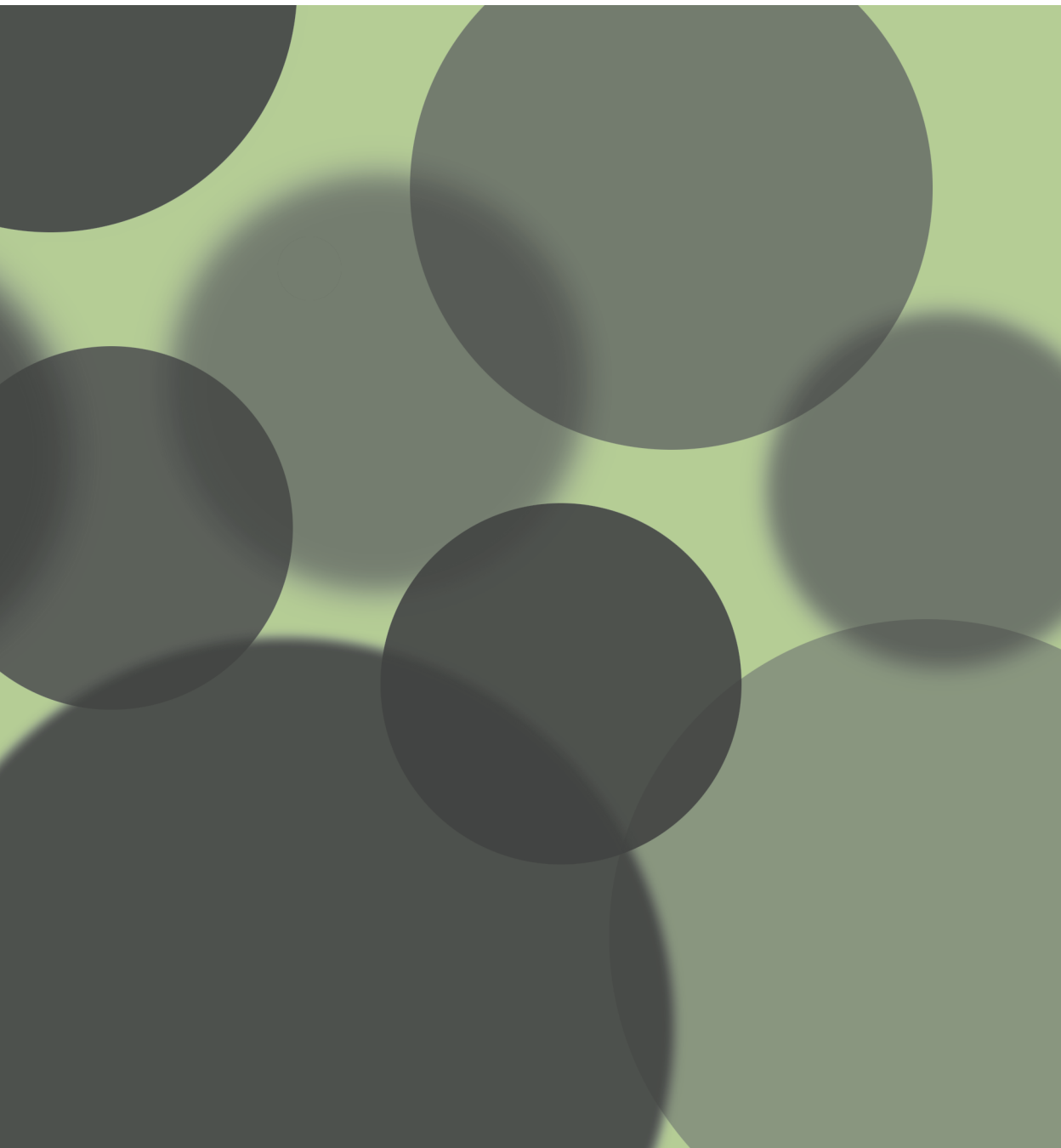


SKOLVERKETS AKTUELLA ANALYSER

Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2004/2005



Statsbidraget till
personalförstärkningar
i skola och fritidshem
2004/2005

Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon 08-690 95 76
Telefax 08-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se

Beställningsnummer: 06:943

ISSN: 1652-2508

ISBN-nummer: 91-85545-06-6

Tryck: Davidsons Tryckeri 2006

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning.....	6
Bakgrund	6
Rapportens syfte och omfattning.....	6
Regler för statsbidraget	7
Data	8
Resultat höstterminen 2004.....	10
Utvecklingen av personaltäthet och antal anställda	10
Pedagogisk personal.....	10
Pedagogisk personal per verksamhetsform	12
Övrig personal.....	14
Effekter av personaltäthetsökningen	15
Kostnader och bidrag	16
Outnyttjade bidrag	17
Kostnader förknippade med ökande elevtal	18
Gymnasieförbund och gemensamma nämnder	19
Fristående skolor	19
Kommuner med undantag	20
Vilka faktorer påverkar personaltäthetsutvecklingen?	21
Resultat vårterminen 2005	25
Personaltäthet	25
Kostnader och bidrag	25
Outnyttjade bidrag	25
Kostnader förknippade med ökande elevtal	26
Gymnasieförbund, gemensamma nämnder och fristående skolor	27
Kommuner med undantag	27
Nytt jämförelseår.....	27
Slutsatser kring hur regelverkets konstruktion påverkar kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget	29
Ansökan 2005/2006	31
Bilaga 1: Regressionsanalys	32

Förord

Skolverket har regeringens uppdrag att administrera, följa upp och utvärdera statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Föreliggande rapport beskriver kommunernas satsningar på personalförstärkningar bidragsåret 2004/2005. Vidare analyseras genomförda förändringar i regelverket för statsbidraget och faktorer som påverkar kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget.

Rapporten har skrivits av Carolina Östgren. I arbetet med rapporten har även Peter Eide-Jensen, Sun-Joon Hwang, Britt-Marie Jarnhammar och Emma Wimmerstedt deltagit.

Sun-Joon Hwang
Enhetschef
Enheten för statsbidrag

Peter Eide-Jensen
Projektledare
Enheten för statsbidrag

Sammanfattning

Sedan 2001 fördelar Skolverket på regeringens uppdrag ett särskilt statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Den här rapporten handlar om hur kommunerna använt statsbidraget bidragsåret 2004/2005. Höstterminen 2004 fördelades knappt 2 miljarder kronor och vårterminen 2005 uppgick bidraget till knappt 500 miljoner. Den huvudsakliga regeln för att få del av statsbidraget är att personaltätheten ökar i förhållande till nivån under basåret 2000/2001. Från denna regel finns undantag för kommuner med vissa särskilda förutsättningar. I rapporten belyser vi hur regelverkets konstruktion påverkar kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget.

Uppföljningen visar att det har skett en personaltäthetsökning mellan basåret 2000/2001 och höstterminen 2004 som motsvarar 13 900 heltidstjänster i skola och fritidshem. Statsbidraget har bekostat ca 9 500 av dessa. De flesta kommuner har utöver statsbidraget satsat egna resurser på personalförstärkningar. Målet för satsningen är en ökning från basnivån med 15 000 tjänster till 2005/2006.

3,7 procent av kommunernas redovisade kostnader för personalförstärkningar har gått till fristående skolor. Andelen grundskole- och gymnasieelever i fristående skolor var 8,2 procent under höstterminen 2004.

Antalet kommuner som inte har utnyttjat hela sin bidragsram har ökat jämfört med tidigare bidragsår till 19 höstterminen 2004 och 17 vårterminen 2005. Även andelen av statsbidraget som inte utnyttjades var något större än tidigare.

Under bidragsperioden har personaltätheten avseende pedagogisk personal ökat mest i särskolan. En stor del av denna ökning gäller barnskötare. Även i grundskolan och gymnasieskolan har personaltätheten ökat. I förskoleklassen och fritidshemmen har personaltätheten minskat. I 272 av 287 undersökta kommuner har den pedagogiska personaltätheten ökat och i 15 har den minskat. Spridningen bland kommunerna avseende pedagogisk personaltäthet har ökat något under bidragsperioden. Vi har inte lyckats förklara vilka faktorer som bestämmer en kommuns personaltäthetsutveckling.

Uppsala universitet har på uppdrag av Skolverket utvärderat effekterna av det första bidragsårets personalförstärkningar på elevernas måluppfyllelse. De finner att de ökade resurserna och den ökade personaltätheten inte har haft någon statistiskt signifikant effekt på den genomsnittliga elevens studieresultat. Däremot har de ökade resurserna lett till förbättrade studieresultat för elever med lågutbildade föräldrar. Dessa resultat ligger i linje med tidigare forskning.

274 kommuner har ansökt om och beviljats bidrag för bidragsåret 2005/2006 vilket är färre än tidigare bidragsår.

Inledning

Bakgrund

Sedan 2001 fördelar Skolverket på regeringens uppdrag ett särskilt statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Syftet med statsbidraget är att ge eleverna bättre förutsättningar att uppfylla målen för sina utbildningar. Statsbidraget inrättades mot bakgrund av observerade brister i måluppfyllelsen och en minskning av personaltätheten i skolan under 1990-talet. I början av decenniet hade ansvaret för skolan förts över från staten till kommunerna, som blev arbetsgivare åt lärarna. Den djupa lågkonjunkturen som kom ett par år senare medförde kris i kommunernas ekonomi vilket ledde till stora besparingar på skolans område, främst på personalen. Under samma period ökade antalet elever. I skoldebatten restes farhågor om att den minskade personaltätheten hade en negativ inverkan på elevernas utveckling.

Den ursprungliga planeringen innebar att kommunerna skulle tillföras 17,5 miljarder kronor för personalförstärkningar i skola och fritidshem mellan 2001 och 2007. Målet var att antalet anställda skulle öka med 15 000 heltidstjänster. Bidraget skulle utgå successivt i en trappstegsskala, som skulle börja på 1 miljard kronor läsåret 2001/2002 och slutligen nå en nivå om 5 miljarder kronor läsåret 2005/2006. Genom riksdagsbeslut 2004 förändrades förutsättningarna för bidraget. Från 2005 har delar av det ursprungligen aviserade bidraget förts över till det generella statsbidragssystemet. Den sista delen av statsbidraget betalas ut vårterminen 2006.

Rapportens syfte och omfattning

Skolverket har regeringens uppdrag att fördela statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem samt att följa upp och utvärdera dess effekter. Dessutom skall Skolverket sprida information om hur bidraget används. Den här rapporten är en uppföljning av bidragsåret 2004/2005. Rapporten syftar till att belysa de åtgärder som kommunerna har vidtagit med hjälp av statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem som fördelades för höstterminen 2004 och vårterminen 2005. Ett ytterligare syfte är att analysera hur regelverkets konstruktion påverkar kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget. Denna rapport är den tredje uppföljningsrapporten om statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem som publiceras av Skolverket.

I rapporten fokuserar vi på hur personaltätheten har utvecklats mellan basåret och höstterminen 2004. På så sätt kan jämförelser göras med uppföljningarna av tidigare bidragsår. Från och med vårterminen 2005 har bidragsramarna och reglerna för statsbidraget kraftigt förändrats jämfört med tidiga-

re bidragsår. I avsnittet om vårterminen 2005 behandlar vi vilka konsekvenser detta har haft på kommunernas möjligheter att söka och använda bidraget.

Rapporten går inte in på hur personaltätheten skulle ha utvecklats utan statsbidraget, eller hur övriga kommunala verksamheter påverkats. Fördjupade frågeställningar kring statsbidragets effekter kommer att behandlas i Skolverkets slututvärdering av hela bidragsperioden som skall avrapporteras senast den 1 april 2007.

Regler för statsbidraget

En kommun kan enligt förordningen få statsbidrag till kostnader för ökad personaltäthet i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmen och gymnasieskolan. Personaltäthet definieras som personal räknat i helårstjänster per 100 elever. För varje kommun fastställer Skolverket en bidragsram som beräknas utifrån antalet barn och ungdomar i åldern 6–18 år som bor i kommunen. Bidragsramen sätter en övre gräns för det statsbidrag som kommunen kan tilldelas för den aktuella perioden. För höstterminen 2004 tilldelades bidraget under förutsättning att personaltätheten under denna period översteg personaltätheten under basåret 2000/2001.¹ För vårterminen 2005 tilldelades statsbidraget under förutsättning att personaltätheten under denna period översteg personaltätheten 2003/2004. I beräkningen av personaltätheten 2003/2004 bortses från de personalförstärkningar som genomförts med andra medel än statsbidrag från och med den 1 juli 2001.

En kommun kan besluta att använda bidraget för personalförstärkningar i fristående skola belägen i kommunen. Kommuner får också träffa en överenskommelse som innebär en överföring av statsbidrag som avser ungdomar som fullgör sin gymnasieutbildning i annan kommun än hemkommunen. Vidare får upp till en fjärdedel av den för varje kommun fastställda bidragsramen användas till att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner med ökande elevunderlag.

Inför varje bidragsår skall kommuner som vill ta del av statsbidraget ansöka om detta hos Skolverket. Efter avslutat år skall kommunerna rapportera hur bidraget har använts. Varje kommun rapporterar hur stora kostnader man haft för personaltäthetsökning i de egna verksamheterna och i gymnasieförbund eller gemensam nämnd, samt hur mycket man givit åt fristående skolor eller överfört till/mottagit av andra kommuner. Kommuner med ökande elevtal får räkna personalförstärkningar som kompenserar för detta som en kostnad trots att de inte leder till att personaltätheten blir högre än under basåret. Dessa kostnader får högst uppgå till en fjärdedel av bidragsramen. De sammanräknade kostnaderna sätter Skolverket i relation till det erhållna stats-

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

bidraget och räknar ut kommunens ekonomiska utfall. Om en kommun haft kostnader för personalförstärkningar som överstiger det tilldelade bidraget är det ekonomiska utfallet positivt. Beloppet motsvarar de medel som kommunen själv satsat på personalförstärkningar utöver statsbidraget. Om en kommun däremot inte genomfört de åtgärder för vilka statsbidrag har lämnats, dvs. inte har haft kostnader som överstiger bidraget, kräver Skolverket tillbaka det outnyttjade bidraget eller håller inne det från kommande utbetalningar.

De kommuner som ingått överenskommelse med Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd var genom regeringsbeslut undantagna från kravet att bidraget för höstterminen 2004 skulle användas till ökad personaltäthet. I dessa kommuner skulle bidraget enligt regeringen kunna användas till att motverka minskningar av personaltätheten som annars vore nödvändiga. På vårterminen 2005 gällde detsamma endast kommuner som var föremål för åtgärder i Bostadsdelegationen/Statens bostadsnämnd. Undantaget innebär att "delegationskommunerna" erhåller hela bidragsramen och får behålla den även om de inte har ökat personaltätheten.

Data

Denna rapport bygger på de uppgifter om elever, personal och personalkostnader som kommunerna har lämnat in till Skolverket i samband med uppföljningen avseende höstterminen 2004 och vårterminen 2005. Kommunerna ansvarar för att uppgifterna är korrekta.

Uppgifterna rörande personalen skiljer sig delvis från sådana som Skolverket publicerar i andra rapporter samt i de databaser som finns på Skolverkets hemsida (t.ex. *Jämförelsetalen*). Detta har flera orsaker, bl.a. följande:

- Det personalantal som anges i andra publikationer rör personal som var anställd under veckan som innehåller den 15 oktober. I de uppgifter som behandlas i den här rapporten har kommunerna givits möjlighet att korrigera eventuella felaktigheter i de siffror som avser veckan runt den 15 oktober samt att lägga till den personal som anställts eller dra ifrån den personal som slutat senare under bidragsåret.
- I den här rapporten behandlas endast personal och elever i verksamheter med kommunal huvudman medan även verksamheter med annan huvudman räknas med i andra sammanhang.
- I den här rapporten räknas lärare, förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger, fritidsledare, studie- och yrkesvägledare samt ledningspersonal med undervisningstid som pedagogisk personal. Andra personalkategorier redovisas som övrig personal. I andra sammanhang och i andra rapporter från Skolverket räknas barnskötare och fritidsledare vanligen inte som pedagogisk personal.

- Sammanställningen i denna rapport bygger på uppgifter från de kommuner som erhållit bidraget. Uppföljningen för höstterminen 2004 baseras på 287 kommuner och uppföljningen för vårterminen 2005 bygger på 283 kommuner. I andra publikationer ingår landets samtliga 290 kommuner.

Bidragsåret 2004/2005 var det separata ansökningar och uppföljningar för höstterminen 2004 och vårterminen 2005. Tidigare bidragsår har kommunerna redovisat uppgifter om elever, personal och kostnader för hela bidragsåret. Oftast har siffrorna som SCB samlar in från huvudmännen den 15 oktober varje år gällt som uppgifter för motsvarande bidragsår. Personaltätheten under det aktuella bidragsåret har hittills jämförts med personaltätheten basåret 2000/2001. Även höstterminen 2004 jämförs med basåret 2000/2001 medan vårterminen 2005 jämförs med en justerad personaltäthet 2003/2004.

Kommunerna gör separata redovisningar av pedagogisk personal och övrig personal. Skolverket har definierat vilken personal som skall ingå i redovisningen av den pedagogiska personalen. När det gäller den övriga personalen har kommunerna lämnats större frihet. Det finns inga anvisningar om i vilka kategorier den övriga personalen skall delas in men Skolverket kräver att kommunerna skall vara konsekventa i sin redovisning från år till år. Dessutom har de tidigare anvisningarna till statsbidraget kunnat tolkas så att kommunerna endast behöver redovisa de övriga personalkategorier i vilka det skett en utökning av personalen. Detta gör att uppgifterna om antalet övrig personal och därmed det totala personalantalet kan ha vissa brister. Även uppgifter om personalantalets förändring över tid kan vara bristfällig om vissa kommuner inte har redovisat de kategorier där personalantalet har minskat.

Resultat höstterminen 2004

Utvecklingen av personaltäthet och antal anställda

Personaltätheten i skola och fritidshem har mellan basåret 2000/2001 och höstterminen 2004 ökat från 9,30 till 10,16 heltidsanställda per 100 elever. Ökningen motsvarar 13 900 heltidsanställda. Personaltätheten har ökat dels genom att mer personal har anställts, dels genom att personal har behållits trots ett minskat antal elever. Höstterminen 2004 fanns 7 200 fler heltidstjänster i skola och fritidshem än 2000/2001. Under perioden har antalet elever samtidigt minskat med fyra procent.

Personaltäthetsökningen från 9,30 till 10,16 heltidsanställda per 100 elever motsvarar en ökning med nio procent. Vi kan inte i den här rapporten svara på om ökningen har gjort att personaltätheten har kommit upp i samma nivåer som innan den ekonomiska krisen i början av 1990-talet eftersom personaltätheten enligt vår definition bara kan jämföras från 2000/2001 och framåt. Jämförelser av våra uppgifter med andra typer av data kommer att göras inom ramen för Skolverkets utvärdering av statsbidraget som skall publiceras senast den 1 april 2007.

Pedagogisk personal

Lärare, förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger, fritidsledare, studie- och yrkesvägledare samt ledningspersonal med undervisningstid räknas som pedagogisk personal. Ökningen i personaltäthet består till 75 procent av pedagogisk personal och den pedagogiska personaltätheten har sedan basåret ökat från 7,72 till 8,37 anställda per 100 elever. Detta motsvarar ca 10 500 heltidstjänster. I 272 av 287 kommuner har den pedagogiska personaltätheten ökat och i 15 har den minskat.

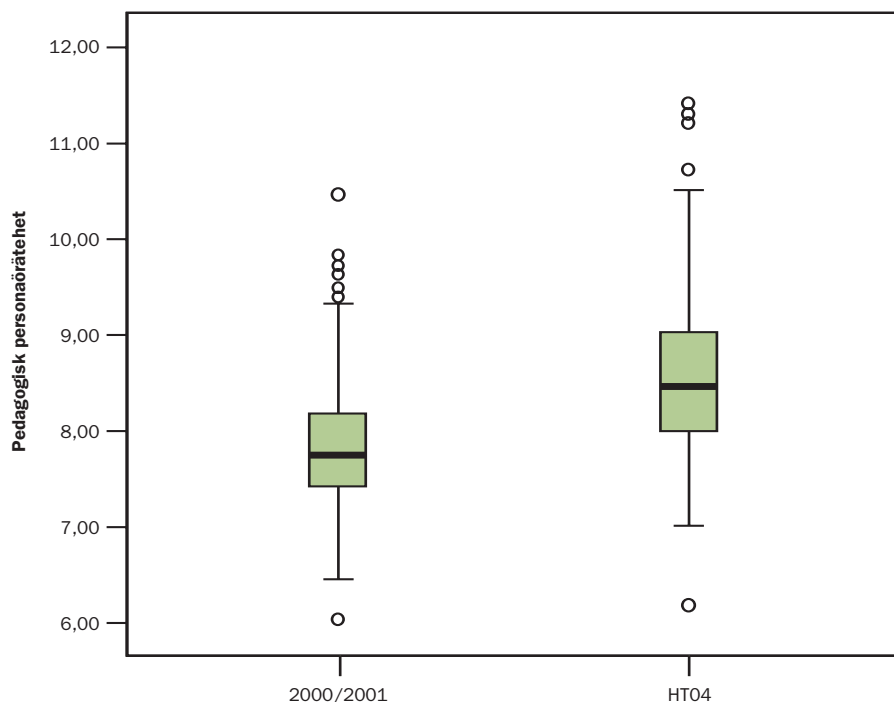
Spridningen bland kommunerna vad gäller pedagogisk personaltäthet har ökat något sedan bidragets införande.¹ Här kan dock noteras att vi inte med samma säkerhet kan hävda att spridningen i *total* personaltäthet har ökat.² Diagram 1 illustrerar spridningen i pedagogisk personaltäthet bland kommunerna 2000/2001 och höstterminen 2004 i form av lådagram. Det tjocka strecket i mitten av varje ”låda” anger medianvärdet. Lådans nedre kant motsvarar den 25:e percentilen, dvs. det värde som 25 procent av alla kommuner ligger under, medan lådans övre kant motsvarar den 75:e percentilen. Hälften av alla kommuner har alltså en pedagogisk personaltäthet som ligger inom

1 Några vanliga spridningsmått visar detta: variationsbredden har ökat från 4,47 till 5,18, standardavvikelsen har ökat från 0,65 till 0,78 och variationskoefficienten har ökat från 8,25 % till 9,05 %.

2 Två spridningsmått visar på en ökning och ett på en minskning: variationsbredden har ökat från 9,41 till 11,67, standardavvikelsen har ökat från 1,39 till 1,46 medan variationskoefficienten har minskat från 15,25 % till 14,50 %.

lådans ram. Resten av kommunerna har värden som ligger på de streck som går ut från lådan och de allra mest extrema värdena markeras som ringar och stjärnor utanför strecken. Vi ser att värdena var mer centrerade runt medianen under basåret 2000/2001 än under höstterminen 2004. Ett par kommuner har även kommit upp i en pedagogisk personaltäthet på över elva heltidstjänster per 100 elever.

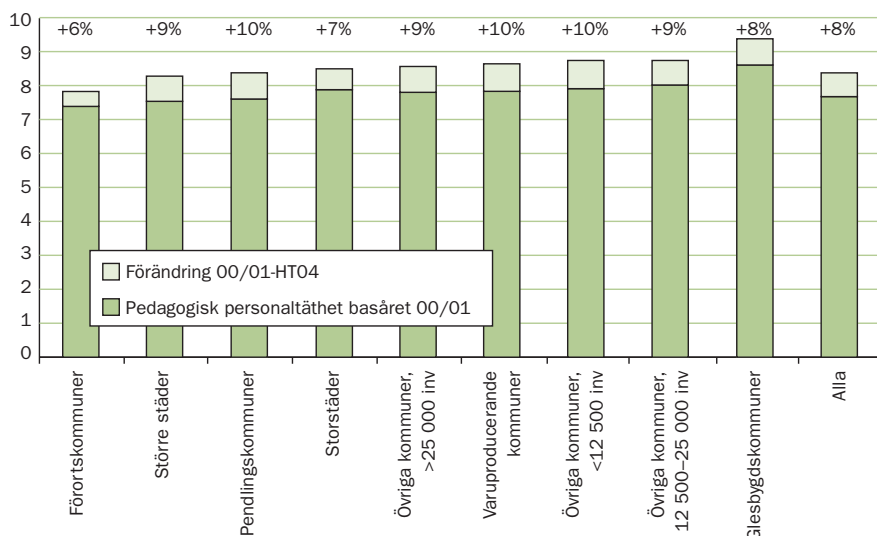
Diagram 1: Pedagogisk personaltäthet 2000/2001 samt höstterminen 2004



För att närmare beskriva hur utvecklingen ser ut i olika kommuner använder vi Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning.¹ Den delar in kommunerna i nio grupper utifrån deras befolkningsstorlek, befolkningstäthet, näringslivsstruktur och arbetspendlingsmönster. I varje grupp samlas därmed kommuner med liknande ekonomiska och geografiska förutsättningar.

¹ Observera att kommungruppsindelningen är ny fr.o.m. 1 januari 2005 och att resultatet därmed inte kan jämföras med Skolverkets tidigare rapporter om personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Diagram 2: Pedagogisk personaltätet per kommungrupp



Av diagram 2 framgår att glesbygdskommunerna, med en låg befolkningstäthet, hade den klart högsta pedagogiska personaltäteten under både basåret 2000/2001 och höstterminen 2004. Deras relativa ökning av personaltäteten var under perioden dock ungefär lika stor som genomsnittet för alla kommuner. Den största absoluta och relativa ökningen i pedagogisk personaltätet har ägt rum i gruppen övriga kommuner med färre än 12 500 invånare samt i kommuner med en stor andel sysselsatta i varuproduktion.

Förortskommunerna, från vilka minst 50 procent av invånarna pendlar till ett arbete i en annan kommun, främst en storstad, hade den lägsta pedagogiska personaltäteten i utgångsläget. I dessa kommuner har också personaltäteten i genomsnitt ökat minst så förortskommunerna har alltmer halkat efter andra kommuner. Den näst minsta ökningen i pedagogisk personaltätet står de tre storstäderna för. Vi vet t.ex. att Göteborg inte har utnyttjat hela bidragsramen vare sig 2003/2004 eller höstterminen 2004. Storstäderna hade dock en högre personaltätet än genomsnittet i utgångsläget.

Att glesbygdskommunerna har högst personaltätet har troligen sin förklaring i att elevgrupperna där är mindre just pga. glesheten. Det finns stor-driftsfördelar i skolverksamhet som inte kan utnyttjas i glesbygden där enheterna är små och avstånden stora. Kanske är det också av denna anledning som de mest tätbefolkade kommunerna i grupperna förorter, storstäder och pendlingskommuner har lägst pedagogisk personaltätet.

Pedagogisk personal per verksamhetsform

Kommunerna särredovisar den pedagogiska personalen uppdelad på verksamhetsformerna förskoleklass, grundskola, särskola, gymnasieskola och fritidshem. Tabell 1 visar utvecklingen av den pedagogiska personalen i de olika verksamhetsformerna.

Tabell 1: Pedagogisk personaltäthet per verksamhetsform

	Pedagogisk personaltäthet basåret 2000/2001	Pedagogisk personaltäthet höstterminen 2004	Förändring i pedagogisk personaltäthet	Absolut förändring tjänster	Förändring tjänster pga. förändrad personaltäthet
Samtliga verksamhetsformer	7,72	8,37	0,65	4 907	10 476*
Förskoleklassen	7,74	7,41	-0,33	-1 714	-272
Grundskolan	7,98	8,78	0,80	2 918	7 517
Särskolan	25,34	33,64	8,30	2 313	1 616
Fritidshemmen	5,68	5,65	-0,02	-898	-146
Gymnasieskolan	7,92	8,27	0,36	2 288	890

*Observera att den totala förändringen i tjänster pga. förändrad personaltäthet inte riktigt är summan av motsvarande uppgift för verksamhetsformerna var för sig.

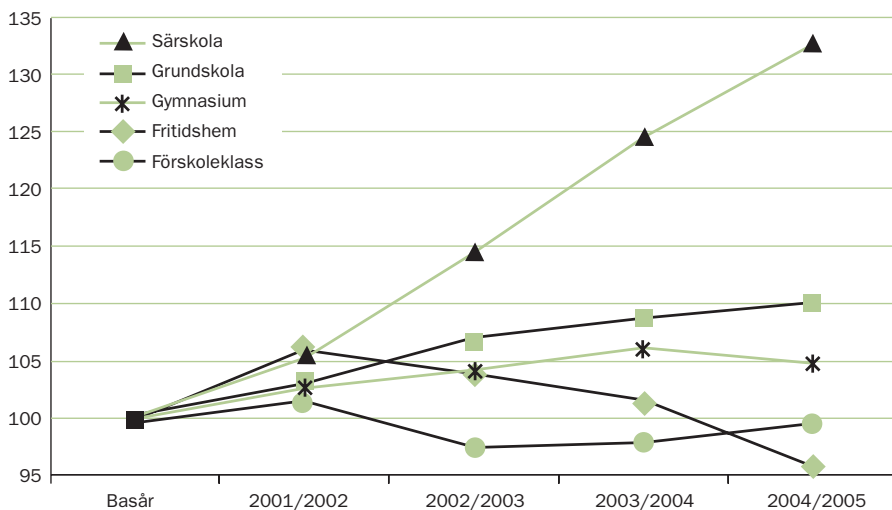
De olika verksamhetsformerna har tillförts nya resurser i olika stor utsträckning. Den pedagogiska personaltätheten var redan från början betydligt högre i särskolan än i övriga verksamhetsformer och det är i denna verksamhetsform som personaltätheten har ökat mest sedan basåret 2000/2001. Spridningen bland kommunerna vad gäller pedagogisk personaltäthet i särskolan är dock stor. Särskolans höga siffror är en konsekvens av den breda definition av pedagogisk personal som vi använder i den här rapporten. Elevantalet i särskolan har ökat med ungefär 15 procent under perioden och antalet lärare har ökat lite mer än så, vilket gör att lärartätheten endast ökat lite grann. Denna utveckling redovisas av Skolverket i publikationer som beskriver just lärartätheten. Det är i stället andra kategorier av personal, främst barnskötare, som har ökat mest relativt sett och stått för den stora personaltäthetsökningen i särskolan sedan 2000/2001.

Den verksamhetsform som har näst högst pedagogisk personaltäthet är grundskolan, följd av gymnasieskolan och förskoleklassen. Fritidshemmen har den lägsta pedagogiska personaltätheten. I grund- och gymnasieskolan har personaltätheten avseende pedagogisk personal ökat jämfört med basåret medan en minskning skett i förskoleklassen och i fritidshemmen.

Diagram 3 visar utvecklingen av personaltäthet avseende pedagogisk perso-

nal över hela bidragsperioden. Utvecklingen redovisas som ett index med basåret satt till 100 procent så förändringstakterna blir jämförbara. Liksom i särskolan har den pedagogiska personaltäteten ökat i grundskolan under hela bidragsperioden. Även i gymnasieskolan har pedagogisk personal ökat, men inte i lika snabb takt som i grundskolan. Mellan 2003/2004 och höstterminen 2004 har den minskat något. Fritidshemmen har knappt fått någon del av personalförstärkningarna avseende pedagogisk personal. Personaliteten var under höstterminen 2004 marginellt lägre än under basåret, även om nivån höjts något sedan dess lägsta notering bidragsåret 2002/2003. I förskoleklassen ökade den pedagogiska personaliteten kraftigt från basåret till det första bidragsåret. Det berodde på att eleverna minskade i mycket större utsträckning än personalen. Därefter har personalen minskat snabbare än elevtalen och höstterminen 2004 var personalitetsnivån lägre än under basåret.

Diagram 3: Utveckling av pedagogisk personalitet per verksamhetsform 2000/2001–höstterminen 2004, index (284 kommuner)



Sammanfattningsvis ser vi att ju högre den pedagogiska personaliteten var i utgångsläget, desto större har ökningen varit av densamma fram till och med höstterminen 2004 (i både absoluta och relativa termer). Undantaget är förskoleklassen som hade högre personalitet än fritidshemmen under basåret men som haft den största minskningen i personalitet.

Övrig personal

Utöver den pedagogiska personalen redovisar kommunerna övrig personal som inte är uppdelad på verksamhetsform. Det har inte varit tydligt definie-

rat i vilka kategorier kommunerna skall dela in den övriga personalen så de har gjort på olika sätt. Kravet har dock varit att kommunerna skall vara konsekventa i sin redovisning och använda samma personalgrupper från år till år. Inga kommunjämförelser kan göras av annat än hela gruppen övrig personal. Men som påpekats i det inledande kapitlet kan det finnas vissa brister i materialet då en del kommuner möjligen har redovisat endast de personalgrupper där en utökning skett.

Den redovisade personaltätheten avseende övrig personal har ökat från 1,57 till 1,79 heltidstjänster per 100 elever mellan 2000/2001 och höstterminen 2004, vilket motsvarar en ökning om 3 400 heltidstjänster. Den övriga personalen utgjorde 16,9 procent av all personal 2000/2001 och 17,6 procent höstterminen 2004. Det innebär att den övriga personalen i relativa termer har ökat lite mer än den pedagogiska personalen under perioden. En ökning av den övriga personalen kan frigöra resurser för lärare och annan pedagogisk personal.

Om vi inkluderar den övriga personalen i redovisningen av personaltäthet i de olika kommungrupperna blir bilden delvis en annan än den som gavs i diagram 2 ovan. Den totala personaltätheten är nämligen högst i kommungruppen storstäder, som består av Stockholm, Göteborg och Malmö. Den höga personaltätheten beror på att Stockholm och Göteborg redovisar stora summor övrig personal. Malmö har tvärtom redovisat väldigt lite övrig personal. Dessa skillnader mellan de tre storstäderna samt mellan storstadgruppen och andra kommungrupper avspeglar troligen inte helt korrekt de verkliga förhållandena utan beror nog snarare på hur kommunerna valt att redovisa. I övrigt är förhållandena mellan kommunerna ungefär desamma som när endast pedagogisk personaltäthet avses. Glesbygdskommunerna har, näst efter storstäderna, den högsta personaltätheten och förortskommunerna den lägsta. Då även förortskommunerna redovisar en ganska stor andel övrig personal blir inte skillnaden i total personaltäthet mellan dessa och de andra kommungrupperna så stor.

Effekter av personaltäthetsökningen

En viktig fråga är vilka effekter den ökade personaltätheten har haft på elevernas måluppfyllelse. Att ge eleverna bättre förutsättningar att uppfylla skolans mål är syftet med statsbidraget och en ökning av personaltätheten förväntas vara ett medel för att uppnå detta.

Sedan 1960-talet har många studier om skolresursernas effekter på studieresultat gjorts men det råder ingen total enighet bland forskarna i frågan. Evidensen pekar ändå mot att mindre klasser leder till bättre resultat, framför allt för elever som kommer från en studieovan miljö. Vi kan dock inte sätta likhetstecken mellan mindre klasser och ökad lärartäthet eller personaltäthet.

Väldigt få studier har ägnats åt lärartäthetens effekter.¹ En stor andel av den personal som anställts med hjälp av statsbidraget är inte lärare och det torde finnas ännu färre studier om övriga personalkategoriernas effekter på måloppfyllelse.

Skolverket har uppdragit åt Uppsala universitet att utvärdera effekterna av de senaste årens personalförstärkningar på elevernas måloppfyllelse. Den första delstudien inom ramen för uppdraget publicerades i juni 2005.² Analysen är baserad på registerdata som omfattar samtliga elever som avslutade grundskolan mellan 1998 och 2003. Endast det första bidragsåret är med i studien. Enligt analysen förklarar socioekonomisk bakgrund en mycket stor del av variationen i elevprestationer. De ökade resurserna och den ökade personaltätheten har inte haft någon statistiskt signifikant effekt på den genomsnittliga elevens studieresultat. Däremot har de ökade resurserna lett till förbättrade studieresultat för elever med lågutbildade föräldrar. Dessa resultat ligger enligt författarna till rapporten i linje med tidigare forskning. Eftersom endast det första året med statsbidrag studeras kan det undersökta resurstillskottet anses vara relativt litet, åtminstone det som riktats till den genomsnittliga eleven i grundskolan. Av kommunernas kommentarer till uppföljningen av statsbidraget framgår dock att många kommuner har valt att satsa de nya resurserna just på elever med särskilda behov så för dem kan satsningen ha uppfattats tydligare.

Kostnader och bidrag

För höstterminen 2004 var den totala bidragsramen knappt två miljarder kronor. Efter rekvisitioner från kommunerna tilldelade Skolverket 287 av Sveriges 290 kommuner 1,96 miljarder kronor i statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för perioden. Av elva kommuner har Skolverket återkrävt utbetalt bidrag eller hållit inne delar av utbetalningen för bidragsåret 2005/2006 eftersom deras kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat statsbidrag. Summan av återkraven och innehållandena uppgår till 24,5 miljoner kronor och statsbidragets storlek höstterminen 2004 blev slutligen ca 1,93 miljarder kronor.

1 Gustafsson, J-E och E Myrberg, Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat, Skolverket, 2002, kapitel 2 och 3

2 Andersson C och I Häkkinen, En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan, Rapport 2005:6, IFAU

Tabell 2: Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem höstterminen 2004

	Bidagsramar	Beviljat bidrag	Innehållanden/ återkrav	Utnyttjat statsbidrag	Outnyttjat statsbidrag
Summa	1 999 095 000	1 959 031 620	24 490 254	1 934 541 366	64 553 634
Procent av bidagsramar		98,0%	1,2%	96,8%	3,2%

Kommunernas sammanlagda kostnader för personalförstärkningar i skola och fritidshem höstterminen 2004 var 2,84 miljarder kronor. Kommunerna har fått 1,93 miljarder i statsbidrag och satsat ungefär 910 miljoner kronor av egna medel. Statsbidraget har finansierat 68 procent av kostnaderna. Kommunerna har skjutit till lite mer egna medel till personalförstärkningar i skola och fritidshem för varje bidragsår, men som andel av de totala kostnaderna har kommunernas egna medel minskat successivt.

Då andelen av kommunernas kostnader för personalförstärkningar höstterminen 2004 som statsbidraget stått för var 68 procent kan vi uppskattningsvis säga att statsbidraget finansierat 68 procent av ökningen i heltidstjänster i kommunernas egna organisationer, vilket är ca 9 500 stycken.

Ett annat sätt att räkna ut vad statsbidraget har finansierat är via genomsnittskostnaden för en heltidstjänst. Kostnaden för en heltidstjänst i skola och fritidshem var enligt de uppgifter kommunerna har lämnat till Skolverket inom ramen för uppföljningen av bidraget i genomsnitt ungefär 194 000 kronor under höstterminen 2004, vilket blir 388 000 kronor för ett år. Hela statsbidraget om 1,93 miljarder har då bekostat ca 10 000 nya tjänster. Den absoluta merparten av statsbidraget har gått till personal i kommunernas egna organisationer. Utöver det har bidraget även finansierat personal i fristående skolor samt i gymnasieförbund och gemensamma nämnder.

Outnyttjade bidrag

Uppföljningen av statsbidragets användning visar att 96,8 procent av bidragsramarna för höstterminen 2004 har använts i enlighet med förordningen och att 3,2 procent därmed förblev outnyttjat. 19 kommuner använde inte hela bidragsramen (se tabell 3). Nacka, Sundbyberg och Osby sökte inte och tilldelades inga bidrag. Åtta andra kommuner sökte och beviljades mindre än bidragsramen. Av elva kommuner har Skolverket återkrävt utbetalat bidrag eller hållit inne delar av utbetalningen för bidragsåret 2005/2006 eftersom deras kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat statsbidrag. Tre av dessa hade inte från början sökt hela bidragsramen. Andelen outnyttjat bidrag är större än tidigare bidragsår. Även antalet kommuner som inte använt hela bidragsramen är större än tidigare bidragsår.

Tabell 3: Kommuner som inte utnyttjade hela statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem höstterminen 2004

Kommun	Beviljat bidrag HT2004	Belopp som inte söktes/beviljades	Innehållande/återkrav	Outnyttjat bidrag, andel av bidragsramen
Nacka	0	18 618 000	0	100 %
Sundbyberg	0	5 583 000	0	100 %
Osby	0	2 987 000	0	100 %
Danderyd	3 264 451	4 049 549	2 243 609	86 %
Simrishamn	4 337 000	0	2 966 005	68 %
Mariestad	3 802 663	1 671 337	0	31 %
Ludvika	5 499 000	0	1 670 187	30 %
Perstorp	1 455 692	193 308	263 546	28 %
Hammarö	2 877 303	899 697	0	24 %
Öckerö	3 092 000	0	653 147	21 %
Östhammar	4 543 781	898 219	0	17 %
Uppsala	35 390 301	3 776 699	2 229 871	15 %
Göteborg	89 101 000	0	12 887 434	14 %
Burlöv	3 634 000	0	435 158	12 %
Älvkarleby	2 113 000	0	185 952	9 %
Kungsbacka	16 603 188	1 271 812	0	7 %
Nässjö	6 948 000	0	333 100	5 %
Falun	13 174 000	0	622 246	5 %
Knivsta	3 515 241	114 759	0	3 %

Kostnader förknippade med ökande elevtal

Skolverket har i tidigare studier konstaterat att elevtalsutvecklingen är en faktor som har gett kommunerna olika förutsättningar att genomföra personalförstärkningar. Kommuner med ökande elevtal har inte ökat sin personaltäthet i samma takt som kommuner med konstanta eller fallande elevtal. En kommun med ökande elevtal har varit tvungen att finansiera personalförstärkningar med egna medel tills den nått samma personaltäthet som basåret för att kunna få statsbidrag för personalförstärkningar som ökar personaltätheten jämfört med basåret. Inför bidragsåret 2004/2005 har regeringen ändrat regelverket så att upp till en fjärdedel av en kommuns bidragsram kan användas till att motverka minskningar av personaltätheten som uppstått till följd av ökande elevtal sedan 2003/2004.

20 kommuner har haft ökande elevtal sedan 2003/2004 och fått räkna med kostnader för personal som motverkar en personaltäthetsminskning till följd av detta. Summan av kostnaderna i dessa kommuner uppgår till ca 12 miljoner kronor, vilket motsvarar 62 heltidstjänster. Salem, Vaxholm och Sigtuna har haft de största elevtalsökningarna sedan 2003/2004 och har kunnat tillgodoräkna sig kostnader motsvarande en fjärdedel av bidragsramen. Majoriteten av kommunerna som har haft ökande elevtal sedan 2003/2004

gjorde så stora egna satsningar att möjligheten att använda statsbidraget för att motverka minskningar av personaltätheten inte var avgörande för att det ekonomiska utfallet skulle bli positivt. För två kommuner, Trosa och Vetlanda, bidrog dock regeln till att det ekonomiska utfallet inte blev negativt.

Eftersom bara den elevtalsökning som skett sedan 2003/2004 räknas så kan inte alla kommuner som haft ökande elevtal under bidragsperioden utnyttja möjligheten att använda en del av bidraget till att motverka minskningar av personaltätheten. 44 kommuner har haft ökande elevtal sedan basåret 2000/2001. För att komma upp i samma personaltäthet som under basåret har dessa kommuner tillsammans behövt öka personalen med nästan 500 heltidstjänster. De 62 tjänster för vilka kommunerna har fått tillgodoräkna sig kostnader kompenserar nästan fullt ut för den elevtalsökning som skett sedan 2003/2004 men inte för den elevtalsökning som skett sedan basåret 2000/2001.

Gymnasieförbund och gemensamma nämnder

Kommuner kan välja att driva gemensam utbildning på gymnasienivå genom gymnasieförbund eller gemensam nämnd. Förbunden är normalt en sammanlutning av mindre kommuner som av ekonomiska och utbildningsmässiga skäl samverkar kring gymnasieutbildningen. Statsbidraget kan användas inom ramen för dessa verksamheter. Höstterminen 2004 fanns tolv gymnasieförbund eller gemensamma nämnder vilka omfattade 33 kommuner.

Medan elevtalen under det senaste året har sjunkit i grundskolan har de ökat i gymnasieskolan. Elevtalen har mellan basåret och höstterminen 2004 ökat i alla gymnasieförbund och gemensamma nämnder. Personaltätheten har under samma period ökat i åtta och minskat i fyra av dem. De 24 kommuner som ingår i de gymnasieförbund och gemensamma nämnder som har haft positiv personaltäthetsutveckling har haft kostnader för personalförstärkningar som uppgår till ca 31 miljoner kronor. Samtidigt har de nio kommuner som ingår i förbund eller nämnder som har minskat sin personaltäthet dragit ned med motsvarande 5,5 miljoner kronor. Nettokostnaderna för personalförstärkningar i gymnasieförbund och gemensamma nämnder utgjorde knappt en procent av samtliga kommuners totala kostnader för personalförstärkningar.

Fristående skolor

3,7 procent av kommunernas redovisade kostnader för personalförstärkningar har gått till fristående skolor. 105 miljoner har satsats totalt under höstterminen 2004. Detta innebär en utökning av medlen till personalförstärkningar i de fristående skolorna jämfört med bidragsåret 2003/2004, då andelen av

medlen som satsades på fristående skolor var 2,7 procent. Under 2002/2003 stod de fristående skolorna för en större del, närmare fem procent, av kostnaderna för personalförstärkningar. Under 2004/2005 gick 8,2 procent av alla grundskole- och gymnasieelever i fristående skolor. Andelen av personalförstärkningspengarna som satsas i fristående skolor har varierat mellan åren men har alltid varit mindre än de fristående skolornas andel av eleverna.

Kommuner skall enligt Skollagen fördela bidrag till fristående skolor på samma grunder som till sina egna skolor. Detta behöver dock inte betyda att de fristående skolorna med nödvändighet skall få lika mycket statsbidrag per elev som de kommunala skolorna. Bidraget syftar till att öka måluppfyllelsen och ges till de skolor där det finns störst behov och behoven ser inte alltid likadana ut i fristående och kommunala skolor. Möjligen underskattar dock våra data kommunernas satsningar i de fristående skolorna något eftersom alla kommuner som satsat resurser på personalförstärkningar i "sina" fristående skolor kanske inte redovisat det i uppföljningen av statsbidraget. Satsningar som de fristående skolorna själva har finansierat är inte heller medräknade i våra uppgifter.

62 kommuner, vilket är 22 procent av kommunerna, har angett att de satsat resurser på personalförstärkningar i fristående skolor. Det är framför allt de kommuner som har en stor andel av sina elever i fristående skolor som har satsat en del av resurserna i fristående skolor. Bland de kommuner som har över 10 procent av sina grundskole- och gymnasieelever i fristående skolor har 63 procent satsat resurser där.

Kommuner med undantag

De 64 kommuner som ingått överenskommelse med Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd¹ var genom regeringsbeslut undantagna från kravet att bidraget skulle användas till ökad personaltäthet. I dessa kommuner skulle bidraget enligt regeringen kunna användas till att motverka minskningar av personaltätheten som annars vore nödvändiga. Detta innebär att regelverket ger utrymme för ökad, minskad eller oförändrad personaltäthet.

Under basåret 2000/2001 var den pedagogiska personaltätheten i delegationskommunerna 8,21 heltidstjänster per 100 elever, vilket var högre än i övriga kommuner, där den var 7,68. Den pedagogiska personaltätheten har sedan dess ökat ungefär lika mycket i båda grupperna och personaltätheten är alltså fortfarande högre i delegationskommunerna. Under höstterminen 2004 hade dessa en personaltäthet på i genomsnitt 8,87 heltidstjänster per 100 elever medan motsvarande siffra var 8,33 i övriga kommuner. En jämförelse av

1 Dessa kommuner får statligt stöd för att kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser och uppnå ekonomisk balans.

medelvärde för personalförstärkningarna i delegationskommunerna respektive övriga kommuner som inte tar hänsyn till kommunernas storlek ger vid handen att personalförstärkningarna har varit något större i delegationskommunerna.

Av de 64 kommunerna med undantag skulle 13 ha fått innehållande av statsbidrag eller återkrav höstterminen 2004 till en totalsumma av 22,9 miljoner kronor om de hade haft samma personaltäthet som redovisats och undantaget inte hade funnits. Majoriteten av delegationskommunerna har med andra ord använt statsbidraget till personalförstärkningar trots att de inte var tvungna att använda pengarna för detta ändamål, och dessutom satsat egna medel därutöver.

Tre fjärdedelar av delegationskommunerna tillhör de kommungrupper som har minst befolkning och lägst befolkningstäthet. Vi har sett att dessa kommuner har den högsta personaltätheten avseende pedagogisk personal. Det kan samtidigt tyckas förvånande att personaltätheten har ökat lika mycket i delegationskommunerna som i andra kommuner. En kommun har ju träffat avtal med Kommundelagationen, Bostadsdelagationen eller Statens bostadsnämnd för att dess ekonomi är ansträngd. Ökningen av personaltätheten i kommunerna med undantag kan kanske delvis förklaras av att elevtalsutvecklingen i genomsnitt är mer negativ i dessa kommuner än i de övriga, vilket innebär att de utan satsade egna medel får en större personaltäthetsökning än kommuner med en mindre elevtalsminskning, om de bara behåller den personal som redan finns.

Vilka faktorer påverkar personaltäthetsutvecklingen?

Skolverket har i tidigare uppföljningsrapporter analyserat vilka faktorer som bestämmer personaltäthetsutvecklingen på kommunnivå med hjälp av multipel regressionsanalys. Med den metoden kan man studera hur en beroende variabel, i det här fallet personaltäthetsutvecklingen, förändras när en oberoende/förklarande variabel förändras medan övriga oberoende variabler hålls konstanta. Analysen avslöjar dock inte om det rör sig om ett orsakssamband där den oberoende variabeln påverkar den beroende. Samvariationen skulle kunna bero på att någon tredje faktor förklarar variationen i båda. Orsakssambandet kan också gå i en annan riktning än vi förväntar oss på så sätt att den beroende variabeln orsakar förändringen i den oberoende och inte tvärtom. En faktor som med stor sannolikhet förklarar någon del av variationen i den beroende variabeln kallas *statistiskt signifikant*.

Personaltäthetsutvecklingen i en kommuns skolor och fritidshem är resultat av beslut på politisk och administrativ nivå. Besluten påverkas troligen av en mängd faktorer som vi inte känner till på förhand. Urvalet faktorer vi har tagit med i analysen begränsas av brist på såväl kunskap om vad som påverkar

perso-naltäthetsutvecklingen som data som kan beskriva dessa faktorer. De faktorer vi har analyserat är bl.a. elevtalsutvecklingen, personaltätheten under basåret, kommunernas ekonomi, kostnaderna för en heltidstjänst, överens-kommelse med Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd, antalet elever per skola, politisk majoritet i kommunfullmäktige, lärartäthet i början av 1990-talet, förändringen i lärartäthet under 1990-talet, befolkningens utbildningsnivå, andel unga i befolkningen och andelen elever med utländsk bakgrund. Viktiga regressionsresultat i tabellform återges i bilaga 1. Här beskrivs resultaten i text.

I vår analys finner vi att endast ett fåtal av de undersökta variablerna är statistiskt signifikanta. De faktorer vi har undersökt kan sammantaget förklara endast en mycket begränsad del av variationerna i personaltäthetsutvecklingen. Förklaringsgraden mätt som justerad R^2 i den regression som redovisas i bilaga 1 är 0,18, vilket skall tolkas som att andra faktorer än dem vi har undersökt förklarar 82 procent av skillnaderna i personaltäthetsutveckling mellan kommunerna.

Bland de faktorer vi finner har ett förklaringsvärde återfinns för det första en kommuns elevtalsutveckling. Våra resultat tyder på att ju mer positiv en kommuns elevtalsförändring är, desto mindre positiv är förändringen i personaltäthet. Samma slutsats har dragits i tidigare uppföljningsrapporter. Att sambandet är negativt var förväntat. En kommun med minskande elevtal kan utöka sin personaltäthet genom att behålla befintlig personal medan en kommun med ökande elevtal måste anställa ny personal för att öka personaltätheten. I kommunpolitiken kan det vara lättare att öka personaltätheten på det förra sättet än det senare. Det är också mer kostsamt för en kommun med kraftigt ökande elevtal att ta del av statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem eftersom en del av personalförstärkningarna måste bekostas av kommunen. Vi bortser här från eventuella effekter av utjämnings-systemet.

För det andra finner vi att kostnaderna för en heltidstjänst är en signifikant variabel i våra analyser. Ju högre snittkostnader en kommun har, desto mindre har personaltäthetsökningen varit.

För det tredje är personaltätheten under basåret en statistiskt signifikant förklaringsvariabel. Ju högre pedagogisk personaltäthet en kommun hade under basåret 2000/2001, desto mindre positiv har personaltäthetsutvecklingen varit. Även detta resultat har Skolverket kommit fram till i tidigare analyser och resultatet är förväntat. Vid en relativt hög personaltäthet i utgångsläget är det sannolikt att kommuninvånarna och -politikerna i större utsträckning prioriterar andra verksamheter vid resurstilldelningen.

Slutligen finner vi att variabler som mäter kommunernas ekonomi har viss betydelse. Våra resultat pekar på att kommunerna har genomfört större per-

sonaltäthetsökningar ju sämre deras skatteunderlag per invånare är. Detta kan tyckas förvånande. Kommuner med bättre skatteunderlag bör ju ha mer resurser att använda till personalförstärkningar. Förklaringen skulle kunna vara att skatteunderlagsvariabeln speglar mer än kommunernas ekonomi. Den kan samvariera med andra faktorer med betydelse för hur kommunen prioriterar, så som befolkningsstruktur och utbildningsnivå. Skatteunderlaget är starkt negativt korrelerat med kommunernas netto i generellt statsbidrag/ utjämningsbidrag och om vi använder den senare variabeln i regressionsanalysen i stället så blir förklaringsgraden något högre än i det exempel som återges i bilaga 1. Kommunerna har enligt analysen genomfört större personaltäthetsökningar ju mer positivt deras netto i generellt statsbidrag/ utjämningsbidrag är. Ett positivt netto avspeglar negativa strukturella förutsättningar, vilka exempelvis kan innebära ett stort behov av ökad personaltäthet. Analysen visar vidare att personaltäthetsförändringen är desto mer positiv ju bättre resultat (exklusive extraordinära poster) en kommun hade 2004.¹ Detta samband är förväntat eftersom bättre ekonomi ökar möjligheterna att öka personaltätheten. Däremot säger inte en kommuns resultat för ett år allt om kommunens ekonomi. Överskott kan behövas för att nå balans över en längre tidsperiod eller för att betala av tidigare skulder.

Ingen av de övriga faktorerna vi har testat är statistiskt signifikant i våra analyser och de förklarar därmed ingenting av variationen i personaltäthetsutveckling bland kommunerna. I tidigare undersökningar har Skolverket funnit att variabeln överenskommelse med Kommundeleigationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd är signifikant och att en överenskommelse är förknippad med en sämre utveckling av personaltätheten. I årets undersökning är variabeln inte signifikant. Ovan har vi också sett att delegationskommunerna i genomsnitt har haft en ungefär lika stor ökning av personaltätheten som övriga kommuner under perioden. Det faktum att vi inte har hittat några statistiskt signifikanta samband behöver inte betyda att de undersökta faktorerna saknar betydelse i sammanhanget. Det kan vara så att vår analys är alltför trubbig för att hitta de samband som finns.

Om vi i stället använder förändringen i *pedagogisk* personaltäthet som beroende variabel får vi ännu lägre förklaringsgrad än när vi analyserar den totala personaltäthetsutvecklingen. Endast elevtalsförändringen, den pedagogiska personaltätheten under basåret, skattekraften och nettot i generellt statsbidrag/utjämningsbidrag är signifikanta med de tecken som ovan redovisats.

Vi har också använt de ovan uppräknade faktorerna för att försöka förklara variationen i personaltäthetsnivå mellan kommunerna. Den enda faktor som

1 Variabeln är dock bara signifikant på 10-procentsnivån.

vi finner förklarar en stor del av en kommuns personaltäthet höstterminen 2004 är kommunens personaltäthet under tidigare år. Kommunernas förutsättningar och prioriteringar ser ganska lika ut från år till år och statsbidraget har inte rubbat dem i grunden.

Resultat vårterminen 2005

Personaltäthet

Personaltätheten var 10,21 heltidstjänster per 100 elever vårterminen 2005. Det är en liten ökning jämfört med höstterminen 2004.¹ Knappt två tredjedelar av ökningen härrör från att mer personal har anställts, främst i gymnasieskolan. Resten av personaltäthetsökningen beror på att elevtalet har minskat framför allt i fritidshemmen. En sådan minskning i fritidshemmen sker varje vårtermin och till höstterminen 2005 bör elevtalen öka igen.

Kostnader och bidrag

För vårterminen 2005 var den totala bidragsramen knappt en halv miljard kronor. Efter rekvisitioner från kommunerna tilldelade Skolverket 283 av Sveriges 290 kommuner 485 miljoner kronor i statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för perioden. Av åtta kommuner har Skolverket återkrävt utbetalat bidrag eller hållit inne delar av utbetalningen för bidragsåret 2005/2006 eftersom deras kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat statsbidrag. Summan av återkraven och innehållandena uppgår till 6,7 miljoner kronor och statsbidragets storlek höstterminen 2004 blev slutligen ungefär 478 miljoner kronor.

Tabell 4: Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem vårterminen 2005

	Bidragsramar	Beviljat bidrag	Innehållanden/ återkrav	Utnyttjat statsbidrag	Outnyttjat statsbidrag
Summa	499 099 000	485 020 591	6 692 610	478 327 981	20 771 019
Procent av bidragsramar		97,2 %	1,3 %	95,8 %	4,2 %

Outnyttjade bidrag

Uppföljningen av statsbidragets användning visar att 95,8 procent av statsbidraget för vårterminen 2005 har använts i enlighet med förordningen och att 4,2 procent därmed förblev outnyttjat.

17 kommuner använde inte hela bidragsramen (se tabell 5). Danderyd, Nacka, Sundbyberg, Trosa, Boxholm, Osby och Mellerud tilldelades inga bidrag. Tre andra kommuner sökte mindre än bidragsramen. Av åtta kommuner har Skolverket återkrävt utbetalat bidrag eller hållit inne delar av utbetal-

1 Uträkningen baseras på de 283 kommuner som redovisat elever och personal vårterminen 2005. Höstterminen 2004 var personaltätheten i samma kommuner i genomsnitt 10,17. Notera att siffran skiljer sig något från den tidigare presenterade siffran i rapporten, vilken baserades på 287 kommuner.

ningen för bidragsåret 2005/2006 eftersom deras kostnader för personalförstärkningar understigit tilldelat statsbidrag. En av dessa hade inte från början sökt hela bidragsramen.

Andelen utnyttjat bidrag var större under vårterminen 2005 än under höstterminen 2004 medan antalet kommuner som inte utnyttjade hela bidragsramen var två färre.

Tabell 5: Kommuner som inte utnyttjade hela statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem vårterminen 2005

Kommun	Beviljat bidrag VT05	Belopp som inte söktes/beviljades	Innehållande/återkrav	Outnyttjat bidrag, andel av bidragsramen
Danderyd	0	1 826 000	0	100 %
Nacka	0	4 648 000	0	100 %
Sundbyberg	0	1 394 000	0	100 %
Trosa	0	680 000	0	100 %
Boxholm	0	313 000	0	100 %
Osby	0	746 000	0	100 %
Mellerud	0	572 000	0	100 %
Hultsfred	891 000	0	891 000	100 %
Simrishamn	1 083 000	0	1 083 000	100 %
Solna	1 983 000	0	1 340 451	68 %
Mariestad	481 508	885 492	0	65 %
Perstorp	412 000	0	251 697	61 %
Uppsala	6 914 909	2 863 091	2 899 245	59 %
Storuman	358 000	0	94 683	26 %
Hammarö	792 174	150 826	0	16 %
Burlöv	907 000	0	116 270	13 %
Tyresö	2 692 000	0	16 264	0,6 %

Kostnader förknippade med ökande elevtal

16 av de 283 kommunerna har haft ökande elevtal sedan 2003/2004 och fått räkna med kostnader för personal som motverkar en personaltäthetsminskning till följd av detta. Summan av kostnaderna uppgår till fyra miljoner kronor, vilket i dessa kommuner motsvarar 22 heltidstjänster. Om inte möjligheten att räkna med dessa kostnader hade funnits så hade de 16 kommunerna tillsammans behövt öka personalen med 90 heltidstjänster för att neutralisera elevökningen och kunna ta del av statsbidraget för de personalökningar som görs därutöver. 13 kommuner måste trots avdraget satsa egna medel motsvarande 68 heltidstjänster för att kunna ta del av statsbidraget.

Majoriteten av kommunerna som har haft ökande elevtal gjorde så stora egna satsningar att möjligheten att använda statsbidraget för att motverka minskningar av personaltätheten inte var avgörande för att det ekonomiska utfallet skulle bli positivt. Fyra kommuner – Sjöbo, Sigtuna, Uddevalla och

Övertorneå – hade med samma personaltäthet fått negativt ekonomiskt utfall och därmed innehållande av statsbidrag om inte regeln hade funnits.

Gymnasieförbund, gemensamma nämnder och fristående skolor

Vårterminen 2005 fanns samma tolv gymnasieförbund eller gemensamma nämnder som höstterminen 2004 vilka omfattade 33 kommuner. Mellan 2003/2004 och vårterminen 2005 har personaltätheten ökat i sex och minskat i sex av dessa. Nettokostnaderna för personalförstärkningar i gymnasieförbund och gemensamma nämnder utgör 0,3 procent av samtliga kommuners totala kostnader för personalförstärkningar vårterminen 2005.

2,7 procent av kommunernas kostnader för personalförstärkningar har gått till fristående skolor.

Kommuner med undantag

Under vårterminen 2005 var det endast de 51 kommuner som hade ingått överenskommelse med Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd som var undantagna från kravet att bidraget skulle användas till ökad personaltäthet. I dessa kommuner skulle bidraget enligt regeringen kunna användas till att motverka minskningar av personaltätheten som annars vore nödvändiga. Detta innebär att regelverket ger utrymme för ökad, minskad eller oförändrad personaltäthet.

Av de 51 kommunerna med undantag hade åtta fått innehållande eller återkrav vårterminen 2005 till en totalsumma av 3,6 miljoner kronor om inte undantaget funnits och om de hade haft samma personaltäthet som redovisats.

Av de 13 kommuner som endast hade ingått överenskommelse med Kommundelelegationen och alltså inte längre var undantagna från kravet på ökad personaltäthet använde elva hela bidragsramen till personalförstärkningar. Melleruds kommun sökte inte alls medan Hultsfreds kommun fick negativt ekonomiskt utfall så hela bidraget för vårterminen 2005 återkrävdes.

Nytt jämförelseår

Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem skulle enligt den ursprungliga planen utgå successivt i en trappstegsskala, som skulle börja på 1 miljard kronor läsåret 2001/2002 och slutligen nå en nivå om 5 miljarder kronor läsåret 2005/2006. Det för varje år allt större beloppet skulle täcka dels kostnader för personal som anställdes tidigare bidragsår, dels finansiera nya personalförstärkningar. När riksdagen 2004 beslutade att föra över delar av det ursprungligen aviserade bidraget till det generella statsbidragssystemet var det nödvändigt att ändra reglerna för tilldelningen av bidraget så att det skulle finansiera ytterligare personalförstärkningar i kommunerna. Basåret mot vilket personaltätheten den aktuella bidragsperioden skall jämföras ändrades

till 2003/2004. De pengar som förts över till det generella statsbidragssystemet ger samtliga kommuner förutsättningar att finansiera den personal som anställts tidigare under bidragsperioden.

I beräkningen av personaltätheten 2003/2004 bortses från personalförstärkningar från och med den 1 juli 2001 som genomförts med andra medel än statsbidrag. Justeringen medför att en kommun som satsat stora egna medel parallellt med statsbidraget inte skall missgynnas av basårsbytet. Satsningar som gjort att personaltätheten 2003/2004 var hög gör det ju annars svårare att öka personaltätheten ytterligare från denna nivå. Justeringen av personaltätheten 2003/2004 innebär konkret att den personal som räknas är personalen som var anställd 2000/2001 samt den personal som därefter anställts med finansiering av statsbidraget.

Frågan är vad basårsbytet har betytt för kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget. Har det blivit svårare att uppfylla kraven än det skulle ha varit med det ursprungliga basåret och de från början tänkta bidragsramarna? Ett byte av basår kan t.ex. tänkas gynna vissa kommuner som tidigare har missgynnats av att ha haft en ovanligt hög personaltäthet just 2000/2001.

För att undersöka vad basårsbytet har betytt för kommunernas möjlighet att ta del av bidraget har vi för varje kommun räknat ut hur många tjänster i den egna organisationen som skulle behövas vårterminen 2005 för att kommunen skall kunna få hela statsbidraget i tre olika fall. Det första fallet vi räknar på är det regelverk som styrde bidraget vårterminen 2005, dvs. de nya bidragsramarna och den justerade personalsumman 2003/2004. Det andra fallet vi räknar på är de nya bidragsramarna och den icke-justerade personalsumman 2003/2004 och det tredje fallet är de ursprungligen tänkta bidragsramarna (dvs. samma som höstterminen 2004) och basåret 2000/2001.

Resultatet av beräkningarna visar att den sammanräknade minimala personalsumman som behövs för att alla kommuner skall kunna ta del av hela statsbidraget i det aktuella systemet är ca 157 500 heltidstjänster. Hade inte det nya basårets personalsumma justerats hade det krävts 161 900 heltidstjänster och med den ursprungligen tänkta bidragsramen och basåret 2000/2001 hade motsvarande antal varit 158 000.

Antalet personal som sammantaget krävs är alltså lägst i det aktuella systemet men skillnaden gentemot det ursprungligen tänkta systemet är ganska liten. Alla kommuner påverkas dock inte på samma sätt av bytet från det gamla systemet till det nya. 133 kommuner behöver anställa något mindre personal i nuvarande system för att kunna utnyttja hela bidragsramen medan 99 kommuner behöver anställa något fler. För alla berörda kommuner gäller att det personalantal som behövs för att kunna få hela bidraget är lägre när den justerade än när den vanliga personalsumman 2003/2004 används.

Slutsatser kring hur regelverkets konstruktion påverkar kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget

Ett av syftena med den här rapporten är att analysera hur regelverkets konstruktion påverkar kommunernas möjlighet att ta del av statsbidraget. En svårighet i sammanhanget är att kommunerna troligen tagit sina beslut om personal i skola och fritidshem delvis utifrån hur reglerna för statsbidraget är utformade. Det kan vara vanskligt att dra slutsatser om vilka konsekvenser reglerna har haft utifrån det vi vet om hur kommunerna har satsat under det aktuella regelverket, eftersom satsningarna troligen hade varit annorlunda med andra regler. Vi uttalar oss alltså i det följande ofta om en hypotetisk situation där kommunerna gör samma satsningar men under ett annat regelverk.

Den huvudsakliga regeln för att få del av statsbidraget är att man ökar personaltätheten i förhållande till basnivån. Statsbidraget ersätter kommunens kostnader för personaltätthetsökningen med maximalt det belopp som bidragsramen utgör. Den troliga orsaken till att vissa kommuner inte alls har sökt bidraget är att de inte har planerat att öka sin personaltätthet. Om det vid uppföljningen av ett bidragsår visar sig att en kommun har minskat sin personaltätthet krävs det erhållna statsbidraget tillbaka eller hålls inne från kommande utbetalningar. De kommuner som inte kunnat ta del av hela bidraget har inte ökat sin personaltätthet tillräckligt mycket för att kostnaderna för ökningen skall nå upp till bidragsramen.

Regelverkets konstruktion gör att det är mer kostsamt för kommuner som har kraftigt ökande elevtal att ta del av statsbidraget än kommuner med minskande elevtal. Kommuner med kraftigt ökande elevtal måste själva bekosta delar av en personalökning som är lika stor som elevökningen för att komma upp i samma personaltätthet som under basåret, för att kunna ta del av bidraget som bekostar de personalförstärkningar som görs därutöver. Vår analys har visat att ju större elevtalsökning en kommun har haft, desto mindre har personaltätthetsökningen varit under bidragsperioden (allt annat lika), men detta behöver inte endast bero på regelverkets konstruktion. Av de fyra kommuner som fick bidrag för höstterminen 2004 men inte sökte för vårterminen 2005 hade tre haft ökande elevtal sedan 2000/2001. Bland alla de kommuner som någon gång under bidragsåren 2004/2005 och 2005/2006 inte kunnat utnyttja hela bidragsramen fanns dock ingen överrepresentation av kommuner med ökande elevtal.

19 kommuner utnyttjade inte hela sin bidragsram för höstterminen 2004. Det outnyttjade bidraget uppgick till knappt 65 miljoner kronor, vilket var

3,2 procent av den totala bidragsramen. Om kommunerna inte hade fått räkna kostnader som är förknippade med elevökning hade två ytterligare kommuner fått innehållande och om delegationskommunerna inte varit undantagna från kravet att bidraget skulle användas till ökad personaltäteth hade ytterligare 13 fått innehållande av statsbidrag eller återkrav höstterminen 2004, förutsatt att de hade haft samma personaltäteth som redovisats. Innehållandenas summa skulle ha uppgått till ytterligare 24 miljoner kronor och totalt 4,4 procent av bidragsramen hade blivit utnyttjad.

Vårterminen 2005 var det 17 kommuner som inte utnyttjade hela sin bidragsram och det utnyttjade bidraget uppgick till 21 miljoner kronor, eller 4,2 procent av den totala bidragsramen. Om kommunerna inte hade fått räkna kostnader som är förknippade med elevökning hade fyra ytterligare kommuner fått innehållande och om delegationskommunerna inte varit undantagna från kravet att bidraget skulle användas till ökad personaltäteth hade ytterligare åtta fått innehållande eller återkrav höstterminen 2004, förutsatt att de hade haft samma personaltäteth som redovisats. Innehållandenas summa skulle ha uppgått till ytterligare 4 miljoner kronor och totalt 5,0 procent av bidragsramen hade blivit utnyttjad.

Sammantaget ser vi att de allra flesta kommunerna har ökat personaltätethen så att de har kunnat ta del av bidraget och även satsat egna medel på en ytterligare ökning. Men fler kommuner än tidigare bidragsår har inte kunnat ta del av hela bidraget. Vi vet inte om det rädde ogynnsamma förhållanden specifika för just dessa kommuner. Klart är dock att två av de kommuner som inte alls kunde ta del av statsbidraget för vårterminen 2005 tidigare hade varit undantagna från kravet på ökad personaltäteth för att de hade avtal med Kommundeleigationen. När deras undantag försvann fick de inget bidrag eftersom de inte ökade sin personaltäteth.

Bytet av jämförelseår från vilket man måste öka sin personaltäteth har i genomsnitt lett till att det sammantaget krävdes något mindre personalförstärkningar för att kunna ta del av hela statsbidraget för vårterminen 2005, jämfört med det ursprungligen tänkta systemet. Alla kommuner påverkas dock inte på samma sätt. 133 kommuner behöver anställa något mindre personal i nuvarande system för att kunna utnyttja hela bidragsramen medan 99 kommuner behöver anställa något fler.

Ansökan 2005/2006

Bidragsåret 2005/2006 var den totala bidragsramen knappt två miljarder kronor. Bidraget tilldelas på samma grunder som vårterminen 2005, dvs. under förutsättning att personaltätheten ökar i förhållande till den justerade nivån 2003/2004. Upp till en fjärdedel av bidragsramen får användas till att motverka en personaltäthetsminskning i kommuner med ökande elevtal. Kommuner som ingått överenskommelse med Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd är undantagna från kravet att personaltätheten skall öka.

Endast 274 kommuner ansökte om statsbidraget detta bidragsår, vilket är färre än tidigare. Danderyd, Nacka, Sundbyberg, Östhammar, Trosa, Högsby, Torsås, Hultsfred, Emmaboda, Osby, Perstorp, Simrishamn, Mellerud, Mariestad, Hammarö och Bjurholm ansökte inte alls. Ytterligare sju kommuner beviljades mindre än bidragsramen eftersom deras planerade personalförändringar inte räcker till för att hela ramen skall kunna utnyttjas (se tabell 6).

Tabell 6: Kommuner som har beviljats mindre än bidragsramen 2005/2006

	Bidragsram 2005/2006	Belopp som ej söktes	Outnyttjad andel av bidragsramen
Burlöv	3 627 000	2 402 117	66 %
Heby	3 570 000	1 972 000	55 %
Oxelösund	2 430 000	1 279 000	53 %
Boxholm	1 269 000	657 340	52 %
Söderköping	3 615 000	755 907	21 %
Solna	7 971 000	1 371 000	17 %
Östra Göinge	3 588 000	455 154	13 %

Detta innebär sammantaget att fyra procent av bidragsramen är outnyttjad i utgångsläget. Den slutliga uppgiften om outnyttjat bidrag kommer efter uppföljningen av bidragsåret.

Enligt kommunernas planer kommer personaltätheten att öka i förhållande till vårterminen 2005 i två tredjedelar av kommunerna. I förhållande till den justerade nivån 2003/2004 kommer personaltätheten enligt planerna att öka i alla utom fem av de 274 kommunerna som ansöker.

Kostnaderna för de planerade förändringarna i personaltätheten uppgår enligt kommunernas ansökningar om statsbidraget till knappt 3,4 miljarder kronor. Summan av de beviljade bidragen uppgår till 1,9 miljarder, så kommunernas egna planerade kostnader om 1,5 miljarder är stora i förhållande till bidraget. Men det är inte förrän vid uppföljningen som vi med säkerhet vet hur stora satsningarna verkligen blir bidragsåret 2005/2006.

Bilaga 1: Regressionsanalys

Resultat av multipel regressionsanalys med förändringen i personaltäthet 2000/2001-höstterminen 2004 som beroende variabel

Sammanfattning av modellen

R	R ²	Justerad R ²	Stdav
0,444	0,197	0,183	0,457

ANOVA

	Kvadratsumma	Fr.gr.	Medelkvadrat-summa	F	Sig.
Regression	14,429	5	2,886	13,802	0,000
Residual	58,754	281	0,209		
Total	73,183	286			

Förklarande variabler: (Konstant), Elevförändring 00/01-HT04, Personaltäthet 00/01, Skatteunderlag per invånare 2004 (index), Kommunresultat per invånare (tkr), Snittkostnader för personal (tkr)

Koefficienter

	Icke standardiserade koefficienter		Standardiserade koefficienter	t	Sig.
	B	Stdav	Beta		
(Konstant)	3,405	0,424		8,027	0,000
Elevförändring 00/01-HT04	-2,383	0,491	-0,271	-4,856	0,000
Personaltäthet 00/01	-0,050	0,020	-0,138	-2,509	0,013
Skatteunderlag per invånare 2004 (index)	-0,006	0,002	-0,133	-2,314	0,021
Kommunresultat, per invånare (tkr)	0,052	0,029	0,099	1,804	0,072
Snittkostnader för personal (tkr)	-0,008	0,002	-0,282	-5,087	0,000

Beroende variabel: Förändring personaltäthet 00/01-HT04

Skolverket har regeringens uppdrag sedan 2001 att administrera, följa upp och utvärdera statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Denna rapport beskriver kommunernas satsningar på personalförstärkningar bidragsåret 2004/2005. Vidare analyseras genomförda förändringar i regelverket för statsbidraget och kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget.



Skolverket

www.skolverket.se