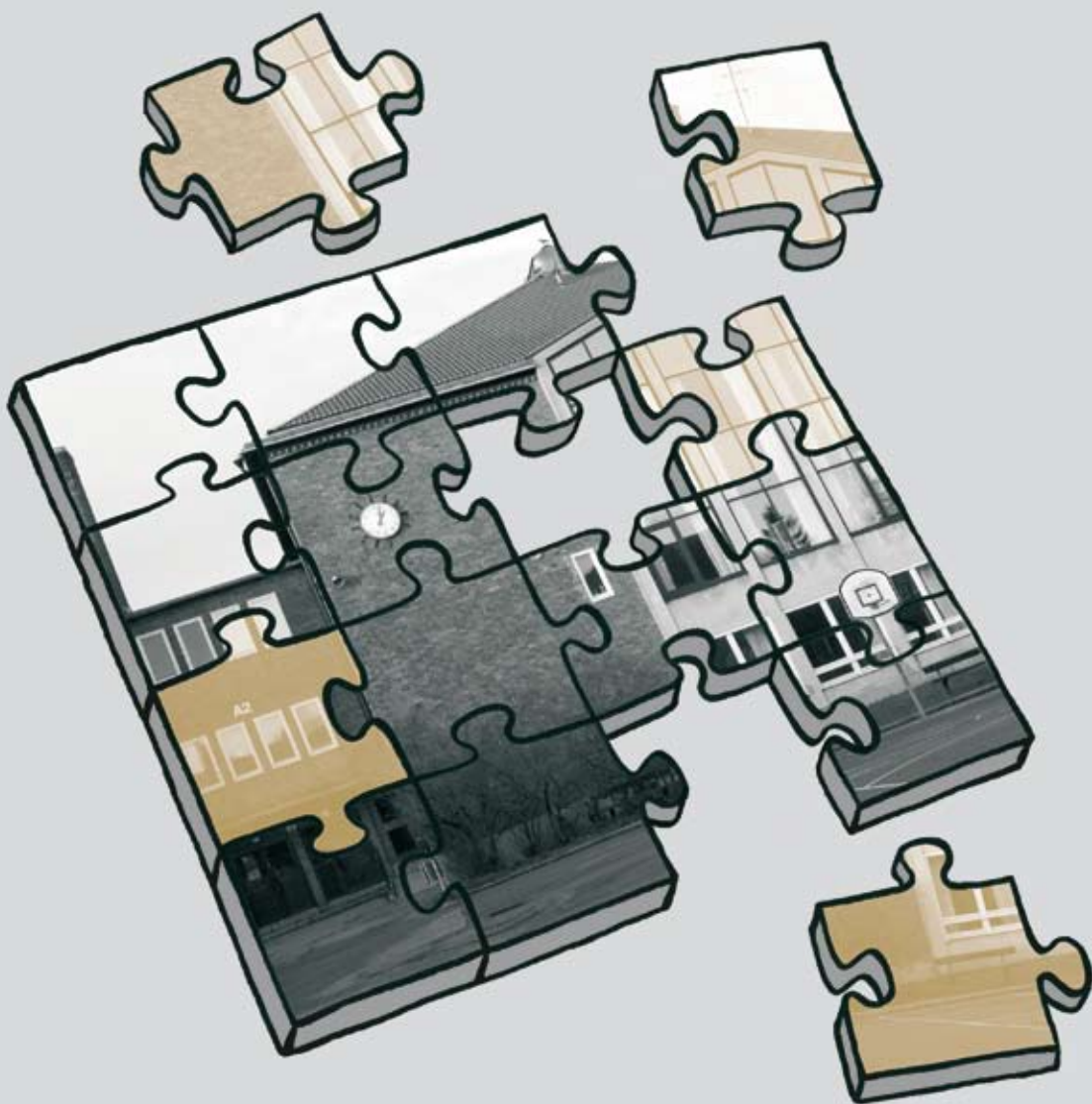


Skolverket och statsbidragen



Skolverket

Skolverket och statsbidragen

Förord

I verksamhetsplaneringen för 2007 har Enheten för statsbidrag som mål att dokumentera och sprida de erfarenheter som enheten har avseende administration, uppföljning och utvärdering av statsbidragen. I föreliggande rapport redogörs för arbetet med statsbidrag som statligt styrmedel och arbetet med en rad statsbidrag beskrivs. Målgruppen är i första hand Utbildningsdepartement och Skolverkets ledning.

Förhoppningen är att rapporten ska fungera som underlag för diskussion med Skolverkets uppdragsgivare.

Rapporten har sammanställts av Peter Eide-Jensen, Johanna Freed och Andreas Hermansson. Samtliga medarbetare på Enheten för statsbidrag har bidragit med synpunkter och innehållet har diskuterats på enhetsmöten och enhetsdagar.

Stockholm i mars 2008

Per Thullberg
Generaldirektör

Peter Eide-Jensen
Undervisningsråd

Innehåll

1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte.....	9
1.3 Disposition	9
2. Skolverket och statsbidragen	12
2.1 Inledning	12
2.2 Kategorisering av statsbidrag	15
3. Exempel på statsbidragshantering inom Skolverket	24
3.1 Bidrag till utvecklingsinsatser	24
3.2 Kunskapslyftet och dess efterföljare Statligt stöd för utbildning av vuxna.....	42
3.3 Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem (PFP)	48
3.4 Statsbidrag för maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	58
3.5 Samlad bedömning av statsbidragshantering.....	66
4. Statsbidrag som statligt styrmedel	70
4.1 Utformnings- och kontroldimensioner i statsbidrag	70
4.2 Statsbidrag som styrmedel	74
4.3 Nya statsbidrag och tendenser	78
5. Avslutning	84
Litteraturlista	88

Inledning

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Skolverket kom till under en period då skolväsendet decentraliserades. Resurstilldelningen till kommunerna skulle vara generell och stimulera till lokala initiativ. Särskilda, riktade statsbidrag skulle undvikas. Skolverket skulle följa upp och utvärdera verksamheten och styrningen skulle ske i form av kunskapsförmedling och information. Redan i ansvarspropositionen 1990 öppnades dock för särskilda statsbidrag i form av tillfälliga stimulansbidrag.¹ På Skolverket fanns inledningsvis ingen sammanhållen strategi eller organisatorisk tillhörighet för statsbidragshantering, och verksamhet som inbegrep statsbidrag hanterades i olika delar av Skolverkets organisation.

Under 1998 genomfördes en organisationsförändring på Skolverket, varvid en enhet för ekonomistyrning inrättades. Enheten placerades på Avdelningen för uppföljning och utvärdering. Anledningen till att en sådan enhet inrättades var att staten utöver det generella utjämningsbidraget till kommunerna i ökad omfattning hade börjat införa särskilda statsbidrag i skolsystemet. Detta innebar en större administration för Skolverket och ökade krav på att redovisa effekter av genomförda satsningar. Enheten fick ansvar för alla de statliga finansiella styrmedel som Skolverket förfogade över.²

År 2002 skedde en ny omorganisation, varvid Enheten för ekonomistyrning kom att ingå i en Avdelning för resultatuppföljning, bland annat tillsammans med funktioner för IT-frågor och uppföljning. Syftet med avdelningen var att arbeten med stora pågående statistik- och uppföljningsuppdrag skulle fortsätta samtidigt som analys- och utvecklingstänkandet skulle förstärkas. Kärnuppgifter för avdelningen var uppföljning, ekonomistyrning, vuxenutbildning och kompletterande utbildningar, IT-samordning och IT-tjänster.

Den 1 mars 2003 avskiljdes utvecklingsfrågorna från Skolverket, och Myndigheten för skolutveckling inrättades. Uppgifter som inbegriper hantering av riktade statsbidrag har sedan kommit att utföras både av Myndigheten för skolutveckling och av Skolverket. För de statsbidrag som hanterades inom Skolverket innebar omorganisationen att Enheten bytte namn till Enheten för finansiella styrmedel och ingick i Avdelningen för mål och föreskrifter tillsammans med funktionerna för styrdokument och tillståndsprövning.

¹ Proposition 1990/91: 18, s.88

² PM, Skolverket, 1998-07-02

Från den 1 januari 2006 hanteras statsbidragen under namnet Enheten för statsbidrag, som ingår i den Administrativa avdelningen tillsammans med ekonomienhet, intendentur, IT-enhet och personalenhet.³

De organisatoriska omflyttningarna för enheten har inte avspeglats i någon påtaglig riktningförändring i enhetens arbetsuppgifter eller ansvarsområden. Det som till största delen påverkat arbetet är i stället statens styrning av de satsningar där specialdestinerade bidrag ingått.

I verksamhetsplaneringen för år 2005 beslutade enheten att *arbeta med att systematisera kunskaper om finansiella styrmedel och deras effekter samt att utveckla verktyg och metoder för att öka förmågan att kritiskt granska och bedöma statens förmåga att styra med finansiella styrmedel*. Arbetet resulterade i en intern rapport ”Att styra eller att styras – Skolverket och de finansiella styrmedlen”. I den rapporten drogs slutsatser vilka återges sammanfattningsvis i kapitel 2.

Enhetens interna kvalitetsarbete har därefter fortsatt, och ett mål för verksamheten under år 2007 har varit att dokumentera och sprida de erfarenheter samt den kunskap som enheten har avseende administration, uppföljning och utvärdering av statsbidrag. Resultatet av det arbetet är föreliggande rapport.

1.2 Syfte

Syftet är att dokumentera Skolverkets arbete med att hantera statsbidrag.

Det finns flera bakomliggande skäl till att skriva den här rapporten. För det första är dokumentationen ett sätt att förvalta kunskap som Skolverket har ackumulerat under en längre tid. För det andra hoppas vi att de erfarenheter och förslag som presenteras kan leda till att Skolverkets hantering av framtida bidrag blir mer effektiv. För det tredje diskuteras statsbidragens funktions-sätt, och i vilka avseenden de kan sägas vara styrande. För det fjärde, och sista, kommenteras hur pågående förändringar på det skolpolitiska området kan tänkas påverka synen på och arbetet med riktade statsbidrag.

1.3 Disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av Skolverkets arbete med statsbidrag utifrån ett historiskt perspektiv och olika statsbidrag kategoriseras utifrån ett antal olika faktorer. Syftet är att beskriva på vilket sätt styrningen har förändrats över tid, hur statsbidragen konstruerats utifrån delvis skilda sätt att se på styrning samt hur Skolverket tolkat sitt uppdrag avseende statsbidragen under olika perioder.

³ PM, Skolverket, 2007-04-03, Tillbakablick över Skolverkets omorganisationer

I kapitel 3 beskrivs arbetet med ett antal statsbidrag i detalj. Beskrivningen utgår från ett problemorienterat perspektiv vilket innebär att problemen och lösningarna står i fokus för beskrivningen. Sådana bidrag som främst kan betecknas som direkta verksamhetsbidrag (där regeringen i regleringsbrev anvisat medel för bedrivande av viss verksamhet, till exempel svenska skolor i utlandet) ingår inte i beskrivningen.⁴ I stället ligger fokus på statsbidrag som enheten ur ett administrativt hänseende har dragit lärdomar av. Endast satsningar som slutrapporterats ingår i beskrivningen.

I kapitel 4 förs ett resonemang om hur styrningen av statsbidragssatsningar kan fungera utifrån utformnings- och kontroldimensioner. Syftet är att visa vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att Skolverket utifrån ett myndighetsperspektiv ska kunna hantera frågor om statsbidrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. I detta kapitel kommenteras också på vilket sätt statsbidragen fungerar styrande och vilka konsekvenser nu pågående insatser och politiska ställningstaganden kan tänkas få för Skolverkets arbete med statsbidrag framöver.

Kapitel 5 utgörs av en avslutande diskussion.

⁴ Vi använder oss därmed av samma avgränsning som i Skolverksstudien ”Att styra eller styras – Skolverket och de finansiella styrmedlen”, 2005

Skolverket och statsbidragen

2. Skolverket och statsbidragen

2.1 Inledning

I det här kapitlet beskrivs hur Skolverket arbetat med statsbidragshantering från starten 1991 fram tills i dag. Historieskrivningen bygger företrädesvis på enhetens egna erfarenheter om hur den statliga styrningen på området har fungerat och förändrats under perioden. Syftet är att beskriva på vilket sätt staten styrt genom särskilda statsbidrag, hur styrningen präglat uppdragsbeskrivningen, och hur detta kommit till uttryck i Skolverkets praktiska hantering av statsbidrag.

I det här kapitlet hänvisar vi i hög utsträckning till en rapport, som heter ”Att styra eller att styras”. Den skrevs på uppdrag av Skolverket, av en extern utvärderare, och behandlar frågor om statsbidragens syfte och roll ur ett styrperspektiv. I verksamhetsplaneringen för 2005 beslutade enheten att *arbeta med att systematisera kunskaper om finansiella styrmedel och deras effekter och göra kunskaperna tillgängliga inom verket samt att utveckla verktyg och metoder för att öka förmågan att kritiskt granska och bedöma statens förmåga att styra med finansiella styrmedel*. För ändamålet anlätades Stina Andersson, Pedagogiska institutionen, Uppsala universitet. Rapporten behandlades som ett diskussionsärende på GD-föredragning den 28 november 2005 och har publicerats som en intern rapport.

Statsbidrag till skolan – kort historik

I ”Att styra eller att styras” redogör Andersson för hur man hanterat statsbidrag inom skolans område från 1842 och framåt. Det första statsbidraget tillkom alltså redan vid inrättandet av folkskolan. De kyrkliga kommunerna hade i stort sett totalt drifts- och kostnadsansvar för den obligatoriska skolan, men de kommuner som inte hade råd att avlöna läraren kunde ansöka om understöd hos Kungl. Maj:s. Det stödet var det första statsbidraget i den nya folkskolan. Under hela 1900-talet expanderade utbildningssystemet kraftigt allt medan den finansiella styrningen kom att växa och bli allt starkare. Hela eller större delen av lärarnas löner har till exempel varit statligt finansierade under stora delar av 1900-talet. Under 1950- och 60-talen genomfördes flera stora skolreformer, vilka i hög utsträckning syftade till att öka likvärdigheten i bemärkelsen att alla barn och ungdomar skulle ha samma utbildningsmöjligheter. I början av 70-talet utbetalades statsbidrag till skolan utifrån tre bidragsposter; basresursen, läroplansresursen och specialundervisningsresursen. Medlen fördelades utifrån elevantal. I takt med att utbildningssystemet expanderade, och allt fler barn och ungdomar kom att omfattas, kom också den centralstyrda

skolans roll alltmer att ifrågasättas. Under 70- och 80-talen visade utredningar som SIA-utredningen och SSK-utredningen⁵ på argument för ett mer decentraliserat system.

År 1989 genomfördes en omfattande decentralisering av skolsystemet, kommunerna blev huvudmän för skolan och ett nytt finansieringssystem infördes. Förändringen inom skolan bör ses i perspektivet av de generella förändringar som skedde inom den offentliga sektorn, det var alltså inte ett reformarbete som var unikt för skolområdet.

Skolverket inrättas

År 1990 lades den dåvarande skolmyndigheten – Skolöverstyrelsen – ned och en ny myndighet, Skolverket, inrättades. Beslutet markerade en grundlig förändring av skolväsendet. Bilden av den gamla myndigheten som trög och regelstyrd tog sig uttryck i en önskan om att Skolverket skulle genomsyras av flexibilitet och målstyrning och att myndigheten skulle stödja, följa upp och utvärdera verksamheten i stället för att kontrollera densamma. Regelstyrning och kontroll skulle undvikas.

Synen på Skolverket i början av 90-talet, som en myndighet med en ”ny” typ av uppdrag, kom också i hög grad att präglade arbetet med statsbidrag. En av utgångspunkterna i det nya styrsystemet var att beslut om resursfördelning och hur målen skulle nås var en fråga för den lokala nivån. Trots detta fick Skolverket redan från och med starten 1991 ansvar för att fördela ekonomiska medel till bland annat kommuner. Ett exempel var stöd till kompetensutveckling, vilka beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.1. Dessa medel hade tidigare fördelats till högskoleenheterna av de sex så kallade fortbildningsnämnderna, vilka utvecklades under 1991.

Decentraliseringen innebar också en omorientering när det gällde synen på specialdestinerade statsbidrag. I den så kallade ansvarspropositionen (1990/91:18) föreslås bidraget från stat till kommun utgå i form av ett generellt sektorsstöd. Stödet skulle inte vara styrande. Redan 1993 försvann detta sektorsbidrag, och stödet till kommunerna kom i stället att fördelas i en klumpsumma, ett så kallat generellt bidrag, som kommunerna kunde disponera fritt mellan verksamheterna i kommunen. Från och med 1993 har alltså statens stöd till kommunerna kommit att fördelas via ett generellt system. Från och med den 1 januari 2005 infördes ett system för kommunalekonomisk utjämning som i likhet med tidigare system syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting. En grundläggande skillnad

⁵ SIA (skolans inre arbete) och SSK (Skola, stat, kommun)

jämfört med tidigare system är att den mellankommunala inkomstutjämningsen ersattes med ett i huvudsak statligt finansierat inkomstutjämningsbidrag. Huvuddragen i det tidigare systemet för kostnadsutjämnings behölls, men flera av de delmodeller som ingår i kostnadsutjämningsen uppdaterades.

En ökad finansiell styrning

Under 90-talet hanterade Skolverket alltså en rad olika statsbidrag. Gemensamt för dessa var att de i hög utsträckning syftade till att stimulera utveckling hos individer eller grupper inom ett antal ämnesområden som man från statens sida ansåg var prioriterade eller viktiga. Ett annat gemensamt drag var att en insats ofta hade flera olika mottagare, det vill säga avsåg flera olika grupper och nivåer.

I slutet av nittioalet ökar dock omfattningen av den finansiella styrningen av skolan påtagligt. Ökningen kan ses som ett resultat av två samverkande faktorer; förbättrad ekonomi samt ökade styrambitioner från statens sida. Den ekonomiska krisen i nittioalets början drabbade skola och barnomsorg hårt. Otaliga exempel visar att kvaliteten i de berörda verksamheterna avsevärt försämrades under 90-talets första hälft. När ekonomin i slutet på 90-talet började återhämta sig genomfördes en rad statliga insatser som syftade till att höja kvaliteten inom de områden som särskilt ansågs ha drabbats av den ekonomiska nedgången. Satsningar som de så kallade "Perssonpengarna" och delvis också "Kunskapslyftet" kan ses i ljuset av denna utveckling. Gemensamt för dessa bidrag var att de skulle resultera i någon form av utveckling inom de utpekade områdena, samt att staten var beredd att gå förbi kommunens ansvar för att uppnå detta.⁶

Från år 1999 ökade ytterligare de satsningar där specialdestinerade bidrag ingick, exempel på dessa är "ITiS", "Personalförstärkningar i skola och fritidshem" och "Maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg". Kunskapslyftet förlängdes och ett rekryteringsbidrag för vuxenstuderande infördes år 2003. Inom de nämnda satsningarna finns en gemensam tanke om att den offentliga sektorn behövde återställas efter krisåren, men under den här perioden ökar också styrambitioner från statens sida ytterligare. Detta sker bland annat genom att styrningen blir tydligare och att bidragen i högre utsträckning villkoras. Det tydligaste exemplet är att kommunerna måste prestera någonting visst, till exempel en personalförstärkning, för att kunna ta del av satsningarna.

Den ökande finansiella styrningen var inte okontroversiell. Kritiken som framfördes handlade i första hand om att insatserna var ett uttryck för statens

⁶ Skolverket, 2005, intern rapport: Att styra eller styras – Skolverket och de finansiella styrmedlen, s. 5

missstro gentemot kommunerna, och att staten genom dessa åtgärder gjorde intrång på det kommunala självstyret.

Styrningen av skolan så som den framstår i dag skiljer sig i många avseenden från de intentioner som fanns då mål- och resultatstyrning infördes i början av nittioalet. I den utveckling som skett de senaste femton åren framträder fyra tendenser tydligt när det gäller styrning genom riktade statsbidrag:

- De riktade finansiella insatserna har ökat i styrka och ekonomisk omfattning.
- Inom statsbidragshandlingen har uppföljning och utvärdering kommit att användas inte bara i informativt syfte, utan också för kontrollsyften (exempelvis för att ta reda på om kommunerna uppfyllt sina åtaganden och därmed har rätt att nyttja bidrag).
- Det har skett en förskjutning från mindre bidrag där mottagarna varit exempelvis arbetslag eller skolor mot större bidrag där mottagaren är huvudman för någon verksamhet.
- Kritik har framförts mot att insatserna i olika avseenden inkräktar på den kommunala självstyrelsen.

Styrning via riktade statsbidrag är en komplicerad fråga därför att insatserna i egentlig mening ligger utanför ordinarie styrsystem, det vill säga den mål- och resultatstyrning som starkt poängterar att resursfördelning inom barnomsorg, skola och vuxenutbildning är ett kommunalt ansvar. Denna konflikt har haft betydelse för hur Skolverket organiserat arbetet med dessa frågor.

Enheten för statsbidrag finansierar i stor utsträckning verksamheten genom andra anslag än 25:1. Finansieringen sker utifrån de anslag och statsbidrag som är aktuella för varje verksamhetsår, vilket innebär svårigheter när det gäller att planera verksamheten som en långsiktig och ordinarie myndighetsuppgift.

2.2 Kategorisering av statsbidrag

För att möjliggöra en kategorisering av de statsbidrag Skolverket hanterat har Andersson använt en analysram som i korthet innebär att statsbidragen sorteras utifrån följande kriterier:

- **Förändringsobjekt** – Vad avses förändras/utvecklas med satsningen?
- **Omfattning** – Hur omfattande är åtgärden?
- **Riktning** – Vem är avsändare/mottagare i åtgärden?
- **Frivillighet** – Vilka möjligheter finns för mottagaren att välja deltagande?
- **Styrka** – Vilken precision har åtgärden och vilka kontroller och sanktioner finns?

I tabellen redogörs för ett antal statsbidrag som hanterats inom Skolverkets område mellan 1991 och 2005. I den första kolumnen finns namnet på satsningen och den period då bidraget fördelats inom parentes. I den här rapporten används samma analysram som Andersson använt i ”Att styra eller att styras” men tabellen nedan har kompletterats med ytterligare statsbidrags-satsningar.⁷ Skolverket har inte i skrivande stund slutrapporterat bidraget för personalförstärkningar i förskolan, vilket innebär att den satsningen finns upptagen i tabellen men att den inte beskrivs närmare i kapitel 4.

Tabell 1 Information om styråtgärder inom skolsektorn och deras utformning. Observera att tabellen fortsätter på nästa sida

Satsningens namn + årtal	Initiativ	Motiv/Mål	Förändringsobjekt	Riktning	Omfattning	Ekonomisk omfattning	Frivillighet	Styrka
Stöd till kompetensutveckling (STÖK) (1991–2000)	Regeringen	Utveckla och bredda formerna för lokala insatser med utgångspunkt i skol- och kompetensutveckling	Professionen	Skolverket – Skolor, Arbetslag Högskolor m.m.	Sektors-specifikt	52 miljoner	Ansökan	Svagt
Skola i utveckling (SiU) (1995–1997)	Skolverket	Skapa arenor för erfarenhetsutbyte inom skolans värld	Professionen	Skolverket – Skolor	Sektors-specifikt	54 miljoner	Ansökan	Svagt
Utvecklingsprojekt för lärare (Ylva-pengarna) (1997)	Regeringen	Utveckla lärares yrkeskompetens samt etablera samverkan mellan skola och högskola	Professionen	Regeringen – Skolor	Selektivt	75 miljoner	Ansökan	Svagt
Kunskapslyftet (1997–2002)	Regeringen	Förnya arbetsmarknads- och utbildningspolitiken och få en rättvisare fördelning samt en ökad tillväxt	Den sociala strukturen	Regeringen – Skolverket – Kommun	Sektors-specifikt	19 miljarder	Frivilligt – Alla förväntas delta	Starkt
Det extra statliga resurs-tillskottet (Persson-pengarna) (1998–2001)	Regeringen	Värna om kvaliteten och undvika nedskärningar inom skola, vård och omsorg	Organisationen	Regeringen – Kommun	Generellt	20 miljarder	Ej Frivilligt	Svagt
Kompetensutveckling för yrkeslärare (1999–2000)	Regeringen	Ge lärare i yrkesämnen möjlighet att utveckla teoretiska kompetenser	Professionen	Regeringen – Skolverket – kommun	Selektivt	50 miljoner	Frivilligt	

⁷ Jfr med ”Att styra eller att styras”, s. 38

Satsningens namn + årtal	Initiativ	Motiv/Mål	Förändrings-objekt	Riktning	Om-fattning	Ekonomisk omfattning	Frivillig-het	Styrka
Statsbidrag till kompetens-utveckling inom naturvetenskap, teknik och miljö (1999–2002)	Regeringen	Höjning av grundläggande ämnesmässig kompetens, utveckla didaktisk kompetens	Professionen	Regeringen – Skolor	Selektivt	90 miljoner	Frivilligt	Svagt
ITIS (1999–2002)	Regeringen	Ge lärarna stöd att ta till sig och utnyttja de möjligheter den nya informations-tekniken ger	Professionen	Regeringen – Skolor	Selektivt	1,7 miljarder	Frivilligt – Alla förväntas delta	Svagt
Personalför-stärkningar i skola och fritidshem (Wärnersson-pengarna) 2001–2007	Regeringen	Öka personal-tätheten i skolan och på fritidshem	Organisa-tionen	Regeringen – Skolverket – Kommun	Selektivt	17,5 miljarder	Frivilligt – Alla förväntas delta	Starkt
Maxtaxa och allmän förskola m.m. (2002–)	Regeringen	Öka tillgången till förskolverksamhet och skolbarnomsorg samt underlätta arbetskrafts-deltagande	Den sociala strukturen	Regeringen – Skolverket – Kommun	Sektors-specifikt	5,3 miljarder /år	Frivilligt – Alla förväntas delta	Starkt
Rekryterings-bidraget (2002–2005)	Regeringen	Främja per-sonlig utveck-ling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning	Den sociala strukturen	Regeringen – Skolverket – Kommun & Individer	Sektors-specifikt	Drygt 1 miljard/år	Frivilligt – Alla förväntas delta	Starkt
Personalför-stärkningar i förskolan (2005–2006)	Regeringen	Öka personal-tätheten, minskade barn-gruppernas storlek samt öka kvaliteten i förskolan	Organisa-tionen	Regeringen – Skolverket – Kommun	Selektivt	5 miljarder	Frivilligt – Alla förväntas deltaga	Starkt
Utvecklings-dialoger (2001–2004)	Regeringen	Riktade insatser för att aktivt verka för skolutveckling	Organisa-tionen	Regeringen – Skolverket – Kommun	Selektivt – utifrån observerade brister i t.ex. mål-uppfyllelse	124 miljoner till 114 kommuner (+73 miljoner i per-sonalkost-nader för Skolverket)	Frivilligt	–

Bidrag till utvecklingsinsatser

I detta avsnitt beskrivs hur styrningen har förändrats genom att exempel ges på bidragen som utvecklingsinsatser respektive bidrag som *kvantifierbara insatser*. Syftet är att komplettera innehållet i tabellen ovan med en mer beskrivande bild av insatsernas innehåll och styrförmåga, samt att visa hur statens styrning förändrats över tid.

Under nittioalet tilltog som tidigare beskrivits regeringens användning av särskilda statsbidrag riktade mot utvecklingsarbete i skolektorn. Bland dessa kan nämnas Stöd till kompetensutveckling (STÖK), kompetensutveckling av lärare i naturvetenskap, teknik och miljö och kompetensutveckling av lärare i yrkesämnen (YRK). Regeringen styrde Skolverket genom att anvisa medel för vissa insatsområden. Detta skedde i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut.

Gemensamt för utvecklingsinsatserna var att de syftade till skolutveckling i vid bemärkelse och att målgrupperna inom ramen för insatsen själva hade möjlighet att definiera vilka behov som behövde tillgodoses för att en sådan utveckling skulle kunna komma till stånd. Inom exempelvis STÖK var utgångspunkten att *ge finansiella förutsättningar till lokalt utvecklingsarbete utifrån nationellt prioriterade områden och de mål som riksdag och regering satt upp*. Ett annat mål var att bidra till en mer likvärdig tillgång till kompetensutveckling i olika delar av landet. Skolverkets uppföljning, utvärdering och tillsyn skulle ligga till grund för vilka insatsområden som skulle väljas ut (för detaljerad beskrivning av STÖK, se s. 30).

Skolverkets hantering av skolutvecklingsbidragen under den här perioden kan karaktäriseras som ”kunskapande” till skillnad från ”kontrollerande”.⁸ Utmärkande för en *kunskapande roll* är att myndigheten ses som en jämbördig partner i ett nätverk, eller som en autonom aktör, vilken skapar efterfrågan och erbjuder ett utbud som fungerar i enlighet med en marknadsidé. En *kontrollerande roll* präglas i stället av att myndigheten fungerar som granskare, definierar efterfrågan och förmedlar ett utbud. I rollen som ”kunskapare” uppfattades inte Skolverket som en traditionell myndighet. Utifrån ett sådant perspektiv är det inte bara naturligt, utan till och med önskvärt att kompetensutvecklingsmedlen bekostade insatser som mottagarna själva definierat. Det finns dock ingen självklar motsättning mellan det faktum att mottagarna själva definierar behoven och en effektiv och tydlig administration av bidragen.

I de sammanhang där man försökt studera effekter av utvecklingsinsatserna har i många stycken konstaterats att det saknats information för att kunna uttala sig om kvalitet, riktning eller styrka i satsningarna. Finns det någon förklaring till detta?

En sammanfattande reflektion är att administrationen av satsningarna i flera fall var otydlig, tidskrävande och ineffektiv. Skolverket ställde så ostrukturerade rapportkrav på mottagarna av bidragen att det i många fall var svårt att med säkerhet ens kunna säga hur många personer som involverats i satsningar-

⁸ M. Holhammar & M. Molander, 2000, s. 28–29

na eller att redovisa vad pengarna användes till. Skolverkets interna styrning och organisation av frågorna bidrog troligen till resultatbilden. Hanteringen av medlen för utveckling och fortbildning hade till en början inte någon tydlig organisatorisk hemvist på Skolverket. Trots att regeringen vid upprepade tillfällen efterlyste information om satsningarnas effekter, förmådde inte Skolverket möta önskemålen.

Inför den organisationsförändring som skedde inom Skolverket under 1998 konstaterades att tyngdpunkten i verkets uppdrag kommit att förändras och att "... regeringen förväntar sig mera av Skolverket när det gäller kontroll av skolsystemet, kontroll av processer, resultat och kvalitet." Man konstaterade också att staten införde mer av öronmärkta bidrag och att detta skulle komma att innebära hantering av dessa, men också krav på flera traditionella effektstudier.⁹ I och med att Enheten för ekonomistyrning inrättades 1998 fanns en samlad organisation och personella resurser för hantering av statsbidrag. Den organisatoriska förändringen förbättrade avsevärt förutsättningarna för Skolverket att arbeta på ett strukturerat och tydligt sätt med de uppgifter som inbegriper statsbidragshantering.

En annan typ av utvecklingsinsats som bör nämnas är de så kallade *Utvecklingsdialogerna*, som genomfördes av Skolverket mellan 2001 och 2003 på uppdrag av regeringen. I uppdraget ingick att utveckla formerna för att stödja kvalitetsutveckling i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Utvecklingsdialogerna tillhör egentligen en helt egen kategori när det gäller statliga insatser med inslag av finansiellt stöd, och skiljer sig på flera punkter från mer traditionella sätt att fördela riktade statsbidrag. Den stora skillnaden jämfört med andra utvecklingsinsatser som beskrivs i den här rapporten var att Skolverket genom utvecklingsdialogerna aktivt skulle verka för att kommuner och skolor där målen inte uppnåddes gavs stöd. Utvecklingsdialogerna innebar konkret att personal från Skolverket på ett aktivt sätt deltog i arbetet med att definiera behov och att utarbeta planer för hur man skulle utveckla verksamheten på kommunal nivå. Genom utvecklingsdialogerna kunde kommunerna beviljas ekonomiska medel för att identifierat utvecklingsarbete skulle kunna komma till stånd. Myndigheten för skolutveckling övertog och slutredovisade uppdraget om Utvecklingsdialogerna år 2003.¹⁰ En kompletterande redovisning togs fram år 2005.¹¹

⁹ Skolverket, Intern PM 1998-07-02

¹⁰ Myndigheten för skolutveckling, Dnr 2003: 338

¹¹ Myndigheten för skolutveckling, intern rapport: Uppföljande rapportering om utvecklingsdialoger 2001–2002 (Dnr 2005: 630)

Bidrag som kvantifierbara insatser

Från och med 1997 och framåt infördes en rad statsbidrag som avsevärt skiljde sig från tidigare nämnda utvecklingsbidrag. Regeringen sökte genom tydligt riktade insatser kopplade till statsbidrag att bygga upp verksamheter som ansågs ha drabbats av de ekonomiska nedskärningarna. Tre exempel på sådana satsningar är Kunskapslyftet, Statsbidrag för personalförstärkningar i skola och fritidshem (PFP) och Maxtaxa och allmän förskola m.m. *Kunskapslyftet* syftade till att öka sysselsättning och tillväxt och målgruppen var i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens. Satsningen byggde på fyra viktiga perspektiv – förnyelse av arbetsmarknads- respektive utbildningspolitik, en rättvisare fördelning och ökad tillväxt. *Statsbidraget för personalförstärkningar i skola och fritidshem* infördes i syfte att genom personalförstärkningar ge elever bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. *Maxtaxa och allmän förskola m.m.* bestod av ett reformpaket med maxtaxa i förskoleverksamhet i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, utökade skyldigheter för kommunerna att erbjuda förskoleverksamhet samt införande av allmän förskola för fyra- och femåringar. Syftet var att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom att ge fler barn möjlighet att delta i verksamheterna. Satsningarna beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Insatserna skiljer sig åt på många sätt, men om man betraktar dem ur ett styrperspektiv beskriver de tydligt hur statens styrambitioner ökade under perioden, vilket bland annat innebar att regelverken konstruerades så att de kunde följas upp gentemot kvantifierbara mål. I samband med den tydligare och mer villkorade styrningen från statens sida, fördes vid många tillfällen en diskussion om att insatserna tenderade att göra intrång på det kommunala självstyret. Dessa diskussioner har inte bara förts inom Skolverkets ansvarsområde utan också inom ramen för en betydligt bredare diskussion om kontroll och styrning samt om förhållandet mellan stat och kommun.

När det gäller Skolverket ledde observerade variationer i systemet (till exempel när det gäller måluppfyllelse) till statliga insatser med syfte att uppnå en ökad likvärdighet. Riktade statsbidrag var ett sätt att tydliggöra styrningen från statens sida, men under samma period som statsbidrag utgätt för satsningar som Kunskapslyftet, personalförstärkningar och maxtaxa genomförde regeringen också andra insatser som var uttryck för en tydligare styrning från statens sida. Bland annat tydliggjordes Skolverkets ansvar för att tillse och granska verksamheten.

Gemensamt för de tre satsningarna är också storleken; de omfattade många miljarder kronor. Trots detta måste sägas att bidragen var ett marginellt resurstillskott i förhållande till den totala kostnaden för de verksamheter som om-

fattades. Just det faktum att bidragen ofta tillfört pengar på marginalen gör också att det varit svårt att utforma uppföljningssystem som är tillförlitliga utan att vara allt för resurskrävande.

Den förändrade styrningen har haft en direkt påverkan på hur Enheten för statsbidrag har arbetat med administration, uppföljning och utvärdering. Ett ökat inslag av kontroll förutsätter att de administrativa systemen redan från början byggs utifrån en grundtanke om att motprestationen från mottagarens sida ska vara mätbar och att de underlag som samlas in ska gå att jämföra med varandra. Ett återkommande önskemål från regeringens sida har också varit att man ska kunna avläsa mer långtgående effekter på satsningarna, till exempel med avseende på elevers måloppfyllelse.

Hur ser framtiden ut?

I ”Att styra eller styras” ställdes frågan om skolsystemet är på väg mot en ansvarsfördelning som liknar den före ansvarsreformen? Där konstateras också att trots att statsbidragssystemet i början av 1990-talet utformades så att specialdestinerade bidrag från statligt håll skulle undvikas har den renodlade ansvarsfördelningen med mål- och resultatstyrning successivt kommit att luckras upp.

Grundtanken om det kommunala självstyret finns kvar, men synen på när och på vilket sätt staten ska gå tillväga för att få till stånd en viss utveckling har successivt kommit att förändras. Ett uttryck för en förändrad styrning är hur staten väljer att organisera sina myndigheter och vilka uppdrag myndigheterna får. Den förändrade styrningen har bland annat kommit till uttryck i hur staten formulerat förordningar och uppdrag kopplade till statsbidragen. Styrningen har blivit mer detaljerad och precis. Kraven på Skolverket har ökat när det gäller redovisning av hur medlen fördelats samt vilka effekter satsningarna lett till. Den förändrade styrningen ställer också högre och mer preciserade krav på mottagarna av bidragen.

Under den senaste mandatperioden har regeringen inlett och aviserat flera satsningar som kommer att innebära ytterligare hantering av statsbidrag för Skolverket. I avsnitt 4.3. redogörs för några av dessa. Genom att nya satsningar som involverar statsbidrag aviserats konstateras att Skolverket också fortsättningsvis kommer att hantera statsbidrag, men att styrningen åtminstone delvis kommer att vara av ett annat slag än de ”kvantifierbara” insatser som beskrivits ovan. Efter en period av bidrag som i första hand syftat till att förändra verksamheten genom kvantifierbara insatser (till exempel ökad personaltäthet eller minskade avgifter i förskolan) tycks fokus för satsningarna ligga på frågor kring innehåll och kvalitet (till exempel ökad kompetens hos lärare) och när det gäller mottagargruppen betonas att det är professionen (den enskilde läraren eller

lärargruppen) som man vill nå. På vissa sätt påminner de nya satsningarna om de utvecklingssatsningar som genomfördes under nittioalets första del. Förändringen i styrning leder till nya utmaningar när det gäller frågor kring hur effekter kan mätas och hur statsbidrag ska administreras, följas upp och utvärderas.

**Exempel på
statsbidragshantering
inom Skolverket**

3. Exempel på statsbidragshantering inom Skolverket

3.1 Bidrag till utvecklingsinsatser

Efter flera års relativ avhållsamhet, tilltog i slutet av 1990-talet regeringens användning av särskilda statsbidrag riktade mot utvecklingsarbete i skolsektorn. Däribland räknas insatser för kompetensutveckling för undervisning av elever i behov av särskilt stöd, läs- och skrivmiljön, skolbibliotekets pedagogiska roll, samarbete och samplanering mellan lärare i yrkesämnena och kärnämnen, införande av projektarbetet i gymnasieskolan, kvalitetsförbättrande insatser för gymnasieskolans yrkesutbildning, kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena, kompetensutveckling av lärare i naturvetenskap, teknik och miljö och utvecklingsprojekt inom vuxenutbildningen. Den sammanlagda omfattningen av dessa uppdrag var 300 miljoner kronor mellan 1998 och 2000. Regeringen styrde Skolverket genom att anvisa medel för vissa insatsområden. Detta skedde i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut.

I följande avsnitt kommer vi att ta upp några av de bidrag till utvecklingsinsatser som fördelades under nittio-talet och en bit in på 2000-talet. Syftet är inte att ge någon heltäckande beskrivning av de bidrag som fördelades under perioden, utan att ge exempel på hur insatserna kunde se ut och att beskriva hur Skolverket arbetade med administration, uppföljning och utvärdering.

Stöd till kompetensutveckling (STÖK)

Bidragets syfte och innehåll

Från och med den 1 juli 1991 övertog Skolverket uppgiften att fördela medel för stöd till kompetensutveckling från de sex Fortbildningsnämnderna, vilka avvecklades under samma år. Till att börja med kom Skolverket att fördela medlen till högskoleenheter, på samma sätt som fortbildningsnämnderna gjort, men efter hand kom inriktningen på stödet att förändras. För de första åren finns en mycket begränsad information om satsningarna men från och med 1997 stärktes uppföljningen och utvärderingen och interna, så kallade STÖK-rapporter utarbetades. Fokus för den här beskrivningen ligger på perioden från 1997 och framåt.

Av budgetpropositionen 1997 framgår att ramanslaget *Skolutveckling* tillkommit genom att de tidigare anslagen *Stöd för utveckling av skolväsendet* respektive *Fortbildning* slogs ihop. Utgångspunkten för stödet var att *ge finansiella förutsättningar till lokalt utvecklingsarbete utifrån nationellt prioriterade områden och de mål som riksdag och regering satt upp*. Ett annat mål var att

bidra till en mer likvärdig tillgång till kompetensutveckling i olika delar av landet. Skolverkets uppföljning, utvärdering och tillsyn skulle ligga till grund för vilka insatsområden som skulle väljas ut. Områdena var tämligen många och vida. Målgruppen var fram till 1999 ”lärare inom det offentliga skolväsendet”. Från 1999 utvidgades målgruppen eftersom Skolverket kom att överta frågor om förskoleverksamhet från Socialstyrelsen. Från och med 1999 omfattas ”all personal i barnomsorg, skola och vuxenutbildning som har pedagogiska uppgifter”.

Skolverket kom efterhand att förändra tonvikten i ansökningsförfarandet från att i första hand fungera som mottagare för utbildningsanordnares ansökningar till att främst skolornas och kommunernas behov skulle tillgodoses i fördelningsprocessen. Högskolan förväntades emellertid fortfarande spela en viktig roll som anordnare, men då mot bakgrund av en högre grad av dialog och samarbete med målgrupperna för stödet. Bakom den förändrade tonvikten låg de erfarenheter som Skolverket gjort i samband med projektet Skola i utveckling, i vilket kommuners och skolors behov lyftes fram som det centrala. Man ville också komma bort från beroendet av högskolornas kursutbud så att kompetensutvecklingen skulle bli behovsstyrd snarare än utbudsstyrd.¹²

Hanteringen

Medlen fördelades efter ansökan. Eftersom anslaget var begränsat fördelades medlen i ett konkurrensförfarande. År 1997 ansökte framför allt universitet och högskolor om medlen, medan främst skolor och kommuner sökte efter 1997. Försök gjordes 1997 med underhandskontakter med de sökande genom så kallade idéskisser. Tanken var att på detta sätt ”förädla” projektidéerna och förtydliga de statliga intentionerna bakom satsningen, men mot bakgrund av de begränsade personella resurserna visade sig denna strategi vara för arbetsintensiv, och 1998 lämnades modellen till förmån för ett mer traditionellt ansökningsförfarande.¹³

Bedömning och urval skedde i samråd med intern granskningsexpertis på Skolverket.¹⁴ Beslut om tilldelning av medel var delegerat till avdelningschef och senare till enhetschef, vilken tillsammans med ansvarig handläggare exekverade beslutet. Bidraget betalades ut mot rekvisition. I fråga om de större projekten gjordes delutbetalningar i utbyte mot rapporter för att säkerställa att projektet satts igång och fungerade tillfredsställande. Handläggningsprocessen

¹² Ett nödvändigt ont? – En utvärdering av Skolverkets arbete med fördelningen av kompetensutvecklingsmedel, Peter Ehn, mars 2000 s. 53

¹³ Ibid, s. 54

¹⁴ Ibid, s. 55

var krävande, delvis på grund av det stora antal telefonsamtal som handläggarna tog emot, men också för att tidsramarna för granskarna var snävt tilltagna och underlagen bristfälliga.

Tabell 2 Ansökningar och bidrag inom stöd till kompetensutveckling 1997–2000

År	Ansökningar	Beviljade ansökningar	Bidrag (mkr)
1997	607	205	33
1998	1 517	366	52
1999	1 528	313	39,4
2000	1 034	205	25,5
Summa	4 686	1 089	150

Sammanlagt 150 miljoner kronor fördelades mellan 1997 och 2000. Av de 4 686 ansökningarna som inkom tilldelades 1089 finansiellt stöd, vilket motsvarar 23 procent av ansökningarna. Stödet kunde inledningsvis inte användas till materialinköp eller vikarier. Däremot kunde bidraget användas till direkta kostnader, till exempel ersättning till anordnaren, studieresor och konferenser. År 1998 förväntades kommunerna dessutom stå för 30 procent av projektets totala kostnader, men detta krav släpptes 1999 till förmån för en allmän förväntan på att huvudmännen skulle skjuta till medel för projektets genomförande. Skolverket tog samma år också bort kravet på att medlen skulle användas till annat än vikarier.¹⁵

Ansökningsförfarandet, liksom avrapportering av projekten var svagt styrda. Av instruktionerna framgick förvisso vilka rubriker som en ansökan förväntades svara mot, och från 1998 angavs innehållsrubriker som skulle styra utformning av ansökan.¹⁶ Trots detta var beskrivningarna, insatsernas planerade innehåll och förväntade resultat lika många som antalet ansökningar. Inte heller fanns någon enhetlig struktur för att lämna information om projektbudget eller det ekonomiska utfallet.¹⁷ År 1999 började man i ansökningsförfarandet att använda ett försättsblad som väsentligen underlättade uppgiftsregistreringen. En korrekt inlämnad ansökan förväntades ha vissa grundläggande uppgifter. Någon sådan blankett fanns inte 1997 eller 1998 och under dessa år drogs beslutsprocessen också med stora förseningar.

¹⁵ Ibid s. 56

¹⁶ Ibid, s. 54

¹⁷ Ibid, s. 56

Medelsutnyttjandet för STÖK var lågt (runt 60 procent), särskilt mellan 1992 och 1997.¹⁸ Det huvudsakliga skälet till detta var att de ansökningar som kommit inte i tillräcklig utsträckning motsvarade de ställda kraven. Den dåvarande treårsbudgeteringen påverkade förmodligen också Skolverkets sätt att använda anslagen. Från och med 1998 steg medelsutnyttjandet, vilket förklaras av en högre kvalitet på ansökningarna och av att målgruppen utökades när satsningen också kom att omfatta barnomsorgen.

Uppföljningar och utvärderingar

Inom ramen för STÖK har det genomförts två regelrätta externa utvärderingar. Den första, av Peter Ehn,¹⁹ tar fasta på Skolverkets arbete och prioriteringar avseende de av regeringen anvisade fortbildnings- och utvecklingsresurserna. Den andra utvärderingen, som är en kvalitativ studie av ett antal skolutvecklingsprojekt²⁰ närmar sig effektutvärdering i avseendet att man söker avläsa ”konkreta avtryck” i de verksamheter som tilldelats medel för utvecklingsprojekten. Endast sex projekt ingår i fallstudien och på grund av de metodologiska svårigheterna valde man här att inte studera måluppfyllelsen inom projekten eller deras effekter. Skolverket har dessutom följt upp bidragen i två interna rapporter och studerat dess eventuella effekter på måluppfyllelsen i de skolor som berörts.²¹

Malmberg & Andersson menar att effekter förknippade med insatserna grundades på lokala aktörers uppfattningar om betydelsen av stödet. De delade in insatserna i skolövergripande projekt, satsningar riktade mot hela skolans personal, skraddarsydda lösningar för specifika arbetslag samt satsningar för att tillgodose i förväg definierade kompetensbehov hos ett urval pedagoger.²² Insatserna bottenar alltså i olika strategier för skolutveckling, och dessa påverkar också vilka slags effekter som uppnås. I vissa av projekten låg tyngdpunkten på den enskilde pedagogens lärande medan andra var inriktade på förändring av verksamheten.²³ Effekterna av insatser riktade mot hela skolans personal beskrivs i termer av att en större samsyn utvecklats inom personalgruppen, medan mer individuellt inriktade kompetensutveckling oftare beskrivs som stimulans snarare än som ett mer djupgående lärande. När det gavs möjlig-

¹⁸ Ibid, s. 50, s. 59

¹⁹ Ett nödvändigt ont? – En utvärdering av Skolverkets arbete med fördelningen av kompetensutvecklingsmedel, Peter Ehn, mars 2000

²⁰ Malmberg & Andersson 2002: Statligt stöd till kompetensutveckling – En kvalitativ studie av ett urval skolutvecklingsprojekt

²¹ Skolverket 2000: Vem får vad? Respektive Skolverket 2002: Statliga bidrag till kompetensutveckling och effekter på skolans resultat

²² Malmberg & Andersson, 2002

²³ Malmberg & Andersson, 2002, s. 20

het att under kvalificerad handledning bearbeta och reflektera över de egna föreställningarna kring lärande och undervisning gav det också effekter i det konkreta arbetet med eleverna.

Effekterna av insatserna knyts ofta till organisatoriska förändringar och beskrivs i termer av att personalens attityder till samarbete har förändrats, att man infört ett lärarlagsarbete eller att arbetslagens sätt att arbeta har vidareutvecklats. Förändringarna betecknas som yttre förändringar och berör policy, organisations- och ledningsstruktur, snarare än en förändrad undervisningspraktik. Insatserna varierar i sin koppling till en större och långsiktig plan.

Skolverkets stöd anses ha haft en viktig legitimerande funktion; den planerade insatsen har sanktionerats från högre instans och motiverat användningen av tid och pengar för ett visst ändamål. För de enskilda skolor som beviljades medel var insatserna beroende av att skolan tilldelades de medel den ansökt om. För de projekt som bedrevs på kommunnivå fanns utöver de specifika projektmedlen också kommunala medel avsatta för utvecklingsinsatser och Skolverkets stöd var i dessa fall inte en nödvändig förutsättning för insatsernas genomförande.²⁴ Däremot ansågs de kommuninitierade projekten vara bättre förankrade i en långsiktig utvecklingsplan.

Trots att positiva resultat uppnåtts genom satsningarna, ställs ändå frågan om det som har skett verkligen kan kallas skolutveckling. En avgörande, men obesvarad fråga är om insatserna förbättrade undervisningen och därigenom gav positiva återverkningar på elevernas intresse, inlärning och resultat. Det stöd för kompetensutveckling som Skolverket beviljade, gav i sig inte effekter av det slag som utvärderarna benämnt som skolutveckling.²⁵ De projektansvariga som intervjuats i studien verkar generellt sett haft svårt att konkretisera hur insatserna förhåller sig till skolans kärnverksamhet, alltså hur själva undervisningen påverkats. Författarna ställer sig frågan om det är realistiskt att förvänta sig effekter av det slag som kommer till uttryck i de inlämnade ansökningarna.²⁶

Skolverkets fördjupade uppföljning från 2002 har inte heller kunnat konstatera några systematiska effekter på skolors resultat som kan knytas till de statliga bidragen till kompetensutveckling.²⁷

²⁴ Malmberg & Andersson, s. 57

²⁵ Malmberg & Andersson, s. 71

²⁶ Malmberg & Andersson, s. 63

²⁷ Statliga bidrag till kompetensutveckling och effekter på skolors resultat, Skolverket, 2002, s. 28

Slutsatser

En generell slutsats som dragits från de utvärderingar och studier som gjorts är att effekter av insatserna är komplexa och svåravlästa. Att likställa kompetensutveckling med skolutveckling bygger på ett planerat samband som sällan uppstår i praktiken. Den rationalistiska styrmodellen saknar relevans på det lokala planet där många faktorer måste beaktas för att verksamheten ska fungera. Sökandet efter ”goda exempel” är ett problematiskt uttryck eftersom det inbjuder till föreställningen att det trots allt finns EN överlägsen metod för lärande och undervisning.²⁸

När det gällde STÖK vägde Skolverkets insats tyngst i den främre delen av styrkedjan. Mest krut lades på att definiera insatsområden, skicka ut inbjudan samt administrera ansökningar och utbetalningar. Mindre kraft gick åt till ekonomisk kontroll, resultatuppföljning, fältstudier och effektutvärdering. Inkomna rapporter lästes förvisso, men bristande systematik gav förhållandevis lite information om insatsens verkan.

Att i så hög utsträckning överlåta ansvaret för rapporteringen på uppgiftslämnaren stämde väl med tanken på att insatserna skulle anpassas efter lokala behov och förutsättningar, men hanteringen har samtidigt gjort det svårt att överhuvudtaget göra några säkra bedömningar av stödets resultat. Regeringen reagerade också på detta vid ett flertal tillfällen och efterlyste information om effekterna av medlen.²⁹

Kompetensutveckling för yrkeslärare

Bidragets syfte och innehåll

1999 utlyste regeringen en satsning på kvalitetsförbättrande insatser för gymnasieskolans yrkesutbildningar om sammanlagt 50 miljoner kronor.³⁰ Satsningen var en del i genomförandet av regeringens tiopunktersprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan och sammanföll med den revidering av gymnasieskolans kursplaner som trädde i kraft år 2000. Syftet med satsningen var att ge lärare i yrkesämnen möjlighet att utveckla teoretiska kompetenser, både allmän-teoretiska och mer yrkesspecifika. Bakgrunden var konstaterade och

²⁸ Malmberg & Andersson, 2002, s. 58

²⁹ Peter Ehn, 2000, s. 61

³⁰ Ungefär samtidigt fick Skolverket regeringens uppdrag riktat till gymnasieskolans yrkesförberedande program avseende Kvalitetsförbättrande insatser för gymnasieskolans mm. Skolverket tog i samarbete med fyra högskolor fram en rad olika utbildning samt utvecklade modeller för programinriktat individuellt program. Sammanlagt 53 miljoner avsattes till detta. Erfarenheterna finns sammanfattade i rapporten ”Samtal, samsyn och samarbete” från år 2002.

uppfattade brister i genomförandet av den reformerade gymnasieskolan samt små möjligheter till kompetensutveckling för den aktuella lärargruppen.³¹

Genom bidraget gavs gymnasielärarna möjlighet att fördjupa sina kunskaper, skapa bättre relationer med arbetslivet och utveckla sin lärarroll. Kompetensutvecklingen skulle ta sin utgångspunkt i den snabba utveckling som sker i arbetslivet.³²

Hanteringen

Inbjudan gick ut via Skolverkets nyhetsbrev samt till ansvariga i skola och landsting. Dessutom inbjöds universitet, högskolor och regionala utvecklingscentra att arrangera kurser för en vidgad yrkeslärarroll.

Ansökan skulle grunda sig på berörda personalgruppers behov samt utföras i samverkan mellan kommunen, arbetslivet och utbildningsanordnaren. Sex olika områden³³ prioriterades av Skolverket i fördelningen av medlen. Under de två bidragsåren fördelades 47,5 miljoner kronor. Totalt beviljades 451 av de 677 ansökningar som inkommit. Det fanns alltså relativt goda chanser att få del av de anslagna medlen. 80 procent av ansökningarna kom från skolor och ungefär hälften av bidragen har gått till dessa. I realiteten kom ansökningarna huvudsakligen från enskilda lärare. Den andra hälften fördelades till högskolor, kommuner och branschorganisationer.

Majoriteten av de ansökningar som beviljats medel kom från skolor och enskilda lärare som sökte medel för en viss kompetensutvecklingskurs eller yrkesplatsförlagd utbildning.³⁴ Huvuddelen av de beviljade ansökningarna avsåg praktiska och teoretiska kunskaper för nya gymnasiekurser inom till exempel turism, hotell, barkunskap, psykiatri och CAD. Inom dessa områden har kompetensutvecklingen, och därmed statsbidraget, varit en direkt förutsättning för att gymnasieskolan skulle kunna hålla kurserna ifråga.³⁵

Enligt reglerna kunde bidraget användas till direkta kostnader för kompetensutvecklingen, men även för vikarier och resor i samband med kurstillfällen. De sökande förväntades emellertid själva bidra med 30 procent av kostnaden för insatsen. Möjligheten att använda bidraget till vikariekostnader möjlig-

³¹ Lämnar specialdestinerade statsbidrag några spår? – en utvärdering av statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnen, A. Thomas, Skolverket, 2004, s. 15

³² SOU 1999: 63, s. 243

³³ Yrkesstudier under två veckor, fortbildning inom nya yrkesämnesområden eller där nytt innehåll tillkom i kursplanerna, kompletterande fortbildning om säkerhetsbestämmelser, utveckla samverkan mellan skola och arbetsliv, komplettering i gymnasieämnen för att uppnå grundläggande högskolebehörighet samt pedagogiska studier med inriktning mot lärare och arbetsliv.

³⁴ Skolverket, 2004, intern rapport, YRK slutrapport, s. 22

³⁵ Ibid, s. 33

gjorde exempelvis att deltagande lärare kunde göra en sammanhållen yrkespraktik inom sitt undervisningsområde.³⁶

I ansökan skulle det framgå vilket insatsområde som avsågs, vem eller vilka som skulle arrangera utbildningen och antalet berörda lärare. Projektredovisningarna skulle vara Skolverket tillhanda senast en månad efter avslutad utbildning. Redovisningen skulle relatera till projektets syfte, insatsens betydelse för skolans, personalens och elevernas utveckling samt hur undervisningen påverkats. Positiva och negativa erfarenheter samt förslag till förbättringar skulle också redovisas. Av särskilt intresse var om projektet bidragit till kontakter över skol- och kommungränserna, samt om fortsatt samarbete med utbildningsanordnaren planerades. Generellt sett var projektredovisningarna bristfälliga och det är därför i många fall svårt att avgöra hur många lärare som faktiskt deltagit i kompetensutveckling eller att se vilka gymnasieprogram och insatsområden som berördes.

Uppföljning och utvärdering

Bidraget följdes upp och utvärderades av Skolverket. Underlaget bestod av ansökningar, projektredovisningar, urvalsintervjuer samt skolbesök. Utvärderingen konstaterar att insatserna har legat i linje med intentionerna bakom regeringsuppdraget. Samtidigt konstateras att sannolikheten för att den avsedda aktiviteten genomförs enligt planerna ökar med målgruppens engagemang och inblandning i ansökan. Att låta den kommunala förvaltningen eller en högskola utforma ansökan och styra insatsen, innebär risk för ökad administration och bristande förankring hos målgruppen.

Vidare konstaterades att yrkeslärarna upplevde den genomförda kompetensutvecklingen som mycket positiv. Möten med kollegor från övriga delar av landet och lärarutbildare inspirerade, motiverade och förnyade lärarnas yrkesmässiga och pedagogiska kompetens. Intervjuade lärare säger sig ha värdesatt utbildningar som varvar teori och praktik och har en tydlig relation till den aktuella branschen. Insatserna ansågs vidare ha bidragit till en större samverkan mellan skola och arbetsliv, till exempel genom att lärarna getts möjlighet till två veckors yrkespraktik/studier. Lärarna angav också att de genom denna erfarenhet kan ge en mer verklighetsanknuten undervisning samt att kunskap om dagens arbetsplatser har gjort det lättare att göra APU-placeringar.³⁷ De utbildningar som huvudsakligen syftat till pedagogiska studier var få till antalet och avhopp var relativt vanliga.³⁸

³⁶ Ibid, s. 22

³⁷ Ibid, s. 23

³⁸ Ibid, s. 33

De elever som intervjuats i utvärderingen hade vanligtvis ingen kunskap om den kompetensutveckling deras lärare deltagit i. Däremot angav de att de kunskaper de fått genom skolan ofta svarat mot de kunskaper och färdigheter som behövts när de varit på arbetsplatsförlagda utbildningar.³⁹

Slutsatser

Den administrativa apparaten kring bidraget var i mångt och mycket uppbyggd efter samma idé som STÖK. En skillnad var samarbetet med olika branschorganisationer. Arbetsmodellen innebar många fallor och brister och projektrapporteringen var en av dessa. Av utvärderingen att döma har det varit svårt att följa upp hur många lärare som faktiskt omfattades av stödet. Utvärderingen skedde inte heller omedelbart i anslutning till att bidraget fördelades, utan några år senare, vilket självfallet gör det svårt att kartlägga hur kompetensutvecklingen fallit ut bland deltagarna. Om den administrativa processen använt data på individnivå hade man fångat upp det faktum att satsningarna till stor del genomförts som individuell fortbildning, och man hade då haft ett bättre underlag för att mäta effekter av satsningarna. Det här visar, liksom erfarenheterna från STÖK, på behovet av att redan i den bidragsadministrativa delen ha en uppfattning om målgruppen, och vilka konsekvenser detta får för uppföljning och utvärdering.

Sommarkurser i teknik för flickor

Bidragets syfte och innehåll

I 1985 års budgetproposition föreslogs inrättandet av särskilda medel för att genomföra sommarkurser i teknik för flickor. Syftet med sommarkurserna var att öka flickors intresse för naturvetenskap och teknik och stärka deras självförtroende inom detta område. På längre sikt tänktes insatsen också bidra till att fler flickor sökte tekniska utbildningar.

Hanteringen

Skolverket fördelade medel till genomförande av kurser från starten fram till delningen av myndigheten 2003, varefter Myndigheten för Skolutveckling övertog uppgiften. Målgruppen för bidraget var flickor som gick upp till och med år åtta i grundskolan. Kurserna skulle omfatta minst en vecka på heltid. Skolverket har i fördelningen av medlen prioriterat sommarkurser som:

- Sätter in naturvetenskap och teknik i ett större sammanhang
- Skapar möten med kvinnliga förebilder
- Främjar yngre flickor än de som gått ut skolor sju och åtta

³⁹ Ibid, s. 33

- Innehåller studiebesök och/eller samarbete med högskola
- Ger plats för flickornas egna initiativ
- Är otraditionella i kombination med naturvetenskap och teknik
- Behandlar ny teknik

Under perioden 2000–2003 deltog årligen cirka 2 000 flickor. Av de cirka 120 kommuner som årligen ansökt tilldelades mellan 60 och 80 kommuner stöd från Skolverket. Endast kommuner tilldelades bidraget. Antalet kurser varierade mellan 133 och 192. Fram till 2002 utgick ett bidrag om 15 000 kronor per kurs. Detta höjdes sedan till 17 000 kronor. Årligen fördelades mellan 2 miljoner och 3,3 miljoner kronor.

Av flera olika skäl, bland annat bristande intresse hos målgruppen, kom inte alla sommarkurser igång. År 2002 skärpte Skolverket kraven på kurserna och endast de som mötte kriterierna beviljades stöd. De hårdare kraven innebar att andelen startade kurser ökade från 75 till 94 procent. År 2002 genomfördes också en konferens för att informera om bidraget och bidra till en höjning av kvaliteten på ansökningarna.

Uppföljning och utvärdering

År 2004 publicerade Skolverket resultaten av en utvärdering av sommarkurserna.⁴⁰ Frågan var om insatsen hade ökat flickors intresse för teknik, höjt deras självförtroende och lett till att de sökt tekniska utbildningar i högre utsträckning. Studien har en beskrivande ansats utifrån frågeställningar om hur bidraget använts och hur flickorna upplevt kurserna. Underlaget var en enkät till kursanordnarna, telefonintervjuer med företrädare för kommuner och enkäter till kursdeltagare. Därutöver gjordes fem endagsbesök på sommarkurser runt om i landet.

I utvärderingen studeras bland annat hur kommunerna har organiserat sommarkurserna, vem som har tagit initiativ till, planerat och ansvarat för kursen samt hur deltagarna till kursen valdes ut. Man undersökte också om kursen var förankrad i skolplanen. Många av sommarkurserna har satt in teknikämnet i ett konkret sammanhang som utgår från ett praktiskt och undersökande perspektiv. Utvärderingen har inte kunnat besvara frågan om fler flickor väljer tekniska utbildningar i en kommun som har haft sommarkurser.

Man konstaterar att samtliga anordnare har utvärderat sina kurser och att helhetsomdömena är mycket positiva. Kurserna kan grovt sett delas in i två grupper. De som utgått från ett tema och fördjupat sig i att upptäcka och

⁴⁰ Skolverket, 2004, dnr 2002: 4038; Här kan flickornas teknikintresse växa – en utvärdering av bidrag till sommarkurser i teknik för flickor

förstå ett fenomen och de som erbjuder ett urval av olika teknikupplevelser. På samtliga redovisade kurser deltog externa resurspersoner från museer, sjukhus, förvaltningar och företag. Samverkan med det lokala näringslivet, exempelvis i form av arbetsplatsförlagda studiebesök, sker i cirka hälften av kommunerna. Nästan var fjärde kommun ger ersättning till de flickor som deltar, i många fall för att täcka kostnader i samband med måltider och resor.

Enkätundersökningen riktad till deltagarna visade att hälften av flickorna sökte sig till kursen för att de var intresserade av ämnet eller ville se om teknik var något för dem. För många var det en kombination av anledningar som bidrog, till exempel att en kompis hade anmält sig eller att de inte hade något annat att göra. 80 procent av flickorna uppgav att deras bild av teknikämnet har förändrats. De tyckte det var roligare än de trott och de vill lära sig mer. De trodde sig vidare kunna få användning av de kunskaper de tillägnat sig, både i skolan och på fritiden.

En stor andel av kommunerna uppgav att de trodde att de lyckats locka flickor som inte tidigare varit intresserade av naturvetenskap och teknik till kurserna.

Slutsatser

Statsbidragen till sommarkurserna i teknik för flickor har gått i arv mellan skolmyndigheterna de senaste 20 åren. Skolverket fick uppdraget i början av nittioalet, men först år 2002 gjordes en aktiv ansträngning för att styra kursernas upplägg och pedagogiska inriktning och få till stånd en ökad kvalitet. Den första uppföljningen/utvärderingen kom år 2004. Räknet på årsbasis har det förvisso inte handlat om några större belopp som fördelades, men sammantaget borde det ha funnits skäl att titta närmare på verksamheten redan tidigare.

Utvecklingsprojekt för lärare (YLVA-pengarna)

Bidragets syfte och innehåll

Utbildningsdepartementet inbjöd 1997 landets samtliga grundskolor och gymnasieskolor att delta i ett projekt som syftade till att utveckla lärarnas yrkesroll och finna nya samverkansformer med högskolan. Ursprungligen avsattes 50 miljoner kronor, men då intresset var stort avsattes ytterligare 25 miljoner. Totalt inkom 1 200 ansökningar varav 168 tilldelades bidraget. Det var regeringen som beslutade vilka projekt som skulle få ta del av satsningen. Detta skedde i samråd med Kommunförbundet, Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet. Stödet fördelades främst till grundskolor. Medlen betalades ut som ett engångsbelopp men skulle kunna användas för projekt som pågick en längre period, 2–3 år.

Dåvarande skolministern Ylva Johansson menade att projekten skulle ”finna vägar att teoretisera och verbalisera läroprocesserna och det tysta lärarkunnandet som i förlängningen kan leda till vetenskapligt arbete ”...Det är önskvärt att projekt leder till kvalificerad reflekterande dokumentation kring lärarnas vardagliga arbete”.⁴¹

I slutet av 1998 fick Skolverket i uppdrag att följa upp och utvärdera bidraget. Skolverket förväntades belysa i vilken utsträckning projekten stimulerat till utveckling av lärarrollen och på vilket sätt, i vilken utsträckning spridningseffekter kunde konstateras, vilka samverkansformer mellan skola och högskola som utvecklats samt i vilken utsträckning projekten bidragit till ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte mellan skola och högskola.

Uppföljning och utvärdering

Enligt Skolverket syftade utvärderingen till att ta reda på hur projekten uppnått sina mål, vilka framkomliga vägar de funnit i sitt arbete och vilka eventuella hinder de stött på. Den ska vidare belysa om medlen lämnat några spår i det vardagliga arbetet. I fokus för studien står mötet mellan skolan och högskolan.

Man kan konstatera att Utbildningsdepartementets utlysning av de så kallade Ylva-pengarna sammanföll tidsmässigt med annan medelshantering som hanterades inom Skolverket. Målgrupper, områden och inriktning sammanföll med satsningar som låg inom Skolverkets ansvarsområde, och bedömningskriterierna var i stort sett likalydande.

Ett av målen med satsningen var att främja kontakten med högskolan. I arbetet med att sammanställa ansökan, hade många skolor problem att etablera sådana kontakter. Det samlade trycket mot högskolorna och regionala utvecklingscentra blev stort, och många skolor lämnade in ansökningar som på olika sätt var ofullständiga vad gällde det tänkta samarbetet med högskolan.⁴²

Totalt studerades 115 av de projekt som beviljats. Underlaget är i huvudsak skolornas egen dokumentation (avrapporeringar till Skolverket) samt fallstudier i ett tiotal projekt. Skolverket har också följt upp projekten via tre årligt återkommande enkäter och löpande underhandskontakt.

Skolverkets uppföljning har varit systematisk och återkommande. På det viset framgick det tydligt för mottagarna att det fanns intresse för det pågående arbetet och att resultaten togs på allvar. Genom enkäterna fick man en bild av hur satsningen framskred, samt vilka projekt som stött på hinder eller inte kommit igång. Frågeställningarna i de tre enkätundersökningarna varierade.

⁴¹ SOU 1999:63, s. 242

⁴² Skolverket, 2002, dnr 1999: 37, Utvecklingsprojekt för lärare – utvärdering av Ylva-pengarna, s. 35

I första omgången ville man fånga upp om projektet startats och om målen förändrats i något avseende och i den andra omgången ställdes frågor om hur samverkan med högskolan utvecklats och om man var nöjd med samarbetet. I den tredje enkätomgången lämnade skolorna uppgifter om när projektet förväntades vara avslutat. I de fall skolorna uppgav större förändringar av projektet skulle dessa motiveras skriftligt.

I utvärderingen visade Skolverket på fem faktorer som ansågs ha varit avgörande för om erfarenheterna från utvecklingsprojekten kunde leva vidare. Dessa handlade om hur väl projektet var förankrat bland ledning och personal, tid och plats för arbetet, utveckling av fungerande former för samverkan med högskolan, dokumentation och utvärdering samt finansiering.

En källa till information var skolornas egen dokumentation av projektet. För att få jämförbara uppgifter och underlätta avrapporteringen skickades en mall ut till skolorna. I stora drag försökte man genom frågorna fånga upp om projektets mål hade uppnåtts, hur samarbetet med högskolan uppfattades, hur erfarenheterna tagits omhand och spridits samt om erfarenheterna från projekten hade påverkat undervisningssituationen. Trots det uttalade kravet på att skolorna skulle dokumentera sitt arbete innehåller många slutrapporter stora brister i detta avseende. Främst saknas analys och reflektion om vad man ville uppnå, vad som åstadkommit och vilka hinder för arbetet som funnits.

Utvärderingens övergripande slutsats är att framgångarna varierat påtagligt från skola till skola, men att projekten sammantagna gav resultat i den riktning som motiverade försöksverksamheten. Resurstillskottet gjorde det möjligt för skolorna att köpa sig tid och kompetens för att kunna arbeta processinriktat.⁴³ Insatserna genomfördes emellertid i skolor med olika förutsättningar och strategier för hur projektmedlen skulle tas om hand. Var skolan befann sig i sin utvecklingsprocess har kommit att påverka hur skolorna omsatte resurserna.⁴⁴ De projekt som lyckades bäst var de där skolledning och lärare tillsammans formulerat ansökan. I dessa fall levde projekten vidare i form av att man på skolan anammat nya arbetssätt och arbetsformer och/eller lyckats få igång en utvecklingsprocess.⁴⁵ Avtrycken blev mindre framträdande i de fall där skolledning eller lärargrupp utan den andra gruppens hjälp formulerat ansökan. De lärarinitierade projekten hade svårt att få med rektorn i projektet under resans gång.

En del som var svår att åstadkomma var erfarenhetsspridningen. Det tycks ha varit svårare att sprida erfarenheterna i den egna kommunen än utanför.

⁴³ Ibid, s. 44

⁴⁴ Ibid, s. 39

⁴⁵ Ibid, s. 31

Allra svårast har det varit för arbetslag eller lärargrupper som fått utvecklingsmedel för att sprida erfarenheter av projektet inom sin egen skola.⁴⁶ Skolor som ville se hur andra arbetade åkte hellre över kommungränsen för att få inspiration.

Att tillsammans med en högskola arbeta i en utvecklingsprocess var nytt för de flesta skolor. Ett vanligt förekommande problem var skolornas svårigheter att knyta kontakt med, formulera och planera ett uppdrag till högskolan, men en klar majoritet av skolorna var ändå nöjda med samarbetet. De som sedan tidigare hade en etablerad kontakt var mer nöjda än övriga.⁴⁷ Högskolorna har bidragit med föreläsningar, handledning, kurser, pedagogiska redskap, dokumentation och utvärderingar.

Att skolorna kunde ansöka om bidrag för flera års verksamhet samt tilldelas relativt stora belopp för detta, verkar ha gynnat verksamheten. Enligt utvärderingen framstod resultaten tydligare i skolor som tilldelats bidrag om 600 000 kronor eller mer. Med större tilldelning har skolan kunnat driva projektet över en längre period, involvera verksamheten som helhet samt ge insatserna en mer dynamisk utformning.

Slutsatser

Utvecklingsprojekt för lärare avviker från de övriga insatser som beskrivits i detta avsnitt genom att Skolverket inte har haft något ansvar för fördelning av bidrag. Det var regeringen som fattade beslut om tilldelning och dess expertgrupper som handlade ansökningar och urval. Skolverkets uppdrag bestod istället av att följa upp och utvärdera satsningen. En stor del av utvärderingsrapporten ägnas åt att diskutera villkoren för denna typ av insatser. Vad krävs för att en utveckling ska komma till stånd och lämna spår? En annan del av rapporten redovisar utförligt för det angreppssätt och de ideologiska utgångspunkter som utvärderingen tog fasta på.

Målet med stödet var att bidra till en förändring av lärarnas yrkesroll med förhoppning om att de skulle ges möjlighet att utveckla instrument och perspektiv för att bättre kunna hantera krav och förväntningar från omvärlden. Att högskolan kunde bidra till en sådan utveckling var ett bakomliggande antagande. Beslutsfattaren har alltså redan på förhand pekat ut den institutionella hierarki som ska präglade utvecklingsarbetet.

Beträffande den av regeringen önskade skolforskningsanknytningen var det få skolor som uppnådde balans och ömsesidighet i samarbetet med högskolan,

⁴⁶ Ibid s. 42

⁴⁷ Ibid, s. 36

vilket troligen bidrog till att få projekt med denna inriktning utmynnade i någon praktisk förändring.⁴⁸

Statsbidrag till kompetensutveckling
inom naturvetenskap, teknik och miljö

Bidragets syfte och innehåll

Regeringen avsatte för budgetåret 1999 särskilda medel för kompetensutveckling av lärare i naturvetenskap, teknik och miljö.⁴⁹ Satsningen var en del av regeringens tiopunksprogram för kvalitet och likvärdighet i skolan. Uppdraget innebar att Skolverket under tre år (1999–2001) kunde fördela högst 70 miljoner kronor. I regleringsbrevet förlängdes emellertid satsningen ytterligare ett år, med 20 miljoner kronor. Totalt disponerade Skolverket 90 miljoner kronor för insatsområdet varav 79 miljoner användes. Bakgrunden till uppdraget var undersökningar som Skolverket gjort, bland annat av kommunernas ansvarstagande för kompetensutveckling inom rubricerade områden. Undersökningarna visade att det fanns stort behov av insatser. Särskilt ville man nå lärare med äldre utbildning som saknade grundläggande kompetens i dessa ämnen samt förskollärare och fritidspedagoger. Medlen skulle användas för att höja den grundläggande ämnesmässiga kompetensen samt för att utveckla den didaktiska kompetensen. Särskilt när det gällde teknikämnet skulle utbildning för personal i förskola och grundskolans lägre år prioriteras.

Regeringen anvisade i beslutet att Skolverket skulle tillämpa ett ansökningsförfarande riktat mot kommunala och fristående huvudmän. Ansökan skulle grunda sig i behov uttryckta av den berörda personalgruppen och utformas i samverkan med utbildningsanordnaren.

Hanteringen

På våren 1999 inbjöd Skolverket huvudmännen att ansöka om medlen. På hösten samma år informerades universitet, högskolor och nationella resurscentra om möjligheten att inkomma med en ansökan.⁵⁰ Redan då planerades en satsning inom teknikämnet tillsammans med Centrum för tekniken i skolan vid Linköpings universitet (CETIS). Senare tillkom nationella ramkurser även inom ämnesområdena *miljö* respektive *naturvetenskap*. Skolverket fördelade bidraget till flera ändamål; finansiering av projekt, utveckling och genomförande av nationella ramkurser (högskolepoäng), bidrag till resor och logi i samband med dessa kurser, samt nätverksbildande.

⁴⁸ Ibid, s. 42

⁴⁹ Regeringsbeslut U 1999/856/S

⁵⁰ Skolverket, 1999-08-27, skrivelse m. Dnr 99: 826

Mellan 1999 och 2002 inkom 530 projektansökningar. 283 av dessa (59 procent) beviljades bidrag. Totalt 42 miljoner kronor fördelades till projekt som uppskattningsvis berörde 16 000 anställda i förskola, fritidshem och skola. Huvuddelen av ansökningarna kom från skolor eller förskolor. För att underlätta för de sökande att planera sina aktiviteter tillämpade Skolverket ett ansökningsförfarande utan deadline. Detta medförde att arbetsbördan blev mer jämt fördelad över tid samt gav granskarna möjlighet att ge återkoppling på projektidéerna. Regeringen pekade ut högskolan som den främsta partnern i anordnandet av kompetensutveckling, men öppnade även för andra varianter. I mer än hälften av projekten efterfrågades högskolekompetens för anordnandet av utbildningen. Miljöprojekten efterfrågade i högre utsträckning utbildning genomförd av andra anordnare⁵¹ än högskolan.

Det administrativa arbetet med detta statsbidrag var i stora drag upplagt enligt samma former som de övriga satsningar som redogjorts för i detta kapitel. En inbjudan formulerades och skickades ut till huvudmän, skolor och högskolor som sedan ansökte om medlen. I beslutet om tilldelning av bidraget informerade Skolverket om vilka uppgifter som efterfrågades i del- och slutrapporteringen samt när rapporteringarna skulle vara Skolverket tillhanda. Rapportstrukturen var mjuk, uppgiftskontrollen svag och avsaknaden av struktur underlättade inte arbetet med att kartlägga, beskriva och analysera prestationer och effekter av satsningen.

En korrekt inkommen ansökan kom i tre kopior och var försedd med ett försättsblad som underlättade registreringen av projektet i en databas. Därefter gjordes en första granskning och en bedömning av om ansökan föll inom området, om den innehöll nödvändig information samt om den skulle vidarebefordras till ämnesexpert för vidare analys. När tillräckligt många expertanalyser med kommentarer fanns tillgängliga fattades beslut om medeltilldelning av enhetschef. Uppgifter om beslutet fördes in i databasen och ett beslut formulerades. Detta skickades ut tillsammans med en rekvisitionsblankett.

De nationella ramkurserna var ett viktigt verktyg för att styra och möjliggöra utbildningsinsatser inom de prioriterade områdena. Främst inom teknikområdet anordnades sådana kurser, och särskilt aktiv var Lärarhögskolan i Stockholm. 32,5 miljoner kronor användes till att finansiera utvecklingsarbete och genomförande av dessa kurser. Finansieringsmodellen byggde på en ersättning om 1 200 kronor per poäng.⁵² Högskolorna skickade deltagarlistor till Skolverket vid kursstart samt en avstämning efter avslutad kurs. Medlen

⁵¹ T.ex. stiftelsen Håll Sverige Rent

⁵² Det vill säga 6 000 kronor i statsbidrag för en lärare som genomgått en 5-poängskurs

rekvirerades vid dessa tillfällen. Sammanlagt 5 300 personer har gått dessa högskolekurser som bara var avsedda för personal i skolsektorn.⁵³ Långväga kursdeltagare kunde hos Skolverket ansöka om bidrag till kostnader för resor och logi.⁵⁴

Uppföljning och utvärdering

Skolverkets uppföljning visade att satsningen främst riktats mot förskola, förskoleklass och grundskola.⁵⁵ I uppföljningen konstaterades också att den särskilda satsningen på kompetensutveckling bidragit till ett ökat inslag av insatser inom aktuella områden.

År 2002 gjordes en förstudie till en utvärdering; idén var att identifiera problem, tänkbara måleffekter och andra erfarenheter som mottagarna beskriver.⁵⁶ Därutöver skulle studien ge en uppfattning om den tänkta länken mellan ansökningar, rapporter och Skolverkets beslut om medelstillelse. Studien låg till grund för en mer genomgripande utvärdering av satsningen. En sådan kom också till stånd på Skolverkets eget initiativ och genomfördes i samverkan med en extern utvärderare. Tyvärr bidrar den utvärderingen marginellt till vår kunskap om statliga finansiella styrmedel och diskuteras därför inte i detta sammanhang.⁵⁷

Skolverket utvärderade också teknikkurserna genom en enkät riktad till deltagarna samt genom intervjuer.⁵⁸ Syftet med studien var att undersöka effekter på deltagande lärares undervisning och förutsättningarna för teknikundervisning på deras skolor. Tre av fyra deltagare angav att den egna teknikundervisningen hade förändrats som en följd av kursen. Drygt fyrtio procent angav att den övriga skolans undervisning har förändrats. Skolans sätt att undervisa i teknik, pågående lokalt utvecklingsarbete och skollidningens engagemang var faktorer som i utvärderingen visade sig samvariera med deltagarnas benägenhet att se förändringar i undervisningen.⁵⁹ Samtidigt var det få som uppgav att man vidarebefordrat erfarenheter av kursen exempelvis till rektor eller skollidning. Ett sammanfattande intryck av deltagarnas förväntningar och upplevelse av kursen var att de främst efterfrågat praktiska kunskaper och i mindre

⁵³ Med andra ord var medlen ej avsedda för arbetslösa eller studenter

⁵⁴ Skolverket ersatte dessa för rese- och logikostnader som översteg 1 000 kronor per kurstillfälle.

⁵⁵ Skolverket 2003: Uppföljning av Skolverkets bidrag till kompetensutveckling inom natur, teknik och miljö, s. 14

⁵⁶ Förstudie kring bidrag till kompetensutveckling inom natur, teknik och miljö, intern studie, J. Gjerdrum, s. 4

⁵⁷ Studien har inget namn och har inte publicerats

⁵⁸ Skolverket, 2004: Men till hösten så...

⁵⁹ Ibid, s. 24

utsträckning teoretiska. Det var snarare *hur* än *varför* som har stått i fokus för kursen.⁶⁰

I slutordet konstaterades att den statliga styrningen verkade i två huvudsakliga riktningar. Genom en tydlig beställning och inblandning i framtagandet av den nationella ramkursen i teknik, styrdes fortbildningsinnehållet utifrån nationellt konstaterade brister och behov, snarare än lokala behov. Kursplanen spreds till lärarutbildare i olika delar av landet, vilka i sin tur anpassade den till lokala förhållanden och deltagarnas behov. Detta benämndes som den *kvalitativa aspekten* av styrningen. Att staten stått för kurskostnaden innebar att fler skolor än vad som annars skulle ha varit möjligt, skickade deltagare. Detta benämndes som en *kvantitativ effekt*.

Slutsatser

Ett generellt problem var användningen av databasen. Det var svårt att anpassa eller förändra databasverktyget efter de behov som uppstod efterhand. Databasen var inställd för att visa ett blad per projekt, något som gjorde det svårt att snabbt få en överblick över informationen. Lite enkelt uttryckt anpassades inte administrationsmodellen och verktygen efter de krav som fanns inom ramen för bidraget. Normalt behöver man programmera vissa rapportrutiner för att få fram listor på vilka som inte inkommit i tid med rapporter och liknande. I praktiken var detta tidskrävande och krävde specialkunskaper inom området. Exempelvis låg uppgifter om utbetalningar till högskolor för genomförande av ramkurser i en annan typ av databas. Deltagarlistorna inom till Skolverket i pappersformat och katalogiserades inte med systematik. En erfarenhet är att det finns ett stort behov av att ha tillgång till och kompetens för att använda integrerade och flexibla databaslösningar. Systemen bör vara utformade så att handläggarna efter hand har möjlighet att förändra strukturer, rutiner och detaljer för att uppnå en ändamålsenlig uppgiftshantering.

Ett styrningsproblem var bristen på långsiktighet vilket gav kursanordnare, skolor och deltagare problem med planering och genomförande. Värdefulla kunskaper och erfarenheter riskerade att gå till spillo när den statliga finansieringen upphörde. Särskilt tydligt blev detta när det gällde tekniken, ett ”ungt” ämne där ämnestraditionen inte var så utvecklad.

Områden där det finns en bristande efterfrågan och utbud på kompetensutveckling ger starkare motiv för statlig inblandning och styrning.⁶¹ Risken för att statliga satsningar ”tränger ut” satsningar som skulle ha skett inom ramen för skolhuvudmännens budgetar blir inte lika överhängande som i det

⁶⁰ Ibid, s. 22

⁶¹ Ibid, s. 32

fall då staten går in och satsar särskilt på områden där det i högre utsträckning genomförs insatser på kommunal nivå.

3.2 Kunskapslyftet och dess efterföljare Statligt stöd för utbildning av vuxna

Bidragets syfte och innehåll

År 1997 inleddes en femårig satsning på vuxenutbildning. I en proposition om Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.⁶² ingick bland andra förslag om en särskild statlig satsning på vuxenutbildning. Syftet var att öka sysselsättning och tillväxt och målgruppen var i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens. Satsningen byggde på fyra viktiga perspektiv – förnyelse av arbetsmarknads- respektive utbildningspolitik, en rättvisare fördelning och ökad tillväxt. Tanken var att man skulle åstadkomma ett kunskapslyft för de vuxna som hade störst behov av utbildning och som dittills fått minst av samhällets utbildningsinsatser. Satsningen avsåg också att bidra till att utveckla nya former för vuxenutbildningen för att bättre möta vuxnas utbildningsbehov.

I juli 1995 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté, Kunskapslyftskommittén. Den skulle bland annat föreslå mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Genom beslut i augusti 1996 inrättades en särskild Delegation för kunskapslyftet. Delegationen skulle fördela de ekonomiska medlen mellan kommunerna och följa verksamheten, medan ansvaret för genomförandet skulle ligga på kommunerna. Delegationen kom att utveckla kriterier för fördelning av statsbidraget samt att lämna förslag till regeringen om hur statsbidraget skulle fördelas mellan kommuner. En annan viktig uppgift för delegationen var att informera kommunerna om Kunskapslyftet. Frågorna bereddes i delegationen, men det var regeringen som formellt fattade alla beslut. Motiven för att inrätta en delegation var flera: bland annat krävde de flerfaldiga och sektorsövergripande målen samt önskemål om snabb och flexibel start och genomslag att frågorna kunde hanteras nära regeringen.

I en studie från Statskontoret⁶³ konstaterades att Skolverkets nya roll som sektorsmyndighet var att följa upp, utvärdera och utveckla skolväsendet utan direkt myndighetsutövning mot kommunerna, och att det fanns en låg beredskap för att ta på sig uppgiften att hantera Kunskapslyftet. Den 1 juli 1998 övergick delegationens uppgifter till Skolverket, där en särskild projektgrupp

⁶² Prop 1995/96: 222

⁶³ Statskontoret, 1998: 20, Kunskapslyftet som modell och metod – adhocraiti eller byråkrati?

inrättades. Flertalet av medarbetarna ur delegationens sekretariat följde med över till Skolverket. Kommunkontaktorna skulle skötas genom dialog med Skolverkets dåvarande fältorganisation.

Kunskapslyftet kom att bli den största satsningen på vuxenutbildning någonsin i Sverige, staten bidrog under en femårsperiod med nära 19 miljarder kronor. Ungefär 600 miljoner användes för genomförande av grundläggande vuxenutbildning, drygt två miljarder gick till utvecklingsarbete och resten till gymnasial vuxenutbildning. Ett stort antal individer har omfattats av satsningen, sammanlagt har verksamhet motsvarande över 444 000 årsstudieplatser på heltid genomförts mellan 1997 och 2002.⁶⁴

Hanteringen

Bidraget reglerades via en förordning.⁶⁵ Under kunskapslyftsperioden (1998–2002) ansökte landets kommuner om statliga medel från Skolverket. Ansökan fungerade samtidigt som en plan för kommunens utveckling av verksamheten inom Kunskapslyftet. Två gånger per år lämnade kommunerna en statistisk redovisning över den genomförda verksamheten till SCB. Därutöver skickade Skolverket ut två enkäter per år för att få kommunernas prognos på utfall för innevarande år. Skolverket ansvarade för att granska ansökningar, bedöma kommunernas utvecklingsinsatser, fördela statsbidrag, följa upp hur det använts samt vid behov omfördela bidrag mellan kommunerna. Statens stöd beräknades i två separata delar, dels medel för utveckling och kvalitetsåtgärder, ca 10 procent, dels medel för att bekosta utbildningsplatser. Granskningen av ansökningarna gjordes av fyra oberoende bedömare, två från den centrala projektgruppen, en från fältorganisationen och en från någon av de parter som ingick i en referensgrupp, bland annat Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Utbildningsdepartementet och Kunskapslyftskommittén. ”Betygsättningen” av ansökningarna från de fyra bedömarena vägdes samman till en gemensam bedömning, som låg till grund för fördelningen av den del av statsbidraget som gick till utveckling och kvalitetsåtgärder.

Ramar för antalet utbildningsplatser fördelades i förhållande till andel arbetslösa och kortutbildade i kommunen. För att inte satsningen skulle ersätta kommunernas tidigare åtaganden beslutades om en *basorganisation* för varje kommun. Basorganisationen fastställdes som den volym kommunen tidigare finansierat med egna medel. Basorganisationen beräknades som ett genomsnitt för tre år.

⁶⁴ Myndigheten för skolutveckling, 2004-08-30: Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och samhället

⁶⁵ SFS 1996: 1502, Förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna, senare ersatt av SFS 1998: 276

Redan innan satsningen inleddes fördes diskussioner mellan Delegationen för Kunskapslyftet, Kunskapslyftkommittén Skolverket, SCB, Svenska kommunförbundet med flera om vilken typ av statistik som skulle samlas in. Det beslutades även om en databas med data från satsningen som skulle vara tillgänglig för forskningsändamål. SCB fick ansvaret för databasen och den finansierades av medel från Kunskapslyftkommittén.

Till att börja med kom ansvaret för Kunskapslyftet formellt att ligga på den nystartade enheten för ekonomistyrning. Arbetet bedrevs i ett projekt som finansierades av kunskapslyftsmedel. Projektmedlemmar var de som tidigare arbetat på Delegationen, två medarbetare från enheten för ekonomistyrning – som arbetade med att beräkna statsbidrag och svara för utbetalningar och halvårsvisa statistikrapporter – samt en representant per fältenhet. Under en kort period fanns en Vuxenhet på Skolverket och projektet var då underställt den enheten.

I samband med delningen av Skolverket fördes ansvaret inklusive besluten för Kunskapslyftet över till Myndigheten för skolutveckling. Beräkning av statsbidrag till kommuner samt de halvårsvisa statistikrapporterna genomfördes enligt en överenskommelse mellan myndigheterna av Skolverket, fram till dess att Kunskapslyftsprojektet avslutades. När satsningen därefter övergick i Stöd till vuxnas lärande behölls organisationen, vilket innebar att ansvaret och de formella besluten låg på Myndigheten för skolutveckling medan ansvar för beräkning av statsbidrag, utbetalning av statsbidrag och halvårsvisa statistikrapporter låg på Skolverket.

Orsaken till att den grundläggande nivån i vuxenutbildningen inte från början omfattades av satsningen är att kommunerna enligt skollagen (1985: 1100) 11 kap 8–9 §§ ansvarar för att de kommuninvånare som har rätt till utbildningen och önskar delta i den får det. Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen. Den gymnasiala utbildningen är däremot inte lika starkt reglerad. Kommunerna skall enligt 17–18 §§ erbjuda gymnasial vuxenutbildning. De ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Varje kommun ska informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning samt verka för att vuxna deltar i sådan utbildning.

När Kunskapslyftet startade, uppvaktades regeringen av kommuner som ansåg att satsningen innebar att nya grupper hörde av sig och efterfrågade grundläggande vuxenutbildning. Förordningen utökades då så att de kommuner som ökade verksamheten med mer än 10 procent i förhållande till tidigare

omfattning skulle få ersättning för den överskjutande delen upp till 50 procent av den ursprungliga volymen.

För att underlätta för dem som inte tidigare fått del av utbildningsstatsningar inrättades ett särskilt studiestöd, UBS.

Regeringen beslutade 2002 om fortsatt statligt stöd för utbildning av vuxna, SFS 2002:398. Stödet beslutades för perioden 2003–2005. Därefter togs beslut om förlängning med ytterligare tre år. Det riktade statsbidraget planerades därmed att lyftas in i det generella statsbidraget år 2009. Den regering som tillträdde hösten 2006 beslutade dock att lyfta in statsbidraget i det generella statsbidraget redan år 2007. Samtidigt minskades beloppet som fördes över till det generella statsbidraget från 1,8 miljarder kronor till 1,2 miljarder kronor. Kravet på motprestation från kommunerna ändrades i SFS 2002:398. Basorganisationen avskaffades och kravet på kommunerna blev i stället att för varje 100 årsstudieplatser med statsbidrag måste kommunerna finansiera ytterligare 82 årsstudieplatser med egna medel. En viktig del i förordningen var utvecklingsinsatserna. Av förordningens § 2 framgår att *Stöd får lämnas under förutsättning att en kommun åtar sig att successivt utveckla bl.a. infrastruktur, pedagogik och metodik i syfte att främja vuxnas lärande. Kommunens insatser skall särskilt avse uppsökande verksamhet samt studie- och yrkesvägledning.* Förordningen kom också att omfatta vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

Uppföljningar och utvärderingar

Kunskapslyftskommittén redovisade sina synpunkter på hur arbetet fortskred i ”Vuxenutbildning för alla”.⁶⁶ Flera förslag presenterades för att utveckla satsningen, bland annat föreslogs att förordningen om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna ändras så att grundskolenivån kan lyftas in i kommunernas ansökan till Skolverket. Detta skulle stimulera kommunerna att ”... ta ett helhetsgrepp på rekrytering och organisation av kursutbud för såväl grundläggande som gymnasial nivå” Man ansåg också att Skolverket skulle få i uppdrag att närmare följa och analysera utvecklingen av olika målgruppers deltagande i satsningen.

Vidare ansågs studiestödssystemet vara ett problem; osäkerhet om studiestödssystemen och vilket bidrag man kunde erhålla gjorde att vissa avstod från att påbörja studier eller att de hoppade av redan påbörjade studier.

När det gällde tilldelningssystemet för statsbidrag till Kunskapslyftet föreslog kommittén att man skulle höja kvalitetspremiens andel av statsbidraget, att satsningar på grundläggande vuxenutbildning skulle ges stöd inom ramen

⁶⁶ SOU 1999: 39

för kvalitetspremien och att satsningar på funktionshindrade skulle stimuleras inom ramen för kvalitetspremien. Man ansåg att Skolverket skulle ta fram en fördelningsmodell som begränsade en upplevd ryckighet i systemet. Detta grundades på att det dåvarande systemet gjorde att bidraget kunde variera kraftigt från år till år och att detta försämrade kommunernas möjlighet att planera verksamheten. I samband med detta ansåg också kommittén att Skolverket skulle analysera fördelningssystemets regionala effekter och föreslå förändringar.

Kommittén pekade också på att samarbetet mellan Skolverket och kommunerna måste bli bättre, och rekommenderade regeringen att se över Skolverkets instruktion samt att förtydliga Skolverkets uppdrag.

Myndigheten för skolutveckling konstaterar att Kunskapslyftet har inneburit ett lyft för såväl enskilda som samhället. Som exempel på detta ges att satsningen varit omfattande och att ett stort antal personer deltagit i utbildning samt att kommunerna har arbetat aktivt för att nå de uppsatta målen. Hur arbetslösheten påverkats av satsningen är svårare att avgöra, men många har deltagit i utbildning i stället för att ha varit arbetslösa eller i arbetsmarkandsåtgärd, vilket gör att de bör ha förbättrat sina chanser att klara sig på arbetsmarknaden. Myndigheten för skolutveckling ser dock en risk för att utvecklingen stagnerar eller i värsta fall går tillbaka som en följd av att Kunskapslyftet avslutas.⁶⁷

Övriga erfarenheter och slutsatser

Beräkningen av statsbidrag för utbildningen utgick ifrån det underlag som lämnades in till den officiella statistiken kring kursdeltagande. I förordningen talades om verksamhetspoäng, och i beräkningen av kommunernas deltagande i Kunskapslyftet utgick man ifrån det totala antalet *verksamhetspoäng*. För utbildningen inom den gymnasiala nivån var verksamhetspoängen desamma som kursens gymnasiepoäng. För den grundläggande nivån (grundvux, orienteringskurser) motsvarade en veckas heltidsstudier 20 verksamhetspoäng. Kommunerna fick tillgodoräkna sig poäng för varje kursdeltagare som deltagit i utbildningen minst tre veckor. Statsbidraget beräknades utifrån samtliga verksamhetspoäng som genomförts av personer boende i kommunen, oavsett var studierna genomfördes.

Konstruktionen att koppla bidraget till verksamhetspoäng innebar att stora krav ställdes på kvaliteten på underlaget till den officiella statistiken, eftersom det var den som låg till grund för att fastställa kommunens verksamhets-

⁶⁷ Myndigheten för skolutveckling, 2004-08-30 "Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och för samhället."

volym. 1996 gav regeringen Skolverket i uppdrag att kvalitetssäkra statistiken vilket skedde genom ett brev till alla kommuner om att se över riktigheten i inlämnade underlag. Under det första året fanns trots detta avsevärda brister i kommunernas inrapportering. Från Skolverkets sida gjordes stora insatser för att öka kvaliteten på statistiken, bland annat genom ett stort antal informationsträffar, vars syfte var att få kommunerna att förstå systemet för beräkning av statsbidrag samt konsekvenserna av bristfällig redovisning. Kvaliteten på kommunernas underlag blev också markant bättre efter dessa informationer.

Förordningen föreskrev att kommunerna skulle genomföra lika stor verksamhet med egen finansiering som tidigare. Medel från Kunskslyftet skulle inte användas för att ersätta kommunala medel som redan satsades utan bidra till en utökning av verksamheten. Därför beräknades en så kallad *basorganisation*. Konstruktionen innebar att så fort kommunen genomfört verksamhet i samma omfattning som tidigare så blev tillkommande kurser ”gratis” det vill säga att kommunen fick ersättning med ett belopp för varje poäng över basorganisationen upp till en viss nivå. Ersättningen var beräknad så att den skulle täcka kommunens kostnader. Kurserna delades in i tre olika kategorier; allmänna kurser, yrkeskurser och orienteringskurser. För allmänna kurser och orienteringskurser var ersättningen lika stor per poäng, medan yrkeskurserna ersattes med ett högre belopp.

Basorganisationens storlek varierade mycket mellan kommunerna. De kommuner som tidigare sökt och fått statsbidrag för kurser för arbetslösa hade ofta en låg basorganisation, medan de kommuner som själva bekostat sina kurser för arbetslösa fick en hög basorganisation. Detta betraktades som djupt orättvist och innebar uppvaktningar och skrivelser från många kommuner. Med tanke på att kvaliteten visade sig vara dålig i många kommuner så innebar det även att kvaliteten i underlaget för att beräkna basorganisationen kan ha varit bristfällig. Systemet var dock det bästa vi hade att tillgå.

Varje år omfördelades medel mellan kommunerna med prognosen som underlag. Omfördelning skedde även i samband med slutavstämningen för varje år. De kommuner som producerat mindre än de fått ram för fick betala tillbaka pengar, medan de som producerat mer fick vara med och dela på återbetalade medel. Omfördelningen gällde ofta stora belopp, och kommuner som ansåg sig ha ”råd” att genomföra mer verksamhet än de fått medel för fick god utdelning på att ta denna ”risk”. Konstruktionen innebar troligen att kommuner med ansträngd ekonomi inte vågade ta samma risk och underproducerade därför hellre än att inte få täckning för all verksamhet.

Det fanns ofta en stor osäkerhet om hur stort statsbidrag en kommun skulle få. Eftersom utbetalningen skedde i förhållande till folkbokförda elever var det

viktigt att ha god ordning på vilka elever som var skrivna i kommunen. Kommuner trodde i många fall att de erbjöd sina egna elever utbildning, medan statsbidraget utbetalades till den kommun där eleven faktiskt var folkbokförd. Eftersom antalet platser ofta var större än efterfrågan på platser så ändrades kommunens beteende när det gällde konkurrenskompletteringar. Det tycktes ha blivit lättare att få gå på komvux som komplettering till gymnasiet, än vad det var före Kunskapslyftet.

En stor grupp deltagare inom Kunskapslyftet var de som utbildade sig inom omvårdnadsämnena. Eftersom denna utbildning i hög grad gynnade kommunernas personalförsörjning är det rimligt att tro att utbildning som tidigare skett inom ramen för kommunens egen uppdragsutbildning i stället kom att bekostas med medel från Kunskapslyftet.

3.3 Statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem (PFP)

Bidragets syfte och innehåll

Bidraget presenterades i Budgetpropositionen för 2001 och syftade till att genom personalförstärkningar ge elever bättre förutsättningar att nå målen för sina utbildningar. Statsbidraget reglerades sedan i en förordning.⁶⁸ Ursprungligen skulle kommunerna tillföras totalt 17,5 miljarder som skulle fördelas i en trappstegsskala med 1 miljard första året, 2 miljarder andra året och så vidare tills nivån nådde 5 miljarder. Senare fördes en del av det tilltänkta bidraget över till det generella statsbidraget. Kravet på kommunerna att öka personaltätheten kvarstod dock för den delen av bidraget.

En orsak till att regeringen beslutade att införa statsbidraget var att personaltätheten sjönk i kommuner och skolor under nittioalet. Nedskärningar var vanligt i kommunerna. Statsbidraget skulle användas för personalförstärkningar i de berörda verksamheterna. Av förordningen framgick att kommuner kunde få bidrag till kostnader för personalförstärkningar i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmen och i gymnasieskolan. Det framgick också att det var måttet personaltäthet och hur detta utvecklades i förhållande till en så kallad basnivå som skulle utgöra kriteriet för om kommunen hade rätt till bidraget. I förordningen slogs också fast att kommuner kunde överföra delar av statsbidraget till annan kommun där elever fullgjorde sin gymnasieutbildning.

I förordningen nämndes inte fristående skolor. I Skolverkets föreskrifter har däremot framgått att kommuner kunde välja att använda statsbidrag i en

⁶⁸ SFS 2001: 36 Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

fristående skola belägen i kommunen. Det var kommunerna som mottagare av statsbidraget som hade krav på sig att öka personaltätheten. Det var därmed upp till kommunen att bedöma var i den egna organisationen det fanns störst behov av personalförstärkningar.

Hanteringen

Underlag och statistik

När Skolverket beräknade personaltäthet för basår respektive bidragsår användes uppgifter som samlats in till den officiella statistiken. Huvudsyftet var att minska arbetsbördan för kommunerna. Via den officiella statistiken ansågs det också som att vi förfogade över tillförlitliga uppgifter om elever och personal. Att använda underlaget till den officiella statistiken visade sig dock vara förknippat med flera problem:

- Till den officiella statistiken lämnas endast uppgifter om vissa personalgrupper (läraryregistret) men bidraget kunde också omfatta personalgrupper utöver dessa, till exempel kuratorer och skolsköterskor.
- Statistiken har samlats in i annat syfte än att användas som underlag för beslut om tilldelning av ekonomiska medel. Detta kan ha inneburit svaga incitament för kommunerna att vara noggranna, eftersom de inte kände till att uppgifterna skulle användas på detta sätt.
- Fördelning av personal mellan olika verksamheter kan vara svårt att bedöma. Detta är i första hand problematiskt när personalen arbetar både i en verksamhet som omfattas av statsbidraget och i en verksamhet som inte omfattas av bidraget, till exempel då någon delar sin tjänst mellan gymnasiet respektive vuxenutbildning eller förskoleklass respektive förskola.

I anvisningarna till kommunerna skiljde Skolverket på ”pedagogisk” personal respektive ”övrig” personal. Av anvisningarna framgick att definitionerna som användes var densamma som till den officiella statistiken. I praktiken var dock ”pedagogisk personal” detsamma som de som fanns med i läraryregistret. Flera kommuner påpekade att de hade svårt att få de utskickade uppgifterna om ”pedagogisk personal” att stämma överens med de uppgifter som de tidigare lämnat ifrån sig. En förklaring var sannolikt att personalgrupper (exempelvis barnskötare) som ingick i uppgifterna för uppföljningen inte återfanns i underlaget till den officiella statistiken.

Vidare framgick av anvisningarna att kommunen skulle rapportera övrig personal på samma sätt som de rapporterade till Kommunförbundet samt att metoden för rapporteringen skulle dokumenteras och ske på samma sätt samtliga år. Dessa principer har dock inte efterlevts på något konsekvent sätt,

kommunerna har tillåtits att ändra sin redovisning och en del kommuner har inte redovisat ”övrig personal” alls. Sammantaget leder denna osäkerhet kring övrig personal till att vissa kommuner kan ha minskat sin personaltäthet i vissa kategorier (vilket påverkar den totala personaltätheten negativt) utan att det upptäckts vid uppföljningen. Analysen på nationell nivå indikerar att kommunerna totalt sett underrapporterat övrig personal, men det finns trots allt en risk för att enskilda kommuner tagit del av bidraget trots att personaltätheten minskat.

Beräkningsmodeller

Personaltätheten hade definierats som antalet personal omräknat till heltidstjänster per 100 elever. Men i uträkningen av kostnaderna för personaltäthetsökningen visade det sig att en enkel summering av personal respektive elever i de olika verksamheterna blev problematisk. Dels hade kommunerna redovisat övrig personal helt olika, dels räknades barn som gick både i skolan och på fritids med två gånger. Att närvarotiderna i fritidshemmen kan variera togs inte med i beräkningen eftersom varje barn räknades lika.

Vi använde då fyra olika modeller för att beräkna kostnaderna för personaltäthetsökningen:

1. Alla verksamheter utan undantag
2. Ej övrig personal (för övrig personal räknades bara utökningar)
3. Ej barn i fritidshem
4. Ej övrig personal, ej barn i fritidshem (för övrig personal räknades bara utökningar)

I beräkningen valdes den modell som var mest gynnsam för kommunen. Generellt var beräkningen utan fritidselever (alternativ 3) mest fördelaktig. I genomsnitt var kostnaden för den genomförda personalförstärkningen 17 procent högre när mest gynnsamt utfall användes jämfört med när beräkning utan undantag användes. I 120 kommuner var ”utan undantag” (alternativ 1) den mest fördelaktiga beräkningsmodellen. Hur mycket resultaten av de olika sätten att räkna skiljer sig åt varierar mellan kommunerna där det finns skillnad. I genomsnitt skiljde det 30 procent av utbetalt bidrag. Som mest var kostnaden 3,9 gånger högre i den mest gynnsamma uträkningen jämfört med den utan undantag.

Metoden som beskrivs ovan användes endast första bidragsåret (2001/2002). Följande år (2002/2003), användes också alternativa beräkningar men de var då tre till antalet och samtliga tog på olika sätt hänsyn till elevutvecklingen i fritidshemmen. Även detta år valdes sedan den modell som gav mest gynn-

samt resultat för kommunen, det vill säga den beräkning som gav de högsta kostnaderna. Detta år använde man också konstruerade kostnader (utifrån medelkostnader) om kommunen inte fyllt i kostnader för samtliga personal-kategorier. Skillnaderna mellan sätten att räkna var i princip lika stor andra året. Kostnaderna med modellen ”lättnad fritids” var i genomsnitt 16 procent högre än utan undantag. För 116 kommuner var ”utan undantag” mer gynnsamt än ”lättnad fritids”.

Från och med 2003/2004 har verket endast använt en beräkning av kostnader nämligen den utan undantag, där all personal respektive alla elever i de olika verksamheterna summeras. I och med att verket inte längre använde flera beräkningar kan man säga att kraven på kommunerna ökade under bidragsperioden. Samtidigt infördes dock andra lättnader i själva regelverket genom förordningsändringar år 2004. Bland annat fick kommunerna möjligheten att tillgodoräkna sig kostnader för ökande elevtal.

Skolverket har gjort vissa undantag från principen om att alla grupper av barn och personal ska finnas med. I första hand gäller det barn i fritidshem och så kallade fritidsklubbar. Ett fåtal (färre än 5 kommuner) har begärt att få undanta barn i fritidsklubbar eftersom de uppfattar dessa som en öppen verksamhet fast barnen är inskrivna. Kommunerna menar helt enkelt att det ger en felaktig bild av verksamheten att räkna med barn i fritidsklubbar; barnen är sällan där allihop, och räknades de med skulle personaltätheten därmed bli lägre än den ”verkliga”. Eftersom uppföljningen syftar till att jämföra samma kommun vid olika tidpunkter borde det egentligen inte påverka om fritidsklubbarna är med eller inte. Det är först i det fall barnantalet i fritidsklubbarna utvecklas annorlunda (ökar eller minskar mer) än andra fritidsbarn som jämförelsen över tid påverkas.

Det är oklart varför vissa kommuner väljer att skriva in barn i fritidsklubbarna, som ju är en öppen verksamhetsform. I detta fall har dock Skolverket betraktat det som ett kommunalt problem, och vi har inte ansett att det ligger inom ramen för uppföljningen av statsbidraget att hantera frågan.

Utveckling av databaser och datahantering

Skolverket har gett återkoppling till kommunerna avseende de underlag som använts för beräkning av kostnader. I början skickades uppgifterna till kommunerna i pappersform och de fick själva överföra dem till elektroniska blanketter. Risken med detta förfarande var att kommunen skrev fel när de fyllde i den elektroniska blanketten vilket i sin tur påverkade beräkningarna. En annan nackdel var att kommunerna behandlade siffrorna olika; i vissa fall använde man sig av decimaler och i andra fall valde man att avrunda till heltal.

Sådana skillnader kan ge stor effekt på kostnaderna, speciellt i mindre kommuner där personantalet är lågt och bidragsramen liten.

Inför det sista året konstruerades därför en blankett som automatiskt fyllde på med alla relevanta tidigare uppgifter samt uppgifter som hämtades från lärarregistret. Denna metod bidrog till att merarbete till exempel i form av begäran om kompletteringar från kommuner kunde undvikas. Också osäkerheten kring användning av heltal respektive decimaler undveks.

Basnivå

Att bara tillföra pengar till kommunerna är ingen garanti för att personalförstärkningar genomförs. Eftersom kommunernas ekonomi var ansträngd fanns det en (åtminstone teoretisk) risk att de statliga pengarna skulle komma att användas för att täcka redan existerande kostnader. Om det sker har ingen personalförstärkning åstadkommit; i stället har staten hjälpt kommunen att spara pengar. Dessa pengar kan kommunen sedan använda till annat eller helt enkelt för att minska sina totala utgifter.

Vid en första anblick kan det tyckas som att det enklaste skulle vara att helt enkelt rikta krav på kommunerna att de ska nyanställa ett visst antal tjänster för bidraget. Om man inte kan kontrollera ifall kommunen samtidigt skär ner på ”andra tjänster” är dock ett sådant system inte tillförlitligt. Ett annat problem är att ett sådant system inte tar hänsyn till hur elevtalen utvecklas i olika kommuner. I en kommun med ökande elevtal kan man anta att personalstyrkan ändå skulle behöva utökas och dessa kommuner skulle då få denna utökning finansierad av staten. Personaltätheten blir i ett sådant fall egentligen inte större än vad den skulle ha blivit i ett fall då bidraget inte införts. I kommuner med sjunkande elevtal blir det tvärtom kanske orimligt att kräva att kommunen ska öka antalet tjänster. Det skulle i så fall innebära kraftigt ökande kostnader.

För att kunna särskilja kommunalt ansvar från personalförstärkningar gjorda med statliga medel, infördes i förordningen en *basnivå* som beräknades vid ett visst *basår*. Ursprungligen hade inte Skolverket planerat för ett sådant system. Det var Utbildningsdepartementet som drev frågan, och i förordningen slogs också fast att det skulle finnas en basnivå och att den skulle vara läsåret 2000/01. Vidare slogs fast att det var hur *personaltätheten* utvecklats i förhållande till denna basnivå som skulle vara kriteriet för om kommunen skulle tilldelas statsbidrag.

Eftersom det saknas formella förarbeten till förordningen finns ingen officiell förklaring till att man valde en konstruktion med basnivå. Man ville dock undvika att kommunerna skulle komma att använda statsbidraget för att ersätta kommunala kostnader. Det scenariot innebar en risk för att personal inte

skulle tillföras skolorna och att huvudsyftet med satsningen inte skulle kunna realiseras. Skolverket argumenterade i PM⁶⁹ till departementet mot en konstruktion med basnivå. Argumenten rörde själva konstruktionen av basnivån snarare än idén med en basnivå som sådan. Skolverket hävdade bland annat att kommunerna inte på något systematiskt eller enhetligt sätt kunde lämna ifrån sig de uppgifter som behövdes för att mäta basnivån (till exempel kostnader, personaltäthet och uppdelning på verksamhet) och att detta skulle innebära en betydande administrativ börda både för kommunerna och för Skolverket.

Att använda personaltätheten vid en basnivå som kriterium för bidragstildelning bygger på ett antagande om att förhållandet mellan barn/elever och personal är givet, det vill säga att kommunen bestämt sig för att en viss personaltäthet ska råda. Förändringar i elevtal bör då medföra förändringar i personalstyrkan så att den valda personaltätheten upprätthålls. Detta antagande är dock problematiskt. I verkligheten är följsamheten mellan elever och personal inte så stor. Skolverket har pekat på detta, bland annat i den delrapport som lämnades till regeringen 2003. Där konstateras att de olika verksamhetsformerna uppvisar varierande grad av tröghet, och att en kommuns möjlighet att ta del av bidraget kan påverkas av hur väl man kan förutse och anpassa personalstyrkan till eventuella elevtalsförändringar.⁷⁰ Även intervjuer gjorda i samband med slututvärderingen av bidraget visade att kommunerna är medvetna om att organisationen inte kan anpassas direkt efter svängningar i elevtal. Detta faktum gör att kommuner med sjunkande elevtal i högre utsträckning framstår som att de har genomfört personalförstärkningar än kommuner med ökande elevtal.

Antagandet om personaltäthet som givet var också problematiskt då effekterna av bidraget skulle utvärderas. Vid sjunkande elevtal kan effekterna framstå som större än vad de egentligen är och vid ökande elevtal kan de tvärtom framstå som mindre än vad de verkligen är. Om man problematiserar detta antagande för mycket urholkar man samtidigt trovärdigheten i principerna för tilldelning av statsbidraget.

För att ge kommuner som tidigare hade haft svårt att utnyttja bidraget fullt ut ett gynnsammare utgångsläge, ändrades basåret från och med den 1 januari 2005. Det nya basåret blev läsåret 2003/2004 och kommunerna fick också möjlighet att dra ifrån eventuella satsningar som finansierats med andra medel än bidraget sedan basåret 2000/2001. I samband med att man införde ett

⁶⁹ PM från Skolverket till regeringskansliet m diarienummer 2000: 2062, 2001-01-29, Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

⁷⁰ Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – delrapport, s. 48

nytt basår gjordes andra förändringar i förordningen vilka också syftade till att underlätta för kommunerna att tillgodogöra sig hela bidragsbeloppet.

Kostnader för personalförstärkningar

Beräkningarna av förändrad personaltäthet syftar till att uppskatta kostnaderna för de personalförstärkningar som genomförts i en kommun. Att beräkna kostnader är förknippat med flera svårigheter, framförallt i de fall då olika kostnader ska vägas samman. Kostnader för personalförstärkningar i fristående skola eller i gemensamt gymnasieförbund eller nämnd har i Skolverkets uppföljningsmodell vägt lika tungt som kostnaden för resten av kommunen. Detta kan anses vara lite underligt eftersom dessa verksamheters andel av den totala kostnaden vanligtvis är mycket små. När små enheter väger lika tungt som kommunen i stort kan slumpmässiga eller tillfälliga förändringar i elev- och personalantal få mycket stor påverkan.

Ett exempel: i en kommun fanns tre fristående skolor, två kommunala skolor med flera hundra elever, och en fristående sarskola. I de kommunala skolorna hade personaltätheten minskat, vilket gav en negativ kostnad. I sarskolan hade man däremot anställt en person samtidigt som antalet elever minskade, vilket gav en mycket stor ökning av personaltätheten. Kommunen beräknade kostnaderna genom att väga ihop de olika skolorna utan att vikta dem olika. De olika kostnaderna tog ut varandra och underskottet blev inte så stort. Om man däremot viktade skolorna (efter elevantal) blev underskottet fortfarande ganska stort. Vilket av sätten som är mest korrekt att räkna på är inte givet, men det kan konstateras att skillnaden blir stor beroende på hur man räknar. Det har från Skolverkets sida inte funnits anvisningar om hur kommunerna ska väga samman kostnaderna för personalförstärkningar i det fall då det finns flera skolor i kommunen.

När det gäller uppföljningen av kostnaderna för ökad personaltäthet i kommunens organisation är det rimligt att tänka sig att det finns ett samband mellan ökad personaltäthet och ökad kostnad (obs per elev, inte i absoluta tal). När det gäller ersättningen till de fristående skolorna kan man däremot inte anta att det finns något sådant samband. Ersättningen (och därmed kostnaden för kommunen) påverkas inte av hur personaltätheten faktiskt utvecklas i den fristående skolan. Kommunens kostnad för eleverna där påverkas istället snarare av kostnadsutvecklingen i den egna verksamheten eftersom det är denna kostnad som ska ligga till grund för ersättningen till fristående skolor. Mot denna bakgrund kan det tyckas lite underligt att följa upp kostnaderna i fristående skolor på det sätt som gjorts. Vår analys av kostnadsutvecklingen i fristående skolor visar också att kommunernas redovisningar verkar missvisande. I realiteten har ersättningarna från kommunerna ökat i motsvarande takt som

de egna kostnaderna medan kommunernas redovisning gav vid handen att de fristående skolorna fått en mycket liten del av statsbidraget.

Kommunernas underlag

Enhetens inställning har varit att det är kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för att tillämpa förordningen och övriga anvisningar. Det har inte funnits någon praktisk möjlighet att granska alla kommuners uppgifter i detalj, hanteringen förutsätter att det finns ett förtroendefullt förhållande mellan stat och kommun. Riksrevisionen indikerar dock i sin granskning av statsbidraget att kommunerna inte självklart uppfattat ansvarsfördelningen på detta sätt.⁷¹ Exempelvis har flera kommuner i sina beskrivningar av hur bidraget använts angivit att det gått till kompetensutveckling. I förordning och föreskrifter framgår tydligt att bidraget endast får användas till personalförstärkningar. Skolverket har inte i dessa fall uppmärksammat att kompetensutveckling funnits med som ett skriftligt inslag i texten till en ansökan eller uppföljning, och kommunerna har därmed upplevt att de fått denna användning ”godkänd” av Skolverket.

Skolverket har å sin sida huvudsakligen betraktat den siffermässiga uppföljningen som det giltiga underlaget för beslut utifrån om personaltäteten ökat tillräckligt. I många fall har textdelarna varit omfattande. Kommunerna har i vissa fall beskrivit alla förbättringsområden och insatser som identifierats inom kommunen. De har således också inkluderat aktiviteter som bekostats med egna medel.

Uppföljning och utvärdering

Skolverket har under bidragsperioden lämnat ett antal uppföljningsrapporter till regeringen. År 2003 lämnades en delrapport avseende utvärdering och 2007 i april lämnades en slutrapport.⁷² Det har inte funnits någon detaljerad ”beställning” från regeringen avseende innehåll i uppföljning och utvärdering. Uppdraget var i endast formulerat i termer av att Skolverket skulle ”utvärdera statsbidragets användning”. Det fanns alltså inga specificerade frågeställningar som utvärderingen skulle besvara. Till stor del har därför innehållet utformats på myndighetsnivå.

Under 2002 gick Skolverket ut med en inbjudan till en rad universitet och högskolor om att inkomma med förslag på utvärderingar/effektstudier av statsbidraget. Den inbjudan gav inga intressanta förslag, men ytterligare en inbjudan som gick ut i slutet av 2003 resulterade i att IFAU fick i uppdrag att

⁷¹ RiR 2005: 9, Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

⁷² Skolverket 2007, rapport 295, Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem

utvärdera satsningen. IFAU publicerade en utvärdering år 2005.⁷³ Samarbetet mellan IFAU och Skolverket fungerade mindre bra i det här fallet. Skolverkets dåliga insyn i IFAU:s arbete gjorde att de resultat som IFAU släppte inte hade samordnats med Skolverket. Resultaten var dessutom inte helt lättbegripliga för gemene man och när Skolverket i samband med IFAU:s publicering fick frågor blev det svårt för oss att besvara dessa på ett bra sätt.

Inför arbetet med slutrapporten uppehöll sig projektgruppen en del kring hur själva utvärderingsbegreppet och frågeställningarna för utvärderingen skulle tolkas. Samtidigt fanns underlag i form av delutvärdering, IFAU:s studie samt årliga uppföljningar att förhålla sig till. Utgångspunkten var att begreppet utvärdering innebär att det bör finnas en granskande eller värderande komponent i redogörelsen för hur bidraget använts. I det aktuella fallet kom den värderande komponenten att innebära att problematisera vad av den observerade förändringen i personaltäthet som kunde tillskrivas bidraget, hur regelverkets utformning påverkat och om bidraget medfört några effekter på måloppfyllelse och resultat. Effekter av satsningen utvärderades i förhållande till de politiska mål som ställts upp i samband med att bidraget infördes; dels handlade det om ett kvantitativt mål om att 15 000 tjänster skulle tillföras och dels om ett mer kvalitativt mål om att eleverna skulle ges ökade möjligheter att nå målen för sina utbildningar.

Riksrevisionen har granskat såväl förslagets beredning som Skolverkets hantering av bidraget.⁷⁴ RiR ansåg att förslaget från regeringen till riksdagen om att införa det riktade statsbidraget inte beretts i tillräcklig utsträckning. Skriftligt remissförfarande saknades helt och hållet. Vidare ansågs att tiden för införande var väl kort vilket bland annat medförde oklara planeringsförutsättningar för kommunerna.

I granskningen hävdas också att statsbidraget utformats på ett sådant sätt att det är svårt att följa upp, det vill säga att det varit svårt att bedöma om det lett till de avsedda effekterna. Det saknas ett direkt samband mellan grund för utbetalning och bidragets syfte. I Budgetpropositionen till riksdagen anges syftet med statsbidraget. Av regeringens proposition framgår att grunden för utbetalning är kostnad för ökad personaltäthet. Huruvida kommunen nått det yttersta målet för bidraget påverkar inte utbetalning av statsbidrag.

RiR ansåg vidare att Skolverkets underlag för utbetalning inte varit tillförlitligt. Den statistik som låg till grund för beslutet kunde innehålla fel som fick betydelse på kommunnivå. RiRs kontroller av enskilda kommuner (och

⁷³ IFAU 2005:6, En utvärdering av personalförstärkningar i grundskola

⁷⁴ RiR 2005:9, Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

Skolverkets ytterligare granskning av dessa) visade dock inte att sådana fel verkligen haft betydelse i något fall. Skolverket ansågs inte heller i tillräcklig utsträckning ha kontrollerat huruvida kommunernas inlämnade uppgifter stämde i vissa avseenden. Skolverket borde också enligt Riksrevisionen ha följt upp statsbidrag som tilldelats fristående skolor särskilt. I granskningen framhålls att det krävs en omfattande administration för kommunerna att ta fram det underlag som Skolverket efterfrågat i samband med ansökan och uppföljning av statsbidraget. Framförallt har antalet årsarbetare per verksamhet och kostnader per årsarbetare varit svåra att ta fram. Det har saknats enhetliga anvisningar för redovisning av personal, vilket medfört bristande rättssäkerhet i hanteringen av statsbidraget.

På flera punkter överensstämmer Riksrevisionens invändningar med Skolverkets. Det gäller till exempel konflikten mellan statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem och balanskravet. Det är möjligt att de kommuner som redovisat underskott under bidragperioden har påverkats av statsbidragets konstruktion. RiR har liksom Skolverket i sina intervjuer sett att de kommuner som hade underskott vid basåret upplevde sig ha svårt att ta del av statsbidraget eftersom de redan inledningsvis hade en högre basnivå än vad de "hade råd" med.

Riksrevisionen riktade kritik mot Skolverket på några områden och kom med flera rekommendationer. Skolverket har i särskild ordning bemött delar av denna kritik men vi kommer inte att gå in på denna diskussion i denna rapport.⁷⁵ Verket har också vidtagit flera åtgärder i enlighet med revisionens rekommendationer.

Övriga erfarenheter och slutsatser

PFPP har varit ett svårt bidrag att hantera av flera anledningar. Bidragets konstruktion var vid tidpunkten för införandet obekant för Skolverket och till detta kom att planeringstiden var kort och beredningen inte tillräckligt omfattande. Genom att hantera bidraget har vi dock tillägnat oss mycket kunskap, vilket har underlättat arbetet med andra bidrag, till exempel statsbidrag för personalförstärkningar i förskolan.

Skolverket har inte (inom ramen för uppföljningen av bidraget) samlat in uppgifter om hur personaltäteten utvecklats på skolnivå. Att redovisa uppgifter på huvudmannanivå ger en mycket översiktlig bild av hur personaltäteten påverkats. Att det saknas uppgifter om personalförstärkningar på skol- och klassnivå betyder också att det rent metodologiskt blir svårt att dra några

⁷⁵ Skolverket, dnr 2005: 1065, Synpunkter på Riksrevisionens granskning av statsbidraget till personalförstärkningar

slutsatser om effekter på elevernas måluppfyllelse. Frågan om svårigheten att mäta långsiktiga effekter diskuteras utförligt i slututvärderingen av PFP.

Inom PFP och PFF har regeln om att 25 procent av bidragsramen får användas för att motverka en minskning av personaltäteten i kommuner med ökande elevtal tolkats på olika sätt. Tolkningen inom PFF var, i de fall där elevtalsökningen var så stor att kostnaderna för att motverka minskningen i personaltätet blev större än 25 procent av bidragsramen, generösare än den inom PFP gentemot de kommuner som inte lyckades motverka hela personaltätetsminskningen. I PFF kunde en kommun få bidrag för en mindre personalökning än i PFF. Teknikaliteterna kring detta beskrivs utförligt i en PM från Skolverket.⁷⁶

Exemplet ovan visar att det inom enheten måste finnas en gemensam kunskap om hur förordningar har tolkats och hur detta påverkat tillämpningarna. Det är därför viktigt att tid avsätts för att jämföra regelverk och för att dokumentera och motivera de val och motiv som ligger bakom tillämpningarna.

3.4 Statsbidrag för maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Bidragets syfte och innehåll

I maj år 2000 fattade riksdagen beslut om ett reformpaket för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Maxtaxa, allmän förskola m.m. syftade till att öka tillgängligheten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom att ge fler barn möjlighet att delta i verksamheterna, bland annat genom att införa en maxtaxa. Det var regeringens uppfattning att "... inget barn skall behöva avstå från förskoleverksamhet p.g.a. höga avgifter, arbetslöshet i familjen eller när en förälder är föräldraledig. Förskolan skall vara till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation."⁷⁷ Genom förändringar i skollagen fick kommunerna dessutom en skyldighet att erbjuda plats i förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga. En så kallad allmän förskola för fyra- och femåringar infördes också, vilket innebar att alla barn från och med fyra års ålder garanteras en avgiftsfri plats i förskola under 525 timmar per år.

Bakgrunden till reformen var uppföljningar från Socialstyrelsen och Skolverket⁷⁸ som visade att föräldraavgifterna ökade under nittiotalet, liksom skillnaderna i avgifter mellan kommuner. Vissa grupper av barn hade betydligt

⁷⁶ Skolverket, PM, 2006-03-31, Statsbidrag för att motverka en minskning av personaltäteten i kommuner med ökande elevtal

⁷⁷ Prop. 1999/2000: 129, s. 8

⁷⁸ Skolverkets rapport 174: Avgifter i förskola och fritidshem 1999

sämre tillgänglighet till förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, och dessa grupper riskerade att delvis eller permanent ställas utanför verksamheterna.

Maxtaxan innebar att kommunerna kunde ansluta sig till ett avgiftssystem som begränsade möjligheten att ta ut avgifter, och samtidigt erhålla kompensation i form av statsbidrag. Innan maxtaxan infördes var variationerna i avgiftsnivåer mellan kommunerna stora.

En invändning mot maxtaxan var att den konstruerades på så sätt att det blev omöjligt för kommunerna att avstå från erbjudandet och att frivilligheten så att säga var villkorad. Den kommun som tackade nej till maxtaxan tackade också nej till nämnda statsbidrag och det ansågs därför som svårt att på kommunalpolitisk nivå argumentera mot de sänkta avgifter i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg som maxtaxan i många fall kom att innebära. Svenska kommunförbundet menade att reformen var underfinansierad och att den skulle leda till ökade närvarotider i verksamheterna. Från personal- och föräldragrupper framfördes oro för att maxtaxan och de andra reformerna skulle innebära en ökad belastning på verksamheterna, och kvalitetsbrister i form av större grupper och lägre personaltäthet.

Statsbidragen inom maxtaxan reglerades via två förordningar.⁷⁹ Bidragen betalades ut till kommuner. Kommunerna kompengserades också ekonomiskt för de delar av satsningen som reglerades via skollagen och det skedde genom en nivåhöjning av det generella bidraget.

Maxtaxebidraget som totalt omfattade 3,4 miljarder kronor årligen 2002 och 2003 – och 3,16 miljarder kronor från och med anslagsår 2004 – betraktades som en kompensation för det inkomstbortfall som kommunen fick genom att införa maxtaxa. Det var enligt regeringen orimligt att kommuner som valt att ta ut låga avgifter skulle få en lägre kompensation än de som valt att ta ut höga. Om man hade valt en kompensation som speglade en kommuns faktiska avgiftsbortfall hade kommuner med låga avgifter missgynnats, medan de kommuner som tagit ut högst avgifter hade fått den högsta kompensationen. Den totala kostnaden för verksamheten beror vidare på en rad andra faktorer utöver avgifter och skatteuttag. Regeringen ansåg också att det var viktigt att kompensationen var fördelningspolitiskt rättvis på kommunnivå, och att kommuner med hög skattesats inte skulle drabbas särskilt. Storleken på bidragen räknades med hänsyn till detta fram genom ett index som bygger på kommunens standardkostnad för barnomsorg dividerat med den genomsnittliga standardkostnaden. Bidraget per kommun räknas sedan fram genom att antalet

⁷⁹ SFS 2001: 160 Statsbidrag för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg respektive SFS 2001: 161 Statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg

innevånare i kommunen multipliceras med det aktuella indexet samt med en korrigeringsfaktor.

Utöver maxtaxebidraget inrättades också ett särskilt bidrag för kvalitetssäkrande åtgärder. Det omfattade 500 miljoner kronor per år och räknades ut och fördelades enligt samma principer som det större bidraget. Enligt förordningen ska bidraget användas för personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder i de aktuella verksamheterna.

Hanteringen

Skolverket fick den 13 december 2001 i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen. Det blev också Skolverkets uppgift att utifrån de två förordningarna fördela och följa upp statsbidragen. Ansvaret för statsbidragen och för uppföljnings- och utvärderingsuppdraget placerades på Enheten för ekonomistyrning.

De förändringar som genomförts i förordningarna under perioden har varit små. När det gäller maxtaxeförordningen fanns till att börja med ett krav på att kommunerna skulle rekvirera bidraget, men detta innebar i praktiken endast mer administration för kommunerna, och efter kontakter med Utbildningsdepartementet beslutade man om att stryka den paragrafen ur förordningen. När det gäller statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder infördes i januari 2005 ett tillägg i förordningen som innebar att medel också kunde fördelas till öppen förskola.

Båda statsbidragen har fördelats kalendersårsvis med två utbetalningar, hälften i mars och hälften i september. Enligt förordningen räknar Statistiska centralbyrån fram bidragsramar per kommun och Skolverket fastställer bidragsbeloppen. Varje år i december har SCB skickat slutgiltiga ramar till Skolverket och som därefter har fastställt bidragsbelopp per kommun för kommande bidragsår samt informerat kommunerna om besluten.

Det faktum att maxtaxereformen byggde på ett omfattande förarbete och ett riksdagsbeslut medförde att regeringsuppdraget var genomarbetat och att förordningarna hade en tydlig koppling till innehållet i propositionen och till regeringsuppdraget. De grunder på vilka statsbidragen skulle fördelas och följas upp var tydligt framskrivet i förordningarna. Fördelningsprinciper för bidragen var fastslagna och regelverket lämnade inte något stort tolkningsutrymme för Skolverket.

Kommunerna tar del av maxtaxebidraget på villkor att de följer reglerna för maxtaxa, det vill säga att man håller sig till ett avgiftssystem som motsvaras av innehållet i förordningen. Därutöver finns inga särskilda villkor för hur kommunen ska använda medlen, vilket i princip innebär att bidraget är generellt och nivåhöjande. På den här punkten skiljer sig maxtaxebidraget väsentligt från Kunskapslyftsbidragen och PFP. Den utvärdering som Umeå universitet

genomfört om kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och allmän förskola m.m. visar också att statsbidraget har haft en osäker (icke-signifikant) effekt på kommunernas kostnader, vilket tolkats som att kommunerna använt bidraget på olika sätt.⁸⁰

De oklarheter som uppstod då reformen skulle genomföras var därmed i första hand inte kopplade till hur uppföljningen av statsbidragen skulle gå till. De frågor och problem som uppstod vid genomförandet var i stället kopplade till hur ett system med maxtaxa kunde utformas på lokal nivå för att motsvara de krav som ställdes i förordningarna. Under det första året fick också Skolverket besvara ganska många frågor från kommuner som ville försäkra sig om att deras eget regelverk inte stred mot bestämmelserna i maxtaxeförordningen.

Skolverket har ”kontrollerat” att kommunerna håller sig inom maxtaxan på två sätt. För det första har en kommunenkät om ”Avgifter i förskola och fritidshem” genomförts vid flera tillfällen under utredningsperioden. I enkäten ställs bland annat frågor om vilka avgifter en kommun tar ut för ett antal så kallade typhushåll. Informationen från enkäterna har visat om kommunerna håller sig inom maxtaxans avgiftsnivåer, men har också inneburit att Skolverket kunnat följa utvecklingen av kommunernas avgiftspolitik i en rad andra avseenden. För det andra har telefonsamtal och e-post från förskolepersonal och föräldrar fungerat som ett viktigt signalsystem för hur väl förordningen efterlevdes.

När det gäller avgifterna för fyra- och femåringar i allmän förskola kunde Skolverket vid uppföljningen av avgifterna år 2004 konstatera att flera kommuner inte gjorde något avdrag för de 525 timmar i förskolan som enligt skollagen ska vara avgiftsfria.⁸¹ Enheten för statsbidrag överlämnade i detta fall en rad ärenden till Enheten för tillsyn för att frågan om avgifter skulle prövas. Tillsynen resulterade i att ett par kommuner kritiserades för att de inte konstruerade taxan i enlighet med skollagen.

Bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder fördelas till kommuner som tillämpar maxtaxa i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på villkor att bidraget används till personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder för personal i de berörda verksamheterna. Administrationen av kvalitetssäkringsbidraget har hanterats via ett system där kommunerna vid årets början har ansökt om och rekviderat bidraget. I slutet av året har kommunerna fått komma in med en uppföljning. Rutinerna har förbättrats efter hand, i början av perioden var alla dokument i word, vilket innebar manuell registrering i databaser. Det medför-

⁸⁰ Umeå Economic Studies no. 704; 2007: Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnsomsorg

⁸¹ Skollagen, 2 a kap. 8 a §, respektive 10 §

de en omfattande administration och risk för att registrera fel uppgifter i flera led. Från och med bidragsåret 2006 tillämpas en mer automatiserad hantering av blanketterna, vilket avsevärt minskat risken för fel vid registrering och effektiviserat handläggningen.

I förordningen finns inga krav på att kommunen ska utöka verksamheten i förhållande till någon viss nivå, så som till exempel var fallet i PFP. Bidraget är vidare uppbyggt så att det kan användas både till personalförstärkningar och till kompetenshöjande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detta har gett relativt stort utrymme för kommunerna att själva besluta om hur pengarna ska fördelas mellan verksamheter och personalförstärkning och kompetenshöjande åtgärder.

Kompetenshöjande åtgärder har i förordningen definierats som att de ska komma personal inom de aktuella verksamheterna till godo. De kompetenshöjande insatser som genomförs med bidraget får heller inte ersätta kommunens ordinarie kompetensutveckling. Vissa kommuner har i uppföljningen skriftligt redovisat vilka kompetensutvecklingsinsatser som genomförts med hjälp av bidraget, men det bör påpekas att informationen inte varit obligatorisk att lämna och att den därför inte går att systematisera eller jämföra över tid. Inte heller har uppföljningen innehållit någon kontroll av om kommunerna utökat kostnaderna för kompetensutveckling eller om de finansierat delar av sin ordinarie kompetens- och fortbildningsverksamhet med statsbidraget.

Omkring en tiondel av statsbidraget har gått till kompetenshöjande åtgärder. I den offentliga statistiken har det inte funnits jämförbara uppgifter om kommunernas egna kostnader för kompetenshöjande åtgärder fördelat på aktuella verksamheter. Att ta in uppgifter från kommunerna för att kunna särskilja kommunala kostnader för kompetensutveckling från kostnader för sådan kompetensutveckling som genomförts med hjälp av bidraget ansågs som mycket resurskrävande och omständligt i förhållande till bidragets storlek. Skolverket har i det här fallet utgått ifrån att kommunerna känner till innehållet i förordningen och att man följer det uppställda regelverket.

När det gäller Skolverkets handläggning av kvalitetssäkringsbidraget finns framförallt två punkter där vi inte varit tillräckligt tydliga gentemot kommunerna. För det första har Skolverket inte klart informerat om vilka kostnader som ska föras på personalförstärkning och vilka som ska föras på kompetenshöjande åtgärder. Det har sannolikt medfört att vissa kommuner lagt personalkostnader (vikariekostnader) under kostnader för kompetenshöjande åtgärder. I detta avseende kunde uppföljningen ha varit mer detaljerad, det mest lämpliga hade varit en redovisning som gjort att vi kunnat särskilja rent personalförstärkande åtgärder (tillkommande tjänster) från andra typer av personal-

kostnader. Så som uppföljningen nu har genomförts kan vi endast konstatera att en mycket stor del av bidraget gått till personalförstärkningar, men vi kan inte med säkerhet uttala oss om hur stor del av dessa personalförstärkningar som är kopplade exempelvis till vikariekostnader.

För det andra har vi inte låtit kommunerna systematiskt redogöra för vilka personalkategorier som anställts inom kategorin ”övriga” (det har också funnits tre andra fasta kategorier; ”förskollärare”, ”barnskötare” och ”fritidspedagoger”). Detta har medfört att vi inte på något tydligt sätt kunnat redovisa vilka som ingått i gruppen eller om kostnaderna för ”övrig personal” kan ha ansetts rimliga.

Uppföljningar och utvärderingar

Skolverket lämnade sin slutrapport till regeringen i april 2007.⁸² I den rapporten konstateras att andelen barn i förskola och fritidshem har ökat med anledning av reformen. I förskolan handlar ökningen i andelen inskrivna barn främst om att kommunerna fått en skyldighet att erbjuda barn till föräldralediga, och arbetslösa förskoleverksamhet minst femton timmar per vecka. I fritidshemmet har ökningen sannolikt att göra med de sänkta avgifterna. När det gäller närvarotiderna konstateras att de minskat både i förskola, familjedaghem och fritidshem. I förskolan och familjedaghemmet beror de minskade närvarotiderna nästan uteslutande om att andelen barn med korta närvarotider, så kallade ”femtontimmarsbarn” har ökat i samband med reformen. Närvarotiderna för barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar har varit i stort sett densamma, ca 32 veckotimmar, vid de tre mätningar som gjorts under perioden.⁸³ Också i fritidshemmen har närvarotiderna minskat markant, men där finns ingen tydlig förklaring till utvecklingen.

Den ökande tillgängligheten i förskolan och den ökande andelen barn med närvarotider omkring femton timmar i veckan har i vissa fall lett till påtagligt förändrade förutsättningar både för barn och för personal. Variationerna i detta avseende är stora både inom och mellan kommuner, men Skolverket framhåller vissa faktorer som betydelsefulla för hur femtontimmarsbarnens vistelse upplevs av personalen, bland annat resursfördelningssystem. Gruppstorlekar och schemaläggning är sådana faktorer. Skolverkets uppföljningar har visat att ungefär tio procent av kommunerna organiserar verksamhet i särskilda grupper. Grupperna innehåller för det mesta fyra- och femåringar som endast nyttjar den avgiftsfria delen av förskolan, men i vissa fall hamnar också barn till föräldralediga (och i enstaka fall barn till arbetslösa) i sådana grupper.

⁸² Skolverkets rapport 294: Fem år med maxtaxa – uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.

⁸³ Föräldraenkäter genomfördes 1999, 2002 och 2005

Skolverket konstaterar att det utifrån gällande lagstiftning finns ett friutrymme för kommunerna när det gäller organisation av förskoleverksamheten, men att flytt av barn mellan olika grupper kan leda till en bristande kontinuitet. Skolverket pekar utifrån detta på vikten av att informationen om de lokala tillämpningarna är tydlig både för personal och för föräldrar.

Avgifterna sänktes för flertalet barnfamiljer mellan 1999 och 2002. Skillnaderna i avgiftsnivåer mellan kommuner försvann i stort sett mellan dessa mätningar. Införandet av maxtaxa har också inneburit att kommunernas avgiftspolitik blivit mer likartad. Fler kommuner tillämpar enhetstaxa och tolv betalmånader efter maxtaxans införande. Avgifternas betydelse för att förklara skillnader i konsumtionsutrymme för de typfamiljer som Skolverket använt i sina uppföljningar har minskat.

När bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder inom maxtaxan följts upp konstateras att det i huvudsak använts till personalförstärkningar i förskolan och att kommunerna utöver bidraget också skjutit till egna medel för att säkra kvaliteten i samband med reformen.

Också Magnus Wikströms studier kring de kommunalekonomiska effekterna av maxtaxan visar att de genomsnittliga närvarotiderna har påverkats lite av maxtaxan införande. De skillnader som finns beror på vilket avgiftssystem som tillämpats i en kommun innan maxtaxan infördes. Det är framförallt i kommuner som tidigare hade tidsrelaterade avgifter som avgiftsförändringarna har haft betydelse för närvarotiderna. Inte heller kommunernas kostnader har påverkats nämnvärt, också här beror skillnaderna på vilket avgiftssystem kommunen hade innan maxtaxan. De två statsbidragen har haft olika effekt på kommunernas skatteuttag och kostnad per barn; statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder har haft en tydlig effekt på kommunernas kostnad per barn – en ökning i bidragen med en krona per barn ökar kommunernas kostnader per barn i förskola med ungefär nittio öre.

IFAU:s studier har inte funnit stöd för att de minskade marginaleffekterna för barnfamiljer i samband med maxtaxan har påverkat föräldrars arbetsutbud. Den troliga förklaringen är att verksamheterna redan före reformen var väl utbyggda och subventionerade, att effekterna av en ytterligare avgiftsminskning blir marginella.⁸⁴

I slutrapporten kommenteras också huruvida effekterna av Maxtaxa och allmän förskola m.m. överensstämmer med de mål och syften som angavs i propositionen. Skolverket påpekar i samband med detta att reformen infördes

⁸⁴ IFAU, rapport 2006: 2, Mörk, Lindquist & Lundin Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar? Respektive IFAU, rapport 2007:2, Lundin, Mörk & Öckert, Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?

i ett redan väl utbyggt och kraftigt subventionerat system. Inom detta system fanns dock variationer, till exempel avseende avgiftsnivåer och tillgänglighet. Ett uttalat syfte med reformen var att minska dessa variationer. Skolverket konstaterar också att variationerna i tillgänglighet och i avgiftsnivå i stort sett försvunnit, framförallt inom förskolan. Till stor del överensstämmer effekterna med de syften som angivits i propositionen, dock noterar Skolverket att det finns effekter som sammanhänger med reformen och som i förlängningen kan leda till brister, till exempel när det gäller barns behov av kontinuitet.

Övriga erfarenheter och slutsatser

Reformen om maxtaxa, allmän förskola m.m. sammanföll tidsmässigt med att Skolverket delades och Myndigheten för skolutveckling inrättades. Omorganisationen ledde till att informationsinsatser kom att genomföras i relativt liten utsträckning.⁸⁵ Kommunerna fick därför vända sig direkt till Skolverket med sina frågor kring hur de skulle tillämpa regelverket. Trots att de många kontakterna var tidskrävande fanns det en positiv effekt; frågor och synpunkter kom att fungera som input för hur det vidare arbetet skulle läggas upp. Utifrån det underlag som inkom i form av frågor och kommentarer kunde vi föra en dialog med till exempel Sveriges kommuner och landsting (SKL) eller Utbildningsdepartementet och tillsammans diskutera vilken hållning som var rimlig i olika frågor.

Under 2005 och 2006 har ett bidrag till personalförstärkningar i förskolan fördelats av Skolverket.⁸⁶ Slutrapportering avseende detta bidrag lämnas till regeringen i april 2008. Bidraget till personalförstärkningar i förskola och kvalitetssäkringsbidraget för maxtaxan överlappar varandra, eftersom båda bidragen kan användas till kostnader för personal i förskolan. Regelverket kring personalförstärkningsbidraget bygger dock på ett regelverk som påminner om det som användes inom PFP och kommunerna skulle alltså höja personaltäteten inom förskolan jämfört med ett basår. Något sådant krav finns som tidigare nämnts inte för kvalitetssäkringsbidraget inom maxtaxan. Två delvis överlappande statsbidrag är en problematisk företeelse, huvudsakligen för att man i en sådan situation löper en stor risk att få en otydlighet i hur bidragen används och således vad de har för styreffekter. Skolverket påpekades också detta i samband med att regelverket kring statsbidraget för personalförstärkningar i förskolan diskuterades med Utbildningsdepartementet.

I det aktuella fallet hanterades frågan genom att vi vid beräkningen av basnivån i personalförstärkningar till förskolan bortsåg från de personal-

⁸⁵ Skolverket 2003; Information om allmän förskola

⁸⁶ SFS 2005: 23, Statsbidrag till personalförstärkning i förskolan

förstärkningar som finansierats med statsbidraget för kvalitetssäkrande åtgärder. Eftersom en mycket stor del (mellan 75 och 79 procent) av bidraget till kvalitetssäkrande åtgärder använts för personalförstärkningar i förskolan blev resultatet att de flesta kommuner fick en något lägre basnivå än vad de annars skulle ha fått. Tillvägagångssättet var fördelaktigt för kommunerna och vi ansåg också att hanteringen underlättade för kommunerna att använda bidraget för kvalitetssäkrande åtgärder på ett flexibelt sätt. När kommunerna kunde söka bidraget för personalförstärkningar i förskola kan man exempelvis tänka sig att en kommun som tidigare satsade hela kvalitetssäkringsbidraget på personalförstärkningar använde en större del av kvalitetssäkringsbidraget till kompetenshöjande åtgärder.

3.5 Samlad bedömning av statsbidragshanteringen

Utvecklingsinsatser

Administrationen av de olika kompetensutvecklingsinsatser som genomfördes under 90-talet var i flera avseenden otidlig, tidskrävande och ineffektiv. Uppgiftshanteringen var i flera fall rudimentär. Databaserna användes för att registrera kontaktuppgifter, vissa ekonomiska uppgifter och insatsområden, men inte mycket mer. Någon elektronisk hantering av ansökningar, projektbedömningar och beslut användes inte. Möjligheten att snabbt skaffa sig en överblick av det inkomna materialet samt att upptäcka felaktigheter eller motsättningar var därför begränsad. Handläggningsarbetet var i hög grad beroende av enskilda personers kunskaper om processen och de inkomna ansökningarna. Den manuella registreringen, telefonförfrågningar, sortering, urval och projektgranskning var tidskrävande och ledde ofta till förseningar. Att Skolverket ställde så ostrukturerade rapportkrav på mottagarna av bidragen gjorde att det i många fall var svårt att med säkerhet ens kunna säga hur många personer som involverats i satsningarna eller att redovisa vad pengarna användes till. Skolkods- eller personnummerbaserade uppföljningssystem skulle avsevärt ha underlättat uppdraget att studera effekter av de olika satsningarna.

I de sammanhang där man försökt studera effekter av satsningarna i verksamheten, har vi konstaterat att det i flera avseenden saknats information för att kunna uttala sig om kvalitet, riktning eller styrka i satsningarna. Det samlade intrycket är att Skolverket under den här perioden inte fullt ut lyckats med att bygga administrativa system för att systematiskt följa upp och utvärdera statsbidragen till skolutveckling.

Man kan konstatera att Skolverket efterhand sökte förbättra hanteringen, till exempel genom att införa tydligare krav på att vissa uppgifter skulle lämnas från mottagarna av stödet. I samband med Kunskapslyftet började en påtaglig

förändring att ske avseende rutinerna för kontroll och uppföljning av bidrags-satsningar. Redan 1996 började rutiner läggas upp för att den satsningen skulle kunna hanteras på ett rationellt sätt, exempelvis upprättades en databas vars syfte var att göra resultat och uppgifter kring Kunskapslyftet tillgängliga för forskningen.

Både satsningarnas inriktning och innehåll samt Skolverkets roll vid tidpunkten har också bidragit till hur statsbidragen hanterades. När Enheten för ekonomistyrning inrättades 1998 fanns en samlad organisation och personella resurser för hantering av statsbidrag. Men de administrativa systemen var redan utformade och det tog därför tid innan verksamheten kunde organiseras så att behovet av sammanhållen och strukturerad administration, uppföljning och utvärdering kunde tillgodoses på ett bättre sätt.

Kunskapslyftet, PFP och Maxtaxa

Kunskapslyftet, PFP och maxtaxa skiljer sig åt på många sätt, men om man betraktar dem ur ett statsbidragsperspektiv finns det en viktig slutsats att dra; satsningarna beskriver en tydlig förändring av styrningen från statens sida mot en mer kontrollerande styrning. I samband med införande av nya statsbidrag har det ofta förts en diskussion om att insatserna tenderar att göra intrång på det kommunala självstyret. Frågorna om de aktuella statsbidragen har förts inom ramen för en betydligt bredare diskussion om styrning och förhållandet mellan stat och kommun. Under den period som statsbidragen införts har regeringen också genomfört andra insatser inom Skolverkets verksamhetsområde som varit uttryck för en tydligare styrning från statens sida. Observerade variationer i systemet (till exempel när det gäller måluppfyllelse) har lett till statliga insatser med syfte att uppnå en ökad likvärdighet.

Gemensamt för de tre satsningarna är också storleken; de omfattade många miljarder kronor. Trots detta är bidragen ett marginellt resurstillskott i förhållande till den totala kostnaden för de verksamheter som omfattades av bidraget. Just det faktum att bidragen ofta tillför pengar på marginalen gör också att det varit svårt att utforma uppföljningssystem som är tillförlitliga utan att vara allt för resurskrävande.

Den förändrade styrningen har haft en direkt påverkan på hur enheten arbetat med administration, uppföljning och utvärdering. Ett ökat element av kontroll förutsätter att de administrativa systemen redan från början byggs utifrån en grundtanke om att motprestationen från kommunernas sida ska vara mätbar och att de underlag som samlas in ska gå att jämföra med varandra. Ett återkommande önskemål från regeringens sida har också varit att man ska kunna avläsa mer långtgående effekter på satsningarna, till exempel med avseende på elevers måluppfyllelse.

När det gäller Kunskapslyftet, PFP och maxtaxa har statistiken inte bara använts för uppföljning och utvärdering, utan också som underlag för beslut om tilldelning av statsbidrag. Både när det gäller Kunskapslyftet och Personalförstärkningar inom skola och fritidshem har detta inneburit att kommuner blivit återbetalningsskyldiga i de fall de inte kunnat utnyttja sin tilldelade bidragsram enligt förordningen. Denna hantering har rest många frågor kring statistikens innehåll och kvalitet.

Statsbidrag som statligt styrmedel

4. Statsbidrag som statligt styrmedel

4.1 Utformnings- och kontrolldimensioner i statsbidrag

Arbetet med statsbidrag utgår i allt väsentligt från förordningar och regeringsuppdrag. Utifrån erfarenheter av bidragshandling och regelverkens konstruktion vill enheten diskutera vilka faktorer Skolverket och Utbildningsdepartementet bör tänka på när ett nytt statsbidrag ska införas.

Utgångspunkten är att regeringen vill instifta ett statsbidrag för att förändra eller påverka en struktur, anställa mer personal eller styra skolans utveckling inom något eller några områden. Frågeställningen är vilka omständigheter och tillvägagångssätt som bör beaktas för att ge regelverk och uppdrag en tydlig och rationell utformning.

En tankemodell för ett specialdestinerat statsbidrag är att man kan bryta ned styrningen i två dimensioner; en utformnings- respektive en kontrolldimension. Ett bidrag bör preciseras både i utformnings- och kontrolldimensionen.

Bild 1 Utformnings- och kontrolldimensionen

<p>Utformningsdimension: Övergripande mål & syfte med satsningen Målgrupper Verksamhetsformer Mottagare Prestationer Beräkning av bidragsramar & fördelningsnycklar Fastställande av bidragsbelopp Bemyndigande om föreskrift</p>
<p>Kontrolldimension: Prestationsuppföljning Effektuppföljning & målutvärdering Processutvärdering hos myndigheten Revision av myndighetens verksamhet Uppgifter och underlag som bidragsmottagaren lämnar till Skolverket Revision hos mottagaren</p>

Utformningsdimensionen avser syftet med bidraget samt hur det får användas, av vem och under vilken tidsperiod. Utformningsdimensionen konkretiseras oftast genom en förordning. Hur detaljerad en förordning är varierar dock betydligt, vilket leder till att Skolverkets utrymme för tolkning också blir olika

stort beroende på hur regelverket formuleras. För Skolverket finns fördelar med att regeringen anger en tydlig modell för hur bidragets storlek ska beräknas, vilka kriterier som ska användas i fördelningen av ett bidrag samt vilka omständigheter och eventuella undantag som ska beaktas. I det fall tolkningsutrymmet är stort krävs mer arbete för att samordna frågor kring tolkningar samt att konkretisera innehållet i kontrolldimensionen. Detta ställer höga krav på myndighetens analysförmåga och på den information Skolverket går ut med till bidragsmottagare och andra; i ett otydligt eller vagt definierat regelverk är det inte säkert att det finns en given tolkning.

Kontrolldimensionen avser hur man i efterhand följer upp och bedömer processer och effekter kopplade till ett statsbidrag. Hur effekter av ett bidrag ska mätas och bedömas är ofta inte lika reglerat som utformningen – i förordningar är det till exempel vanligt att man mycket allmänt anger att uppföljning och utvärdering av satsningen ska ske och i vissa fall anges också att myndigheten har rätt att ta in de uppgifter som behövs för detta. I det fall regeringen vill ha specifik information om en satsning är det därför viktigt att en förordning kompletteras med ett uppföljnings- eller utvärderingsuppdrag. I ett sådant uppdrag kan regeringen ange vad som ska följas upp och vilka eventuella effekter som ska mätas.

I kontrolldimensionen ingår också intern utvärdering, exempelvis värdering av arbetsprocesser, kontroll av medelshantering och revisionsfrågor. Underlag från sådan värdering har betydelse för hur man i efterhand kan värdera huruvida myndigheten har agerat på ett korrekt sätt avseende medelsfördelning, beslut med mera.

Regeringens styrning

Utformningsdimensionen konkretiseras inte bara genom en förordning, utan också genom eventuella förarbeten, propositioner med mera. Generellt sett finns det stora fördelar för Skolverket om sådant underlag finns att tillgå. Här ges några exempel på hur de olika aspekterna inom utformnings- och kontrolldimensionerna kan variera i olika typer av regelverk.

När det gäller *övergripande mål och syfte med satsningen* kan underlaget från regeringen variera väsentligt. Inom exempelvis PFP var beredningen knapphändig och det fanns inga mer utförliga beskrivningar kring tankarna bakom satsningen. För maxtaxan och Kunskapslyftet fanns å andra sidan utförliga förarbeten och beslut för Skolverket att utgå ifrån då satsningarna skulle omsättas i realiteten.

Målgrupper och verksamhetsformer beskrivs ofta på ett övergripande sätt i förordningstext, ett exempel från förordningen om kvalitetssäkrande åtgärder inom maxtaxan är ”...att bidraget används till personalförstärkningar i verk-

samheterna eller kompetenshöjande åtgärder för förskollärare, fritidspedagoger och barnskötare som arbetar inom verksamheterna.⁸⁷ Om det, som i det här fallet, finns ett uppföljningsansvar måste Skolverket ta ställning till flera frågor, exempelvis hur man ska se på begreppet ”personalförstärkning” eller hur man lämpligen definierar vilka som arbetar inom verksamheterna.

Mottagarna av bidraget varierar också. För flera av de utvecklingsbidrag som hänvisas till i avsnitt 3.1 kunde både skolor och kommuner ansöka om och få bidrag. För PFP och maxtaxa var däremot mottagarna uteslutande kommuner. Fristående skolor och enskild verksamhet förväntades också få ta del av satsningarna men fördelningen tänktes ske via kommunen. För Lärarfortbildningen, en satsning inom vilken Skolverket har ansvar för att administrera statsbidrag,⁸⁸ har en annan konstruktion valts, och där är samtliga berörda *huvudmän* (såväl kommunala som fristående) mottagare.

Hur *prestationerna* ska definieras och följas upp har också varierat mellan bidrag och över tid. I de olika statsbidrag som presenterats i den här rapporten finns exempel på allt från hårt styrda och kvantifierbara prestationer till svagt styrda och ”öppna” prestationer.

Beräkning av bidragsramar och fördelningsnycklar samt *fastställande av bidragsbelopp* kan styras från regeringen i detalj, som till exempel inom maxtaxan, där både beräkningsmodell och vem som ska beräkna (SCB) respektive fastställa (Skolverket) ramarna anges i förordningstext. Det finns också exempel på andra, mindre hårt styrda skrivningar, inom PFP fastställdes till exempel en bidragsram som beräknades på grundval av antalet barn och ungdomar i åldern 6–18 år i kommunen kalenderåret före bidragsåret.⁸⁹

I förordningar kan det finnas ett *bemyndigande om föreskriftsrätt*. Det kan, som i fallet för PFP uttryckas som att Skolverket *ska* meddela de föreskrifter som behövs för tillämpning⁹⁰ eller som i mactaxans fall att Skolverket får meddela föreskrifter.⁹¹

När det gäller *kontrolldimensionen* brukar tyngdvikten från regeringens sida ligga vid de första två aspekterna, *prestationsuppföljning* samt *uppföljning och utvärdering av effekter och mål*. I vissa fall finns inga specifika krav på uppföljning eller utvärdering, i andra fall föreskrivs att Skolverket ska följa upp och utvärdera effekterna av statsbidrag, men ingen ytterligare beskrivning görs om innehållet i en sådan uppföljning eller utvärdering, och i ytterligare andra fall

⁸⁷ SFS 2001: 161, 3 §

⁸⁸ Insatsen beskrivs mer utförligt på s. 25

⁸⁹ SFS 2001: 36, 4 §

⁹⁰ Ibid, 9 §

⁹¹ SFS 2001: 161, 11 §

kompletteras förordningen av uppdrag (via regleringsbrev eller i särskild ordning) där önskat innehåll i uppföljning eller utvärdering specificeras mer eller mindre detaljerat.

Statskontoret konstaterar i sin studie om verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting⁹² att krav på *uppföljning* regelmässigt återfinns i uppdragen från regeringen, medan det är betydligt mindre vanligt att myndigheterna får i uppdrag att göra *utvärderingar*. Uttalade krav på utvärdering har varit vanligast när det handlar om bidrag som utgår för verksamheter och insatser där kommunerna har det primära ansvaret för verksamheten. De utvärderingar som genomförts (främst av Socialstyrelsen och Skolverket) bedöms av Statskontoret vara ambitiösa, seriösa och sannolikt också resurskrävande.

Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att mer aktivt ta ställning till om och när uppföljning respektive utvärdering bör ske, och att avgörandet bör vila på föreställningen om hur rapporterna och underlaget är tänkt att användas. I vissa fall finns, enligt Statskontoret, goda skäl att avstå från årligt återkommande avrapportering, och att i stället med viss regelbundenhet förutsättningslöst pröva om ett aktuellt bidrag behövs eller fungerar som det var tänkt.

Konsekvenser av styrningen i Skolverket

Konsekvensen av en låg precisionsnivå i kontrolldimensionen bidrar som tidigare nämnts till stort utrymme för vägval och enskilda bedömningar. Konsekvensen av en hög precisionsnivå gör att myndigheten får ett litet utrymme för tolkning. Omfattningen, precisionen och styrkan i regleringen av ett bidrag ger olika förutsättningar för Skolverkets arbete. Det är en realitet att precisionsnivåerna varierar, och det är därför viktigt att Skolverket använder den erfarenhet och kunskap som finns för att hanteringen av statsbidragen utformas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Skolverket är beroende av den information och de underlag som finns för kommande satsningar. I de fall *övergripande mål och syfte med satsningen* är utredda och definierade på förhand har man ett självklart underlag att använda i beredningen. I annat fall bör det finnas en beredskap hos Skolverket för att ta fram egna analyser och dokumentation. I dessa fall finns ibland möjligheter att utgå från annan dokumentation som har koppling till det aktuella bidraget (till exempel läroplaner, kursplaner, skollag) eller aktuell forskning.

När det gäller övriga aspekter i utformningsdimensionen har Skolverket oftast någon sorts uppfattning om hur satsningen är tänkt redan innan det

⁹² Statskontoret 2007:17 verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas

konkreta arbetet med att ta fram en förordning inleds i regeringskansliet. I detta skede är värdefullt att ta fram underlag för hur ett tänkt regelverk kan tänkas fungera i det system där det är tänkt att användas. Skolverket kan börja skissa på definitioner av begrepp, vilka uppgifter som skulle behöva samlas i uppföljnings- eller kontrollsyfte eller överväga olika möjliga sätt att fördela bidragsramar på. I ett sådant arbete prövas olika metoder och tillvägagångssätt, och eventuella problem och målkonflikter tydliggörs.

Frågor om *kontroll* uttrycks ibland via förordning eller genom ett särskilt uppdrag till Skolverket. Kontroll kan handla både om hur man ska följa upp och utvärdera satsningen för att kunna redovisa hur satsningen fortlöper, men också om hur bidraget ska administreras och följas upp för att det ska bli möjligt att avgöra huruvida bidragsmottagaren nyttjat bidraget på det sätt som var tänkt.

Regeringen kan också besluta att en annan myndighet delvis eller helt ska stå för delar av kontrollen, inom maxtaxan angavs exempelvis i uppdraget till Skolverket att Institutet för arbetsmarknadspolitisk forskning (IFAU) skulle stå för utvärdering av arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Ett mer aktuellt exempel är att Statskontoret fått i uppdrag att utvärdera Lärarfortbildningen inom Lärarlyftet.

Frågor om *processutvärdering*, *ekonomirapportering* och *revision* är frågor som Skolverket i allmänhet måste ta ställning till internt. Vilka insatser som ska genomföras avseende utvärdering av våra egna processer bör bedömas från fall till fall. Men det kan finnas anledning att mer generellt se över Skolverkets egna samt mottagarnas rutiner när det gäller ekonomirapportering och revision. Med våra egna rutiner avses för det första enhetens egen ekonomirapportering och förmåga att sammanställa och redovisa vilka bidrag som utbetalats till vem och så vidare, och för det andra Skolverkets rutiner för att internt granska och bedöma statsbidragsfunktionens förmåga att hantera bidrag på ett rättssäkert och effektivt sätt. När det gäller mottagarnas rutiner gäller det att se över på vilket sätt de som tar emot bidragen kan påverkas att eventuellt förbättra sina rutiner. För att få en bättre översikt över de bidrag som hanteras vill också Enheten för statsbidrag också att det inrättas ett gemensamt system för uppgifter om statsbidrag, utbetalningar, betalningsmottagare med mera.

4.2 Statsbidrag som styrmedel

Att styra eller styras

De flesta bidrag som enheten arbetat med har gemensamt att det finns ett eller flera politiska mål med satsningen. Ett sådant konkret, politiskt mål kan till exempel vara att höja personaltätheten i grundskolan. Ett annat, mindre

konkret och mer svårsmått mål, är att staten genom nämnda personalförstärkning också syftar till att öka elevernas måluppfyllelse. Specialdestinerade statsbidrag handlar därmed i stor utsträckning om att förmå en mottagare att handla på ett visst sätt, att styra en utveckling åt något visst håll. Fyra viktiga aspekter kring statsbidrag som styrmedel tas upp i rapporten ”Att styra eller att styras”:⁹³

Den första aspekten är att staten genom att införa riktade men frivilliga bidrag skapar möjligheter för mottagaren. Samtidigt utkrävs ofta ett ansvar som minskar handlingsutrymmet för mottagaren, något som kan verka motsägelsefullt. Ett exempel är statsbidraget för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, där kommunerna kan ta del av ett statsbidrag som i princip kan användas på det sätt som kommunen finner bäst. Förutsättningen är dock att kommunen förbinder sig att följa de avgifter för förskola, fritidshem och familjedaghem som föreskrivs i förordningen om maxtaxa. För många kommuner innebar detta en sänkning av avgifterna och därmed ett intäktsbortfall. I praktiken kan det dessutom vara svårt för en kommun att avstå från att delta i en satsning som innebär ett ekonomiskt tillskott.

Den andra aspekten handlar om att bidragen vanligtvis har olika villkor kopplade till sig. Om mottagaren inte lever upp till dessa kan följden bli att man förlorar delar av eller hela bidraget. Vidare är förutsättningarna för att ta del av bidragen ofta kopplade till en prestation eller en regel. Å andra sidan finns ekonomiska vinster att göra, för de kommuner som deltar, om än i begränsad omfattning. En annan vinst för både staten och kommunerna är att riktade statsbidrag är ett handlingskraftigt styrmedel. Specialdestinerade statsbidrag är ett effektivt medel att använda sig av då staten vill satsa på ett speciellt område inom utbildningssektorn eller visa att till exempel skolutveckling är ett prioriterat område.

Den tredje aspekten berör kopplingen mellan finansiella styrmedel och andra styrmedel som till exempel uppföljning och utvärdering. Som finansieringskälla betraktat utgör de riktade statsbidragen dock en mycket liten del av kommunernas totala kostnad för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Exempelvis fördelade Skolverket omkring 7 miljarder kronor i riktade bidrag under år 2006 och kommunernas totala kostnader för sektorn var cirka 168,5 miljarder kronor samma år. De riktade statsbidragens motsvarar därmed omkring fyra procent av den totala kostnaden för berörda verksamheter.

⁹³ Skolverket, 2005, intern rapport: Att styra eller styras – Skolverket och de finansiella styrmedlen, s. 5–6

De kortsiktiga och rent kvantitativa effekterna av bidragen – till exempel hur många som omfattats av åtgärden eller på vilket sätt personaltätheten har ökat – är ofta möjliga att mäta. Det är nästan omöjligt att tänka sig att ett riktat bidrag fördelas utan att man samtidigt bygger någon sorts system som gör det möjligt att följa upp satsningen.

De långsiktiga effekterna – till exempel effekter på elevers måloppfyllelse – är däremot i många fall svårsmätta av flera anledningar. Inte desto mindre finns det ofta förväntningar eller krav på Skolverket att ta fram och redovisa den typen av resultat. För att ta ett exempel är det mycket svårt att isolera effekter i måloppfyllelse på grund av en personalförstärkning från effekter av andra, icke-kontrollerbara variabler (till exempel lärarens skicklighet). Resultaten från sådana analyser kan dessutom ofta ifrågasättas utifrån vilka variabler som valts, hur många variabler som valts och hur man definierat sina variabler. Resultaten kan bli intressanta ur ett forskningsperspektiv men tämligen svåra att använda som ett ”politiskt bevis” på en satsnings förträfflighet ur ett politiskt perspektiv. I detta avseende lever de utförda åtgärderna ofta inte upp till de förväntningar som finns. Finansiella styrmedel kan ur detta perspektiv betraktas som en förstärkning av ideologiska medel⁹⁴ snarare än som ett faktiskt finansiellt medel. En relativt liten ekonomisk åtgärd kan ge en stor ideologisk effekt. Styrningen kan utifrån detta resonemang förstås som en kedjeprocess där uppföljning och utvärdering förstärker den finansiella styrningen, vilken i sin tur fungerar förstärkande på den ideologiska styrningen.

Den fjärde och sista aspekten som Andersson tar upp är kritiken mot att statsbidragen leder till begränsningar för kommunernas del. Kommunerna har framfört kritik mot att bidragen inte tagit hänsyn till enskilda kommuners förutsättningar och behov. Samtidigt kan konstateras att satsningarna ofta välkomnas av de professionella grupper som berörs, till exempel pedagoger eller rektorer i olika verksamheter. Staten har det övergripande ansvaret för skolverksamheten i ett nationellt perspektiv. När systemet visar sig ha brister kommer ofta krav på att staten ska agera. Hur ett sådant agerande ska utformas och genomföras utan att komma i konflikt med eller inskränka på principen om det kommunala självstyret är en komplicerad fråga.

⁹⁴ Se t.ex. Lundgren, U. P. (1977/1981) Model analysis of pedagogical processes. Lund: Gleerups. Modellen om att staten använder olika medel för styrning användes också i den beredningsgrupp (DsU 1987: 1) som arbetade med en förändrad ansvarsfördelning av skolan

Styretredningens betänkande

I styretredningens betänkande⁹⁵ förs många intressanta resonemang om statens styrning av sin förvaltning. Utredningen menar att det finns två faktorer som avgör med vilken tillförlitlighet och precision man kan uttala sig om de underlag som används för att besvara frågor om den statliga verksamheten. Den första faktorn är var i effektkedjan man befinner sig. Det är svårare att mäta effekter i en lång styrkedja än i en kort. Ju längre styrkedja blir desto mer tunnast effekter av en statlig satsning ut och störs av andra inkommande faktorer. Den andra faktorn är sammansättningen av insatsen, ju mer sammansatt en insats är, desto svårare är det att mäta hur den verkar.

I utredningen betonas också att man bör ställa helt olika krav på information beroende på hur den ska användas. ”På vissa slag av resultatinformation måste kraven i detta avseende ställas högt och närmast motsvara de krav som ställs i ekonomisk redovisning. Vad gäller andra slag av information måste det accepteras att den är avsevärt mer osäker. Olika kunskapsproducenter bör också ges skilda roller beroende på vilken information det gäller. *Det bör också göras tydligt att olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.*”⁹⁶

Statskontorets studie om statsbidrag

Statskontoret⁹⁷ menar att styrning genom riktade statsbidrag kan vara effektiv genom att avsedda effekter uppnås, men att det samtidigt finns en risk för att man skapar en oförutsägbar och ryckig styrning. Mottagarna kan ha svårt att förutse vilka resurser som kommer att behövas och planeringen och administrationen kan vara resurskrävande. Statskontoret menar också att ryckigheten och osäkerheten förstärks i de fall statsbidrag inrättas med kort varsel.

Statskontoret gör åtskillnad mellan sådana bidrag som tydligt syftar till att åstadkomma effekter i verksamheter som är kommunala ansvarsområden och andra typer av statsbidrag, till exempel sådana som riktar sig mot områden där staten har ett delansvar, där ansvaret är otydligt eller där ansvaret påminner om ett entreprenadförhållande.⁹⁸ De statsbidrag som enligt Statskontoret skapar de allvarligaste problemen är de bidrag som utgår till verksamheter som kommunerna enligt lagstiftning själva ansvarar för.⁹⁹ De bidrag som Skolver-

⁹⁵ SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning

⁹⁶ SOU 2007:75, s. 229

⁹⁷ Statskontoret 2007:17 verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas

⁹⁸ Statskontoret 2007:17, s. 97–98

⁹⁹ Ibid, s. 9

ket har hanterat bland annat inom PFP och maxtaxa kategoriseras just som sådana.

4.3 Nya statsbidrag och tendenser

Genom budgetpropositionerna framgår vilka prioriteringar som görs från regeringens sida när det gäller statsbidragssatsningar. I detta avsnitt sammanfattas och diskuteras innehållet i de senaste budgetpropositionerna utifrån ett statsbidragsperspektiv.

I budgetpropositionen för år 2007 fastslår regeringen att staten har det yttersta ansvaret för skolans kvalitet och för att ge skolan förutsättningar att klara sitt viktiga uppdrag. Skolpolitiken sätter målen, ställer krav och anger de ramar som skolan i övrigt har att följa. Genom tydliga mål, höga kvalitetskrav och genom att undvika detaljstyrning och fokusera på kvalitet och stabila spelregler ska förutsättningar skapas för att stärka de professionella i deras arbete. Förskolan är mål- och resultatstyrd. Regeringen anser därför att riktade statsbidrag så långt som möjligt bör tas bort och ersättas av generella statsbidrag kombinerat med tydligare mål och utvärderingar. Skolledning och huvudman kan då avgöra hur resurserna bäst kommer till användning givet de lokala förutsättningarna. Regeringen föreslog därför att bidraget till personalförstärkning i förskolan, som inledningsvis var tänkt att fördelas också under 2007, tas bort från den 1 januari 2007 och att det allmänna bidraget till kommunerna i stället förstärks med dessa två miljarder kronor.

I budgetpropositionen för 2008 återknyter regeringen till ställningstaganden gjorda i tidigare budget. Fokus på kunskapsuppdraget, ökad valfrihet, förtydligande av uppdrag och mål samt satsningar på personalens kompetens är genomgående teman. I budgetpropositionen lyfts lärare och skolledare fram som skolans viktigaste resurser. Lärarfortbildningen nämns, liksom andra delar av det så kallade Lärarlyftet, exempelvis behörighet och auktorisation, fler utbildade lärare och en ny rektorsutbildning. När det gäller förskolan aviseras en barnomsorgspong samt allmän förskola från tre års ålder. Man hävdar också att det ska finnas förskollärare på alla förskolor. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en samlad bedömning av förskolans utveckling, och avsikten är förändringarna som aviseras i denna ska genomföras successivt med början den 1 januari 2009.

Lärarlyftet

I budgetpropositionen år 2007 aviserades en satsning på lärares kompetens, det så kallade *Lärarlyftet*. Lärarlyftet består av en rad olika insatser som alla syftar till att höja lärarkompetensen, bland annat har statliga medel avsatts för

att utbilda sfi-lärare, vidareutbildning av obehöriga lärare, forskarutbildning och specialpedagogik. Den kvantitativt största delen av Läraryftet är *Läraryftsbildningen*, som omfattar cirka 2,7 miljarder kronor i statsbidrag under perioden 2007–2010. Syftet med Läraryftsbildningen är att ge möjlighet för lärare med pedagogisk högskoleexamen möjlighet till poänggivande, individuell fortbildning samt att de garanteras 80 procent av sin inkomst under studierna. Staten ersätter huvudmännen med ett visst belopp, men också huvudmännen och deltagande lärare bidrar till fortbildningen. Skolverket har regeringens uppdrag att fördela medel och att följa upp Läraryftsbildningen. Skolverket har också i uppdrag att köpa fortbildning från högskolor och universitet. Satsningen regleras via två förordningar; en som styr fördelningen av ersättning till huvudmännen och en som reglerar Skolverkets arbete med att köpa utbildningar från utbildningsanordnarna.¹⁰⁰

Regeringen har motiverat Läraryftet med att lärarutbildningen har så tydliga brister att det är befogat att omgående göra statliga insatser på ett kommunalt ansvarsområde. En särskild utredare har tillsatts för att lämna förslag på en ny lärarutbildning.¹⁰¹

Skolverkets uppföljnings- och utvärderingsansvar när det gäller Läraryftsbildningen handlar framförallt om möjligheten att skapa system för att säkerställa att bidraget används på avsett vis. I förordningen om statsbidrag står det därför att huvudmän som deltar i satsningen är skyldiga att lämna uppgifter som behövs för att tillämpa förordningen samt att medverka i uppföljning och utvärdering av verksamheten.¹⁰² I uppdraget till Skolverket fastslås att Skolverket också har ansvar för att verka för att uppdragen om fortbildning ges till lärosäten så att en hög tillgänglighet och regional spridning uppnås. Skolverket ska vidare utgå från huvudmännens prioriteringar och behov, sprida information om fortbildning och möjligheten att få statsbidrag för denna.¹⁰³ Statskontoret fick i februari 2008 i uppdrag att utvärdera Läraryftsbildningen. I det uppdraget står det att en utgångspunkt för uppdraget är att uppföljning av satsningen när det gäller kurser, deltagare, medelanvändning med mer sker på Skolverket.¹⁰⁴

Skolverket påbörjade arbetet med lärarfortbildningen redan under våren 2007 och system har utarbetats för medelfördelning, administration och uppföljning. Rutiner och arbetssätt för hur kurser ska väljas ut och köpas finns

¹⁰⁰ SFS 2007:222 och SFS 2007:223

¹⁰¹ Dir 2007:103, 2007:117

¹⁰² SFS 2007:222, 13§ resp. 14§

¹⁰³ Regeringsbeslut II: 8, 2007-04-19 U2007/3168/S

¹⁰⁴ Regeringsbeslut 1:2, 2008-01-24, U2008/450/S

också. Formellt ligger projektet (LUPP) och ansvaret för urval och beslut av vilka kurser som Skolverket ska svara för på Enheten för styrdokument. Ansvaret för administration av statsbidrag ligger på Enheten för statsbidrag.

Läsa-skriva-räkna satsning

I budgetpropositionen för 2008 aviserades en så kallad ”läsa-skriva-räkna-satsning” riktad mot grundskolans tidiga år. Målet är att fler elever ska nå kunskapsmålen och det är elever i årskurs 1–3 som riskerar att inte nå målen som är den prioriterade gruppen. Eleverna ska få extra stöd och hjälp. Satsningen kan, enligt regeringen, också i begränsad omfattning riktas mot äldre elever med särskilt behov av stöd. Syftet är att stimulera huvudmän och skolor att stärka arbetet med basfärdigheterna. Bidraget är tänkt att införas från och med läsåret 2008/2009 och totalt 900 miljoner kronor ska fördelas under en treårsperiod. Enligt budgetpropositionen ska Skolverket administrera och följa upp satsningen.

Enheten för statsbidrag har under början av 2008 haft inledande kontakter med tjänstemän på Utbildningsdepartementet. En förordning ska tas fram under våren, och är tänkt att träda i kraft under sommaren 2008. Bidraget börjar fördelas under hösten 2008. System för administration och uppföljning bör därmed upprättas under våren 2008.

Lärlingsutbildning

I 2008 års budget satsas statliga medel på en så kallad lärlingsutbildning. Regeringen planerar att avsätta 65 miljoner kronor år 2008, 175 miljoner kronor år 2009 och 275 miljoner år 2010 för denna satsning. Inom ramen för den satsningen kommer bidrag att fördelas dels till handledarstöd och dels till ett nationellt yrkesutbildningsråd. Regeringen har utfärdat en förordning¹⁰⁵ där det framgår att Myndigheten för skolutveckling efter ansökan ska besluta om vilka huvudmän som får delta i satsningen och hur många platser varje huvudmans utbildning får omfatta. Skolverket har enligt förordningen ansvar för utbetalning av bidraget. Ett samarbete med ansvariga handläggare på Myndigheten för skolutveckling har inletts.

Myndigheten för skolutveckling

Myndigheten för skolutveckling hanterar också en rad anslag som innebär fördelning av ekonomiska medel kopplade till utvecklingsåtgärder. I de senaste budgetpropositionerna framgår att vissa av dessa insatser kan komma att fortgå under de närmaste åren. Satsningarna rör bland annat kartläggning och

¹⁰⁵ SFS 2007:1346, förordning om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning

sammanställning av forskningsbaserade metoder mot mobbing, samverkansprojekt mellan skola, polis, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri och satsning på att fördjupa kunskapen om olikheter mellan pojkar och flickor. Trots att bilden av myndighetsombildningen i skrivande stund inte är tydlig är det sannolikt att Skolverket framöver kommer att få hantera vissa av de satsningar som nu ligger under Myndigheten för skolutveckling.

Avslutning

5. Avslutning

Syftet med denna rapport är att redovisa Skolverkets erfarenheter av *statsbidrag som statligt styrmedel*. Statsbidragens historia, funktionssätt och i vilka avseenden de kan sägas vara styrande har diskuterats och pågående förändringar på det skolpolitiska området i relation till arbetet med statsbidrag har kommenterats.

Utifrån styrutredningens tankar om effektkedjor kan sammanfattningsvis hävdas att statsbidragens konstruktion, det vill säga själva regelverkets utformning, i hög utsträckning påverkar möjligheterna att styra med statsbidrag. Korta effektkedjor är att föredra om man vill ha en tydlig styrning. Generellt är det också enklare att uttala sig om styreffekter i de fall där syfte och mål för satsningen kan definieras i kvantiteter. Kvalitativa mål är alltid mer svårsmätta och det är därför också generellt sett svårare att uttala sig om styreffekter av sådana mål. Också komplexiteten i satsningen är avgörande för styrmöjligheterna. Man skulle kunna tala om enkla kedjor respektive förgrenade kedjor för att beskriva en satsnings träffyta. Vissa satsningar följer en rak kedja, medan andra satsningar kan beskrivas som en kedja med förgreningar (exempelvis avseende antal möjliga mottagare, målgrupper eller insatser). Ju mer grenar och ju större träffyta, desto svårare blir det att följa och se några effekter av styrningen.

Företrädare för kommunala huvudmän har menat att de riktade statsbidragen varit problematiska för att de innebär ett intrång i det kommunala självstyret, för att de försvårar möjligheterna för en kommun att själv planera och dimensionera sina verksamheter och för att bidragen alltid innebär någon form av merarbete när det gäller administration, uppföljning med mera. På verksamhetsnivå är man däremot ofta nöjd över att man får "öronmärkta" bidrag som ingen annan verksamhet kan "komma åt". Från verksamhetshåll betonas därför att statsbidragen förutom det ekonomiska tillskottet är en viktig markering om vad som behöver prioriteras från statens sida. Olika aktörer resonerar därmed kring statsbidragen utifrån olika perspektiv.

I flera avseenden anser Skolverket att riktade statsbidrag är ett effektivt politiskt styrmedel. Kombinationen av det konkreta (ett ekonomiskt tillskott) och det mer abstrakta (en politisk prioritering och viljeinriktning) bidrar också sannolikt till att styrningsformen används flitigt trots att den egentligen strider mot mål- och resultatstyrningen. Att det är effektivt att använda statsbidrag som styrmedel i politisk bemärkelse är dock inte nödvändigtvis samma sak som att insatserna är lätta att hantera eller beskriva effekter av utifrån ett myndighetsperspektiv.

Skolverkets ansvar är att se till att bidragen fördelas enligt uppdrag och att det sker på ett effektivt och rättssäkert sätt. Därför bör statsbidragen i princip alltid hanteras så att det blir möjligt för myndigheten att utöva någon form av kontroll gentemot bidragsmottagarna. I det fall det framkommer att bidrag använts på felaktigt sätt ska systemen vara utformade på ett sådant sätt att Skolverket har möjlighet att fatta beslut om innehållande eller återbetalning av ett redan utbetalt bidrag. Systemen ska därutöver vara transparenta och tillgängliga också för andra bedömare.

För att kunna genomföra uppdraget anser vi att Skolverket behöver en kärnkompetens när det gäller att delta i utformandet av regelverken, bygga system för kontroll och information samt att förmedla information om statsbidragen till uppdragsgivaren och andra eventuella målgrupper. Utöver den rent handfasta administrationen behövs också god kunskap om de system och miljöer där bidragen kommer att användas.

Mål och syften med statsbidragssatsningarna, liksom konstruktionerna, förändras över tid. Den omstrukturering av skolmyndigheterna som kommer att ske under 2008 innebär att Skolverkets roll delvis förändras. Utvecklingen innebär troligen att statsbidragshandlingen i högre utsträckning kommer ha en tydligare koppling till innehålls- och utvecklingsfrågor. Skolverket bör därför arbeta för att säkerställa att statsbidragshandlingen anpassas till de nya förutsättningarna och att vi i det arbetet tar med oss erfarenheter från genomförda satsningar där innehålls- och utvecklingsfrågorna varit i fokus.

Utifrån den beskrivning som gjorts ovan fastslås att:

- Skolverket fortsättningsvis kommer att behöva en kärnfunktion inom vilken en god kompetens för att arbeta med statsbidrag kan förvaltas.
- Skolverket ska arbeta för att statsbidragen hanteras på ett effektivt och rättssäkert sätt. Konkreta förslag på utvecklingsinsatser ska tas av den enhet/funktion på Skolverket som hanterar statsbidragen inom ramen för den ordinarie verksamhetsplaneringen.
- Skolverkets samlade erfarenheter kring statsbidragshandling ska på lämpligt sätt kommuniceras med regeringskansliet.

Litteraturlista

Litteraturlista

Dir 2007: 103 – *En ny lärarutbildning.*

Dir 2007: 117 – *Tilläggsdirektiv till lärarutredningen – om behörighet och auktorisation.*

IFAU, 2005: 6 – *En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan.*

IFAU, rapport 2006: 2, Mörk, Lindquist & Lundin – *Påverkar maxtaxan inom barnomsorgen hur mycket föräldrar arbetar?*

IFAU, rapport 2007: 2, Lundin, Mörk & Öckert – *Maxtaxan inom barnomsorgen – påverkar den hur mycket föräldrar arbetar?*

Lundgren, U. P. 1977/1981: *Model analysis of pedagogical processes.*
Lund: Gleerups.

M. Holhammar & M. Molander, 2000 – *Bollplank eller Skolpolis – en utvärdering av projektet ”Skola i utveckling”.*

Malmberg & Andersson, 2002: *Statligt stöd till kompetensutveckling – en kvalitativ studie av ett urval skolutvecklingsprojekt.*

Myndigheten för skolutveckling, Dnr 2003: 338.

Myndigheten för skolutveckling, 2004-08-30 ”Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och för samhället.”

Myndigheten för skolutveckling, 2004-08-30: *Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och samhället.*

Myndigheten för skolutveckling, intern rapport, Dnr 2005: 630: *Uppföljande rapportering om utvecklingsdialoger 2001–2002.*

Peter Ehn, 2000: *Ett nödvändigt ont? – En utvärdering av Skolverkets arbete med fördelningen av kompetensutvecklingsmedel.*

Prop 1995/96: 222 – *Sysselsättningspropositionerna.*

Prop 1999/2000: 129 – *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*

Prop. 1990/91: 18 – *Om ansvaret för skolan.*

Regeringsbeslut 1:2, 2008-01-24, U2008/450/S

Regeringsbeslut II: 8, 2007-04-19 U2007/3168/S

Regeringsbeslut U 1999/856/S.

RiR 2005: 9 – *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem.*

SFS 1996: 1502 – *Förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.*

SFS 1998: 276 – *Förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna.*

SFS 2001: 160 – *Statsbidrag för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.*

SFS 2001: 161 – *Statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder för kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.*

SFS 2001: 36 – *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.*

SFS 2005: 23 – *Statsbidrag till personalförstärkning i förskolan.*

SFS 2007: 1346 – *Förordning om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning.*

SFS 2007: 222 – *Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare.*

SFS 2007: 223 – *Förordning om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare. Skollagen.*

Skolverket 2003; *Information om allmän förskola.*

Skolverket 2004: *Lämnar specialdestinerade statsbidrag några spår? – en utvärdering av statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnen.*

Skolverket, 1999-08-27: *Skrivelse m. Dnr 99: 8826*

Skolverket, 2000: *Vem får vad?*

Skolverket, 2001-01-29: *PM till regeringskansliet m. Dnr 2000: 2062, Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.*

Skolverket, 2002: Dnr 1999: 37: *Utvecklingsprojekt för lärare – utvärdering av Ylva-pengarna.*

Skolverket, 2002: *Statliga bidrag till kompetensutveckling och effekter på skolors resultat.*

Skolverket, 2003: *Uppföljning av Skolverkets bidrag till kompetensutveckling inom natur, teknik och miljö.*

Skolverket, 2003: *Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – delrapport.*

- Skolverket, 2004: intern rapport: *YRK slutrapport*.
- Skolverket, 2005: intern rapport: *Att styra eller styras – Skolverket och de finansiella styrmedlen*.
- Skolverket, 2005: dnr 2005: 1065, *Synpunkter på Riksrevisionens granskning av statsbidraget till personalförstärkningar*.
- Skolverket, 2006-03-31: PM, *Statsbidrag för att motverka en minskning av personaltätheten i kommuner med ökande elevtal*.
- Skolverket, 2007, rapport 295: *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem*.
- Skolverket, intern PM: *Förstudie kring bidrag till kompetensutveckling inom natur, teknik och miljö*.
- Skolverket; PM 1998-07-02: Avdelningen för uppföljning och utvärdering. *Skolverkets internrevision, revisionsrapport med dnr 00-2005: 2308*.
- Skolverkets rapport 174: *Avgifter i förskola och fritidshem 1999*.
- Skolverkets rapport 294: *Fem år med maxtaxa – uppföljning av reformen Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- SOU 1999: 39 – *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*.
- SOU 1999: 63 – *Att lära och leda – en lärarutbildning för samverkan och utveckling*.
- SOU 2007: 75 – *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- Statskontoret 2007: 17 – *verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting – En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas*.
- Statskontoret, 1998: 20: *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?*
- Umeå Economic Studies no. 704; 2007: *Kommunalekonomiska effekter av maxtaxa och ökad tillgänglighet inom förskola och skolbarnsomsorg*.

Skolverket

www.skolverket.se