

⁴⁹ I bakgrunden beskrivs balanskravets innebörd. Här ges även en bild av kommunernas viktigaste intäkter.

rätthålla basårets personaltäthet. Först därefter kan kommunen ta del av statsbidraget.

Kommuner med vikande elevantal behöver inte finansiera personal med egna medel för att bibehålla basårets personaltäthet. Istället kan kommunerna låta statsbidraget finansiera personal som på grund av det vikande elevantalet skulle ha betraktats som övertalig. För kommuner med vikande elevantal, kan intäkten som genereras ifrån det reducerade elevantalet i praktiken betraktas som ett allmänt finansiellt tillskott, (under förutsättning att kommunen i vilket fall som helst tänkt behålla all personal).

För att öka personaltätheten måste en kommun även kunna förutse förändringar i elevantalen och lyckas väl med att anpassa personalstyrkan därefter. Vi antar en tänkt kommun vars elevantal ökar oförutsett. Om kommunen inte tagit elevökningen i beaktande vid budgeteringen och därigenom saknar beredskap att möta det ökande elevantalet med mer personal kommer, allt annat lika, personaltätheten per definition att falla.

Personaltäthetsnivån vid systemets basår kan påverka en kommuns möjlighet att öka personaltätheten. Regelverket är konstruerat så att inget statsbidrag utgår till en kommun där personaltätheten faller under basårets nivå. Denna nivå måste kommunen alltså upprätthålla med egna medel. Ett högt utgångsläge innebär således att kommunen måste genomföra framtida personalförstärkningar utifrån en kostnadsmässigt hög nivå.

En kommuns möjlighet att ta del av statsbidraget beror även på dess finansiella situation. Kommuner med problem att nå balans mellan kostnader och intäkter enligt balanskravet strängaste tolkning, kan ställas inför stora svårigheter att genomföra personalförstärkningar utan att försaka balanskravet. Vi antar en tänkt kommun, med svag ekonomi och en elevutveckling och en personaltäthet vid basåret, som innebär att kommunen måste satsa väsentliga egna resurser för att få till stånd en personaltäthetsökning. Om kommunen, under dessa förutsättningar, väljer att genomföra personalförstärkningar, kan detta beslut tänkas ge effekter på andra delar av kommunens verksamhet. Skattehöjningar, underskott i verksamheten, eller besparingar i andra kommunala sektorer kan bli nödvändiga för att upprätthålla balansen mellan intäkter och kostnader. I den tänkta beslutssituationen kan utfallet även bli att kommunen väljer att inte söka statsbidraget på grund av att de negativa effekterna bedöms överstiga de positiva. Detta val innebär att statens intension med statsbidraget går förlorad. De extra pengarna når inte skolan och fritidshemmet. I stället återgår pengarna till statskassan.

Utvecklingen av elevantal

Genom det regelverk som omger statsbidraget kan vi anta att kommuner med vikande elevantal till viss del gynnas relativt kommuner med ökande elevantal. Detta på grund av att kommuner med ökande elevantal måste finansiera personaltätheten upp till basårets nivå med egna medel för att

kunna ta del av statsbidraget. I tabell 5 sorteras kommungrupperna efter utvecklingen av elevantal. Högst upp i tabellen visas den kommungrupp som har den största genomsnittliga elevminskningen. Längst ner i tabellen visas den kommungrupp som uppvisar den största genomsnittliga ökningen av elevantalet. Sett till kommungruppsnivå, tyder resultaten på ett negativt samband mellan kommunernas kostnader för ökad personaltäthet och elevutvecklingen. Glesbygdskommuner har genomfört störst satsningar för att öka personaltätheten. Denna kommungrupp uppvisar även störst negativ elevutveckling och innehåller en relativt låg andel kommuner med ökande elevantal. Stora städer och mindre övriga kommuner har positiv elevutveckling. Dessa kommungrupper har relativt sett satsat mindre resurser för att öka personaltätheten. Andelen kommuner inom respektive kommungrupp som, genom ökande elevantal, kan antas missgynnas av systemet varierar mellan 33 och 43 procent. Den kommungrupp som inkluderar högst andel kommuner med ökande elevantal är mindre övriga kommuner.

Tabell 5 Kostnad för ökad personaltäthet jämfört med utvecklingen av elevantal uppdelat på kommungrupper

Kommungrupper	Kommunens kostnader för ökad personaltäthet (%) ⁵⁰	Elevförändring (%)	Andel kommuner med ökande elevantal (%)
Glesbygdskommuner	1,76	-2,0	34,5
Industrikommuner	1,18	-0,8	35,8
Landsbygdskommuner	0,82	-0,6	43,3
Större övriga kommuner	0,98	-0,4	43,3
Medelstora städer	1,19	-0,3	35,0
Förortskommuner	1,06	-0,1	40,0
Större städer	1,18	0,0	36,0
Stora städer	0,70	0,4	33,3
Mindre övriga kommuner	0,67	0,4	43,9

För att analysera utvecklingen på kommunnivå utgår vi från en regressionsmodell, där en kommuns egna kostnader för ökad personaltäthet som andel av dess bidragsram, används för att skatta kommunens satsning på ökad personaltäthet. Måttet relaterar kommunens kostnad för ökad personaltäthet till kommunens fördelningsnyckel i statsbidrags-sammanhanget, (bidragsramen). Detta gör att måttet blir jämförbart mellan olika kommuner. Vidare är måttet korrigerat för kommunala variatio-

⁵⁰ Uppgiften visar kommunens egna kostnader för ökad personaltäthet som andel av dess bidragsram. Ju högre kostnader för ökad personaltäthet som kommungruppen i genomsnitt uppvisar, desto högre värde antar uppgiften. Värden större än 0, innebär att kommunen delvis finansierar personalförstärkningar med egna medel. Värden större än 1, innebär att kommunernas egenfinansierade personalförstärkning, överstiger det tilldelade statsbidraget.

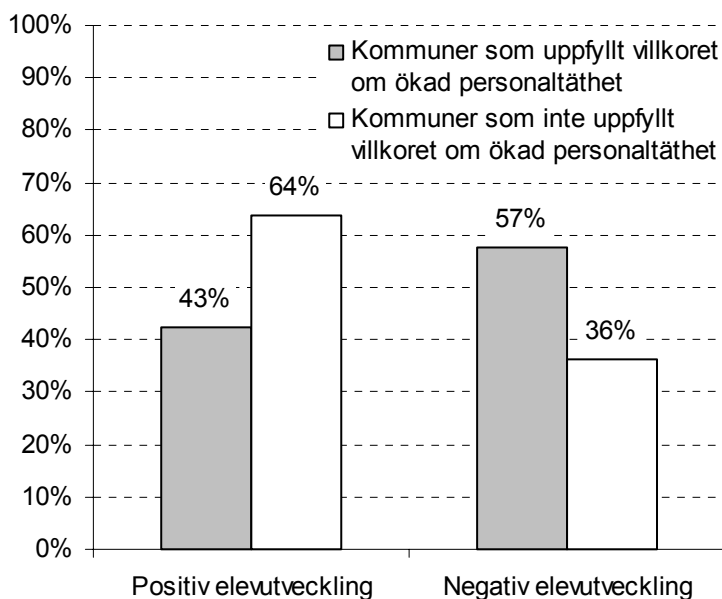
ner i löneläge och för att de personalkategorier som statsbidraget finansierar skiljer lönemässigt. Korrigeringen innebär att måttet tar hänsyn till att en lika stor ökning av personaltätheten, kan ta olika mycket resurser i anspråk i olika kommuner. För att analysera effekten av elevutvecklingen på en kommuns möjlighet att öka personaltätheten, låter vi en kommuns bidragsram som andel av dess kostnad för ökad personaltäthet, förklaras av den procentuella elevutvecklingen i kommunen. Vi kontrollerar även modellen för effekten av kommuner som undantas kravet om att öka personaltätheten.

Vi finner ett negativt samband mellan elevantalsutvecklingen och kommunernas kostnader för ökad personaltäthet. Ju mer elevantalen faller, desto större satsningar på ökad personaltäthet tycks ske i kommunerna. Modellen förklarar 13 procent av den totala variationen av kommunernas kostnader för ökad personaltäthet under det första bidragsåret.⁵¹ Detta kan innebära att kommuner med stigande elevunderlag, i högre grad, kan tänkas avstå från att söka statsbidraget, jämfört med kommuner med vikande elevunderlag. Vid analys inom respektive kommungrupp, kan konstateras att det negativa sambandet är robust för förortskommuner och industrikommuner.⁵² I övriga kommungrupper går det inte att dra några slutsatser utifrån materialet.

I figur 4 isoleras de kommuner som inte har undantag från kravet om ökad personaltäthet och som inte heller har redovisat kostnader för ökad personaltäthet motsvarande det statsbidrag de tilldelats. Figuren visar att 64 procent av de kommuner som inte lyckats öka personaltätheten i den omfattning som regelverket kräver har ökande elevantal. I resterande kommuner är motsvarande uppgift endast 43 procent. Detta indikerar kommuner med ökande elevantal är överrepresenterade i den grupp av kommuner som inte fullt ut lyckats öka personaltätheten.

⁵¹ se Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget*, modell 1.1

⁵² se Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget*, modell 1.2 och 1.3

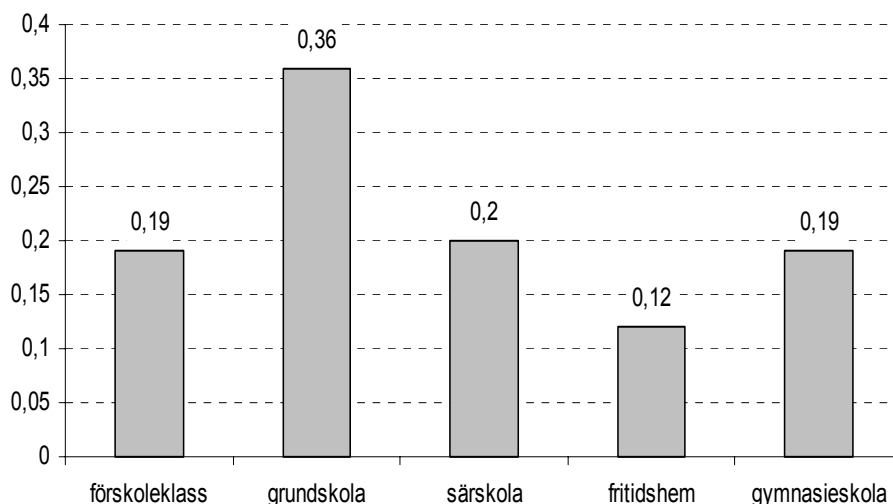


Figur 4 *Andel kommuner med positiv respektive negativ elevutveckling fördelade på kommuner som uppfyllt respektive inte uppfyllt villkoret om ökad personaltäthet*

Elevutvecklingen tycks alltså vara en faktor som påverkar bidragets stimulanseffekt i kommunerna. I synnerhet gäller detta de kommuner som är inte har redovisat kostnader för ökad personaltäthet som fullt ut motsvarar det statsbidrag de tilldelats.

Trögheter i organisationsanpassningen

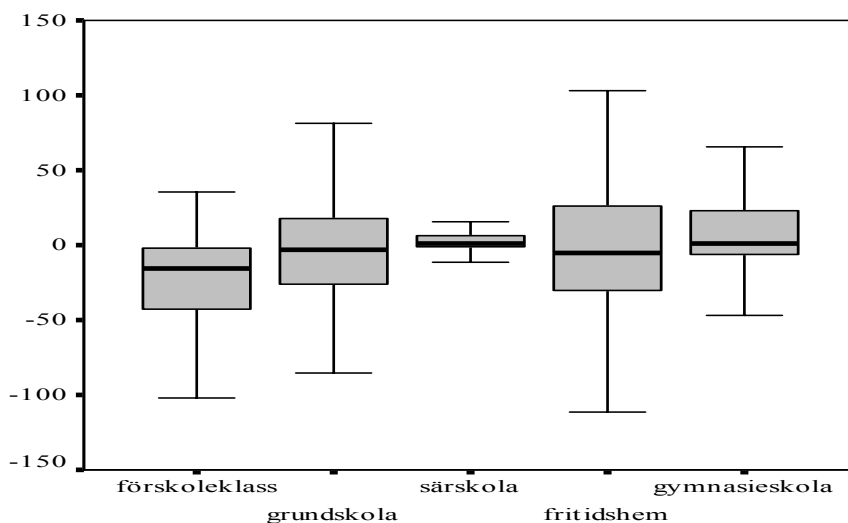
Elevantalsutvecklingens inverkan på kommunernas förutsättningar att öka personaltätheten ställer krav på kommunerna att kunna förutse fluktuationer i elevantalen och att anpassa personalstyrkan därefter. Bristande information om elever och personal kan orsaka trögheter i skolans och fritidshemmets organisationer och därigenom verka dämpande på förutsättningarna att öka personaltätheten. Ett mått på en kommuns förmåga att anpassa personalstyrkan efter elevutvecklingen, ges av samvariationen mellan procentuella elev- och personalförändringar. Ju högre samvariationen är desto större kan följsamheten mellan elev- och personalförändringar antas vara. Figur 5 visar att fritidshemmet har lägst samvariation mellan elev- och personalförändringar. Högst samvariation återfinns i grundskolan. Samvariationen tycks vara lika hög i förskoleklassen, sarskolan och gymnasieskolan.



Figur 5 Samvariation (korrelation) mellan procentuella förändringar i relevanta och procentuella förändringar i pedagogisk personal uppdelat på verksamhetsformer

En orsak till de påvisade skillnaderna i samvariation mellan verksamhetsformerna kan vara att obligatoriska verksamhetsformer, såsom grundskolan, är relativt lättare att planera för än frivilliga verksamheter, såsom fritidshemmet. Detta på grund av att relevanta i grundskolan, till skillnad från i fritidshemmet, i stor utsträckning är förutbestämt av antalet barn i aktuell ålder.

En annan orsak till skillnaderna i samvariation kan vara olikheter i elevfluktuationer mellan verksamhetsformerna. I figur 6 visas elevfluktuationer uppdelat på verksamhetsformer. Ju större *boxen*, och ju längre *svansarna* är i figuren desto mer fluktuerar relevanta i verksamhetsformen. Figuren indikerar att relevanta fluktuerar mest i fritidshemmen.



Figur 6 *Spridningsmått för förändringar i elevantal fördelat på verksamhetsformer*

Fritidshemmet uppvisar alltså låg samvariation mellan elev- och personalförändringar i kombination med stora elevfluktuationer. Kommunerna tycks alltså ha svårast att anpassa personalstyrkan till elevförändringar i fritidshemmet. Den svaga följsamheten tycks sammanfalla med att kommunernas kostnadsandel för personalförstärkning i fritidshemmet inte svarar mot elevandelen i verksamhetsformen, se figur 2.

Vi kan konstatera att de olika verksamhetsformerna uppvisar varierande grad av trögheter, som kan antas ha inverkan på kommunernas förutsättningar att höja personaltätheten. Om en tänkt kommun med kraftigt ökande elevtal i fritidshemmen skall kunna ta del av statbidraget, måste kommunen lyckas väl med att anpassa personalstyrkan till elevökningen, trots att elevströmmarna kan vara svåra att prognostisera. Om kommunen vid planeringen underskattar elevökningen kan detta leda till att personaltätheten sjunker totalt sett i kommunen. En kommuns möjlighet och intresse att ta del av statbidraget kan således bero på hur väl den kan förutse och anpassa personalstyrkan till eventuella elevförändringar.

Basårets betydelse

En hög personaltäthet vid basåret orsakar en hög kostnadsnivå som kommunen måste upprätthålla med egna medel för att kunna ta del av statsbidraget. En kommuns personaltäthetsnivå vid basåret kan således inverka på dess möjlighet att öka personaltätheten.

En kommuns personaltäthet i utgångsläget kan delvis vara beroende av dess geografiska förhållande. Personaltätheten kan generellt antas vara högre i glesbefolkade kommuner.⁵³ Vi förväntar oss alltså att kommunens tätortsgrad inverkar på personaltäthetsnivån. I tabell 6 sorteras kommungrupperna efter personaltäthetsnivå vid basåret. Högst upp i tabellen visas den kommungrupp som har den högsta genomsnittliga personaltäthetsnivån vid basåret. Längst ner i tabellen visas den kommungrupp som uppvisar den lägsta genomsnittliga personaltäthetsnivån. Tabell 6 indikerar att glesbygdskommuner i genomsnitt har en högre personaltäthetsnivå vid basåret än övriga kommungrupper. Glesbygdskommunerna uppvisar även högst kostnader för ökad personaltäthet. Möjligen beror detta på fallande elevtal i kommungruppen, se tabell 5. Mellan övriga kommungrupper framstår dock inget tydligt mönster mellan kommungrupperna gällande personaltäthetsnivå vid basåret.

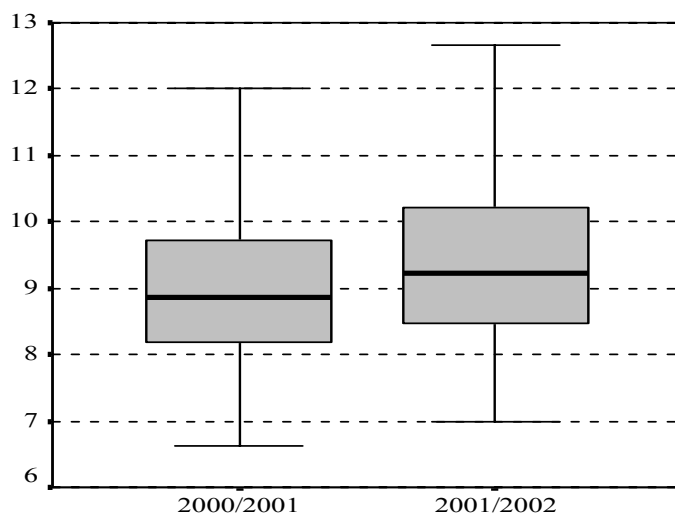
Tabell 6 *Kostnad för ökad personaltäthet jämfört med personaltäthet vid basåret uppdelat på kommungrupper*

Kommungrupper	Kommunens kostnader för	Personaltäthet, basåret	Genomsnittlig ökning av personaltätheten
---------------	-------------------------	-------------------------	--

⁵³ Varför kostar elever olika? En analys av skillnader i kommunernas kostnader för grundskolan, Skolverket Dnr 94:2147, 1996, s. 16f

	ökad personal- täthet ⁵⁴	2000/2001	2001/2002 (procenten- het)
Glesbygdskommuner	1,76	8,34	0,28
Mindre övriga kommuner	0,67	7,95	0,24
Industrikommuner	1,18	7,93	0,24
Medelstora städer	1,19	7,91	0,33
Större övriga kommuner	0,98	7,88	0,25
Stora städer	0,70	7,78	0,13
Större städer	1,18	7,73	0,25
Landsbygdskommuner	0,82	7,66	0,21
Förortskommuner	1,06	7,57	0,25

Figur 7 visar spridningen i personaltäthetsnivå, mellan de olika kommunerna, över de två aktuella åren. Ju större *boxen*, och ju längre *svansarna* är i figuren, desto större är spridningen i personaltäthet. Figuren indikerar dels att statsbidraget har lett till att personaltäthetsnivån har ökat mellan åren, samtidigt som skillnaden mellan kommunerna också har ökat. Graden av likvärdig service mellan kommungrupperna tycks således sjunka mellan åren.



Figur 7 Spridningsmått för utvecklingen av personaltätheten mellan kommunerna

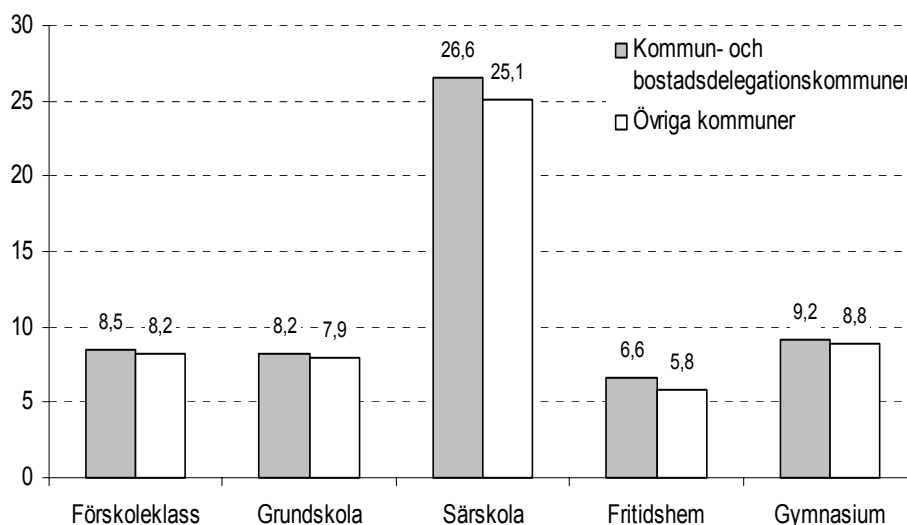
⁵⁴ Uppgiften visar kommunens egna kostnader för ökad personaltäthet som andel av dess bidragsram. Ju högre kostnader för ökad personaltäthet som kommungruppen i genomsnitt uppvisar, desto högre värde antar uppgiften. Värden större än 0, innebär att kommunen delvis finansierar personalförstärkningar med egna medel. Värden större än 1, innebär att kommunernas egenfinansierade personalförstärkning, överstiger det tilldelade statsbidraget.

Vi utvecklar vår regressionsmodell, för analys av utvecklingen på kommunnivå, till att inkludera effekten av personaltätheten vid basåret på kommunernas kostnader för ökad personaltäthet. Vi kontrollerar samtidigt modellen för glesbygds kommunernas relativt höga kostnader för ökad personaltäthet. Vi finner stöd för hypotesen att kommunernas personaltäthet vid utgångsläget har en negativ inverkan på kommunernas förutsättningar att öka personaltätheten. Modellen förklarar 16 procent av den totala variationen i kommunernas kostnader för ökad personaltäthet för det första bidragsåret.⁵⁵ Personaltätheten vid systemets basår tycks således inverka på kommunernas förutsättningar att öka personaltätheten.

Kommungrupperna kan antas vara mer homogena än riket i sin helhet. För att öka precisionen skattas även modellen inom respektive kommungrupp. Vi finner dock inget samband mellan kommunernas satsningar på ökad personaltäthet och personaltäthetsnivån vid basåret, i någon kommungrupp. Vi sluter oss således till att sambandet mellan initial personaltäthet och kommunernas kostnader för ökad personaltäthet inte är robust över de olika kommungrupperna. Härav bör slutsatserna tolkas med viss försiktighet.

Kommuner med avtal med Kommun- och Bostadsdelegationen har undantag från kravet om ökad personaltäthet enligt förordning om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem, 2001:36. Från och med bidragsåret 2004/2005 upphör kommundelegationskommunernas undantag. Detta innebär att de i likhet med övriga kommuner ställs under kravet om ökad personaltäthet. Figur 8 visar att delegationskommunerna har en högre personaltäthetsnivå än övriga kommuner inom samtliga verksamhetsformer. Mot bakgrund av att vi tidigare har visat att personaltätheten vid utgångsläget kan inverka på en kommuns förutsättning att ta del av statsbidraget, kan systemet med ett basår orsaka svårigheter för dessa kommuner att öka personaltätheten utifrån den relativt höga nivån.

⁵⁵ Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget* modell 2

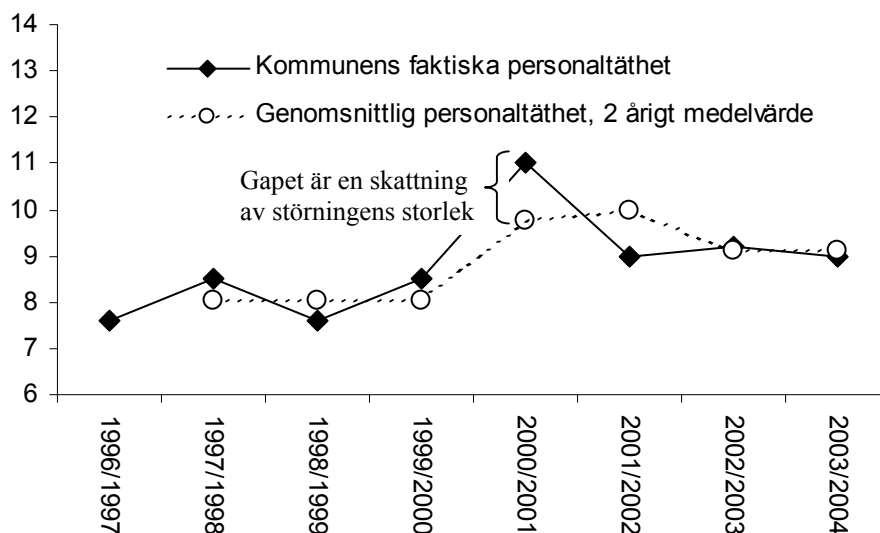


Figur 8 *Personaltäthet pedagogisk personal 2000/2001 för kommuner under avtal med Kommun- och Bostadsdelegationen samt övriga kommuner fördelat på verksamhetsformer.*

Det kan finnas en risk att olika former av tillfälliga störningar i en kommuns personaltäthetsnivå under basåret, kan inverka på möjligheten och intresset att ta del av statsbidraget. Eftersom en kommun måste upprätthålla basårets personaltäthetsnivå med egna medel kan sådana störningar ge upphov till att kommunen måste upprätthålla en långsiktigt ohållbar personaltäthetsnivå, som den under normala omständigheter inte har kostnadstäckning för. Tillfälliga störningar kan exempelvis utgöras av personalrekryteringar utöver budget, eller tillfällig ökning av antalet elever i en personaltät verksamhetsform.

I syfte att skatta effekten av tillfälliga störningar på kommunernas möjligheter att öka personaltätheten konstrueras, för varje enskild kommun, en genomsnittlig personaltäthetsnivå mellan 1999/2000 och 2000/2001. Härigenom dämpas inverkan av eventuella störningar.⁵⁶ I figur 9 visas hypotetiskt hur en störning, som driver upp personaltätheten vid 2000/2001, genom den konstruerade personaltätheten, kan utjämnas till en nivå som ligger närmare kommunens ursprungliga personaltäthet.

⁵⁶ För att rensa för effekten av tillfälliga störningar vore det önskvärt att utgå ifrån ett glidande medelvärde över en längre tidsperiod. Begränsningar i datamaterialet omöjliggör dock mätpunkter tidigare än 1999/2000. Då statsbidraget, allt annat lika, ökar personaltäthetsnivån, relateras inte den konstruerade, genomsnittliga nivån till längre fram i tiden än basåret 2000/2001.



Figur 9 Hypotetisk jämförelse mellan genomsnittlig och faktisk personaltäthet i en tänkt kommun

Ungefär två tredjedelar av kommunerna uppvisar en faktisk personaltäthet vid basåret som är högre än den konstruerade, genomsnittliga nivån. En kommuns förutsättningar att öka personaltätheten kan antas minska ju mer den faktiska personaltätheten vid basåret överstiger den genomsnittliga personaltäthetsnivån, det vill säga desto större gapet mellan punkterna vid 2000/2001 i figur 9.

Åtta kommuner uppvisar en faktisk personaltäthet som överstiger den genomsnittliga med över fem procentenheter. Vi kan anta att den kraftigt höjda personaltäthetsnivån vid basåret, i dessa åtta kommuner, tenderar att inverka dämpande på möjligheterna att ytterligare öka personaltätheten. Vi utvecklar vår regressionsmodell till att inkludera effekten av den kraftigt höjda personaltäthetsnivån i de åtta kommunerna. Resultatet av analysen ger inte stöd för hypotesen att tillfälliga störningar påverkar kommunernas kostnader för ökad personaltäthet under bidragsåret 2001/2002.⁵⁷ Vi kan dock konstatera att en tredjedel av de kommuner som inte har haft kostnader för ökad personaltäthet motsvarande tilldelat statsbidrag hänvisar till olika typer av tillfälliga ökningar i personaltäthetsnivån vid basåret. Dessa ökningar pekats av berörda kommuner ut som direkt bidragande orsaker till svårigheten att beständigt öka personaltätheten utifrån basårsnivån.⁵⁸

Utrymmet i den kommunala ekonomin

De finansiella förutsättningarna att öka personaltätheten bestäms, vid oförändrad skattesats och bidragsinkomster, av graden av budgetbalansproblem. Kravet på balans i den kommunala ekonomin kan således på-

⁵⁷ Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget* modell 2

⁵⁸ Uppföljning av statsbidraget till personalförstärkning i skola och fritidshem bidragsåret 2001/2002, Lilla edets kommun, Gagnef kommun och Vetlanda kommun

verka en kommuns möjligheter och intresse att ta del av statsbidraget. Om en kommun riskerar att underbalansera budget kan vi anta att kostnaden för basårets personaltätetsnivå kan vara svår att upprätthålla. Under 2001 uppvisade ungefär 30 procent av kommunerna underskott i den kommunala ekonomin före extraordinära poster. Enligt kommunförbundets prognoser beräknas kommunernas resultat försämrats fram till 2006.⁵⁹ I tabell 7 sorteras kommungrupperna efter tillståndet i de offentliga finanserna. Högst upp i tabellen visas den kommungrupp som innehåller minst andel kommuner med underskott i budget. Stora städer och industrikommuner uppvisar ett relativt bättre resultat än större övriga kommuner, glesbygdskommuner och mindre övriga kommuner. Kommungruppernas förutsättningar att öka personaltäteten under kravet om kommunal budgetbalans tycks således variera.

Tabell 7 Resultat före extraordinära poster uppdelat på kommungrupper

Kommungrupper	Andel kommuner som uppvisar negativt resultat före extraordinära poster 2001 (%)
Större städer	24
Industrikommuner	25
Landsbygdskommuner	30
Medelstora städer	30
Förortskommuner	31
Stora städer	33
Större övriga kommuner	37
Glesbygdskommuner	38
Mindre övriga kommuner	39

För att skatta effekten av en kommuns finansiella förutsättningar att öka personaltäteten utvecklar vi vår regressionsmodell, för analys av utvecklingen på kommunnivå, till att inkludera kommunernas resultat före extraordinära poster per invånare.

Vi finner i detta skede inte stöd för hypotesen att graden av budgetbalansproblem inverkar på kommunernas förutsättningar att öka personaltäteten.⁶⁰ En möjlig förklaring till att något samband inte kan påvisas är att statsbidraget, för bidragsåret 2001/2002, utgjorde en förhållandevis liten post i den kommunala ekonomin, samtidigt som tillståndet i den kommunala ekonomin generellt har gett goda marginaler för ökning av personaltäteten. (Kommunerna har i stor utsträckning ökat personaltäteten med egna medel). I takt med att statsbidragsnivån ökar, samtidigt som marginalerna i den kommunala ekonomin förväntas minska, kan kommunal-ekonomiska variabler komma att inverka på kommunernas möjlighet och intresse att i framtiden ta del av statsbidraget.

⁵⁹ Kommunernas ekonomiska läge, April 2003. s 31f.

⁶⁰ Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget* modell 3

Trots att resultatet av analysen inte påvisar ett samband mellan en kommuns kostnader för ökad personaltäthet under bidragsåret 2001/2002 och dess finansiella förutsättningar, har tidigare studier visat att kommunalekonomiska faktorer kan förklara nivåskillnader mellan kommunernas personaltäthet i inom olika verksamhetsformer.⁶¹ För att undersöka om det föreligger ett samband mellan kommunalekonomiska variabler och kommunernas totala personaltäthetsnivå, modelleras data i en panelmodell 1999/2000 till 2001/2002, som kontrolleras för tidseffekter. Resultatet av analysen tyder på att en kommunal ekonomi i god balans verkar dämpande på kommunernas personaltäthetsnivå över perioden.⁶² Vi har tidigare visat på basårets betydelse i meningen att en relativt hög personaltäthetsnivå vid basåret, kan inverka negativt på kommunernas förutsättningar att höja personaltätheten. I ett scenario där den kommunala ekonomin försvagas, ser vi härav en potentiell risk att kommuner med budgetbalansproblem, genom statsbidraget, kan tvingas att upprätthålla en långsiktigt ohållbar personaltäthetsnivå. Detta kan påverka dessa kommuners framtida möjligheter och intresse att ta del av statsbidraget. Andra tänkbara effekter för kommuner i denna situation är ökande budgetunderskott, skattehöjningar, eller nedskärningar inom kommunala serviceområden.

Vi förväntar oss att höga kommunala intäkter, i form av kommunalskatt och nettobidragsinkomster från utjämnningssystemet, kan ge en högre möjlig utgiftsnivå under en kommuns budgetrestriktion. Vi finner i linje med vår förväntan stöd för att den kommunala skattesatsen och nettobidragsinkomster, inverkar positivt på kommunernas personaltäthetsnivå perioden 1999 till och med 2001. Ju större de kommunala intäkterna från skatt och bidrag är, desto högre servicenivå kan en kommun upprätthålla. Vår panelmodell visar att den kommunala skattesatsen och nettobidragsinkomster, förklarar 26 procent av den totala variationen i personaltäthetsnivå 1999 till och med 2001.⁶³

⁶¹ Tredje avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet, Skolverket, Dnr 98:1789, 2001

⁶² Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget* modell 4

⁶³ Bilaga 1, tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget* modell 4

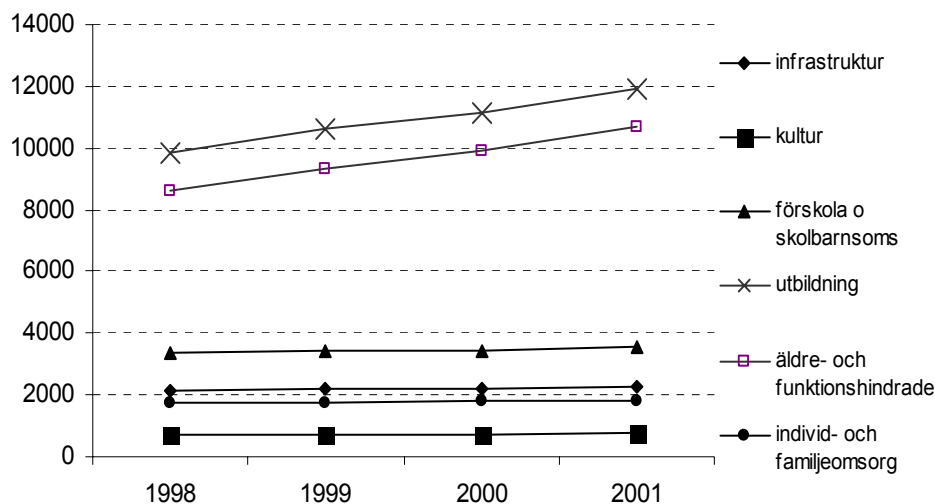
Bieffekter på grund av statsbidraget

Kravet om kommunal budgetbalans lägger en restriktion över kommunens efterfrågan av kommunal service. Kommunerna tilldelas statsbidraget under förutsättning att det används för att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Genom att statsbidraget genererar en prissänkning till noll kronor för personaltäthet över basårsnivån skapas starka incitament att ta del av statsbidraget. Detta kan innebära att statsbidraget stimulerar kommunerna till att substituera efterfrågan av övrig kommunal service mot ökad efterfrågan av personaltäthet i skola och fritidshem. Under kravet på kommunal budgetbalans kan detta innebära nedskärningar inom andra kommunala sektorer, såsom exempelvis äldreomsorg eller infrastruktur, eller nedskärningar inom verksamheter i utbildningssektorn, såsom kompetensutveckling av lärare, eller undervisningsmaterial. En annan tänkbar effekt är att den kommunala skattesatsen måste ökas för att kommunens totala kommunala service skall kunna upprätthållas. Om en kommun väljer att upprätthålla en kostnad för personaltätheten som den inte har kostnadstäckning för riskerar kommunens balanskrav att försäkas.

Effekter på andra kommunala sektorer

Inom ramen för denna undersökning analyseras statsbidragets eventuella bieffekter på kommunernas kostnader i andra kommunala sektorer. Eventuella bieffekter på resursförskjutning inom utbildningssektorn, kommunernas skattesats och budgetbalans kommer dock att analyseras närmare vid kommande avrapporteringstillfälle.

Figur 11 visar driftkostnaderna för olika kommunala sektorer. Kommunernas kostnader för utbildning och äldreomsorg har ökat stadigt över tid och utgör de två enskilt största driftkostnadsposterna. Kommunernas driftkostnader för individ- och familjeomsorg, kultur etc., har inte ökat i samma omfattning.



Figur 11 Driftkostnader fördelat på kommunala verksamheter kr/inv.

För att skatta eventuella negativa externa effekter av statsbidraget bildar vi en regressionsmodell där kommunernas driftskostnadsandel för kommunala sektorer exklusive utbildning, förklaras av kommunernas kostnader för ökad personaltäthet. I kommuner med ökande elevantal kan vi anta att utbildningssektorns kostnader ökar gentemot övriga sektorer. Detsamma kan antas för kommuner med hög personaltäthet i utgångsläget, då dessa kommuner upprätthåller en relativt hög kostnadsnivå för personaltäthet. Således kontrolleras modellen även för kommunernas elevutveckling och personaltäthet vid basåret.

Vi finner i detta skede inget stöd för att kommunernas kostnader för ökad personaltäthet inverkar negativt på kommunens driftskostnadsandel för kommunala sektorer exklusive utbildningssektorn. Således finner vi inte stöd för att statsbidraget ger upphov till negativa externa effekter i kommunerna.⁶⁴ Driftskostnadsandelen för olika kommunala sektorer bestäms dock även av hur antalet brukare utvecklas. Exempelvis kan driftskostnadsandelen för äldreomsorg minska på grund av att antalet brukare sjunker, snarare än att kostnaden per brukare minskar. Härav utgör driftskostnadsandelarna för kommunala sektorer ett grovt mått, vilket medför att slutsatser skall dras med stor försiktighet. Vidare utgjorde statsbidraget, under bidragsåret 2001/2002, ett begränsat finansiellt tillskott till den kommunala ekonomin. I takt med att statsbidragsnivån höjs samtidigt som kommunernas ekonomi eventuellt försämras, kan styrningseffekter av ovan nämnda slag riskera att uppstå under kommande bidragsår.

⁶⁴ Bilaga 1, tabell 2 Statsbidragets effekt på kommunala sektorer, modell 6

Studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av statsbidraget till personalförstärkning –

I detta kapitel redovisas huvudresultaten av en särskild studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Studien bygger på information från ansökningar, uppföljningar och intervjuer med företrädare för de aktuella kommunerna. Ola Eriksson och Per Brodin (Örebro Universitet) har under våren 2003 genomfört studien på Skolverkets uppdrag. Studien ”Vart tar pengarna vägen?” finns i sin helhet som bilaga till denna delrapport.

Bakgrund, syfte och urval

Personalförstärkningspengarna ska enligt förordningen⁶⁵ användas för att öka lärartätheten vid skolor och fritidshem. Det är dock inte reglerat vilken sorts personal som ska anställas och på vilket sätt detta ska gå till. Enligt Skolverkets föreskrifter:

*”Statsbidraget skall användas för personalförstärkningar som är strategiska för att nå en ökad måluppfyllelse. Kommunen väljer själv till vilka personalkategorier statsbidraget ska användas”.*⁶⁶

Syftet med denna studie är att öka vår förståelse kring kommunernas motiv samt strategier angående personalförstärkningspengarna. Vi vill även skapa en överblick av ansöknings- och uppföljningsmaterialet och identifiera övergripande tendenser, samband och intressanta frågeställningar att gå vidare med i det fortsatta arbetet med att följa upp bidragets effekter.

I urvalet ingår 20 kommuner som representerar alla nio kommungrupper samt de s.k. delegationskommunerna. Urvalet har gjorts för att få en bred täckning över landets kommuner. Inom kommungrupperna har urvalet inriktats på de kommuner som skrivit mest omfattande uppföljningar för att kunna dra ut så mycket data samt identifiera så många frågeställningar som möjligt. Urvalet är därmed inte slumpmässigt och alltför litet för att kunna dra säkerställda slutsatser. Studien syftar istället, som ovan nämnts, mer till att påvisa övergripande tendenser och frågeställningar.

Som stöd för analysen av uppföljningarna har vi använt det frågeunderlag som Skolverket skickat till kommunerna som hjälp för deras uppföljningar. Utgångspunkten har varit respektive fråga vilken sedan analyserats med hjälp av samtliga kommuners svar. Detta medför att resultatet till del styrts av frågemallen, men eftersom frågorna till sin karaktär är så pass öppna bör detta inte vara något problem.

⁶⁵ SFS 2001:36, Förordning om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

⁶⁶ SKOLFS 2002:14, Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsåren 2001/2002-2002/2003

Tabell: Urvalskommuner

Kommungrupp	Kommuner	Folkmängd 2002-12-31⁶⁷
Storstad (1)	Göteborg	474 921
Förortskommuner (3)	Nacka	76 624
	Botkyrka	75 216
	Skurup	13 949
Större städer (2)	Jönköping	118 581
	Örebro	125 520
Medelstora städer (2)	Mariestad	23 743
	Motala	42 078
Industrikommuner (2)	Ljungby	26 943
	Värnamo	32 252
Landsbygdskommuner (2)	Tierp	20 088
	Borgholm	11 162
Glesbygdskommuner (2)	Malung	10 593
	Arjeplog	3 291
Större övriga kommuner (2)	Sölvesborg	16 351
	Tranås	17 718
Mindre övriga kommuner (2)	Svenljunga	10 529
	Askersund	11 449
Delegationskommuner (2)	Boden	28 268
	Olofström	13 637

⁶⁷ www.scb.se

Resultat

Stor variation avseende behov och åtgärder

Kommunerna visar på en stor variation vad gäller behov och åtgärder. De flesta kommuner är dock överens om att satsa på barn i behov av särskilt stöd. Andra åtgärder som vissa kommuner har vidtagit är bl.a. kompetensutveckling av personal, satsning på språkutveckling samt organisations- och metodutveckling.

Ett flertal kommuner satsar på kompetensutveckling av personalen, även om statsbidraget inte är avsett att användas för detta. Detta kan ses som en bieffekt av statsbidraget, då personalförstärkningen även kan tänkas skapa utrymme för andra åtgärder.

Enligt intervjuerna med företrädare för kommunerna har statsbidraget främst använts mer generellt till personalförstärkningar. Till skillnad från detta ger de skriftliga uppföljningarna intrycket att statsbidraget främst fördelats till specifika områden.

Barn i behov av särskilt stöd – specialpedagogik

De flesta kommuner diskuterar det ökade behovet av specialpedagogik för barn i behov av särskilt stöd. Många anger att de vill utöka antalet specialpedagoger samt genomföra kompetensutveckling av all personal inom specialpedagogik för att kunna utveckla åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd.

En kommun vill skapa en resursskola som organisatoriskt knyts till skoldaghemmen för korttidsplacering av elever i akutsituationer. Denna verksamhet är tänkt att samordnas med socialtjänstens insatser i form av akutinstitution. Tillsammans med socialtjänsten planeras på längre sikt ett skolhem (öppettid 08.00 – 20.00) för familjinsatser.

En annan kommun hävdar att de med hjälp av statsbidraget påbörjat uppbyggnaden av ett centralt team som stödfunktion till verksamheterna. I detta team finns specialpedagog, kurator tillsammans med psykolog, logoped och talpedagog. Vuxna med olika kompetenser och erfarenheter stödjer eleverna i deras sociala situation och är ej bundna till undervisningsrummet och som arbetar förebyggande och aktivt med att förhindra mobbning och kränkande särbehandling, stödjer och stimulerar lärandet och elevernas trivsel.

I en annan kommun har det startats en undervisningsgrupp för elever med inlärningssvårigheter och sociala problem. I de särskilda resursteamerna ingår specialpedagog, skolsköterska och kurator, som får handledning av psykolog. Specialpedagogerna har även utbildat arbetslagen i hur man skriver åtgärdsprogram.

Generell personalförstärkning eller specifika åtgärder

Det finns två huvudsakliga strategier för de åtgärder som kommunerna vidtar för att förbättra måluppfyllelsen. Den första kan beskrivas som att generellt öka personaltätheten i hela verksamheten och den andra som att förbättra måluppfyllelsen genom att satsa resurserna på vissa utvalda, prioriterade områden eller verksamheter.

De flesta kommuners åtgärder kan beskrivas som en blandning av dessa två strategier. Vissa kommuner hävdar dock att satsningarna måste vara specifika och inte generellt användas för att minska gruppstorlek på alla enheter oavsett vilka behov som har konstaterat. Andra kommuner använder en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till socioekonomiska faktorer, såsom föräldrarnas utbildnings- och inkomstnivå.

Uppgifter från uppföljningarna indikerar att 15 procent av kommunerna satsar på generella personalförstärkningar. 60 procent satsar på specifika åtgärder samt 10 procent bedöms satsa både på generella personalförstärkningar samt specifika åtgärder. Resterande 15 procent är svårbedömda. Detta är dock endast en tentativ fördelning och bör betraktas som en subjektiv bedömning.

Vad kan förklara skillnader mellan olika kommuners behov och åtgärder?

Inga tydliga mönster utifrån kommungrupp

Generellt sett kan vi inte utifrån ansökningar och uppföljningar se några tydliga mönster baserat på kommungruppsbegreppet. Även mellan kommuner i samma kommungrupp varierar det mycket. Hög grad av samstämmighet vad gäller barn i behov av särskilt stöd, men i övrigt låg, även om vissa kommuner nämner samma typer av behov och åtgärder. Våra resultat pekar på att kommungruppsbegreppet inte är en bra nyckel för att förstå olika typer av kommuners behov och åtgärder.

Respektive kommuns organisation kan ha en större betydelse än kommuntyp vad gäller prioritering av åtgärder. En begränsning i sammanhanget är att vårt urval är begränsat till 1 – 3 kommuner i varje kommungrupp. Med ett större urval kanske resultatet skulle se annorlunda ut.

Kommunens organisation har betydelse för insatserna

Idag kan man säga att det finns tre grundläggande principer bland Sveriges kommuner för hur man väljer att organisera nämnder och förvaltning. Sektorsbaserad organisation bygger på att det finns en nämnd och en förvaltning för respektive sektor (vanligaste nämnderna är socialnämnd, byggnadsnämnd, teknisk nämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, kultur- och fritidsnämnd samt barn- och utbildningsnämnd).⁶⁸ Funktionell orga-

⁶⁸ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 38 ff

nisation bygger oftast på en beställar – utförar – organisation. Territoriell organisering innebär i korthet att en nämnd ansvarar för flera verksamheter inom en geografisk del av kommunen.

Utöver dessa tre grundmodeller för kommunal organisering skulle man kunna lägga till kundvalsstyrning. I dagsläget är Nacka kommun den enda kommun i Sverige som har ett utpräglat kundvalssystem. Visserligen har Nacka en kommunal organisering som skulle kunna liknas vid en funktionell organisation. Nacka var emellertid en av de första kommunerna som införde målstyrning och har valt att komplettera detta med den så kallade ”externa kundvalsstyrningen”. Tanken med detta system är att hushållen inte ska behöva ”gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar”. Grundingrediensen i detta system är de så kallade servicecheckarna som innebär att ”kommunen lämnar över köpkraft” till dem som behöver vård, omsorg och utbildning. Servicecheckar finns inom flera områden: hemtjänstcheck (1992), barnomsorgscheck (1994), **skolcheck (1994)** och checksystem för ledsagning och avlastning (1997).

Sektorsbaserad kommunal organisation är den vanligaste bland kommunerna i studien. Dessa kommuner har ett visst fokus på styrda riktade insatser. När det gäller kommuner med decentraliserad, territoriell organisation är det svårt att följa upp insatserna i och med stadsdels-/kommundelsnämndernas partiella självständighet. Kundvalssystem ger betydligt mindre möjligheter för kommunen att detaljstyra. Detta systems grundtanke är nämligen att medborgarna skall medverka till många prioriteringar genom att själva välja skola och därmed inte gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar.

Inga tydliga skiljelinjer utifrån politiska konstellationer i kommunerna

Det är svårt att se generella skiljelinjer utifrån politiska konstellationer i kommunerna. En anledning är den stora variationsrikedomen av politiska konstellationer i Sveriges kommuner (85 olika varianter). I några kommuner kan man se tendensen att Vänsterpartiet utmärker sig genom att vilja satsa på en generell personalförstärkning. De borgerliga partierna tenderar att satsa resurserna på områden där det anses var mest ”produktionseffektivt”, d.v.s. åtgärder som syftar till att ge tydliga och snabba pedagogiska resultat. De prioriterar därför gärna exempelvis en elevassistent för en Adhd-elev istället för en bibliotekarie.

Förvaltningarna har stort inflytande över statsbidraget

I studien framkommer att många kommuner kännetecknas av att förvaltningen har stort inflytande. Detta sammanfaller förmodligen med avpolitiseringsen av många verksamhetsområden. En tänkbar konsekvens är att frågan om användningen av statsbidraget sällan kommer upp på den politiska nivån i vissa kommuner. De synliga konflikterna skapas därmed främst på verksamhetsnivå.

Att kommunens väl i många fall kommer före partierna leder i stor utsträckning till att stora delar av kommunpolitiken avpolitiseras. I och med att fler och fler frågor blir mer och mer komplexa har också delegationen ökat alltmer. I Skurup uttrycker man sig exempelvis så här:

” – Nej, alltså det är inga politiska beslut i vår kommun. Det sker helt på tjänstemanna sidan. Allt detta är alltså delegerat till oss i förvaltningen. Vi har en rätt så kraftig delegation i vår kommun, vilket gör att dessa frågor aldrig går vidare.”⁶⁹

Möjligen är det också så att generella politiska ideologier med höger – vänsteranknytning till viss del kan förklara synen på omfattningen av den kommunala verksamheten, men när det gäller mer konkreta frågor väljer man helt enkelt att ta ställning på annan grund.

Fördelning på socioekonomiska grunder

Det är svårt att utifrån urvalet se några tydliga fördelningsmodeller. Ett tydligt mönster är emellertid att viktning på socioekonomiska grunder är vanligare i större och medelstora städer och framförallt i förortskommuner. Detta har troligen mycket att göra med att dessa kommuner ofta har en ojämnare social struktur och därmed har ett större behov av vikta insatserna mellan kommundelarna; exempelvis mellan ”miljonprogramsområden” och småhusbebyggelse. Denna sociala viktning bygger ofta på socioekonomiska resurser som föräldrarnas utbildningsbakgrund, invandrarbakgrund och elevernas utbildningsresultat m.m. I de mindre kommuntyperna (industri-, landsbygds-, glesbygds-, större övriga-, mindre övriga- och delegationskommuner) kan man dock utifrån vår undersökning uteslutande säga att någon socioekonomisk viktning inte förekommer. Detta kan bero på tidigare nämnda faktum att kommunerna till sin socioekonomiska struktur är ganska jämna.

Andra intressanta observationer

Konflikter i verksamheten

De största konflikterna vad gäller fördelningen av statsbidraget ligger uppenbarligen mer på verksamhetsnivå. Särskilt i de kommuner med friskolor finns det idag konflikter vad gäller friskolornas rätt till del av statsbidragen. Flera av kommunens förvaltningschefer anser exempelvis att friskolorna inte tar sitt ansvar för de ”lågpresterande” eleverna i kommunerna. Dessa konflikter kommer emellertid enligt intervjupersonerna sällan upp på politisk nivå utan stannar på förvaltningsnivå. Troligen skulle denna fråga kunna bli ganska partipolariserande i och med att frågor rörande friskolor fortfarande är ganska ideologiskt laddad.

⁶⁹ Bitr. förvaltningschef, KSU-staben, Skurup kommun (telefonintervju 2003-05-20)

Måluppfyllelsen har ökat enligt kommunerna

Enligt uppgifter från uppföljningarna har måluppfyllelsen ökat enligt 55 procent av kommunerna i urvalet, medan 30 procent uppger att det ännu är för tidigt att dra några sådana slutsatser. 15 procent av kommunerna har inte lämnat adekvat information som möjliggör en tolkning i detta sammanhang.

Rekrytering av personal är inget större problem

Ett flertal kommuner anger att de inte har några större problem med rekryteringen. Det finns dock vissa kommuner, speciellt utanför storstäder och universitetsorter, som hävdar att de har svårigheter att rekrytera vissa personalkategorier som exempelvis specialpedagoger, fritidspedagoger samt skolsköterskor.

Negativ inställning till riktade statsbidrag

Uppenbarligen har också inställningen till den här typen av riktade statsbidrag också en inverkan på hur mycket arbete kommunerna lägger ner i arbetet på att fördela dessa pengar. Har man en negativ inställning till sådana pengar är det också troligt att man väljer att lägga mindre arbete vid fördelningen. Kommuner som har en positiv inställning verkar också i större utsträckning se dessa statsbidrag som en tillgång snarare än en belastning och en pålaga för kommunen. Traditionellt har de borgligt styrda kommunerna motsatt sig en ökad detaljreglering av den kommunala verksamheten. Detta motstånd har inte minskat av att den socialdemokratiska regeringen under slutet av 1990-talet har ökat detaljregleringen i syfte att få kommunerna att prioritera vård, skola och omsorg⁷⁰. Så sent som 2001 deklarerade också den socialdemokratiska regeringen att man släppt ifrån sig för mycket ansvar till kommunerna

Vissa kommuner visar en negativ inställning till riktade statsbidrag i allmänhet, detta tror vi får följderna för hur man väljer att fördela statsbidraget. Troligen lägger dessa kommuner mindre arbete på fördelningen och fördelar därmed i större utsträckning bidraget generellt.

Svårt att följa upp åtgärderna

I både ansökningar och uppföljningar betonas vikten av insatser riktade mot barn i behov särskilt stöd samt specialpedagogik och elevvårdande insatser. Utifrån nuvarande material är det emellertid svårt att följa upp om kommunerna har vidtagit de åtgärder som de angett i ansökningarna. Detta eftersom kommunernas uppgifter om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal* i uppföljningarna.

⁷⁰ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 42 f

Diskussion, slutsatser och det fortsatta utvärderingsarbetet

Det övergripande syftet med denna delrapport är att identifiera samt ge en bild av de viktigaste frågeställningarna i utvärderingen av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Vi har belyst tidigare forskning om statsbidrags tänkbara inverkan på kommuners utgiftsbeslut och forskning om sambandet mellan resurser och resultat. Vi har också redovisat resultat från en inledande kommunalekonomisk studie och en studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Tidigare forskning har visat att statsbidrag kan ha en stimulerande effekt på en kommuns utgiftsbeslut. Specialdestinerade statsbidrag tenderar att förskjuta en kommuns preferenser till förmån för det bidragsberättigade området. Ju högre grad utgiften finansieras med statsbidrag, desto större är stimulanseffekten. Utvärderingar har pekat på att en kommuns utgifter på det bidragsberättigade området tenderar att öka med hjälp av egna medel, vilket är en effekt som vi också kan konstatera genom vår inledande kommunalekonomiska studie. Ett statsbidrag som endast gällt tillfälligtvis, har påvisats haft en lägre stimulanseffekt än ett permanent sådant. Enligt en del utvärderingar har dylika bidrag trängt ut de medel som kommunen annars skulle ha satsat på det bidragsberättigade området. Annan forskning har också visat att ju mindre utbyggd den bidragsberättigade tjänsten är, desto större är bidragets stimulanseffekt. Vår slutsats är att en kommuns intresse och möjlighet att ta del av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar bland annat beror på hur regelverket är konstruerat och vilka krav som ställs på kommunerna samt deras möjligheter att bidra med egna medel samt tillgång och efterfrågan på lärare.

Data från Skolverkets uppföljning av det första bidragsåret (2001/2002) visar att kommunerna totalt sett har haft kostnader för personalförstärkningar om cirka 5 800 heltidstjänster jämfört med läsåret innan. Av dessa beräknas statsbidraget ha finansierat cirka 2 800. Under det första bidragsåret tilldelades kommunerna statsbidrag om ungefär en miljard kr, men de totala kostnaderna uppskattas till ungefär två miljarder kr. Sammantaget har kommunerna således satsat väsentliga egna resurser på personalförstärkningar i skola och fritidshem. Bland verksamhetsformerna har grundskolan fått den totalt sett största delen av resurstillskottet. Totalt har 2 454 heltidstjänster tillskapats i denna verksamhetsform, varav bidraget finansierat cirka hälften av dessa. I förhållande till antalet elever har särskolan fått mest resurser. Noterbart är att förhållandevis lite resurser har kommit fritidshemmen till del.

Till 68 procent består personalförstärkningarna av pedagogisk personal, såsom lärare. Resterande 32 procent består av satsningar på elevvårdspersonal och övrig personal såsom elevassistenter.

I rapporten ges en bild av hur kommuner med särskilt undantag från kravet på att statsbidraget skall användas till ökad personaltäthet har använt detta.

I den inledande kommunalekonomiska studien har vi visat att utvecklingen av elevtalen och personaltätheten vid det s.k. basåret (2000/2001) har betydelse för kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget. Personaltätheten för olika typer av kommuner varierar i utgångsläget. Statsbidraget har inte bidragit till att denna variation har minskat, snarare tvärtom. Vi avser att följa denna utveckling och närmare studera skälen till detta.

Genom vår inledande kommunalekonomiska studie har några riskfaktorer i sammanhanget identifierats. Särskilt viktigt är vilken utveckling den kommunala ekonomin tar de närmaste åren. Flera indikatorer pekar på att allt fler kommuner kommer få problem att balansera intäkter och kostnader. Genom konstruktionen med ett fast basår vad gäller personaltätheten, kan denna utveckling ge återverkningar på kommunernas möjligheter och intresse för personalförstärkningar. De negativa effekterna riskerar att bli större än de positiva. Vår analys av det första bidragsåret påvisar emellertid inte någon sådan effekt under det första året med bidraget. Om en kommun, trots försämrade ekonomiska förutsättningar satsar på personalförstärkningar, riskerar kommunen att tvingas skapa övergripande ekonomisk balans genom besparingar inom andra verksamhetsområden, genomföra skattehöjningar eller öka underskotten.

En frågeställning som vi inte berört i denna studie är om statsbidraget når dem som är i störst behov.

Regelverket ger idag alla kommuner rätt till en bidragsram som är baserad på antalet invånare i åldersgruppen 6-18 år i hemkommunen, året före bidragsåret. I de kommuner där det i samma kommun finns fler elever i skolkommunen än i hemkommunen (dvs. om kommunen har gymnasieskola med elever från annan kommun) så räcker statsbidraget till mindre personalförstärkningar per elev. I den grundläggande fördelningsmodellen tas alltså inte någon explicit hänsyn till den faktiska skolverksamhetens omfattning i kommunerna. Med nuvarande bestämmelser får en kommun inte satsa statsbidraget i en skola belägen i annan kommun, däremot i gymnasieförbund eller i gemensam nämnd. Denna problematik har aktualiserats då vissa kommuner utan egen gymnasieskola har ansökt om att få satsa statsbidraget i gymnasieskola belägen i annan kommun. Ur en effektivitetsaspekt är detta problematiskt. Regelverket kan i denna mening innebära att statsbidraget inte kommer till maximal nytta.

Om vi breddar resonemanget ytterligare ett steg ser vi andra viktiga problematiker kopplade till principerna för fördelning och användning av statsbidraget. Om det övergripande målet är att förbättra förutsättningarna för att nå en högre måluppfyllelse, väcks också frågan är om de samlade effekterna kunde vara större om bidraget riktades mot kommuner

med bristande resultat, eller med förhållandevis låg personaltäthet. Forskning om sambandet mellan resurser och resultat visar att störst positiva effekter på elevers utveckling och resultat uppnås om resurserna riktar mot de lägre åren. Ett annat viktigt resultat är att sannolikheten för positiva effekter ökar då personalförstärkningarna kombineras med kompetensutveckling av personalen. Ur ett effektivitetsperspektiv är det problematiskt att regelverket inte tillåter att medlen får användas till kompetensutveckling av skolans personal.

Ovanstående frågeställningar har inte studerats empiriskt inom ramen för denna delrapport. Men det är mycket viktigt att i det fortsatta utvärderingsarbetet sätta fokus på frågan vilka effekter som personalförstärkningarna har på förutsättningarna att nå en högre måluppfyllelse i skolan.

En viktig komponent för att positiva effekter skall uppnås i detta sammanhang är hur kommunerna väljer att använda statsbidraget i förhållande till dokumenterade och upplevda behov i skola och fritidshem. Vi har rapporterat resultat från en studie av 20 kommuners motiv och strategier för hantering av det särskilda statsbidraget.

Ett tydligt resultat i studien är att kommunerna i stor utsträckning satsar resurser på elever i behov av särskilt stöd. Efterfrågan på specialpedagogisk kompetens är hög. Parallellt med, och till viss del kopplat till personalförstärkningarna pågår olika typer av utvecklingsinsatser med syfte att kompetensutveckla personalen och utveckla både undervisningens former och organisation. Exempel på detta är förstärkt samarbete och integration mellan olika skolformer och med socialtjänsten vad gäller utformning av åtgärdsprogram. Ett ökat fokus på värdegrundsarbetet och språk- och skrivträning kan också skönjas. Det finns också exempel på insatser som syftar till att förstärka kommunernas kvalitetsarbete och styrning. Generellt sett råder en stor variation vad gäller behov och åtgärder som kommunerna identifierat i ansökningar och uppföljningar. Det finns inga tydliga tecken på att kommuner som till de yttre omständigheterna liknar varandra, också liknar varandra i de beskrivna behoven eller i valet av åtgärder. Istället pekar studien på att kommunens organisationsmodell samt prioriteringar som görs av de kommunala förvaltningstjänstemännen kan ha en större betydelse i detta avseende. Ett intressant, men ej till fullo säkerställt resultat, är att lite mer än hälften av de 20 kommunerna i urvalet angett att måluppfyllelsen har ökat under läsåret 2001/2002.

Det finns tecken på att kommunerna upplever systemet som omger statsbidraget till personalförstärkningar som administrativt betungande, och i vissa delar som komplicerat. Trots försök att i största möjliga grad minimera kommunernas uppgiftslämnarbörd, riskerar hanteringen av statsbidraget att medföra ökade kommunala kostnader för administration.

Skolverket kommer att fortsätta arbetet att utvärdera effekterna av statsbidraget till personalförstärkningar. Dels kommer fördjupade studier av statsbidragets kommunalekonomiska effekter i relation till kommunernas ekonomi och regelverket att genomföras. Vi planerar också för fördjupade studier av personalförstärkningarnas effekter på elevernas möjligheter

att nå målen för sina utbildningar. I vår presentation av forskningen om sambandet mellan resurser och resultat har vi tagit fasta på de stora svårigheterna att belägga orsakssamband inom detta forskningsområde.

Referenser

Tredje avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet, Skolverket, 2001

Kommunernas ekonomiska läge, Svenska kommunförbundet, april 2003

Kommunernas ekonomiska läge, Svenska kommunförbundet, mars 2002

Jämförelsetal för huvudmän, Skolverket

Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar inom skola och fritidshem – ett övergripande förslag till uppläggning, Ernst Jonsson, 2003

Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat, Jan-Eric Gustafsson & Eva Myrberg, Skolverket, 2002

How money matters. The effect of school district spending on academic achievement, Weglinsky, H., 1997, *Sociology of Education*, 70, s. 221-237

Have times changed? The relation between school resources and student performance. Hedges, L., & Greenwald, 1994, I G Burtless (Ed.), *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington, DC:Brookings, s. 74-92

Evidence from 15 schools in Austin, Texas. Murnane, R.J., & Levy, F., 1996, I G Burtless (Ed.), *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington, DC:Brookings, s. 93-96

Samband mellan resurser och resultat – en studie av landets grundskolor med årskurs 9, Skolverket, rapport 170, 1999

Interpreting the evidence on school effectiveness. Murnane, R.J., 1981, *Teachers College Record*, 83(1), s. 19-35

School class size. Research and policy, Glass, G.W., Cahen, L.S., Smith, M.L., & Filby, N.N., 1982, London:Sage

Answers and questions about class size: A statewide experiment. Finn, J.D., & Achilles, C.C., 1990, *American Educational Research Journal*, 28, s. 557-577.

Class size., Finn, J.D., & Voelkl, K.E., 1994, In T. Husén & T.N. Postlethwaite (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (2nd edition). Oxford: Pergamon Press

Klassfrågan – En ESO-rapport om lärartätheten i skolan, Kreuger, A.B., & Lindahl, M., 2002, Ds 2002:11

Statistik och prognoser om lärare i grund- och gymnasieskolan, Skolverket, 2002

Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem, Skolverket, 2003

Varför kostar elever olika? En analys av skillnader i kommunernas kostnader för grundskolan, Skolverket Dnr 94:2147, 1996

Moderna kommuner, Stig Montin, Libers förlag, 2002

Bilagor

Bilaga 1: Regressionsmodeller

Tabell 1 *Kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget*

Modell	Nivå	Konstant	Procentuell elevförändring	Undantagskommuner	Glesbygdskommuner	Personaltäthetsnivå vid basåret	Tillfälliga störningar i personaltäthetsnivå vid basåret	Resultat före extraordinära poster kr/inv.	Kommunalt skattetryck	Nettobidragssinkomster kr/inv.	Tidseffekt 2001	Tidseffekt 2002	R ²
Beroende variabel: Kommunernas egna kostnader för ökad personaltäthet som andel av bidragsram Tvärsnitt 2001/2002													
Modell 1.1	Samtliga kommuner	0,9 (0,00)	-21,1 (0,00)	0,3 (0,19)									0,13
Modell 1.2	Förorts-kommuner	1,0 (0,00)	-28,0 (0,00)	0,3 (0,78)									0,25
Modell 1.3	Industri-kommuner	0,9 (0,00)	-26,1 (0,00)	0,1 (0,83)									0,12
Modell 2	Samtliga kommuner	3,6 (0,00)	-20,3 (0,00)	0,4 (0,11)	0,7 (0,03)	-0,3 (0,03)	-0,8 (0,13)						0,16
Modell 3	Samtliga kommuner	6,3 (0,16)	-20,6 (0,00)	0,4 (0,12)	0,7 (0,03)	-0,3 (0,03)	-0,8 (0,14)	-2,8 E-05 (0,77)					0,16
Beroende variabel: Kommunernas personaltäthetsnivå (pedagogisk personal) Panel 1999-2001													
Modell 4	Samtliga kommuner	5,5 (0,00)						-2,0 E-04 (0,00)			0,3 (0,00)	0,6 (0,00)	0,14
Modell 5	Samtliga kommuner	5,4 (0,00)						9,3 E-02 (0,00)	6,5 E-05 (0,00)		0,18 (0,00)	0,42 (0,00)	0,31

P-värden i parentes

Tabell 2 Statsbidragets effekt på kommunala sektorer

		Konstant	Kommunernas egna kostnader för ökad personalitet som andel av bidragram	Procentuell elevförändring	Personaltäthetsnivå vid basåret	R ²
Beroende variabel: Kommunens driftskostnad exklusive utbildningssektor som andel av kommunens totala driftskostnad						
Tvärsnitt: 2001/2002						
Modell 6	Samtliga kommuner	0,8 (0,00)	2,9 E-04 (0,77)	-3,8 E-02 (0,53)	6,4 E-03 (0,01)	0,03

P-värden i parentes

Bilaga 2, Rapport: "Vart tar pengarna vägen?"

Vart tar pengarna vägen?

- *Studie av kommunernas motiv och strategier när det gäller fördelningen av statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2001/2002 – 2002/2003*

Stockholm och Örebro 2003-06-24

Per Brodin
Ola Eriksson

Skolverket

Innehållsförteckning

1	INLEDNING OCH BAKGRUND.....	4
1.1	URVAL.....	5
1.2	RAPPORTÖVERSIKT.....	7
2	ÖVERSIKT ÖVER ANSÖKNINGARNA 2001/2002.....	8
2.1	INVENTERING/IDENTIFIERING AV BEHOV	8
2.2	SPECIFIKATION AV ÅTGÄRDER.....	10
2.3	SAMMANFATTNING.....	11
3	SKILLNADER MELLAN OLIKA KOMMUNGRUPPER	12
3.1	VILKA GENERELLA ÅTGÄRDER VIDTAS I KOMMUNEN FÖR ATT FÖRBÄTTRA MÅLUPPFYLLELSEN?	12
3.2	VILKA RIKTADE ÅTGÄRDER VIDTAS I KOMMUNEN FÖR ATT FÖRBÄTTRA MÅLUPPFYLLELSEN?	14
3.3	MÅLUPPFYLLELSE GENOM GENERELL PERSONALFÖRSTÄRKNING ELLER SPECIFIKA ÅTGÄRDER?.....	17
3.4	VAD I KOMMUNENS KVALITETSREDOVISNING OCH UTVÄRDERINGAR HAR PÅVERKAT ÅTGÄRDERNAS INRIKTNING OCH INNEHÅLL?.....	19
3.5	I VILKEN MÅN ÄR BRISTERNA I MÅLUPPFYLLELSEN PÅ VÄG ATT ÅTGÄRDAS?.....	20
3.6	I VILKEN UTSTRÄCKNING BIDRAR FLER VUXNA TILL ÖKAD MÅLUPPFYLLELSE?.....	23
3.7	KOMMUNENS STRATEGI FÖR FÖRDELNING AV TJÄNSTERNA SOM FINANSIERATS AV DET SÄRSKILDA STATS BIDRAGET.....	24
3.8	KOMMUNENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT FÖR REKRYTERING AV PERSONAL OCH EVENTUELLA PROBLEM SOM UPPSTÅTT I SAMBAND MED DETTA	24
3.9	SAMMANFATTNING.....	25
4	SKILLNADER MELLAN KOMMUNER MED OLIKA ORGANISATION	27
4.1	OLIKA TYPER AV KOMMUNAL ORGANISATION	27
4.2	KOMMUNALT FÖRNYELSEARBETE	28
4.3	GENERELLA ÅTGÄRDER VID INDIVIDORIENTERAD ORGANISERING.....	29
4.4	RIKTADE INSATSER I BRUKARORIENTERAD ORGANISERING	29
5	SKILLNADER MELLAN KOMMUNER MED OLIKA POLITISK STRUKTUR.....	31
5.1	ÖVERSIKT ÖVER POLITISKA MAJORITETER I KOMMUNERNA	31
5.2	TJÄNSTEMANNAINFLYTANDE	32
5.3	AVPOLITISERING.....	32
5.4	”PRODUKTIONSEFFEKTIVITET”	32
5.5	KONFLIKTER I VERKSAMHETEN	33
5.6	INSTÄLLNING TILL STATS BIDRAGEN	33
5.7	FÖRDELNINGSMODELLER VID SOCIOEKONOMISK FÖRDELNING.....	33
6	JÄMFÖRELSE MELLAN ANSÖKNINGAR OCH UPPFÖLJNINGAR.....	36
7	SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER	38
7.1	SLUTSATSER	38
7.2	REFLEKTIONER UTIFRÅN UNDERSÖKNINGEN	39
7.3	FÖRSLAG PÅ OMRÅDEN FÖR VIDARE STUDIER.....	40
	KÄLLFÖRTECKNING.....	41

Sammanfattning

Personalförstärkningspengarna ska enligt förordningen användas för att öka lärartätheten vid skolor och fritidshem. Men det är inte reglerat vilken sorts personal som ska anställas och på vilket sätt detta ska gå till. Syftet med denna studie är att öka vår förståelse kring kommunernas motiv samt strategier angående personalförstärkningspengarna. Vi vill även få en överblick av materialet och identifiera övergripande tendenser, samband och intressanta frågeställningar att gå vidare med i en fördjupad studie. I urvalet av undersökta kommuner ingår 20 kommuner som representerar alla nio kommungrupper samt de s.k. delegationskommunerna. Urvalet har gjorts för att få en bred täckning över landets kommuner och är baserat på att få med de mest omfångsrika uppföljningarna.

Kommunerna i studien visar en stor variation men ingen tydlig samstämmighet utifrån kommuntyp vad gäller behov och åtgärder varken i ansökningarna eller i uppföljningarna. Det enda som de flesta kommuner är överens om är att satsa på barn i behov av särskilt stöd. Troligen är det så att respektive kommuns organisation har större betydelse än kommuntyp vad gäller prioritering av åtgärder.

Ett flertal kommuner satsar på kompetensutveckling av personalen, även om statsbidraget inte är avsett att användas för detta. Detta kan ses som en tänkbar bieffekt av statsbidraget, då personalförstärkningen skapar utrymme för andra åtgärder. Detta kan bero på att många kommuner redovisar alla de åtgärder som de vidtar inom skolområdet utifrån en helhetssyn, där det specifika statsbidraget är en del av helheten. Enligt intervjuer med kommunerna används statsbidraget mer generellt till personalförstärkningar än vad uppfattningen är i de skriftliga uppföljningarna där istället den specifika fördelningen till prioriterade områden betonas. Det är svårt att utifrån urvalet se några tydliga generella fördelningsmodeller. Man kan emellertid tydligt se att social viktning är vanligare i större och medelstora städer och framförallt i förortskommuner.

Utifrån föreliggande material är det svårt att följa upp om kommunerna har vidtagit de åtgärder som de angett i ansökningarna. Detta eftersom kommunernas uppgifter om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal* i uppföljningarna.

Sektorsbaserad kommunal organisation är den vanligaste bland kommunerna i studien. Dessa kommuner har ett tydligt fokus på styrda riktade insatser. I kommuner med decentraliserad, territoriell organisation är det svårt att följa upp insatserna i och med stadsdels-/kommundelsnämndernas partiella självständighet. Kundvalssystem ger i kontrast betydligt mindre möjligheter för kommunen att detaljstyra. Systemets grundtanke är nämligen att medborgarna ska medverka till många prioriteringar genom att själva välja skola och därmed inte gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar.

I Sveriges kommuner finns idag 85 olika varianter av politiska konstellationer. Detta gör att det blir ytterst svårt att se generella skiljelinjer utifrån politiska konstellationer i kommunerna. I studien framkommer att många kommuner kännetecknas av att förvaltningen har stort inflytande över statsbidragets användning och prioritering. Detta sammanfaller med all sannolikhet med avpolitiseringsen av många verksamhetsområden. Därför kommer frågan om användningen av statsbidraget sällan upp på den politiska nivån i vissa kommuner. De synbara konflikterna skapas därmed främst på verksamhetsnivå.

1 Inledning och bakgrund

Personalförstärkningspengarna ska enligt förordningen¹ användas för att öka lärartätheten vid kommunernas skolor och fritidshem. Men det är inte reglerat vilken sorts personal som ska anställas och på vilket sätt detta ska gå till. Enligt Skolverkets föreskrifter:

”Statsbidraget skall användas för personalförstärkningar som är strategiska för att nå en ökad måluppfyllelse. Kommunen väljer själv till vilka personalkategorier statsbidraget ska användas”.²

Vi känner inte kommunernas drivkrafter till att använda statsbidraget och vi vet inte heller hur de resonerar kring olika satsningsområden samt strategier att fördela pengarna. För att kunna utveckla arbetet med personalförstärkningspengarna behöver vi en djupare förståelse av användningen av dessa.

Syftet med denna studie är att öka förståelsen kring kommunernas motiv samt strategier angående personalförstärkningspengarna. Vi vill även få en överblick över kommunernas ansökningar och uppföljningar för att identifiera övergripande tendenser, samband samt intressanta frågeställningar att gå vidare med i en fördjupad studie.

För att få en överblick av hur kommunerna själva uttrycker sina motiv samt strategier för användningen av statsbidraget så använder vi kommunernas ansökningar och uppföljningar från personalförstärkningspengarnas första år 2001-2002 i denna studie. Dessutom har företrädare för respektive kommun intervjuats för en djupare förståelse.

I urvalet av undersökta kommuner ingår 20 kommuner som representerar alla nio kommungrupper³. Dessutom återfinns de s.k. delegationskommunerna, som inkluderar kommuner som har avtal med bostads- respektive kommundelegationen. Genom att använda ett urval som inkluderar de olika kommungrupperna får vi en jämn fördelning av kommuner över landet. Alternativa urvalsmodeller som skulle kunna vara fruktbara skulle t.ex. kunna utgå från en fördelning efter resurser per elev eller resultat per elev.

Inom kommungrupperna har urvalet inriktats mot de kommuner som skrivit mest omfattande uppföljningar för att kunna dra ut så mycket data samt identifiera så många frågeställningar som möjligt. Urvalet är därmed inte slumpmässigt och kan vara för litet för att kunna dra säkerställda slutsatser. Studien syftar istället, som ovan nämnt, mer till att påvisa övergripande tendenser och frågeställningar.

Analysen i studien utgår från tre olika perspektiv: kommungrupper, kommunens organisation samt kommunens politiska situation. Dessa olika ansatser utgår från kommunernas strukturella situation. För att genomföra en studie som mer fokuserade på eleverna skulle det vara intressant i en annan studie att utgå från elevernas situation, resurser och resultat.

Som stöd för analysen av uppföljningarna har vi använt det frågeunderlag som Skolverket skickat till kommunerna som hjälp för deras uppföljningar. Utgångspunkten har varit respektive fråga vilken sedan analyserats med hjälp av samtliga kommuners svar. Detta

¹ SFS 2001:36, Förordning om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

² SKOLFS 2002:14, Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsåren 2001/2002-2002/2003

³ Svenska Kommunförbundet, <http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kggrupp.htm>, 2003-06-23

medför att resultatet blir styrt av frågemallen, men eftersom frågorna är så pass öppna bör detta inte vara något problem.

Allt material som sammanställts från kommunernas ansökningar och uppföljningar redovisas inte i denna rapport, istället hänvisas den intresserade till Skolverkets PM *Sammanställning – Ansökningar, Sammanställning – Uppföljningar* samt *Sammanställning - Intervjuer*.

1.1 Urval

I urvalet av undersökta kommuner ingår 20 kommuner som representerar alla nio kommungrupper samt de s.k. delegationskommunerna.

Sveriges Kommunförbund⁴ delar in Sveriges kommuner i nio grupper efter strukturella egenskaper som exempelvis befolkningsstorlek och näringslivsstruktur.

Storstad:	Kommun med folkmängd som överstiger 200 000 invånare.
Förortskommun:	Mer än 50% av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet skall vara en storstad.
Större stad:	Kommuner med 50 000 till 200 000 invånare samt med mindre än 40% av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn.
Medelstor stad:	Kommun med 20 000 till 50 000 invånare, med tätortsgrad över 70% samt med mindre än 40% av befolkningen sysselsatta inom industrisektorn.
Industrikommun:	Kommun med mer än 40% av nattbefolkningen sysselsatta inom industrisektorn och som inte är glesbygdskommun.
Landsbygdskommun:	Kommun med mer än 6,4% av nattbefolkningen sysselsatta inom jord- och skogssektorn, en tätortsgrad under 70% och som inte är glesbygdskommun.
Glesbygdskommun:	Kommun med mindre än 5 invånare per kvadrat km och mindre än 20 000 invånare.
Större övrig kommun:	Övriga kommuner med 15 000 till 50 000 invånare.
Mindre övrig kommun:	Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.

⁴ Svenska Kommunförbundet, <http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kggrupp.htm>, 2003-06-23

I tabellen nedan redovisas de kommuner som ingår i urvalet i denna studie.

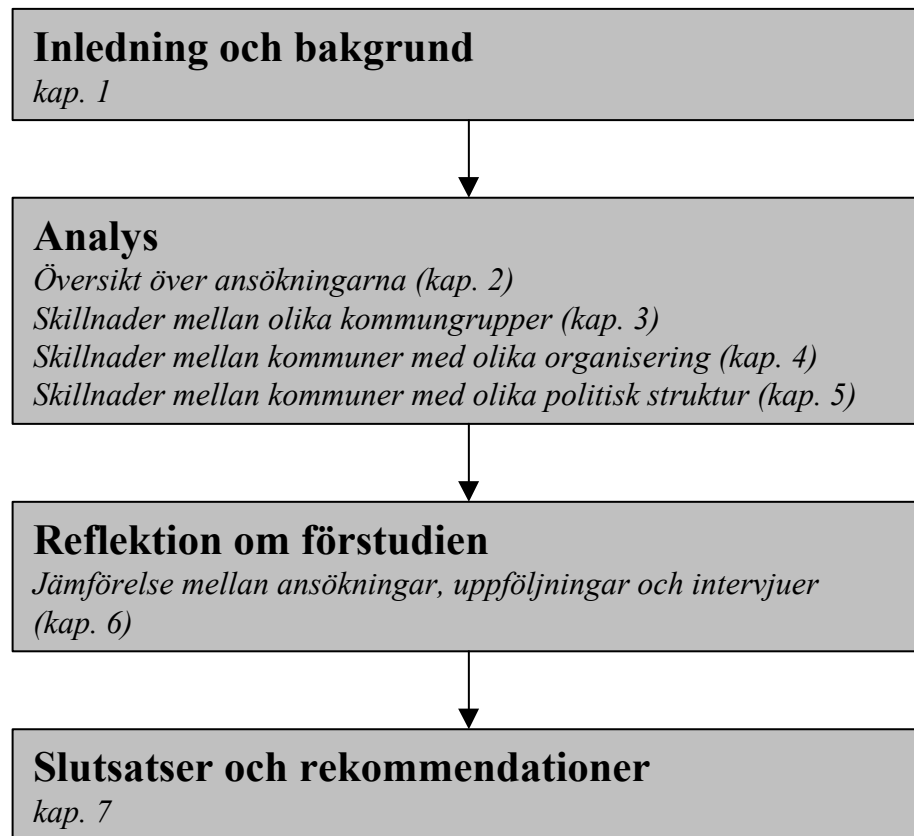
Tabell: Urvalskommuner

Kommungrupp	Kommuner	Folkmängd 2002-12-31 ⁵
Storstad (1)	Göteborg	474 921
Förortskommuner (3)	Nacka	76 624
	Botkyrka	75 216
	Skurup	13 949
Större städer (2)	Jönköping	118 581
	Örebro	125 520
Medelstora städer (2)	Mariestad	23 743
	Motala	42 078
Industrikommuner (2)	Ljungby	26 943
	Värnamo	32 252
Landsbygdskommuner (2)	Tierp	20 088
	Borgholm	11 162
Glesbygdskommuner (2)	Malung	10 593
	Arjeplog	3 291
Större övriga kommuner (2)	Sölvesborg	16 351
	Tranås	17 718
Mindre övriga kommuner (2)	Svenljunga	10 529
	Askersund	11 449
Delegationskommuner (2)	Boden	28 268
	Olofström	13 637

⁵ Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se/statistik/be0101/be0101.asp>, 2003-06-23

1.2 Rapportöversikt

Rapporten är strukturerad i fyra huvudsakliga delar enligt nedanstående figur.



2 Översikt över ansökningarna 2001/2002

Sammanställningen av ansökningarna fokuserar på de första två delarna i formuläret: *Inventering/identifiering av behov* samt *Specifikation av åtgärder*. Nedan redovisas en översikt per fråga där samtliga 20 kommuners svar har ställts samman. Dessutom redovisas samstämmigheten per kommungrupp för frågan *Specifikation av åtgärder*.

2.1 Inventering/identifiering av behov

2.1.1 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas ansökningar.

Kunskapsmål ej uppnådda

Ett grundläggande problem enligt ett flertal kommuner är att kunskapsmålen ej uppnås av eleverna.

Behoven är brett spridda över ett antal områden enligt kommunerna. Flera kommuner nämner att kunskapsmålen inte är uppnådda, andra kommuner pekar på behovet av en allmän personalförstärkning.

Minska avhoppsfrekvensen

En för stor andel elever hoppar av sin utbildning i förtid.

Ökad personaltäthet och/eller strategiska satsningar

Kommunerna väljer mellan två grundläggande strategier när de ska fördela resurserna. Den första vägen är att generellt öka personalen över hela fältet. Alternativet är att fokusera på vissa prioriterade områden som anses strategiskt viktiga.

Allmän personalförstärkning behövs

Kommunerna vill öka personalen generellt över hela fältet.

Elever i behov av särskilt stöd/specialpedagogiska insatser

Elever i behov av särskilt stöd är ett viktigt område för de flesta kommunerna. De pekar därför på behovet av fler specialpedagoger samt även kompetensutveckling av personalen generellt när det gäller specialpedagogik. Dessutom finns det behov av samordning av specialpedagogiska insatser.

Elevers sociala situation

Många kommuner identifierar elevers sociala situation som ett viktigt område att ta hänsyn till. Den sociala situationen inbegriper ett flertal olika frågor såsom: Arbetsmiljön, skolhälsovård, hälsofrämjande åtgärder, mobbingproblem, sociala svårigheter, otrygghet samt även gruppssamtal för flickor.

Kompetensutveckling av personalen

Lärarna behöver kompetensutveckla.

Bättre samverkan mellan skolår och skolformer

För att uppnå friktionslösa övergångar mellan skolår och skolformer behövs bättre samverkan och integration mellan t.ex. förskola – grundskola – gymnasium.

Skolorganisationsutveckling

Kommunerna diskuterar att skolutvecklingsarbetet och konstaterar att det finns brister i uppföljningar av resultat. Dessutom behöver rektorerna mer resurser eftersom de inte hinner se varje individ.

Ämnesutveckling

Utveckling av kompetens inom olika ämnen anses viktigt. Vissa kommuner vill fokusera på matematik, medan andra är t.ex. intresserade av estetiskt arbete.

Vikande elevunderlag

Vissa kommuner pekar på det vikande elevunderlaget som ett stort problem för deras skolutveckling. Nedan redovisas elevantalen i samtliga verksamhetsformer (förskola, grundskola, särskola, gymnasieskola samt fritidshem) för urvalskommunerna 2000-2001, 2001-2002 samt förändringen mellan åren.

Tabell: Förändring elevantal 2000-2001 till 2001-2002

Kommun	Elevantal 2000-2001	Elevantal 2001-2002	Förändring elevantal 2000-2001 till 2001-2002
Göteborg	71473	72368	895
Nacka	15249	15249	0
Botkyrka	14998	15157	159
Skurup	2605	2580	-25
Jönköping	25047	25215	168
Örebro	25280	26221	941
Mariestad	5323	5309	-14
Motala	9259	9244	-15
Ljungby	5736	5663	-73
Värnamo	7287	7291	4
Tierp	3883	4056	173
Borgholm	1719	1688	-31
Malung	1907	1966	59
Arjeplog	643	701	58
Sölvesborg	2643	2643	0
Tranås	3549	3695	146
Svenljunga	1799	1835	36
Askersund	1981	1919	-62
Boden	6077	5917	-160
Olofström	2957	2933	-24

Övrigt

Övriga behov som framkommit i ansökningarna:

- Öka elevinflytandet.
- Utveckla individuella utvecklingsplaner för elever.
- Främja rättvis betygsättning genom samarbete mellan lärare.
- Vikariesituationen för lärare är svår.

2.2 Specifikation av åtgärder

2.2.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan, (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

- Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser (95%)
- Generellt ökad personaltäthet (55%)
- Språkutveckling (30%)

De flesta kommuner vill satsa på barn i behov av särskilt stöd, specialpedagogik och elevvårdande insatser. Andra populära områden innefattar språkutveckling samt generellt ökad personaltäthet.

En överväldigande majoritet av kommunerna avsåg att satsa på barn i behov av särskilt stöd.

Alla kommungrupper förutom delegationskommunerna avsåg att satsa på barn i behov av särskilt stöd. Större övriga kommuner samt delegationskommunerna ville även satsa på ökad personaltäthet. I övrigt är samstämmigheten mellan kommunerna i samma kommungrupp låg.

2.2.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas ansökningar.

Utökning av tjänster/Generellt ökad personaltäthet

I ansökningarna specificeras en rad olika tjänster som ska tillsättas:

- a. Specialpedagog (resurspedagog)
- b. Skolsköterska
- c. Kurator
- d. Psykolog
- e. Idrottslärare
- f. Lärare i pedagogiskt drama
- g. Lärare i svenska, svenska som andra språk, matematik, engelska
- h. Skolledare
- i. Teamledare
- j. Skolmåltidspersonal
- k. Fritidsledare
- l. Skolvärd
- m. Elevvårdare
- n. Elevassistenter
- o. Skolassistenter

Dessutom diskuterar även vissa kommuner en generell personalförstärkning och ökad personaltäthet för att motverka personalneddragningar.

Språkutveckling

Ett prioriterat område är språkundervisning och språkutveckling. Fokus ligger på svenska som andra språk samt modersmålsundervisning.

Kompetensutveckling

Gemensam kompetensutveckling för förskolelärare, fritidspedagoger, lärare planeras. Detta inbegriper både pedagogisk och didaktisk utveckling. Dessutom ska ledarskapet i skolan förstärkas. En kommun anger att en ny utbildning för lärare, ”pedagogisk projektledare”, ska utvecklas samt även en specialinriktad utbildning i matematik och svenska.

Bättre samverkan mellan skolår och skolformer

För att underlätta övergången och integrationen mellan skolår och skolformer ska gemensam planeringstid införas. Dessutom ska skolans koppling till näringsliv samt universitet och högskola utvecklas. Särskolan ska även uppnå en större grad av integrering i grundskolan.

Elever i behov av särskilt stöd

För elever i akutsituationer ska en resursskola för korttidsplacering etableras. Skolorna ska arbeta i trygghetsgrupper för att stärka elevers identitet och självtillit. En kommun ska förändra organisationen för barn i behov av särskilt stöd genom att samordningsansvaret utökas och flyttas närmare nämnden, d.v.s. en central funktion.

Vagt

Vissa vaga uttryck återfinns i ansökningarna: *Åtgärder inriktas mot elever som riskerar gå ut grundskolan med ofullständiga betyg. Resurser för förebyggande åtgärder skapas.*

Övrigt

Övriga åtgärder som framkommit i ansökningarna:

- Åtgärder på grund av avtal med Kommundelegationen
- Översyn av finansieringssystemet
- Resurser till Montessoriverksamhet
- Musikundervisning och andra kulturaktiviteter
- Utveckling av IT-användning
- Förstärkning av elevinflytande
- Förebyggande hälsoarbete
- Insatser för döva, hörselskadade, talförsenade samt gravt synskadade

2.3 Sammanfattning

Ett stort antal olika behov har identifierats av kommunerna, bl.a. att kunskapsmålen ej är uppnådda, att minska avhoppsfrekvensen, att öka personaltätheten samt att prioritera elever i behov av särskilt stöd.

De åtgärder som kommunerna främst vill vidta är angående barn i behov av särskilt stöd, specialpedagogik, elevvårdande insatser; ökad personaltäthet samt språkutveckling.

Spridningen är stor mellan kommunerna både när det gäller upplevda behov och planerade åtgärder, det finns ingen större samstämmighet mellan kommuner inom samma kommungrupp. Det som nästan alla kommuner är ense om är åtgärder gällande elever i behov av särskilt stöd som 95% av kommunerna vill prioritera.

3 Skillnader mellan olika kommungrupper

För att få en överblick av hur kommunerna själva uttrycker sina motiv samt strategier för användningen av statsbidraget så använder vi kommunernas ansökningar och uppföljningar från personalförstärkningspengarnas första år 2001-2002 i denna studie.

Som stöd för analysen av uppföljningarna har vi använt det frågeunderlag innehållande 7 frågor som Skolverket skickat till kommunerna som hjälp för deras uppföljningar. Utgångspunkten har varit respektive fråga vilken sedan analyserats med hjälp av samtliga urvalskommuners svar. Detta medför att resultatet blir styrt av frågemallen, men eftersom frågorna är så pass öppna bör detta inte vara något problem.

Kommunernas uppföljningar har analyserats genom att först identifiera de mest frekventa svaren på varje fråga. För att därefter undersöka samband och samstämmighet mellan olika typer av kommuner redovisas de svar där kommuner inom samma kommungrupp har liknande åsikter. Kapitlet avslutas med ett sammanfattande och kommenterande avsnitt.

Det förekommer skillnader i tempus i svaren. Detta speglar vad kommunerna har redovisat i uppföljningarna. I flera fall beskriver de både vad de redan har gjort, vilka åtgärder som har påbörjats samt vad de planerar att göra framöver.

3.1 Vilka generella åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?

3.1.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 85% (17 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar). De flesta kommunerna avsåg att satsa på barn i behov av särskilt stöd.

De flesta kommuner satsar på åtgärder som berör barn i behov av särskilt stöd, specialpedagogik och elevvårdande insatser. Dessutom åtgärdas organisations- och metod- samt kompetensutveckling.

- Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser, 59% (10 av 17)
- Organisations- och metodutveckling, 59% (10 av 17)
- Kompetensutveckling, 47% (8 av 17)

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att glesbygdskommunerna samt industrikommunerna satsade på barn i behov av särskilt stöd. Förortskommunerna har satsat på kompetensutveckling. När det gäller organisations- och metodutveckling är glesbygdskommunerna samt större övriga kommuner samstämmiga i åtgärderna. Fem kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt, det pekar på att åtgärderna inte korrelerar med kommuntyp i någon större grad.

3.1.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns huvuddelen av svaren i kommunernas uppföljningar.

Kompetensutveckling

Kompetensutvecklingen inom skolverksamheten inriktar sig på tre huvudsakliga områden: lärarutveckling, arbetslagsutveckling samt ledarskapsutveckling.

Kompetensutvecklingsprogram har påbörjats och ska genomföras för all personal i grundskolan. Nyexaminerade lärare ska under sitt första anställningsår genomgå en introduktionsutbildning och dessutom ska alternativa karriärvägar för lärare skapas.

När det gäller arbetslagsutveckling och samverkan har arbetslagstanken introducerats. Dessutom ska en pedagogisk utbildning av all personal genomföras för att skapa en gemensam plattform för pedagogiska diskussioner mellan lärare i arbetslag.

Utveckling av ledarskapet inom skolan sker genom att en gemensam ledningsdeklaration har tagits fram. Ny rektorsorganisation ska även införas samt att rektorernas arbetssituation ses över.

Organisations- och metodutveckling

Kommunerna vill arbeta både med organisationsutveckling, metodutveckling samt med kvalitetsdeklarationer.

Arbete för att skapa en lärande organisation har påbörjats. En ny organisationsmodell ska utvecklas där klassorganisationen brutits upp och där eleverna istället organiseras i mindre basenheter med ett begränsat antal lärare. En kommunal skolutvecklingsenhet har inrättats och flexibelt lärande ska introduceras i organisationen. En kommun utvecklar en genomarbetad budgetprocess som syftar till bättre utnyttjande av resurser inom tilldelad ram samt gör en översyn av finansieringssystemet.

Flera kommuner vill utveckla sin personalpolitik och kartlägger dessutom skolkulturen på skolorna.

När det gäller metodutveckling har olika former av mätinstrument har tagits fram bl.a. i form av en s.k. utvärderingsklocka som visar när under året olika uppföljningar skall göras för mätning av kvalitén och måluppfyllelsen. För att skapa en ökad medvetenhet hos all personal diskuteras kvalitetsarbete och måluppfyllelse i olika sammanhang. Förvaltningarna arbetar tillsammans med Barn- och utbildningsnämnden med att förbättra kvalitetsredovisningen, och som ett led i detta synliggöra skolans resultat.

Barn i behov av särskilt stöd/Specialpedagogik/Elevvårdande insatser

De flesta kommuner diskuterar det ökade behovet av specialpedagogik för barn i behov av särskilt stöd. De vill därmed utöka antalet specialpedagoger samt genomföra kompetensutveckling av all personal inom specialpedagogik. Dessutom anses elevvårdande personal som skolsköterskor, skolpsykolog, kuratorer och elevassistenter som särskilt betydelsefulla att satsa på. Kommunerna vill att grundliga kartläggningar görs av elever med stora studiesvårigheter.

Dessutom vill vissa kommuner förbättra elevhälsan genom att erbjuda frukost för en bättre kosthållning.

Språkutveckling

För att främja språkutvecklingen bland eleverna har skolorna tagit fram verktyg för att stödja språkutveckling. Dessutom fortbildas personal inom skolan inom området läsning och skrivning. I vissa skolor utökas den avsatta tiden för läsning.

Utveckling av kärnämnen

Arbetet med kärnämnen ska förbättras genom större timresurser, nivågrupperad undervisning samt stödundervisning. Dessutom ska sommarkurser erbjudas i svenska, engelska och matematik.

Samarbete mellan skolår och skolformer

Samarbetet mellan skolår och skolformer ska förbättras genom t.ex. integration mellan förskola – förskoleklass – grundskola. Det individuella programmet vid gymnasieskolan har förstärkts genom en brygga mellan skolformerna med speciallärare anställda både i grundskolans senare skolår och i gymnasieskolan.

Arbetsmiljö

Den fysiska arbetsmiljön kommer att ses över genom ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

Värdegrundsarbete

Värdegrundsarbetet fortgår och på många skolor pågår arbete med kamratstödjare, kompisamtal, äldre stödjer yngre, mentorskap, samtal om värdegrunden i grupper som leds av lärare, men också av andra. I en kommun genomgår samtliga rektorer och flertalet utvecklingsledare inom förskola och skola en värdegrundsutbildning.

Övrigt

Övriga åtgärder som framkommit i uppföljningarna:

- Skolbibliotekens möjligheter till öppethållande har ökat.
- En föräldraförening har startats av enheten.
- Individuella avtal skrivs med alla studerande angående studier och skolgång. Individuella åtgärdsprogram har upprättats.
- Förbättrat elevinflytande.

3.2 Vilka riktade åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?

3.2.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 95% (19 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar). De flesta kommunerna avsåg att satsa på barn i behov av särskilt stöd.

De flesta kommuner har satsat på riktade åtgärder som berör barn i behov av särskilt stöd, specialpedagogik och elevvårdande insatser. Dessutom åtgärdas organisations- och metod- samt språkutveckling.

- Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser, 89% (17 av 19)
- Språkutveckling, 32% (6 av 19)
- Organisations- och metodutveckling, 21% (4 av 19)

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att alla kommungrupper förutom förortskommuner och medelstora städer satsade på barn i behov av särskilt stöd. Tre kommungrupper tog till åtgärder angående språkutveckling: större städer, industrikommuner och delegationskommuner. Större städer var samstämmiga när det gäller fem olika områden, medan förortskommunerna inte var ense om någon åtgärd. Tre kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt, vilket kan tolkas som att åtgärderna inte korrelerar med kommuntyp i någon större grad.

3.2.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas uppföljningar.

Inrättande och utökande av tjänster

Kommunerna anger att de har inrättat nya tjänster samt utökat tjänster inom en rad olika personalkategorier enligt nedan:

1. Pedagoger
2. Särskollärare
3. Modersmåls lärare
4. Lärare för grundläggande läsinlärning
5. Montessorielärare
6. Dramapedagog
7. Pedagogisk assistent
8. Pedagogisk utvecklingsledare
9. Specialpedagog, resurspedagog, speciallärare (läs- och skrivproblematik)
10. Pedagoger fortbildas till specialpedagoger
11. Kurator
12. Fältassistenter
13. Elevvårdspersonal, elevvårdsresurs, elevassistenter
14. Skolsköterskor
15. Skolvärd

Kompetensutveckling av lärare

En av de mest frekventa åtgärderna för att förbättra måluppfyllelsen är att kompetensutveckla personalen, främst lärarna, i verksamheten. Denna kompetensutveckling syftar till att öka den individuella skickligheten men även till att utveckla arbetslag samt skolorganisationen till att bli mer effektiv. Ett urval av kompetensutvecklingsinsatserna presenteras nedan:

1. Förskolan – barns språkliga utveckling
2. Specialpedagogisk utbildning
3. Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram
4. Matematik/didaktik i perspektivet 1 – 16 år
5. Läs- och skrivprocessen i lärandet med inriktning mot tidiga åldrar
6. Specialpedagogiskt arbete inom den obligatoriska och frivilliga särskolan
7. Utbildning för specialpedagoger/speciallärare i grupphandledning
8. Folkhälsoarbete i kommunen
9. Pedagogiska utvecklingsgrupper
10. Pedagogisk handledning, en möjlighet till utvecklingsstöd.
11. Pedagogiskt ansvar i förskolan.

12. Pedagogiskt Metodiskt Utvecklingsarbete inom gymnasieskolan
13. Ämnesövergripande arbete
14. Flexibelt lärande
15. Digital Portfolio
16. Lärstilar
17. Språkutveckling
18. Basgrupper

Kommunerna betonar även vikten av den ständigt pågående utvecklingen och nämner att målet är att skolan ska bli en lärande organisation.

Barn i behov av särskilt stöd/Specialpedagogik/Elevvårdande insatser/Stödteam

De flesta kommuner diskuterar det ökade behovet av specialpedagogik i relation till barn i behov av särskilt stöd. De vill därmed utöka antalet specialpedagoger samt genomföra kompetensutveckling av all personal inom specialpedagogik för att kunna utveckla åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd.

En kommun vill skapa en resursskola som organisatoriskt knyts till skoldaghemmen för korttidsplacering av elever i akutsituationer. Denna verksamhet kan samordnas med socialtjänstens insats i form av akutinstitution. Tillsammans med socialtjänsten planeras ett skolhem (öppetid 08.00 – 20.00) för familjinsatser på längre sikt.

En kommun hävdar att de med hjälp av statsbidraget påbörjat uppbyggnaden av ett centralt team som stödfunktion till verksamheten. I detta team finns specialpedagog, kurator tillsammans med psykolog, logoped och talpedagog. Vuxna med olika kompetenser och erfarenheter stödjer eleverna i deras sociala situation och är ej bundna till undervisningsrummet och som arbetar förebyggande och aktivt med att förhindra mobbning och kränkande särbehandling, stödjer och stimulerar lärandet och elevernas trivsel.

Ytterligare en kommun startade en undervisningsgrupp för elever med inlärningssvårigheter och sociala problem. I teamen ingår specialpedagog, skolsköterska och kurator, som får handledning av psykolog. Specialpedagogerna har även utbildat arbetslagen i hur man skriver åtgärdsprogram.

Samarbete mellan skolår och skolformer

Samarbetet mellan skolår och skolformer ska förbättras genom t.ex. integration mellan förskola – förskoleklass – grundskola. Syftet är att överbrygga diken och få en kontinuitet i lärandet från förskola till gymnasieskola.

Arbetsmiljöarbete

Den fysiska arbetsmiljön kommer att ses över genom ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Syftet är att skapa en trygg arbetsmiljö och en hälsofrämjande skola.

Skolverkets utvecklingsdialog

I vissa kommuner pågår riktade insatser till enskilda skolor utifrån Skolverkets utvecklingsdialog. Dessa utvecklingsinsatser inriktas mera på måluppfyllelse i en vid bemärkelse och mindre på att förbättra elevernas betygsresultat, d.v.s. fokuseringen ligger på utveckling av organisation och metoder i det interna arbetet på skolan. Utvecklingsdialogen, där Skolverket går in och stöttar kommunen i måluppfyllelsearbetet, har blivit en stor framgång enligt en kommun. Tre utvecklingssamordnare arbetar mot sammanlagt 5 skolor med mål, resultat, arbetssätt etc.

Riktade utvärderingar

För att kunna utveckla verksamheten vidare har flera kommuner arbetat med riktade utvärderingar. Dessa har haft varierande ämnesinnehåll, t.ex: *Förskolan år 2000 – innehåll och arbetssätt, ämnesintegration och samarbete mellan kärn- och karaktärsämneslärare på gymnasieskolan, kartläggning av stödteamen – sammansättning, kompetens och uppdrag, utredning av rektorernas arbetssituation.*

Övrigt

Övriga åtgärder som framkommit i uppföljningarna:

- Inrättande av fler familjecentraler
- Barns och ungdomars delaktighet och inflytande
- Alla ungdomar ska ha behörighet för gymnasieskolans nationella program
- Dokumentation och utvecklingssamtal
- Att utveckla språket (svenska som andraspråk och modersmål)
- Portfolio
- Utvecklingssamtal samt individuella utvecklings- och studieplaner
- Extern utvärdering – Skolkulturanalys
- Uppföljning av nationella prov och betyg.
- Översyn av betygssättning samt alternativa stöd till de elever som inte når upp till målen i grundskolan.
- Diskussioner om individuella lönesättningen och kriterierna bidrog till att en partssammansatt arbetsgrupp tillsattes med uppgift att revidera lönekriterier och rutinen för samtalen.

3.3 Måluppfyllelse genom generell personalförstärkning eller specifika åtgärder?

I svaren på de första två frågorna, *Vilka generella åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?* samt *Vilka riktade åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?*, beskriver kommunerna vilka åtgärder de har vidtagit för att öka måluppfyllelsen.

De flesta kommuner beskriver deras strategi för måluppfyllelse som en blandning mellan generell personalförstärkning och specifika åtgärder. I de skriftliga uppföljningarna kan man emellertid se en övervikt för specifika åtgärder.

Det finns två huvudsakliga strategier för de åtgärder som kommunerna vidtar för att förbättra måluppfyllelsen. Den första är att generellt öka personaltätheten i hela verksamheten och den andra är att förbättra måluppfyllelsen genom att satsa resurserna på vissa utvalda, prioriterade områden.

De flesta kommuners åtgärder kan beskrivas som en blandning av dessa två strategier. Vissa kommuner hävdar dock att satsningarna skall vara specifika och inte generellt användas för att minska gruppstorlek på alla enheter oavsett särskilda behov. Andra kommuner använder en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till specifika behov. Någon exakt uppdelning av vad som utgör generell respektive specifik fördelning finns inte, utan vi utgår från kommunernas tolkning i sammanhanget.

Enligt uppföljningarna satsar 15% av kommunerna på generella personalförstärkningar. 60% satsar på specifika åtgärder samt 10% bedöms satsa både på generella personalförstärkningar samt specifika åtgärder. De resterande 15% är svårbedömda. Detta är dock endast en tentativ fördelning och bör betraktas som en subjektiv bedömning.

Mer information behövs för att kunna dra säkrare slutsatser om dessa frågor. Utifrån föreliggande material är det svårt att följa upp effekterna eftersom kommunernas uppgifter om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal*.

- Översiktlig bedömning
 - A. Strategiska satsningar (60%)
 - B. Generellt ökad personaltäthet (15%)
 - C. Strategiska satsningar *och* Generellt ökad personaltäthet (10%)
 - D. Oklart (15%)
- Fördelning per kommungrupp
 Samstämmiga svar betyder att 100% av kommunerna i gruppen svarade likadant om inte annat angivits.

Tabell: Jämförelse mellan kommungrupper avseende generella eller specifika åtgärder

Kommungrupp	Samstämmiga svar
<i>Stor stad</i>	Strategiska satsningar
<i>Förorts-kommuner</i>	Generellt ökad personaltäthet (33%), Strategiska satsningar (33%), Oklart (33%)
<i>Större städer</i>	Strategiska satsningar <i>och</i> Generellt ökad personaltäthet (50%), Generellt ökad personaltäthet (50%)
<i>Medelstora städer</i>	Strategiska satsningar (50%), Oklart (50%)
<i>Industri-kommuner</i>	Strategiska satsningar
<i>Landsbygds-kommuner</i>	Strategiska satsningar <i>och</i> Generellt ökad personaltäthet (50%), Strategiska satsningar (50%)
<i>Glesbygds-kommuner</i>	Generellt ökad personaltäthet (50%), Strategiska satsningar (50%)
<i>Större övriga kommuner</i>	Strategiska satsningar (50%), Oklart (50%)
<i>Mindre övriga kommuner</i>	Strategiska satsningar
<i>Delegations-kommuner</i>	Strategiska satsningar

3.4 Vad i kommunens kvalitetsredovisning och utvärderingar har påverkat åtgärdernas inriktning och innehåll?

3.4.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 85% (17 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

- Ökning av barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser, 47% (8 av 17)
- Ökning av elever med ogynnsam språkutveckling, 41% (7 av 17)
- Ökning av elever som ej nått upp till kunskapsmål / lämnar skolan med ofullständiga betyg, 35% (6 av 17)

Kommunerna har i kvalitetsredovisningarna tagit fasta på brister när det gäller barn i behov av särskilt stöd, elever med ogynnsam språkutveckling samt att elever inte når upp till kunskapsmålen.

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att endast landsbygdskommunerna samt mindre övriga kommuner redovisade att barn i behov av särskilt stöd påverkade åtgärdernas inriktning. Större städer var samstämmiga när det gäller två olika områden. Sex kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt, det pekar på att svaren inte korrelerar med kommuntyp i någon större grad.

3.4.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas uppföljningar.

Ökning av barn i behov av särskilt stöd

Enligt kommunerna har antalet barn i behov av särskilt stöd ökat. Dessutom är arbetet med att möta barn och elever i behov av stöd inte helt tillfredsställande, såväl kompetens- som resursförstärkning krävs. Det finns ett stort behov av specialpedagogiska kunskaper och uppbyggnad av erfarenheter för denna grupp av barn.

Den barn-/elevsociala situationen upplevs alltmer komplicerad. Antalet konfliktsituationer ökar i omfattning och behoven av insatser för elever med koncentrationssvårigheter har ökat bland eleverna i åk 1-6, men även på fritidshem och i förskoleklass. Utvärderingar har visat att det finns ett stort behov av att förstärka och utveckla elevvården.

Ökning av elever med ogynnsam språkutveckling

Allt fler barn uppvisar tidiga tecken på en ogynnsam språklig utveckling – särskilt om barnet har annat modersmål än svenska. Kommunerna hävdar att många elever kommer att få problem med läs- och skrivinlärning och matematik. Ett stort antal av eleverna som bedömts vara i behov av särskilt stöd i detta avseende har inte fått detta tillgodosett.

Bristfällig arbetsmiljö

Flera kommuner redovisar att deras enheter har en otillfredsställande fysisk arbetsmiljö. Dessutom upplevs den psykosociala arbetsmiljön inte helt tillfredsställande.

Ökning av elever som ej nått upp till kunskapsmål / lämnar skolan med ofullständiga betyg

Många elever lämnar grundskolan med ofullständiga betyg. Kommunernas kvalitetsredovisningar för 2000/2001 (som ansökningarna 2001/2002 ska bygga på) visade en otillfredsställande måluppfyllelse beträffande resultaten på olika nivåer både i grundskolan och i gymnasieskolan.

Behov av kompetensutveckling

Kompetensutvecklingens kvalitet är inte helt tillfredsställande. Det finns för lite tid till dialog, reflektion, uppföljning och utvärdering.

Behov av kvalitets- och ledningsutveckling

För att utveckla kvalitetsarbetet behöver kommunerna bli bättre på att analysera resultaten och på så vis komma vidare med konkreta förbättringsåtgärder. De planerar därför kompetensutveckling i att göra kvalitetsuppföljningar och analysera resultaten.

Ledningsfunktionen behöver förstärkas och utvecklas. Detta görs bl.a. genom ledarskaps- och värdegrundsbildning för rektorer och ledare inom skolområdet. Vissa kommuner gör årligen kvalitetsmätningar genom att använda det *balanserade styrkortet*.

Övrigt

Övriga behov som framkommit i uppföljningarna:

- Fokus på kunskaps- och färdighetsmål.
- Brister i trygghet i skolbarnsomsorgen genom personalomflyttningar p.g.a. deltidstjänster.
- En utredning visade att rektorsområdena var för stora geografiskt och personalmässigt.
- Oro inför den individuella lönesättningen.

3.5 I vilken mån är bristerna i måluppfyllelsen på väg att åtgärdas?

3.5.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunerna har angett om de anser att måluppfyllelsen har ökat eller inte. Några kommuner hävdar att det ännu är för tidigt att avgöra huruvida de brister som definierats i kommunens och skolenheternas kvalitetsredovisningar är åtgärdade. Flera av kommunerna diskuterar inte måluppfyllelsen i sina uppföljningar, de fokuserar istället på vilka åtgärder som tas och missar därigenom en väsentlig del av uppföljningen.

Mer än hälften av kommunerna hävdar att måluppfyllelsen har ökat. Inga kommuner tror att måluppfyllelsen har minskat. Däremot hävdar 30% att det är för tidigt att avgöra detta.

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 100% (20 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan, (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

- Måluppfyllelsen har ökat, 55% (11 av 20).
- Måluppfyllelsen har inte ökat, 0% (0 av 20).
- För tidigt att avgöra, 30% (6 av 20).
- Svarar ej på frågan, fokus på medel istället för mål, 15% (3 av 20).

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att tre kommungrupper delar uppfattningen om att måluppfyllelsen har ökat: större städer, industrikommuner och delegationskommuner. Glesbygdskommunerna är ense om att det är för tidigt att avgöra om måluppfyllelsen är på väg att åtgärdas. Fem kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt.

3.5.2 Hur mäter kommunerna måluppfyllelse?

Kommunerna arbetar med många olika mått och metoder för att följa upp hur målen i skolorna uppnås. Detta är ett viktigt område att följa upp och utveckla då det påverkar förmågan att styra utvecklingen inom skolan på ett gynnsamt sätt. Ljungby kommun beskriver sitt arbete med uppföljning på följande vis:

”- Allt hänger ju ihop. Vi gör dock separata redovisningar också... Vad gäller pengarna är det ju vår ekonom som gör den redovisningen. Vad gäller läsinläringen så är den ju ganska lätt att kvantifiera. Vad gäller eleverna med den sociala problematiken så jobbade jag och en utav områdescheferna med en intervjuuppföljning med de rektorer som hade sådana här pengar...”⁶

Nedan beskrivs ett antal av dessa mått som används i kommunerna.

1. **Kunskapsmått.**

Flera kommuner använder kunskapsmått i form av betygsresultat. De nationella diagnoserna används i de årskurser där betyg ännu inte införts. En kommun hävdar att ”resultatet på de kommunala och nationella proven samt betygsredovisningen visar att måluppfyllelsen ökar ständigt”.

2. **Mått på fullföljning av utbildning**

Ett annat viktigt mått är avbrottsstatistiken som visar hur många elever som fullföljer sin utbildning i bl.a. gymnasieskolan. Där hävdar en kommun att ”allt fler ungdomar klarar att gå över från det individuella programmet till ett nationellt program”.

3. **Sociala mått.**

När det gäller vissa sociala frågor är det svårare att mäta framgång och måluppfyllelse. Det är minst lika viktigt att veta vad det är som ska mätas som att utveckla relevanta mått. Flera kommuner diskuterar värdegrundsfrågorna, inklusive arbetet med att motverka mobbning. Andra områden som behandlas är konflikthantering, självkänsla, skolk, motivation i skolarbetet samt känsla av grupptillhörighet m.m.

4. **Personalmått**

Kommunerna visar även att det är viktigt att följa upp behovet av personalens kompetensutveckling. Personalens kompetensnivå samt engagemang och motivation är viktiga områden. Dessutom bör personalens intresse för att utveckla sitt eget samt det gemensamma arbetet följas upp och uppmuntras. Uppföljningarna bör ske på flera nivåer, både individuellt samt på arbetslagsnivå.

⁶ Utvecklingsledare, Barn- och utbildningsförvaltningen, Ljungby kommun (telefonintervju 2003-05-21)

5. *Föräldramått*

I uppföljningen av måluppfyllelsen är det viktigt att även ta med andra intressenter än lärare och elever; en viktig grupp är föräldrarna. Kommunerna diskuterar samarbetet med hemmen och visar på uppföljningar av vad föräldrarna tycker om utvecklingssamtalens kvalitet. Andra viktiga områden är föräldrainformationen samt föräldrarnas engagemang.

6. *Interna utvecklingsmått*

För att utveckla skolororganisationen är det viktigt att mäta hur organisationen själv förbättras. Den interna effektiviteten och processutveckling är i fokus i detta område. Vissa kommuner diskuterar hur olika verktyg används både när det gäller den pedagogiska verksamheten samt den ekonomiska styrningen.

7. *Mått på speciella insatser*

Eftersom mycket fokus i skolorna nu riktar mot barn med speciella behov samt specialpedagogiska insatser är det viktigt att följa upp om dessa satsningar är verkningsfulla. En kommun redovisar framstegen som eleverna i de speciella grupperna gör: ”Flera av eleverna har lyckats att gå tillbaka till sina ordinarie grupper.”

Metoder

Utveckling av metoder för att nå en ökad måluppfyllelse är viktigt. Flera olika initiativ kan ses, varav ett är att goda former för dokumentation och uppföljning av det enskilda barnets arbete utvecklas.

En kommun hävdar att de instrument som finns i deras s.k. utvärderingsklocka på ett positivt sätt bidrar till en ökad måluppfyllelse. De hävdar vidare att dessa instrument bör utvecklas samt att medvetandet om instrumenten och dess resultat bör spridas.

Ytterligare en viktig metodåtgärd är att använda kontrollgrupper som kontrast för att se effekter av åtgärder, vilket en skola har gjort.

Skolverket har tagit fram ett utvecklingsverktyg, BRUK⁷ (Bedömning, Reflektion, Utveckling samt Kvalitet), avsett att användas av förskolor och skolor för att bedöma kvaliteten i den egna verksamheten och som stöd för utvecklingsarbete. Detta indikatorsystem finns tillgängligt från Skolverket, men varje förskola, skola eller kommun avgör själva om de vill använda BRUK och vilka delar de i så fall vill arbeta med. De kan välja att arbeta med samtliga indikatorområden eller välja några.

⁷ <http://www.skolverket.se/bruk/>

3.6 I vilken utsträckning bidrar fler vuxna till ökad måluppfyllelse?

3.6.1 Svar per kommun

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 70% (14 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

Den största betydelsen av fler vuxna i skolan är ökade möjligheter för enskilda elever samt bättre arbetsmiljö, hävdar kommunerna. Dessutom kan anställningar ske från nya personalkategorier.

- Ökade möjligheter till stöd för enskilda elever, 50% (7 av 14)
- Bättre arbetsmiljö, 38% (5 av 14)
- Nya personalkategorier kan anställas, 38% (5 av 14)

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att endast en kommungrupp, större övriga kommuner, var ense i sina åsikter. De övriga åtta kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt, det pekar på att åtgärderna inte korrelerar med kommuntyp i någon större grad.

3.6.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas uppföljningar.

Ökade möjligheter till stöd för enskilda elever

Större trygghet genom att eleverna blir sedda på ett helt annat sätt och att de får större möjligheter till vuxenkontakter. Ökar kontinuiteten och möjligheterna för det enskilda barnet att finna någon man känner förtroende för. Möjligheterna att uppmärksamma elevernas behov i ett tidigt skede ökar.

Mindre grupper och större flexibilitet

Kommunerna ser möjligheten att anställa mer personal generellt över hela linjen och därigenom kunna ha mindre grupper i skolan. Dessutom ges möjlighet till en större flexibilitet att anpassa verksamheten efter de behov som uppkommer. Detta ger enligt kommunerna en bättre arbetsmiljö.

Högre kvalitet i verksamheten

Enligt vissa kommuner kan en högre kvalitet i verksamheten uppnås genom att underlätta för de lärare som är tyngda av lärarrollen så att de får mer tid till undervisning. Även rektorernas arbetsbörda kan minska.

Anställning av nya personalkategorier

Skolorna kan anställa personal inom nya kategorier som t.ex. läspedagoger, specialpedagoger, dramapedagoger och kuratorer.

Brasklapp!

"I nuläget finns ingen bedömningsgrund för att kunna svara på frågan på ett vederhäftigt sätt."

3.7 Kommunens strategi för fördelning av tjänsterna som finansierats av det särskilda statsbidraget

3.7.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 80% (16 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan, (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

De flesta kommunerna har prioriterat barn i behov av särskilt stöd. Ett antal kommuner hävdar att de använder en generell fördelningsmodell.

- Barn i behov av särskilt stöd har prioriterats, 63% (10 av 16)
- Generell fördelningsmodell, 19% (3 av 16)
- Svarade inte på frågan, tillvägagångssätt istället för strategi, 25% (4 av 16)

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att fyra kommungrupper hävdade samstämmigt att de prioriterar barn i behov av särskilt stöd. Övriga fyra kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt.

3.7.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas uppföljningar.

Barn i behov av särskilt stöd har prioriterats

Kommunerna har fördelat tjänsterna för att utveckla organisationen för barn med svårigheter. Satsningar har skett på specialpedagoger, psykologer, kuratorer, skolsköterskor samt talpedagoger. Innehållsmässigt har grundläggande läsinlärning samt elevsociala problemområden haft högst prioritet.

Vissa bostadsområden har prioriterats

Tjänsterna har fördelats till prioriterade bostadsområden där det fanns störst behov av insatser.

Prioritering av barn i lägre åldrar

Resurserna har fördelats till barn i de lägre åldrarna. Satsningarna har främst inriktas på grundskola, särskola och förskoleklass.

Generell fördelning

Fördelningen av tjänsterna har gjorts utifrån elevantal i respektive skolområde.

3.8 Kommunens tillvägagångssätt för rekrytering av personal och eventuella problem som uppstått i samband med detta

3.8.1 Fördelning per kommungrupp

Kommunernas svarsfrekvens på denna fråga är 75% (15 av 20). Kommunernas vanligaste svar på denna fråga redovisas nedan (andel av kommunerna som gett svar inom specificerat område/totalt antal svar).

Kommunerna har i stort sett inte haft några större problem med rekryteringen. Vissa personalkategorier, som t.ex. specialpedagoger, har dock i vissa fall varit svåra att hitta.

- Rekrytering som vanligt, 67% (10 av 15)
- Internrekrytering, 33% (5 av 15)
- Inga större problem, 60% (9 av 15)
- Svårigheter att rekrytera vissa personalkategorier, 60% (9 av 15)

I jämförelsen mellan olika kommungrupper ser vi att spridningen är stor när det gäller svaren på denna fråga. Medelstora städer är dock ense om att rekryteringen sker som vanligt med internrekrytering samt att det inte är några större problem. Sju kommungrupper har inte svarat samstämmigt på något sätt, det pekar på att åtgärderna inte korrelerar med kommuntyp i någon större grad.

3.8.2 Översikt över de mest frekventa svaren

Inom följande områden återfinns de flesta svaren i kommunernas uppföljningar.

Tillvägagångssätt

Kommunerna anger en rad rekryteringskanaler för att rekrytera personal, bl.a: internrekrytering, annonsering i dagspress och facktidningar, samt engagemang i lärarutbildningen genom praktikplatser. Dessutom medverkar kommunerna på arbetsmarknadsdagar och mässor på universitet och högskolor samt gör besök i gymnasie- och grundskolor. En kommun beskriver även deltagandet i projektet ”Attraktiv skola” som en väg för att rekrytera personal.

I vissa fall har personer som inte haft fulltjänstgöring kunnat gå upp i tid. En kommun har introducerat yrkesroller i skolan: skolassistenter och ungdomspedagoger. Ytterligare en annan kommun hävdar att deras satsningar på nybyggnationer av skolor och arbetslagsutbildningar har gjort att kommunen har ett gott anseende och därigenom hävdar sig väl i konkurrensen om lärare.

Problem

Vissa kommuner hävdar att de inte har några större problem med rekryteringen. Detta motsägs av flera påståenden från andra kommuner i urvalet som hävdar att svårigheter finns med att rekrytera vissa personalkategorier som exempelvis specialpedagoger, fritidspedagoger, kulturpedagoger och skolsköterskor med folkhälsoperspektiv och hälsofrämjande inriktning.

Dessutom kan det vara svårt att nyrekrytera personer om det inte är heltidstjänster, enligt några kommuner. För flertalet kommuner utanför högskoleorterna är möjligheten att rekrytera välutbildad personal ett dilemma. Det kan också vara svårt att finna manliga lärare.

3.9 Sammanfattning

Det finns en stor bredd på vilka åtgärder som kommuner har vidtagit. Kommunernas fokus finns dock på elever i behov av särskilt stöd och specialpedagogik samt elevvårdade insatser. Därefter prioriteras organisations- och metodutveckling samt kompetensutveckling av personalen.

Många åtgärder, t.ex. kompetensutveckling ingår egentligen inte i vad kommunerna får använda statsbidraget till. Men kommunerna ser förmodligen dessa åtgärder som integrerade i

en helhetslösning för att förbättra verksamheten och inkluderar därför åtgärder i uppföljningarna som inte är finansierade av det specifika statsbidraget.

Enligt uppföljningarna satsar 15% av kommunerna på generella personalförstärkningar. 60% satsar på specifika åtgärder samt 10% bedöms satsa både på generella personalförstärkningar samt specifika åtgärder. De resterande 15% är svårbedömda. Detta är dock endast en tentativ fördelning och bör betraktas som en subjektiv bedömning.

Mer information behövs för att kunna dra säkrare slutsatser om åtgärder och effekter. Utifrån nuvarande material är det svårt att följa upp resultatet eftersom kommunernas uppgifter om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal*.

De faktorer i kvalitetsredovisningarna som har påverkat kommunernas åtgärder är främst det ökade antalet barn i behov av särskilt stöd, att eleverna lämnar grundskolan med ofullständiga betyg samt det ökande antalet elever med ogynnsam språkutveckling.

Måluppfyllelsen har ökat, hävdar 55% av kommunerna, medan inga kommuner redovisar en minskning av måluppfyllelsen. Däremot anser 30% av kommunerna att det är för tidigt att avgöra om måluppfyllelsen har ökat eller inte.

Kommunerna tror att fler vuxna i skolan främst bidrar till ökade möjligheter till stöd för enskilda elever, bättre arbetsmiljö samt att nya personalkategorier kan anställas.

I fördelningen av statsbidraget på verksamhetsnivå prioriteras barn i behov av särskilt stöd. Endast 19% av kommunerna använder en generell fördelningsmodell.

Rekryteringen sker enligt kommunerna som vanligt och har inte inneburit några större problem. Det är dock lättare att rekrytera för kommunerna med lärarutbildning i närheten. Vissa personalkategorier, t.ex. specialpedagoger, är dock svårare att rekrytera.

Samstämmigheten inom kommungrupperna är inte särskilt stor. Detta beror troligtvis på att urvalet är för litet, endast en till tre kommuner från samma grupp är inkluderade. För att undersöka eventuella skillnader mellan kommuntyper bör många fler kommuner undersökas.

4 Skillnader mellan kommuner med olika organisation

4.1 Olika typer av kommunal organisation

Idag kan man säga att det finns tre grundläggande principer bland Sveriges kommuner för hur man väljer att organisera nämnder och förvaltning. Sedan skiljer sig emellertid varje kommun åt utifrån sina speciella förutsättningar. Dessa grundläggande principer är i högsta grad tillämpningsbara på de 20 kommunerna i urvalet.

Troligen är det så att kommunens organisation har större betydelse än kommuntyp vad gäller prioritering av åtgärder. I Sverige har vi tre grundmodeller för kommunal organisering; sektorsbaserad, funktionell och territoriell.

Sektorsbaserad organisation

Sektorsbaserad organisation är idag den överlägset mest vanliga organisationsmodellen (runt 230 kommuner använder sig av denna organisationsmodell). Sektorsbaserad organisation bygger på att det finns en nämnd och en förvaltning för respektive sektor (vanligaste nämnderna är socialnämnd, byggnadsnämnd, teknisk nämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, kultur- och fritidsnämnd samt barn- och utbildningsnämnd).⁸

Kommuner i urvalet: Botkyrka, Skurup (förortskommuner) Jönköping, Örebro (större städer) Mariestad, Motala (medelstora städer), Ljungby, Värnamo (industrikommuner) Tierp, Borgholm (landsbygdskommuner) Malung, Arjeplog (glesbygdskommuner) Tranås (större övriga kommuner) Svenljunga, Askersund (mindre övriga kommuner) Boden och Olofström (delegationskommuner)

Funktionell organisation

Funktionell organisation används idag av cirka 20-25 kommuner. Funktionell organisation bygger oftast på en beställar – utförar – organisation. Beställarna (de förtroendevalda) köper tjänster av kommunala eller privata utförare. Beställaren skall inte blanda sig i själva driften – ansvaret för den ligger helt på utförarna. Däremot är det viktigt för nämnderna att ha kontakt med invånarna och att följa upp och utvärdera verksamheten utifrån fastställda mål. Denna organisationsmodell var mest populär under början på 1990-talet och ett stort antal av de kommuner som använt sig av denna organisering har idag gått tillbaka till sektorsbaserad organisering.⁹

Kommuner i urvalet: Sölvesborg (större övriga kommuner)

Territoriell organisation

Territoriell organisering innebär i korthet att en nämnd ansvarar för flera verksamheter inom en geografisk del av kommunen. De vanligaste verksamhetsområdena har varit barnomsorg, grundskola, socialtjänst samt kultur och fritid. Detta sker oftast i form av så kallade kommundelsnämnder alternativt stadsdelsnämnder. Principen med territoriell organisering slog igenom under 1980-talet. Eskilstuna, Umeå och Örebro var först ut att införa denna modell 1980. De fick en rad efterföljare bland annat storstäderna Göteborg (1989), Malmö (1996) och Stockholm (1997). Denna form av organisering är i dagsläget kanske den minst

⁸ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 38 ff

⁹ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 38 ff

populära av de grundläggande organisationsmodellerna och exempelvis har de tre pionjärkommunerna Eskilstuna, Umeå och senast Örebro (årsskiftet 2002/2003) avskaffat denna organisering.¹⁰

Kommuner i urvalet: Göteborg (stor stad)

Kundvalsstyrning

Utöver dessa tre grundmodeller för kommunal organisering skulle man kunna lägga till kundvalsstyrning. I dagsläget är Nacka kommun den enda kommun i Sverige som har ett utpräglat kundvalssystem. Visserligen har Nacka en kommunal organisering som skulle kunna liknas vid en funktionell organisation. Nacka var emellertid en av de första kommunerna som införde målstyrning och har valt att komplettera detta med de så kallade ”extern kundvalsstyrning”. Tanken med detta system är att hushållen inte ska behöva ”gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar”. Grundingrediensen i detta system är det så kallade servicecheckarna som innebär att ”kommunen lämnar över köpkraft” till dem som behöver vård, omsorg och utbildning. Servicecheckar finns inom flera områden: hemtjänstcheck (1992), barnomsorgscheck (1994), **skolcheck (1994)** och checksystem för ledsagning och avlastning (1997). Valfrihet och konkurrens är alltså vägledande för hela detta system. Alla gemensamma tjänster som inte är myndighetsutövning skall anbudsupphandlas där kommunala och privata leverantörer konkurrerar på samma villkor.¹¹

Kommuner i urvalet: Nacka (förortskommuner)

4.2 Kommunalt förnyelsearbete

Väljer man att ytterligare fördjupa detta resonemang kan man idag se att det finns två skolbildningar inom det kommunala förnyelsearbetet och som i sin tur självklart också får inverkan på skolområdet. Hårdrar man det kan man säga att det under 1990-talets början fanns en tendens att betona medborgaren som en rationellt väljande individ/kund (kund-/individorientering), istället för en person som medverkar i ett kollektivt ansvar för gemensamma angelägenheter (brukarorienterad). Under slutet av 1990-talet har dock det brukarorienterade synsättet återigen fått ett större genomslag. Samtidigt har ändå delar av individorienteringen bibehållits och utvecklats inom kanske framförallt skolområdet. Man kan alltså säga att dessa synsätt uppmuntrar till olika slags handlande, men kan också ses som komplement till varandra. Valet av prioritering när man fördelar statsbidraget ställer också kommunen inför gränsdragningen mellan vad som är individens och vad som är kollektivets behov?

Med dessa skolbildningar i bakhuvudet blir också skiljelinjerna mellan kommunerna tydligare. Kommuner som av tradition har en inriktning mot individen/kunden kan tydligt ses vara mer låsta i sina prioriteringar och därmed också i sina fördelningsmodeller. En väldigt generaliserande indelning skulle kunna vara enligt följande.

1. Individorienterad organisering: Nacka (Sölvesborg)

¹⁰ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 38 ff

¹¹ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 175 ff

2. *Brukarorienterade organisering*: Botkyrka, Skurup, Jönköping, Örebro, Mariestad, Motala, Ljungby, Värnamo, Tierp, Borgholm, Malung, Arjeplog, Tranås, Svenljunga, Askersund, Boden och Olofström
3. *Individ-/Brukarorienterad organisering*: Göteborg

4.3 Generella åtgärder vid individorienterad organisering

Tittar man på intervjuerna som genomförts inom ramen för denna studie kan man se en skillnad mellan så kallade individorienterade kommunal organisering och mer brukarorienterade kommunal organisering.

I Nacka (kundvalssystem) uttrycker man sig:

*” – Det är politiskt beslutat att man vill ha ett kundvalssystem och att det är upp till föräldrarna var man vill ha sitt barn eller elev placerad ”*¹²

I Sölvesborg (funktionell organisation) framgår det av intervjun att man till stor också är mer inriktad på individen och dess individuella mål och i mindre utsträckning om att eleverna ska komma in på förstahandsvalen till gymnasiet och liknande.

4.4 Riktade insatser i brukarorienterad organisering

I många av de kommunerna med sektorsbaserad (brukarorienterad) organisering är man emellertid mer inriktad på att riktade enskilda insatser också kan få inverkan på kollektivet. Eller som Mariestad uttrycker det:

*”...Har du stora grupper med olika problem och hjälper ett eller två barn så hjälper du automatiskt stora grupper i och med att du avlastar personalen. ”*¹³

Generellt utifrån intervjuerna skulle man dock kunna säga att förvaltningsorganisation troligen spelar in vid val av angreppssätt och fördelningsmodell. Detta är emellertid ett alldeles för litet urval för att kunna göra tillförlitliga bedömningar.

I kommuner med starkt decentraliserad verksamhet som t.ex. Göteborg (territoriell organisation) är det också särskilt svårt att följa upp hur insatserna tagits emot i verksamheten. Göteborg uttrycker det så här:

*”...vi har ju målsättning med pengarna i sig själv. Vi kan dock inte blanda och fördela pengarna på ett visst sätt ena gången och på ett annat sätt en annan gång. Detta har ju med valfriheten för stadsdelsnämnderna att göra. De får ju sina resurser efter hur deras behov ser ut. Sedan får de göra som de vill med pengarna ”*¹⁴

Utifrån urvalet kan man alltså se tendenser till att kommuner med en mer individorienterad organisering (Nacka, Sölvesborg) skulle kunna anses ha en mer individuellt inriktad fördelning av statsbidrag. Kommuner med mer brukarorienterade skulle istället kunna sägas ha en mer kollektiv inriktning på fördelningen. Vad gäller de starkt decentraliserade

¹² Controller, skolverksamhet, BUN-gruppen, Nacka kommun (telefonintervju 2003-05-20)

¹³ Förvaltningschef, Barn- och utbildningsförvaltningen, Mariestad kommun (telefonintervju 2003-05-16)

¹⁴ Ekonom, Stadskansli, Göteborg kommun (telefonintervju 2003-05-12)

kommunerna som exempelvis Göteborg är det svårare att uttala sig om. Desto mer decentraliserad verksamheten är desto större vikt får dock uppföljning i och med att den måste genomförs korrekt så att skillnaderna mellan kommunerna vad gäller kommunal service kopplad till skolområdet minimeras.

Tabell: Kommunal organisation

Kommun	Folkmängd 2002-12-31*	Kommunal organisering
Göteborg	474 921	Territoriell
Nacka	76 624	Övrig **
Botkyrka	75 216	Sektorsbaserad
Skurup	13 949	Sektorsbaserad
Jönköping	118 581	Sektorsbaserad
Örebro	125 520	Sektorsbaserad ***
Mariestad	23 743	Sektorsbaserad
Motala	42 078	Sektorsbaserad
Ljunby	26 943	Sektorsbaserad
Värnamo	32 252	Sektorsbaserad
Tierp	20 088	Sektorsbaserad
Borgholm	11 162	Sektorsbaserad
Malung	10 593	Sektorsbaserad
Arjeplog	3 291	Sektorsbaserad
Sölvesborg	16 351	Funktionell
Tranås	17 718	Sektorsbaserad
Svenljunga	10 529	Sektorsbaserad
Askersund	11 449	Sektorsbaserad
Boden	28 268	Sektorsbaserad
Olofström	13 637	Sektorsbaserad

* Statistiska centralbyrån

** Införde 1997 så kallat kundvalssystem.

*** Införde den 1 jan. 2003 sektorsbaserad organisation. Hade tidigare territoriell organisering.

5 Skillnader mellan kommuner med olika politisk struktur

5.1 Översikt över politiska majoriteter i kommunerna

I en sådan här studie är det väldigt svårt att finna skiljelinjer mellan olika politiska grupperingarna. Den svenska kommunalpolitiken är nämligen idag ytterst komplex. Detta visar inte minst tidningen Kommunaktuellt enkät från 2001. I enkäten ställde tidningen frågan ”Vilka partier bildar den styrande majoriteten i kommunen?”. Hela 85 olika varianter förekommer (samtliga 289 kommuner besvarade enkäten).

Den allmänna utvecklingen är att skolområdet avpolitiserats mer och mer på kommunnivå. Frågor rörande användningen av statsbidraget kommer därmed sällan upp på den politiska nivån i vissa kommuner. De synbara konflikterna skapas därmed främst på verksamhetsnivå

- 62 kommuner har rent vänsterstyre (16 s, 46 s+v)
- 54 rent borgerliga (40 m+c+kd+fp, totalt 7 varianter)
- 49 blocköverskridande (3 samlingsstyren, totalt 26 varianter)
- 24 s+v+mp
- 11 borg+mp (3 varianter)
- 7 borg+mp+lokalt parti (7 varianter)
- 2 s+v+mp+lokalt parti (2 varianter)
- 16 borg+lokalt parti (16 varianter)
- 2 s+v+lokalt parti (2 varianter)
- 10 borg+spi (Sveriges pensionärers intresseparti)
- 47 minoritetsstyren, hoppande maj. (30 s i min., totalt 13 varianter)
- 5 delad/växlande/oklar majoritet¹⁵

Anmärkningsvärt i kommunaktuellt undersökning var också att bara 122 kommuner uppgav att de hade ett fast majoritetssamarbete med ett ”regeringsprogram” eller någon form av koalition (+18 med enpartimajoritet). I många delar av Kommunaktuellt undersökning handlar det alltså om lösare samverkan (t.ex. valtekniskt samarbete vid fördelning av platser i nämnder).¹⁶

Den allmänna utvecklingen i Sveriges kommuner är att blockgränserna alltmer suddas ut. Alla politiska kombinationer är därmed egentligen möjliga idag. I och med att kommunernas ekonomi på flera ställen även är relativt krisartad leder detta också till att behovet av samförstånd ökar. Det här är extra tydligt i delegationskommuner (kommundelelegation/bostadsdelegation). Dessa kommuner är bundna av avtal med staten vilket gör att utrymmet för politisk argumentation troligen blir mindre. Anmärkningsvärt är att även om detta inte varit fallet i någon av våra urvalskommuner så bör det dock också beaktas att när Kommunaktuellt undersökning gjordes i februari 2001 hade majoritetsförhållandena spruckit i hela 33 kommuner sedan valet 1998.

¹⁵ Kommunaktuellt, nr 5, 15 februari 2001, s. 18

¹⁶ Kommunaktuellt, nr 5, 15 februari 2001, s. 18 ff.

5.2 Tjänstemannainflytande

Att kommunens väl i många fall kommer före partierna leder i stor utsträckning till att stora delar av kommunpolitiken avpolitiseras. I och med att fler och fler frågor blir mer och mer komplexa har också graden av delegation ökat alltmer. I vissa kommuner har det gått så långt med delegationen att frågor rörande statsbidraget överhuvudtaget aldrig kommer upp på den politiska nivån. I Skurup uttrycker man sig exempelvis så här:

” – Nej, alltså det är inga politiska beslut i vår kommun. Det sker helt på tjänstemanna sidan. Allt detta är alltså delegerat till oss i förvaltningen. Vi har en rätt så kraftig delegation i vår kommun, vilket gör att dessa frågor aldrig går vidare.”¹⁷

Möjligen är det också så att generella politiska ideologier med höger – vänsteranknytning till viss del kan förklara synen på omfattningen av den kommunala verksamheten, men när det gäller mer konkreta frågor väljer man helt enkelt att ta ställning på annan grund. Anmärkningsvärt är också att flera av de intervjuade kommunala tjänstemän själva har svårt att redogöra för hur de politiska maktförhållandena är i kommunen.

5.3 Avpolitisering

Uppenbart sker därmed idag den mesta av prioriteringen enligt intervjuerna i dessa frågor mellan rektorsgrupperna och förvaltningen. I allmänhet är alltså detta område relativt avpolitiserat. Det finns dock undantag:

”Rent generellt är det också så att vissa partier tycker att man ska satsa dessa pengar på ”golvet”, medan andra partier tycker att det är viktigt att man satsar på elevhälsan. Vänsterpartiet har alltså inte velat haft rektor och skolpsykolog och liknande för elevvård, utan man har velat att pengarna ska gå allmänt till lärartjänster.”¹⁸

Askersund hör emellertid till de mindre kommunerna i urvalet, vilket gör att graden av delegation i dessa kommuner troligtvis blir mindre. Detta leder troligen också till att konflikterna tydligare kommer fram på den politiska nivån.

5.4 ”Produktionseffektivitet”

Generellt utifrån intervjuerna skulle man nog också kunna säga att de borgliga partierna i många kommuner verkar lite mer inriktade på vad som är mest ”produktionseffektivt”, alltså vad som gör den största pedagogiska nyttan. Detta innebär alltså man är lite mer inriktad mot själva undervisningsprocessen än vad möjligen de andra partierna är. I vissa kommuner ökar också polarisering av förklarliga skäl under valår i och med att ansträngningarna och satsningarna ofta tenderar att öka under dessa perioder. Flera förvaltningschefer anser också att de dramatiska ökningarna och minskningarna i tjänstetillsättningar runt valåren på många sätt är problematiska.

¹⁷ Bitr. förvaltningschef, KSU-staben, Skurup kommun (telefonintervju 2003-05-20)

¹⁸ Förvaltningschef, Barn- och utbildningsförvaltningen, Askersund kommun (telefonintervju 2003-05-05)

5.5 Konflikter i verksamheten

De största konflikterna vad gäller fördelningen ligger uppenbarligen mer i verksamheten. Särskilt i de kommuner med friskolor finns det idag konflikter vad gäller friskolornas möjligheter till att ta del av statsbidragen. Flera av kommunens förvaltningschefer anser exempelvis att friskolorna inte tar sitt ansvar för de ”lågpresterande” eleverna i kommunerna. Dessa konflikter kommer emellertid enligt intervjupersonerna sällan upp på politisk nivå utan stannar på förvaltningsnivå. Troligen skulle denna fråga kunna bli ganska partipolariserande i och med att frågor rörande friskolor fortfarande är ganska ideologiskt laddad.

5.6 Inställning till statsbidragen

Uppenbarligen har också inställningen till den här typen av riktade statsbidrag också en inverkan på hur mycket arbete kommunerna lägger ner i arbetet på att fördela dessa pengar. Har man en negativ inställning till sådana pengar är det också troligt att man väljer att lägga mindre arbete vid fördelningen. Kommuner som har en positiv inställning verkar också i större utsträckning se dessa statsbidrag som en tillgång snarare än en belastning och en pålaga för kommunen. Traditionellt har de borgliga styrda kommunerna motsatt sig en ökad detaljreglering av den kommunala verksamheten. Detta motstånd har inte minskat av att den socialdemokratiska regeringen under slutet av 1990-talet har ökat detaljregleringen i syfte att få kommunerna att prioritera vård, skola och omsorg¹⁹. Så sent som 2001 deklarerade också den socialdemokratiska regeringen att man släppt ifrån sig för mycket ansvar till kommunerna

5.7 Fördelningsmodeller vid socioekonomisk fördelning

Vad man kan se är att fördelningsnycklar/fördelningsmodeller kopplade till socioekonomisk fördelning, exempelvis i form av social viktning i dagsläget inte anses vara ett särskilt relevant fördelningsmått. Detta gäller framförallt många av de mindre kommunerna. I Tierps kommun väljer man att uttrycka det så här:

”- Detta är en fråga som diskuterats i årtionden i denna kommun. Vi har ingen social viktning vad gäller fördelning av resurser överhuvudtaget. Kommunen är ganska jämn i det avseendet. Kommunen är ganska liten och det finns egentligen inget behov av en sådan fördelningsmodell”²⁰

I Bodens kommun uttrycker man det så här:

” – Nej, inte mellan områdena i och med att dessa är ganska jämna och har en blandad sammansättning. Sådan viktning blir nog viktigare att göra i storstadskommuner.”²¹

Det är också i större och medelstora kommuner som det verkar vara mer vanligt att fördela hela eller delar av statsbidraget efter någon socioekonomisk viktning. Jönköping uttrycker det så här:

¹⁹ Montin, Stig (2002) Moderna kommuner s. 42 f

²⁰ Förvaltningschef, Barn, utbildning och förvaltning, Tierp kommun (telefonintervju 2003-05-13)

²¹ Tf förvaltningschef, Barn- och utbildningsförvaltningen, Boden kommun (telefonintervju 2003-05-13)

”...I grundskolan är det så att en del av pengarna går per huvud och en del går efter socioekonomisk resurs. När det gäller den socioekonomiska resursen så tar vi hänsyn till föräldrarnas utbildningsnivå och invandrarbakgrund.”²²

I Motala säger man:

”Det är blandat beroende på socialt och elevernas utbildningsresultat. Så att en viktning är det ju mot elever med särskilda behov.”²³

I de övriga ”större” kommunerna (förortskommuner, större städer och medelstora städer) sker också en social viktning oftast vid övrig resursfördelning. I Botkyrka har man exempelvis i övrigt en socioekonomisk viktning mellan södra delarna av kommunen (småhusbebyggelse) och de norra delarna (”miljonprogramområdena”). I de mindre kommuntyperna (industri-, landsbygds-, glesbygds-, större övriga-, mindre övriga- och delegationskommuner) kan man dock alltså uteslutande säga att någon socioekonomisk viktning inte förekommer. Detta beroende på tidigare nämnda faktum att kommunerna socioekonomiskt är ganska jämna. Viktigt att belysa är dock att dessa kommuner i stor utsträckning valt att satsa på generella elevvårdande insatser (kuratorer, psykologer m.m.) som oftast kommit stora delar av kommunen till godo. I med dessa generella insatser minskar följaktligen också behovet av socioekonomiska överväganden. Flera av de mindre kommunerna anser också att kommunens storlek gör att man har en god kännedom av var särskilda insatser bör prioriteras. Beslutsvägarna är enligt förvaltningscheferna relativt snabba och följsamma i dessa kommuner.

Man kan emellertid tydligt se att social viktning är vanligare i större och medelstora städer och framförallt i förortskommuner. Detta har troligen mycket att göra med att dessa kommuner ofta har en ojämnare social struktur och därmed har ett större behov av vikta insatserna mellan kommundelarna exempelvis mellan ”miljonprogramsområden” och småhusbebyggelse. Denna sociala viktning bygger ofta på socioekonomiska resurser som föräldrarnas utbildningsbakgrund, invandrarbakgrund och elevernas utbildningsresultat m.m. När sedan kommunerna blir tvungna att motivera den valda strategin/fördelningsmodellen framgår också tydligt att i de mindre kommunerna har strategin oftare en tydligare detaljeringsgrad. En detaljeringsgrad som öppnar upp för större styrning från förvaltningen. Resursfördelningen kopplas också här generellt tydligare till elevhälsoplaner, kvalitetsredovisning och liknande. I de större kommunerna är dock detaljstyrningen mindre och man ser egentligen inte så stora skillnader på fördelning av dessa pengar jämfört med övriga pengar. I Göteborg säger man exempelvis:

” – Vi har sagt, att eftersom vi fördelar alla resurser på detta sättet...Så är det här vår enda strategi”²⁴

I Nacka hävdar man att anledningen till att man inte har någon mer specifik strategi har att göra med kundvalssystemet

”Det är politiskt att man vill ha ett kundvalssystem och att det är upp till föräldrarna var man vill ha sitt barn eller elev placerad. Det ska alltså vara ett starkt medborgarinflytande. Detta är ett av kommunens övergripande mål”²⁵

²² Skoldirektör, Barn- och ungdomsförvaltningen, Jönköping kommun (telefonintervju 2003-05-14)

²³ Handläggare, Bildningsförvaltningen, Motala kommun (telefonintervju 2003-05-16)

²⁴ Ekonom, Stadskansli, Göteborg kommun (telefonintervju 2003-05-12)

Tabell: Kommunal politisk struktur

Kommun	Politiskt styrning kommunval 1994	Politiskt styrning kommunval 1998	Politiskt styrning kommunval 2002	Stabil/Labil maj./min.****
Göteborg	maj. (S+V+Mp)	maj. (S+V+Mp)	maj. (S+V+Mp)	Stabil maj.
Nacka	maj. (M, Fp, C)	maj. (M+FP+Kd)	maj. (M+FP+Kd)	Stabil maj.
Botkyrka	maj. (S)	maj. (S)	min. (S+V)	Labil maj.
Skurup	maj. (S)	maj. (S)	maj. (M+FP+Kd+C+Kommunens väl)	Labil maj.
Jönköping	maj. (S+C)	min. (S+C) (V+Mp vågm.)	maj. (S+C)	Labil maj.
Örebro	maj. (S, V, Mp)	maj. (S+V+Mp)	maj. (S+V+Mp)	Stabil maj.
Mariestad	maj. (S+V)	maj. (S+V)	maj. (M+FP+Kd+C+Mariestadspartiet)	Labil maj.
Motala	maj. (S)	maj. (S+V)	maj. (S+V)	Stabil maj.
Ljunby	maj. (S+C)	maj. (S+C)	maj. (S+C)	Stabil maj.
Värnamo	maj. (S)	maj. (M+FP+Kd+C)	maj. (M+FP+Kd+C)	Labil maj.
Tierp	maj. (S)	maj. (S+V)	maj. (S)	Stabil maj.
Borgholm	maj. (M, Fp, C, Kd, Mp)	maj. (M+FP+Kd+C+Mp)	min. (M+FP+Kd+C+Mp)	Labil maj.
Malung	maj. (S+V)	maj. (S+V)	maj. (S+V)	Stabil maj.
Arjeplog	maj. (S)	maj. (S+V)	maj. (S+Arjeplogs fria demokrater)	Labil maj.
Sölvesborg	maj. (S)	min. (S) (valteknisk samverkan med C)	min. (S) (valteknisk samverkan med V)	Labil maj.
Tranås	maj. (S)	maj. (M+FP+Kd+C)	maj. (M+FP+Kd+C)	Labil maj.
Svenljunga	maj. (S)	maj. (M+FP+Kd+C)	maj. (M+FP+Kd+C)	Labil maj.
Askersund	maj. (S)	min. (S)	min. (S+C)	Labil maj.
Boden	maj. (M+FP+Kd+C)	maj. (S)	maj. (M+FP+C+V+Mp+Sjukvårdspartiet)	Labil maj.
Olofström	maj. (S)	min. (S)	maj. (S+V)	Labil maj.

**** Försök till gruppering (som det framgår i texten är en sådan här grupperingen i princip omöjlig att göra mer specifik i och med det stora antalet politiska grupperingar)

Kriterier Stabil maj.: Majoritet under tre mandatperioder inom samma politiska block (9 st).

Kriterier Labil maj.: Växlande mellan majoritet/minoritet under tre mandatperioder.
Inkluderar även behov av vågmästare från annat politiskt block (11 st).

²⁵ Controller, skolverksamhet, BUN-gruppen, Nacka kommun (telefonintervju 2003-05-20)

6 Jämförelse mellan ansökningar och uppföljningar

Kommunerna beskriver i sina ansökningar vad de vill använda statsbidraget till, därefter redovisar de i uppföljningarna vad som har genomförts i termer av generella och riktade åtgärder.

Nedan redovisas de åtgärder som kommunerna i störst grad angett att de ska vidta i ansökningarna. Detta jämförs sedan med vad kommunerna angav att de hade gjort med bidraget i uppföljningarna. Denna analys syftar till att undersöka om det finns en överensstämmelse mellan ansökningarna och uppföljningarna.

Ansökningarna – Specifikation av åtgärder

- De vanligaste svaren
 - Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser (95%)
 - Ökad personaltäthet (55%)
 - Språkutveckling (30%)

Uppföljningarna – Vilka generella åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?

- De vanligaste svaren
 - Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser (59%)
 - Organisations- och metodutveckling (59%)
 - Kompetensutveckling (47%)

Uppföljningarna – Vilka riktade åtgärder vidtas i kommunen för att förbättra måluppfyllelsen?

- De vanligaste svaren
 - Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser (89%)
 - Språkutveckling (32%)
 - Organisations- och metodutveckling (21%)

I både ansökningarna samt uppföljningarna är *Barn i behov av särskilt stöd / Specialpedagogik / Elevvårdande insatser* den mest förekommande åtgärden.

Ökad vuxentäthet är den näst mest förekommande åtgärden i ansökningarna. Enligt uppföljningarna satsar 15% av kommunerna på generella personalförstärkningar. 60% satsar på specifika åtgärder samt 10% bedöms satsa både på generella personalförstärkningar samt specifika åtgärder. De resterande 15% är svårbedömda. Detta är dock endast en tentativ fördelning och bör betraktas som en subjektiv bedömning. Mer information behövs för att kunna dra säkrare slutsatser. Utifrån nuvarande material är det svårt att följa upp resultatet eftersom kommunernas uppgifter om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal* i uppföljningarna.

Det finns markanta skillnader i resultat från de skriftliga uppföljningarna jämfört med intervjuresultaten. I de skriftliga uppföljningarna redovisar flertalet kommuner att de fokuserar på riktade åtgärder. Däremot hävdade kommunföreträdarna i intervjuerna till stor del att satsningarna av olika interna anledningar gick till generella personalförstärkningarna. Dessutom var det i intervjuerna lättare att tränga in i de faktiska skeendena vid hanteringen av statsbidraget. Detta har förmodligen att göra med att intervjuer som metod är mer lämpad för studier av implementeringsskedet.

Dessa skillnader kan bero på ett flertal olika anledningar. Dels är de skriftliga uppföljningarna baserade på ett frågeformulär med öppna frågor. I intervjuerna var det möjligt att ställa följdfrågor för att förtydliga vissa resonemang. Det var även i flera fall olika personer som svarade på uppföljningarna respektive intervjuerna. Vi fick även uppfattningen att intervjuerna ledde till mer frispråkiga svar än de skriftliga uppföljningarna. Förmodligen var de som svarade på de skriftliga uppföljningarna mer inriktade på att täcka in många prioriterade områden för att på så sätt visa på handlingskraftighet och effektivitet inför Skolverket.

7 Slutsatser och reflektioner

7.1 Slutsatser

1. Kommunerna visar på en stor variation vad gäller behov och åtgärder.

- a) De flesta kommuner satsar på barn i behov av särskilt stöd och specialpedagogik.
- b) Övriga åtgärder inkluderar utveckling av undervisningens former och organisation, t.ex. förstärkt samarbete och integration mellan olika skolformer och med socialtjänsten vad gäller utformning av åtgärdsprogram. Dessutom kan ett ökat fokus på värdegrundsarbetet och språk- och skrivträning kan också skönjas. Det finns också exempel på insatser som syftar till att förstärka kommunernas kvalitetsarbete och styrning.
- c) Ett flertal kommuner satsar på bl.a. kompetensutveckling av personalen, även om statsbidraget inte är avsett att användas för detta. Detta kan ses som en bieffekt av statsbidraget, då personalförstärkningen skapar utrymme för andra åtgärder.
- d) Enligt intervjuer med kommunföreträdare används statsbidraget mer generellt till personalförstärkningar än vad uppfattningen är i de skriftliga uppföljningarna där istället den specifika fördelningen till prioriterade områden betonas.

2. Kommunernas organisation har troligen större betydelse än kommuntyp vad gäller prioritering av åtgärder.

- a) Generellt sett kan vi inte utifrån ansökningar och uppföljningar se några tydliga mönster baserat på kommungruppsbegreppet. Även mellan kommuner i samma kommungrupp varierar det mycket.
- b) Kommuner med sektorsbaserad organisation fokuserar på styrda riktade insatser. Denna organisationsform är den vanligaste bland kommunerna i studien.
- c) Kundvalssystem ger betydligt mindre möjligheter för kommunen att detaljstyra. Systemets grundtanke är nämligen att medborgarna ska medverka till många prioriteringar genom att själva välja skola och därmed inte gå omvägen över det politiska systemet för att få till stånd verksamhetsförändringar.
- d) I kommuner med decentraliserad, territoriell organisation är det svårt att följa upp insatserna. Detta beror på stadsdels-/kommundelsnämndernas partiella självständighet.

3. Det är svårt att se tydliga skillnader i hanteringen av statsbidraget utifrån politiska konstellationer i kommunerna. I Sveriges kommuner finns idag 85 olika varianter av politiska konstellationer.

- a) I några kommuner kan man se tendensen att Vänsterpartiet utmärker sig genom att vilja satsa på en generell personalförstärkning.

- b) De borgerliga partierna tenderar att satsa resurserna på områden där det anses var mest ”produktionseffektivt”, d.v.s. åtgärder som syftar till att ge tydliga och snabba pedagogiska resultat. De prioriterar därför gärna exempelvis en elevassistent för en Adhd-elev istället för en bibliotekarie.
4. **Många kommuner kännetecknas av att förvaltningen har stort inflytande.** Frågan om användningen av statsbidraget sällan upp på den politiska nivån i vissa kommuner. De synbara konflikterna skapas därmed främst på verksamhetsnivå. Detta sammanfaller troligen med avpolitiseringen av många verksamhetsområden.
 5. **Måluppfyllelsen har ökat enligt 55% av kommunerna, medan 30% hävdar att det ännu är för tidigt att dra några sådana slutsatser,** enligt kommunernas uppföljningar. Detta är dock svårt att verifiera och därför skulle BRUK-systemet kunna vara ett mycket bra verktyg och hjälpmedel i uppföljningsarbetet av Personalförstärkningspengarna, eftersom det innehåller ett smörgåsbord av lättanvända indikatorer inom olika områden.
 6. **Det är svårt att utifrån urvalet se några tydliga fördelningsmodeller för statsbidraget.** Man kan emellertid se att social viktning är vanligare i större och medelstora städer och framförallt i förortskommuner.
 7. **Kommuner utanför storstäder och universitetsorter har svårare att rekrytera vissa personalkategorier,** t.ex.: slöjdlärare, kuratorer, specialpedagoger och språklärare.
 8. **Vissa kommuner visar en negativ inställning till riktade statsbidrag i allmänhet,** detta tror vi får följd för hur man väljer att fördela statsbidraget. Troligen lägger dessa kommuner mindre arbete på fördelningen och fördelar därmed i större utsträckning bidraget generellt.
 9. **Det är svårt att följa upp om kommunerna har vidtagit de åtgärder som de angett i ansökningarna utifrån nuvarande material.** I både ansökningar och uppföljningar betonas vikten av barn i behov särskilt stöd samt specialpedagogik och elevvårdande insatser. Detta är dock svårt att följa upp eftersom kommunernas uppgifter, i uppföljningarna, om vilka personalförstärkningar de gjort endast är specificerade enligt uppdelningen *pedagogisk personal* samt *övrig personal*.

7.2 Reflektioner utifrån undersökningen

Det finns markanta skillnader i resultat från de skriftliga uppföljningarna jämfört med intervjuresultaten. I de skriftliga uppföljningarna redovisar flertalet kommuner att de fokuserar på riktade åtgärder. Däremot hävdade kommunföreträdarna i intervjuerna till stor del att satsningarna av olika interna anledningar gick till generella personalförstärkningarna. Dessutom var det i intervjuerna lättare att tränga in i de faktiska skeendena vid hanteringen av statsbidraget. Detta har förmodligen att göra med att intervjuer som metod är mer lämpad för studier av implementeringsskedet.

Dessa skillnader kan bero på ett flertal olika anledningar. Dels är de skriftliga uppföljningarna baserade på ett frågeformulär med öppna frågor. I intervjuerna var det möjligt att ställa följdfrågor för att förtydliga vissa resonemang. Det var även i flera fall olika personer som svarade på uppföljningarna respektive intervjuerna. Vi fick även uppfattningen att

intervjuerna ledde till mer frispråkiga svar än de skriftliga uppföljningarna. Förmodligen var de som svarade på de skriftliga uppföljningarna mer inriktade på att täcka in många prioriterade områden för att på så sätt visa på handlingskraftighet och effektivitet inför Skolverket.

7.3 Förslag på områden för vidare studier

1. Hur inverkar den kommunala organisationen på hanteringen av statsbidraget? Hur sker styrningen internt olika kommuner?
2. Vilka konflikter skapas på verksamhetsnivå i kommunerna vad gäller fördelning och prioriteringar av statsbidraget?
3. Satsade kommunerna på generell personalförstärkning eller specifika åtgärder? Fördjupning och inhämtning av mer material. En enkätstudie till samtliga kommuner.
4. Hur arbetar kommunerna med barn i behov av särskilt stöd?
5. Hur skulle kommunerna själva vilja att administrationen av PFP genomfördes? Undersökning avseende ansökan, uppföljning och utvärdering.
6. Kan BRUK användas i uppföljnings- och utvärderingsarbetet av PFP? Hur spritt är verktyget i kommunerna? Vilka indikatorområden är mest användbara?
7. Hur används statsbidraget i kommuner ingående i bostads- och kommundelegationen? Ökar de personaltätheten eller täcker de hål i budgeten?

Källförteckning

Tryckta källor

Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*, Malmö: Liber

Kommunaktuellt, nr 5, 15 februari 2001

SFS 2001:36, Förordning om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

SKOLFS 2002:14, Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsåren 2001/2002-2002/2003

Ansökningar angående statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsår 2001/2002-2002/2003: *Göteborg, Nacka, Botkyrka, Skurup, Jönköping, Örebro, Mariestad, Motala, Ljungby, Värnamo, Tierp, Borgholm, Malung, Arjeplog, Sölvesborg, Tranås, Svenljunga, Askersund, Boden, Olofström.*

Uppföljningar angående statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsår 2001/2002-2002/2003: *Göteborg, Nacka, Botkyrka, Skurup, Jönköping, Örebro, Mariestad, Motala, Ljungby, Värnamo, Tierp, Borgholm, Malung, Arjeplog, Sölvesborg, Tranås, Svenljunga, Askersund, Boden, Olofström.*

Internet

Skolverket, <http://www.skolverket.se/bruk/>, 2003-06-04

Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se/statistik/be0101/be0101.asp>, 2003-06-23

Svenska Kommunförbundet, <http://www.svekom.se/stat/statistik/Kommunfakta/kgrupp.htm>, 2003-06-23

Intervjuer

Tf förvaltningschef, Barn- och utbildningsförvaltningen, Boden kommun, telefonintervju 2003-05-13

Ekonom, Stadskansli, Göteborg kommun, telefonintervju 2003-05-12

Skoldirektör, Barn- och ungdomsförvaltningen, Jönköping kommun, telefonintervju 2003-05-14

Utvecklingsledare, Barn- och utbildningsförvaltningen, Ljungby kommun telefonintervju 2003-05-21

Handläggare, Bildningsförvaltningen, Motala kommun, telefonintervju 2003-05-16

Controller, skolverksamhet, BUN-gruppen, Nacka kommun, telefonintervju 2003-05-20

Bitr. förvaltningschef, KSU-staben, Skurup kommun telefonintervju 2003-05-20

Förvaltningschef, Barn, utbildning och förvaltning, Tierp kommun, telefonintervju 2003-05-13